Protection de l'enfance et régulation sociale en Colombie : ethnologie des foyers communautaires à Ciudad Bolívar (Bogotá)

Susana Borda Carulla

▶ **To cite this version:**

Susana Borda Carulla. Protection de l'enfance et régulation sociale en Colombie : ethnologie des foyers communautaires à Ciudad Bolívar (Bogotá). Anthropologie sociale et ethnologie. Université Sorbonne Paris Cité, 2015. Français. NNT : 2015USPCB011 . tel-01529537

HAL Id: tel-01529537

https://theses.hal.science/tel-01529537

Submitted on 31 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Descartes

École doctorale 180, Sciences humaines et sociales
UMR 196 - Ceped

Protection de l'enfance et régulation sociale en Colombie

Ethnologie des foyers communautaires à Ciudad Bolívar (Bogotá)

Par Susana BORDA CARULLA

Thèse de doctorat d'Ethnologie

Dirigée par BONNET Doris, Directrice de recherche émérite en anthropologie, IRD

Présentée et soutenue publiquement le 13 novembre 2015

Devant un jury composé de :

GÉRARD Étienne, Directeur de recherche en sociologie, IRD

HANSON Karl, Professeur ordinaire en droit public, Université de Genève (Rapporteur)

HOFFMANN Odile, Directrice de recherche en géographie, IRD (Rapporteur)

PACHE HUBER Jeanne-Véronique, Professeure associée à la chaire d'anthropologie sociale, Université de Fribourg

Thèse préparée au sein du

UMR 196
Université Paris Descartes – IRD
19 rue Jacob
75005, Paris

Avec le soutien de :

Contact auteur : borda.susana@gmail.com

Protection de l'enfance et régulation sociale en Colombie

Ethnologie des foyers communautaires à Ciudad Bolívar (Bogotá)

« Il ne s'agit pas de dénoncer, mais de souligner certains enjeux au cœur de l'action politique dans le monde du développement, ces enjeux exerçant un impact à la fois dans le discours et dans l'action. »

Laetitia Atlani-Duault (2009 : 17)

A la mémoire de Marta Carulla de Borda,

gardienne aguerrie des valeurs universelles de l'humanité.

Merci, Maman.

Résumé

Les *foyers communautaires* sont des crèches cogérées par l'État colombien et par la communauté, fonctionnant au sein de maisons de famille dans les quartiers vulnérables des grandes villes colombiennes depuis les années 1980. La maîtresse de maison prend en charge une quinzaine d'enfants et devient ainsi *mère communautaire*, et les ressources mises à disposition par l'État sont gérées par des associations regroupant une vingtaine de *foyers communautaires*. Cette thèse étudie à la fois l'évolution des *foyers communautaires* sur la scène publique et la vie quotidienne des membres d'une association de bénéficiaires du programme. L'auteure combine l'étude d'un corpus de normes juridiques régissant le fonctionnement des *foyers communautaires* et une ethnographie menée dans un quartier défavorisé de la périphérie sud de Bogotá.

À l'aide de la théorie de la régulation sociale, l'analyse met en lumière la place centrale qu'ont occupé les *foyers communautaires* dans le processus de construction de la nation colombienne : au sein d'une société traversée par une guerre intestine, la protection de l'enfance est érigée en moteur d'intégration nationale, en valeur morale suprême et en levier de développement social. La traduction en droit interne du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, issu du droit international, facilite l'institutionnalisation de ces valeurs. Or, au nom de ces derniers, les droits fondamentaux des *mères communautaires* –qui ont un statut de bénévoles et non pas d'employées– sont négligés par l'État : les *mères communautaires* se mobilisent afin de revendiquer leurs droits et obtiennent des résultats probants. Les mécanismes de l'*empowerment* de ces femmes autour des activités quotidiennes de prise en charge des enfants, ainsi que les effets imprévus du programme sur le terrain, sont mis en lumière. Les valeurs associées à la protection de l'enfant apparaissent ainsi comme étant le socle et le moteur de l'*empowerment* de deux acteurs sociaux antagonistes : l'État colombien et les *mères communautaires*.

La mise en évidence de ce dispositif, ainsi que de son ancrage global, se veut une contribution méthodologique à l'anthropologie et à la sociologie de l'enfance contemporaines. La thèse nourrit également les débats au sein du champ juridique autour du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Mots-clés : protection de l'enfance, foyers communautaires, mères communautaires, régulation sociale, intérêt supérieur de l'enfant, Bogotá, Colombie.

Summary

The *community homes* are social child day-care centres, co-managed by the Colombian State and the community, which operate since the 1980s in the vulnerable neighbourhoods of the big Colombian cities. The woman of the house cares for about fifteen children and thus becomes a *community mother*. The resources provided by the State are managed by associations which gather about twenty *community homes*. This research studies both the evolution of the community homes on the public scene, and the daily life of the members of an association of beneficiaries of the programme. The author combines the study of a legal corpus which regulates the operation of the community homes and an ethnography conducted in an underprivileged neighbourhood in the southern periphery of Bogotá.

With the support of the social regulation theory, the analysis sheds light on the central role played by the *community homes* in the process of construction of the Colombian nation : within a society burdened by an internal war, child protection is presented as the cornerstone of national integration, a supreme moral value and a lever of social development. The translation into domestic law of the principle of the child's best interest, taken from international legislation, facilitates the institutionalisation of such values. Yet, in the name of these values, the fundamental rights of the *community mothers* –who have a status of volunteers, and not of employees– are neglected by the State : the community mothers mobilise in order to claim their rights and obtain conclusive results. The mechanisms by which these women are empowered, around their daily child care activities, are exposed. The values associated to child protection thus appear as the bedrock and the driving force of the empowerment of two antagonist social actors : the Colombian State and the *community mothers*.

The light shed on this mechanism, as well as its global anchorage, is intended as a methodological contribution to contemporary anthropology and sociology of childhood. This research also nourishes the juridical debates on the principle of the best interest of the child.

Key-words : child protection, community homes, community mothers, social regulation, best interest of the child, Bogotá, Colombia.

Resumen

Los *hogares comunitarios* son guarderías gestionadas por el Estado colombiano y por la comunidad, que funcionan en casas de familia en los barrios vulnerables de las grandes ciudades de Colombia desde los años 1980. El ama de casa cuida de una quincena de niños y se convierte así en *madre comunitaria*, y los recursos puestos a disposición por el Estado son gestionados por asociaciones que agrupan alrededor de veinte *hogares comunitarios*. Esta tesis estudia a la vez la evolución de los *hogares comunitarios* en la escena pública, y la vida cotidiana de los miembros de una asociación de beneficiarios del programa. La autora combina el estudio de un corpus de normas jurídicas que regulan el funcionamiento de los hogares comunitarios y una etnografía realizada en un barrio desfavorecido de la periferia sur de Bogotá.

Con el apoyo de la teoría de la regulación social, el análisis pone en evidencia el lugar central ocupado por los *hogares comunitarios* en el proceso de construcción de la nación colombiana: en una sociedad atravesada por una guerra intestina, la protección de la infancia es erigida en motor de la integración nacional, en valor moral supremo y en palanca para el desarrollo social. La traducción en derecho interno del principio del interés superior del niño, que tiene su origen en el derecho internacional, facilita la institucionalización de dichos valores. Ahora bien, en nombre de estos últimos, los derechos fundamentales de la *madres comunitarias* – que tienen un estatus de benévolas y no de empleadas – son desatendidos por el Estado : las *madres comunitarias* se movilizan para reivindicar sus derechos y obtienen resultados contundentes. Se exponen los mecanismos de empoderamiento de estas mujeres alrededor de las actividades cotidianas de cuidado de los niños, al igual que los efectos imprevistos del programa en campo. Los valores asociados a la protección del niño aparecen así como base y como motor del empoderamiento de dos actores sociales antagónicos : el Estado colombiano y las *madres comunitarias*.

La descripción de ese dispositivo y de su anclaje global constituye una contribución metodológica a la antropología y a la sociología de la infancia contemporáneas. La tesis alimenta también los debates jurídicos alrededor del principio del interés superior del niño.

Palabras clave : protección de la infancia, hogares comunitarios, madres comunitarias, regulación social, interés superior del niño, Bogotá, Colombia.

Table des matières

Remerciements *10*
Conventions d'écriture *12*

INTRODUCTION 15

La protection de l'enfance au cœur de l'agenda international de développement 15
Sciences sociales et protection de l'enfance : une rencontre problématique 17
Penser la protection de l'enfance « avec le droit » depuis les sciences sociales 19
Un dispositif de l'État colombien pour la protection de l'enfance vulnérable 21
Les mouvements sociaux des mères communautaires 22
État des lieux des recherches sur les foyers communautaires 24
Protection de l'enfance et régulation sociale : du local au global 27

I. DE LA MÉTHODE 31

1. La situation d'enquête *32*
Le choix du terrain 33
Le « pacte d'enquête » avec les mères communautaires 38
Les effets de l' « encliquage » 41

2. L'espace social de l'enquête et la construction de l'objet *43*
L'association « Petits anges du quartier » 43
Au cœur des rapports de voisinage 45
Les groupes stratégiques face à la régulation 47

3. Le recueil des données ethnographiques *52*
Observer les décalages entre la norme juridique et la pratique 52
Entretiens auprès des mères communautaires 55
Entretiens auprès des parents des enfants bénéficiaires 59
Les procédés de recension 61
Les sources écrites 64

4. Le corpus de textes juridiques *65*
Critères de choix des textes 65
Typologie des discours juridiques 66

Conclusion : une socio-anthropologie juridique de la protection de l'enfance *69*

II. LOGIQUES D'ÉTAT OU RÈGLES DE CONTRÔLE 73

1. Gérer l'urgence *74*
Le défi de la protection intégrale de l'enfance 75
Une solution clé en main 77
Un modèle de développement social 81

2. Du dispositif politique au principe constitutionnel *82*
Une nation en crise sociale et politique 83
L'enfant comme élément d'intégration nationale 84
L'appel du peuple à la réforme de l'État 87

L'enfant dans l'esprit de la nouvelle Constitution 89
La puissance politique du principe de prévalence 90

3. La ratification de la CIDE et ses conséquences *93*
Prévalence et intérêt supérieur de l'enfant 94
La remise en cause des foyers communautaires 96
Le renforcement de la régulation 98
La professionnalisation des mères communautaires 100
Un bilan toujours mitigé 102
Vers la fin des foyers familiaux 103

4. La prévalence des droits de l'enfant sur les droits des femmes *105*
Le caractère exceptionnel du contrat d'apports 105
La légitimité à lumière du principe de prévalence 107
L'illégitimité à la lumière du droit du travail 108
L'inconsistance avec les droits de l'homme 110

Conclusion : les traductions et l'institutionnalisation de l'injustice *111*

III. *LES MÈRES COMMUNAUTAIRES* ET LES RÉGULATIONS AUTONOMES 113

1. Gérer son foyer communautaire *114*
Nourrir les enfants 115
S'absenter d'auprès des enfants 119
Choisir une assistante 122
L'art de déléguer au quotidien 126
De petites entreprises familiales 128

2. La gouvernance associative *132*
L'accès aux postes de direction 132
La neutralisation des Comités de parents 136
Les comités de mères communautaires 140
L'intérêt supérieur des mères communautaires 141
Les « anciennes » vs. les « nouvelles » 144

3. L'avènement du père des mères communautaires *151*
Un réservoir électoral incontournable 151
Entre paternalisme et populisme 154
Rivalités et alliances 161
Les limites de l'empowerment féminin 164

Conclusion : les trois sphères de la régulation autonome *165*

IV. LES PARENTS ET LES RÉGULATIONS CONJOINTES 167

1. La valeur symbolique du petit enfant *168*
Le substitut psychique du mythe 169
Gente de bien 174

2. Garder son enfant *177*
Les enfants « enlevés » 178
Corps blessés d'enfants 184

3. Éloigner les hommes *190*
L'homme-prédateur 190
La vérité sort de la bouche des enfants 194
Les femmes sont meilleures que les hommes 197

Conclusion : la protection de l'enfance comme valeur régulatrice *200*

CONCLUSION 203

Les apports de l'enquête ethnographique 203
Perspectives de recherche sur le même terrain 204
Pour l'intérêt de l'enfant, ou l'enfant par intérêt ? 208
L'enfant comme principe organisateur du social 209
Pour une socio-anthropologie de la protection de l'enfance 211

SIGLES ET ABRÉVIATIONS 212

INDEX DE FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS 214

BIBLIOGRAPHIE 217

ANNEXE 1 : CORPUS DE TEXTES JURIDIQUES 229

1. Accords, résolutions et concepts 229
2. Lois et décrets 231
3. Arrêts de la Cour constitutionnelle 232
4. Traités internationaux et documents issus de leur système de suivi 233

ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA NORMATIVITÉ RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME *FOYERS COMMUNAUTAIRES* 235

Remerciements

Cette thèse n'aurait pu être écrite sans l'aide des nombreuses personnes et institutions ayant contribué aux différentes étapes de sa réalisation. J'exprime à tout un chacun mes plus chaleureux remerciements.

La genèse

Merci à Denys Cuche d'avoir rectifié mon chemin, de m'avoir mis sur celui de Doris, et de m'avoir guidée avec sagesse à chaque tournant. Merci à Doris Bonnet de m'avoir encadrée pendant ces cinq années avec toujours la bonne dose de patience, de rigueur et de liberté.

Le financement

Merci à tous les organismes colombiens, publics et privés, qui ont rendu possible la réalisation de ce travail. L'Université des Andes et la Corporation d'Études en France (CEF) de l'Ambassade de France en Colombie ont financé la première année de thèse. L'Institut Colombien d'Anthropologie et d'Histoire (ICANH) a financé le travail de terrain effectué en 2011 à Bogotá. La deuxième année de recherche a été financée par Colfuturo : merci à Rosario Carulla et à Antonio Borda de s'être portés garant de ce financement. Mes remerciements vont enfin à Colciencias pour le financement de la troisième, quatrième, et une partie de la cinquième année de thèse.

Le terrain

Merci à Sandra Reyes et à Marta Susana Camargo de m'avoir accordé leur confiance et facilité ainsi mon insertion sur le terrain. Merci aux *mères communautaires* et aux parents de l'association « *Petits anges du quartier* » de m'avoir ouvert les portes de leurs foyers et de leurs vies. Merci à Mónica Cuéllar et à Santiago González, mes jeunes assistants sur le terrain, pour leur enthousiasme et pour leur rigueur. Merci à Doris Lewin, pour ses éclairages précieux sur les rouages de l'ICBF. Merci à Margarita Chávez de l'ICANH, pour sa sagesse et son encadrement. Merci à Maritza Díaz, Ximena Pachón et Zandra Pedraza, pour les fructueux échanges autour des problématiques de l'enfance colombienne.

L'univers académique

Merci à Yves Charbit pour une leçon d'écriture inoubliable. Merci à Étienne Gérard, dont le regard lucide et généreux sur mon travail a contribué, à plusieurs reprises, à trouver les bonnes entrées pour l'analyse. Merci à Charles-Édouard de Suremain et à Élodie Razy de m'avoir aidée à pousser toujours plus loin mes analyses lors de nos nombreuses rencontres au sein de colloques et de séminaires sur l'enfance. Merci à Bernard Schlemmer pour ses commentaires édifiants sur mon travail. Merci à Jon Landaburu pour son appui dans ma recherche terminologique. Merci à Christophe Guilmoto d'avoir animé le séminaire des doctorants du Ceped, et merci aux doctorants et aux chercheurs du Ceped qui m'ont écoutée et qui ont réagi à mes présentations orales lors des séminaires : ce fut un espace crucial pour l'apprentissage de la recherche.

L'écriture

L'écriture de la thèse a été la principale épreuve de ce parcours. Je dois à tous ceux qui m'ont accompagnée dans cette phase, toute ma reconnaissance tant pour leur soutien intellectuel, que pour leur soutien moral. Un grand merci à Marta Posada Humeau, secondée par Jean-Michel Humeau, pour la traduction de l'espagnol au français des entretiens réalisés sur le terrain. La deuxième partie de cette thèse a été relue par Alejandro Borda avec un regard d'homme public, et par Charlotte Boulay avec un regard de juriste : un grand merci à tous les deux pour leurs critiques très constructives. Un grand merci à Marie Brochard pour la relecture du corps de la thèse. Et un immense merci à Helga Boulay, secondée par Gérard Boulay, pour leur relecture détaillée et avisée des articulations de la thèse.

Les univers familiaux

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le soutien de mes proches. Merci à mon père, Alejandro, et à mon frère, Juan, pour leur soutien inconditionnel, y compris dans mes plus folles entreprises. Merci à Marta et à Jean-Michel d'avoir été telle une seconde famille pour moi à Paris. Un très grand merci à Yann, à Helga, à Gérard et à Charlotte de m'avoir prise en charge avec tant de générosité pendant la dernière ligne droite : je ne serais pas arrivée au bout de cette entreprise sans leur soutien.

Conventions d'écriture

Anonymat

Les noms de toutes les personnes interviewées ont été remplacés, par souci d'anonymat, et à leur demande. Le nom de l'association étudiée a également été changé et sa localisation exacte dans Ciudad Bolívar n'est pas précisée.

Traduction de textes en langues étrangères

Lorsque des textes publiés en langue étrangère (espagnol ou anglais) sont cités au sein de la thèse et que la traduction française a été effectuée par l'auteure, le texte dans la langue originale est systématiquement cité en note de bas de page.

Traduction des noms des institutions colombiennes

Le nom des institutions colombiennes citées est toujours donné en espagnol lorsque la première mention y est faite au sein du texte. Lorsqu'au sein du corpus de textes juridiques, il existe une traduction française officielle du nom des institutions colombiennes mentionnées dans le corps de la thèse, celle-ci est systématiquement reprise. Lorsqu'il n'existe pas de traduction française officielle au sein du corpus, une traduction est proposée par l'auteure. Lorsqu'en Colombie des sigles sont couramment utilisés pour faire référence à ces institutions (par ex., ICBF), celles-ci sont reprises telles quelles au sein de la thèse.

Termes endogènes au programme *foyers communautaires*

Tous les termes endogènes au programme *foyers communautaires* sont écrits en italiques (ex. : *foyers communautaires, mères communautaires*). Une définition de chaque terme endogène ainsi que sa correspondance en espagnol est donnée au sein du Glossaire.

Références aux pratiques et aux discours des acteurs de terrain

À chaque fois qu'une mention est faite à une pratique ou à un discours d'un acteur de terrain, son prénom est suivi d'une parenthèse (…) au sein de laquelle est précisé son statut. Les différents statuts sont abréviés de la façon suivante :

- MC = *mère communautaire* ;
- MC-P = *mère communautaire*, présidente de l'association *Petits anges du quartier ;*

- MC-T = *mère communautaire*, trésorière de l'association *Petits anges du quartier ;*
- MB = mère d'un enfant bénéficiaire du programme *foyers communautaires* ;
- PB = père d'un enfant bénéficiaire du programme *foyers communautaires ;*
- EB = enfant bénéficiaire du programme *foyers communautaires*, toujours suivi de l'âge de l'enfant ;
- ETH = ethnologue.

Corpus et références bibliographiques

Le corpus de documents juridiques analysés au sein de cette thèse est présenté en **Annexe 1**. La bibliographie est présentée séparément, en style APA. Au sein du texte, les appels aux références bibliographiques sont présentées entre parenthèses (…), et les appels aux documents du corpus sont présentés en note de bas de page. Les références aux articles de la presse nationale colombienne sont également présentées note de bas de page.

Introduction

La protection de l'enfance au cœur de l'agenda international de développement

La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989, marque un tournant décisif dans la politique internationale concernant l'enfance : depuis cette date, les enfants sont reconnus comme étant des sujets de droits, dont la protection est une obligation pour les États. La CIDE est par ailleurs l'instrument légal international le plus largement ratifié de l'histoire : à l'exception des États-Unis, de la Somalie et du Soudan du Sud, celle-ci fait force de loi dans tous les autres pays du monde. La communauté internationale se saisit ainsi à l'unisson de la cause de la protection de l'enfance dont le principe – la vulnérabilité de l'enfant par rapport à l'adulte et le besoin de protection qui en découle – est consensuel.

L'adoption de la CIDE a généré une véritable organisation politique à l'échelle planétaire – une gouvernance globale, selon Gilles Andréani (2011) – autour de la protection de l'enfance. Le fait que celle-ci devienne une obligation pour les États déclenche en effet toute une série d'actions politiques touchant institutions et individus au niveau local, national et international : la révision des législations nationales sur l'enfance afin de les rendre cohérentes avec les principes contenus dans la CIDE ; la création et/ou la réforme d'institutions publiques permettant d'effectuer un suivi de la mise en application de la CIDE ; la multiplication de programmes et de projets, à la fois publics et privés, visant le renforcement de la protection des droits de l'enfant.

En 1990 se tient le *Sommet mondial pour les enfants* au siège des Nations Unies à New York, avec la participation de 159 gouvernements : c'est un rassemblement sans précédent afin de promouvoir la protection des droits de l'enfant au niveau planétaire. Pour la première fois dans l'histoire, la communauté internationale s'accorde sur un plan d'action à atteindre avant l'an 2000, énonçant des objectifs précis de développement humain autour de la protection de l'enfance. Il est recommandé aux

pays en voie de développement un investissement prioritaire dans des programmes destinés à la petite enfance, sur la base de trois arguments. Le premier est macroéconomique : les interventions concernant la petite enfance ont un impact social et un rendement économique plus important que celles visant d'autres groupes d'âge (de sept à quinze dollars pour chaque dollar investi). Le deuxième argument, de type sociologique, est que les interventions concernant la petite enfance constituent une étape fondamentale vers l'éducation primaire universelle et la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Le troisième argument relève de la psychologie : les premières années de vie de l'enfant sont fondamentales pour le développement de ses aptitudes cognitives, sociales, affectives et sensorielles ; ce que l'enfant ne développe pas pendant la petite enfance ne pourra plus être rattrapé par la suite.

Ainsi par exemple, dans son rapport annuel de 1995 sur la situation des enfants dans le monde, l'Unicef déclare :

> « L'Unicef est persuadé que le temps est venu de mettre les besoins et les droits des enfants au centre même de la stratégie de développement. (…) Le monde ne pourra pas résoudre ses principaux problèmes tant qu'il n'aura pas appris à mieux protéger ses enfants, à mieux investir dans leur développement physique, mental et émotionnel. » (Unicef, 1995 : 119)

Que cet objectif ambitieux soit réalisable, malgré les faibles ressources financières des États les plus pauvres, nul n'en doute. En effet, impliquer les communautés et la société civile dans la protection des droits des enfants les plus défavorisés permettrait de réduire les coûts au maximum[1]. Ainsi, les États seraient en mesure de répondre pleinement aux besoins fondamentaux des enfants vivant dans la pauvreté en mobilisant très peu de ressources.

En d'autres termes, depuis les années 1990, les institutions internationales défendent l'idée selon laquelle ériger la protection de l'enfant en priorité politique constitue un levier pour le développement social, et par conséquent pour le développement économique d'un pays. Depuis, cette idée s'est renforcée au sein de la communauté

[1] Le rapport annuel de l'UNICEF sur *La situation des enfants dans le monde* pour l'année 1993, est particulièrement éclairant à ce sujet (voir UNICEF, 1992).

internationale et constitue de nos jours un des piliers du « développement durable »[2] ainsi que de l'agenda international du développement post-2015[3].

Au nom des innombrables bénéfices que tout pays en voie de développement devrait pouvoir tirer de la protection des enfants appartenant à ses populations les plus vulnérables, d'importantes ressources humaines, financières et matérielles sont mobilisées de nos jours partout dans le monde – et tout particulièrement à destination des pays du Sud. Les projets de développement et les fonds disponibles pour la recherche sur le sujet se multiplient. Il s'agit là d'un véritable marché global de biens et de services destinés à l'enfance auquel participent de nombreux acteurs, à tous les niveaux de la chaîne de gouvernance : adultes comme enfants, institutions internationales comme gouvernements nationaux, hommes politiques comme défenseurs des droits de l'enfant, et chercheurs comme praticiens.

Sciences sociales et protection de l'enfance : une rencontre problématique

La mise au centre de l'enfant dans l'agenda de développement international s'accompagne d'un véritable intérêt pour l'étude de l'enfance au sein des sciences sociales. En effet, si dans les années 1980 l'enfance était encore un « petit sujet » (Lemoal, 1981) pour l'anthropologie, elle a acquis, au cours des trente dernières années, une place importante. Objet d'enquête considéré par beaucoup comme étant peu fécond, l'étude de l'enfant a désormais démontré toute sa valeur heuristique pour la compréhension des dynamiques sociales. En témoigne la solidité du champ de l'anthropologie de l'enfance francophone, nourrie tout autant par des ethnographies (Bonnet, 1986, 1994, 2007, 2010, 2015; Rabain, 1994, 2003; Razy, 2007) et par des ouvrages collectifs (Bonnet & Pourchez, 2007; Bonnet, Rollet-Echalier, & Suremain, 2012), que par un nombre important de thèses, et même, plus récemment, par une revue spécialisée (*AnthropoChildren*, née en 2012, consacrée à l'ethnographie de

[2] Selon Meyer-Bisch, « les droits des enfants devraient être les premiers indicateurs de légitimité autant que d'efficacité des politiques de développement "durable", défini comme développement basé sur les droits de l'homme, intégrant les différentes dimensions de l'humain en ses milieux » (Meyer-Bisch, 2012 : 47).

[3] Voir par exemple les recommandations aux pays membres de l'ONU du Consultative group of early childhood care and development (2014).

l'enfance et des enfants). La sociologie de l'enfance francophone, qui s'est développée pendant les vingt dernières années, et dont Régine Sirota (2012) a fait la généalogie, est également très développée. La multiplication des études portant sur l'enfant au sein des sciences sociales n'est pas un phénomène uniquement français, mais de portée globale : des essais bibliographiques très complets font référence à de nombreux travaux anglophones (voir notamment Lancy, 2008 et Razy et al., 2012).

Or, au tournant des années 2000, alors que les recherches des sciences sociales sur l'enfance sont en plein essor, le constat d'une entrave au travail d'objectivation quant à l'objet « enfance » est établi au sein des trois principales disciplines s'intéressant à l'enfant.

Au sein de la sociologie française, Bernard Schlemmer (2000, 2005, 2012) met en évidence l'emprise d'une notion d'enfance globale sur les discours savants accompagnant les actions de développement, notamment en matière de travail des enfants. Avec Mélanie Jacquemin, il affirme que déconstruire « la notion d'enfance telle qu'elle s'est imposée dans la forme occidentale et globalisée (…) serait sans doute profitable, tant pour l'avancée des débats scientifiques que pour la réflexion programmatique » (Jacquemin & Schlemmer, 2011 : 22).

Évoluant dans le domaine interdisciplinaire des *childhood studies*, Olga Nieuwenhuys nous rappelle, en référence aux travaux de ses collègues Balagopalan (2002) et Burman (1996), que l'enfance est devenue « un trope qui s'est imposé partout dans le monde aux dépens d'autres idéaux et expériences »[4] (Nieuwenhuys, 2010 : 294), et se demande si la notion d'enfance n'est pas, de nos jours, construite sur la base d'un certain nombre d'a priori qu'il serait souhaitable de mettre en évidence.

Suite à la publication d'un essai bibliographique recensant un véritable arsenal de travaux anthropologiques sur l'enfance, l'anthropologue américain David Lancy (2008) s'attaque vigoureusement à l'universalisation du principe de l'*agency* enfantine – l'idée selon laquelle l'enfant serait capable de changer, de façon volontaire et dirigée, la culture et l'environnement social dans lequel il évolue – au sein des travaux en sciences sociales portant sur l'enfance. Selon l'auteur, l'*agency* enfantine constituerait de nos

[4] Texte en anglais: « childhood has become a trope now circulating globally to be imposed to the entire world at the expense of other ideals and experiences (Balagopalan, 2002; Burman, 1996) » (Nieuwenhuys, 2010 : 294).

jours, un véritable dogme, qui trouverait ses sources dans l'activisme pour la défense des droits de l'enfant (Lancy, 2012).

Plus récemment, Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys (2013) constatent que l'intérêt des sciences humaines et sociales – la sociologie, l'anthropologie, la psychologie développementaliste, les *development studies*, les *human rights studies* – pour la mise en œuvre des droits de l'enfant est grandissant. Or, selon ces auteurs, certaines représentations simplistes de l'enfance dans les pays en développement entraîneraient à la fois chercheurs et praticiens dans des approches « politiquement correctes », ou dans des théorisations binaires et stériles du pouvoir où les droits de l'enfant seraient soit exaltés, soit diabolisés.

En filigrane de tous ces constats apparaît la question des croisements, inévitables à l'ère des droits de l'enfant, entre le champ de la recherche sur l'enfant et celui de l'activisme, ainsi que celle de la délimitation épistémologique de ces champs de savoir. En effet, si l'anthropologie et la sociologie de l'enfance sont des champs désormais consolidés, les logiques du marché global de la protection de l'enfance n'ont pas été explorées, ni théorisées, de façon systématique.

Penser la protection de l'enfance « avec le droit » depuis les sciences sociales

Si, à l'ère de la CIDE, les sciences sociales continuent d'analyser l'objet « protection de l'enfance » essentiellement avec les outils conceptuels et méthodologiques relevant de leur discipline, c'est parce que le droit, et plus précisément le droit international public, est une discipline avec laquelle elles ont noué peu de liens et qui demeure donc mal connue.

Le terrain permet certes aux socio-anthropologues d'accéder à l'étude de pratiques sociales relevant de la mise en œuvre de la CIDE au niveau local mais, sans l'éclairage du droit, les enjeux de pouvoir dans lesquels sont prises les institutions, ainsi que leurs acteurs, échappent à la discipline. En effet, indépendamment de son efficacité dans chaque contexte particulier (à savoir, l'effectivité ou non de la protection des droits des enfants) la CIDE instaure, pour les États, un système d'obligations qui gouverne la circulation des ressources humaines et matérielles et donc, du moins partiellement, les

pratiques des acteurs institutionnels. Comme le souligne la psychanalyste Laurence Petitot, ce système d'obligations, du fait qu'il concerne l'enfant, génère chez les acteurs impliqués des tensions profondes :

> « Le champ de la protection de l'enfance est (…) traversé de multiples tensions et conflits. Conflits entre différentes visions du bien de l'enfant, entre différentes propositions de 'réparation' de la maltraitance qu'il subit et, surtout, de différentes compréhensions de la situation de l'enfant lui-même dans sa famille. Parce qu'il concerne l'enfant, le champ de la protection de l'enfance est un lieu éminemment projectif où viennent s'échouer toutes les idéologies, tous les rêves, toutes les constructions du futur et donc, par une conséquence inévitable, tous les conflits de représentations possibles. (…). » (Petitot, 2001:17)

Afin de penser la protection de l'enfance dans nos sociétés contemporaines, il faudrait réussir, pour reprendre la formule d'Arnaud Esquerre, à « penser avec le droit » depuis les sciences sociales (Esquerre, 2014 : 3). Or, s'il existe une longue tradition de socio-anthropologie du droit, héritière notamment de Pierre Bourdieu (1986) ; celle-ci s'est surtout intéressée au processus de fabrication du droit, et non pas à son contenu. Antoine Jeammaud observe, en 2003, que la prise en compte du contenu du droit reste une démarche rare au sein des sciences sociales en France :

> « Qu'un sociologue prête attention à la présence du droit au cœur de son propre objet, qu'il s'attache au surplus à comprendre en quoi consiste ce droit, mérite d'être salué. Cette attitude, si elle n'est pas exceptionnelle, reste assez rare en France » (Jeammaud, 2003 : 220).

En 2014, Arnaud Esquerre observe encore que l'étude du contenu du droit demeure une tâche traditionnellement réservée aux juristes (Esquerre, 2014).

Vu l'importance et l'urgence d'intégrer le droit dans les études de terrain de socio-anthropologie de l'enfance à l'ère de la CIDE, nous nous proposons, au sein de cette thèse, de relever ce défi méthodologique. Le programme phare de protection de l'enfance du gouvernement colombien, les « *Foyers Communautaires de Bien-être* » (*Hogares Comunitarios de Bienestar*, ci-après *foyers communautaires*), constitue le terrain nous permettant de nous y atteler.

Un dispositif de l'État colombien pour la protection de l'enfance vulnérable

Créés en 1986 afin d'assurer la « protection intégrale » de la petite enfance au sein des populations les plus vulnérables de la Colombie, et greffés sur des initiatives communautaires déjà existantes, les *foyers communautaires* sont des crèches sociales co-gérées par l'État colombien et par les communautés, fonctionnant au sein de maisons de famille du quartier. La maîtresse de maison prend en charge une quinzaine d'enfants âgés de 0 à 6 ans et devient ainsi « *mère communautaire* » *(madre comunitaria)*.

La présence des enfants en journée au sein du *foyer communautaire* permet à l'État d'intervenir, grâce à une multitude d'actions concrètes, et d'assurer ainsi leur « protection intégrale ». Le programme est porté par l'Institut Colombien pour le Bien-être de la Famille (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*, ICBF), l'instance de l'État colombien chargée depuis 1968 de la protection de l'enfance et de la famille au sein des populations pauvres du pays.

Les parents des enfants bénéficiaires du programme et les *mères communautaires* sont organisés en associations de quartier regroupant une vingtaine de *foyers communautaires*, dont le rôle est de gérer les ressources mises à disposition par l'État. Afin de pouvoir exister juridiquement et de bénéficier de ces ressources, ces associations doivent être agréées par l'ICBF. Ses statuts doivent notamment prévoir un système de représentation pyramidale assurant la représentation des parents de chaque *foyer communautaire* dans les instances décisionnelles. Une fois l'association créée, l'ICBF surveille son activité moyennant un suivi effectué par des fonctionnaires basés à proximité, dans les bureaux locaux de l'institut. Les agents de cette administration supervisent la bonne gestion des ressources de l'État par l'association et la qualité de l'attention prêtée aux enfants au sein de chaque *foyer communautaire*.

Afin de devenir membres d'une association, les parents doivent simplement inscrire leur enfant à un *foyer communautaire*. Quant aux *mères communautaires*, leur candidature est proposée par les membres de l'association et soumise à l'approbation de l'ICBF. Si les critères de sélection des *mères communautaires* ont évolué au fil du temps, leur motivation de fournir un service bénévole à la communauté et leur bonne réputation restent des exigences essentielles.

Depuis son lancement en 1986, le programme *foyers communautaires* n'a cessé de croître et reste l'initiative phare de l'État colombien en matière de protection de la petite enfance. Les économistes colombiens José Luis González et Iván Mauricio Durán recensent en 2011, lors du début de notre travail de terrain, 77.377 *mères communautaires* qui prennent en charge 1.219.098 enfants colombiens âgés entre 0 et 6 ans, au sein de 70.825 *foyers communautaires* parmi des populations les plus « vulnérables »[5] du pays (González & Durán, 2012). Ces foyers sont situés en zones urbaines et en zones rurales densément peuplées. À ce moment précis, le programme était présent dans 1.089 des 1.103 municipalités colombiennes. Selon les mêmes auteurs, il couvrait 13% de la population totale colombienne âgée de 0 à 6 ans. Les auteurs estiment ce chiffre exceptionnel et soulignent qu'aucun autre État latino-américain, à l'exception de Cuba, dont le programme national de protection intégrale de la petite enfance couvre 97% de la population nationale, n'aurait réussi une telle couverture. Dans un pays dont l'histoire récente est traversée par de nombreuses crises sociales, politiques et institutionnelles, et où la plupart des programmes sociaux disparaissent avec les administrations qui les ont mis en place, la longévité du programme *foyers communautaires* est tout à fait remarquable.

Les mouvements sociaux des mères communautaires

En 2011, lors du début de notre travail de terrain, un contrat administratif appelé le « contrat d'apports » (*contrato de aporte*) régissait la relation entre l'ICBF et les associations de parents. L'ICBF avait l'obligation de verser à l'association les ressources nécessaires afin que celle-ci puisse faire fonctionner les *foyers communautaires*. Quant aux *mères communautaires*, elles prêtaient un service bénévole à la communauté et elles

[5] Pour l'État colombien, la catégorie de « vulnérabilité » est étroitement liée à celle de « strate socio-économique ». Une « strate socio-économique » est un indicateur de pauvreté ou de richesse utilisé par l'État pour déterminer notamment le prix des services publics domiciliaires à appliquer dans la zone en question. Chaque secteur du territoire national est ainsi classé par les autorités locales sur une échelle de 1 à 6, en fonction des caractéristiques physiques des habitats et de leur entourage (les revenus des foyers ne sont pas pris en compte pour effectuer ce classement). Les 6 strates sont nommées comme suit : 1) Bas-bas ; 2) Bas ; 3) Moyen-bas ; 4) Moyen ; 5) Moyen-haut ; 6) Haut. Le programme HCB cible de façon prioritaire les « strates socio-économiques » 1 et 2, à la fois en milieu urbain et dans les secteurs ruraux les plus densément peuplés du pays (ICBF, Acuerdo 21 de 1996).

n'étaient employées ni par l'État, ni par l'association de parents. En échange de leur service à la communauté elles recevaient uniquement une bourse mensuelle équivalente à 70% du salaire minimum légal. En complément de cette bourse, les *mères communautaires* touchaient un certain nombre d'aides destinées notamment l'achat de la nourriture et des outils pédagogiques pour les enfants et, en général, à assurer le bon fonctionnement des *foyers communautaires*.

Les *mères communautaires* ont rapidement compris que le régime du « contrat d'apports » n'était pas à leur avantage. Dès 1988 – deux ans seulement après le lancement du projet pilote des *foyers communautaires* –, elles commencent à se mobiliser pour que leur activité soit reconnue juridiquement comme étant un emploi. Ainsi est fondée, en 1991, AMCOLOMBIA, l'Association de Mères et Pères Communautaires pour une Colombie Meilleure (*Asociación de Madres y Padres Comunitarios por une Colombia Mejor*). Créée à l'initiative d'un groupe de *mères communautaires* de Bogotá souhaitant réunir leurs homologues de tout le pays afin de trouver des solutions à des problèmes communs, la mission de AMCOLOMBIA est double : premièrement, défendre les intérêts collectifs des *mères communautaires* et exiger de l'État colombien la reconnaissance de leurs droits afin d'améliorer leur qualité de vie ainsi que celle de leurs familles ; et deuxièmement, exercer une influence sur les politiques publiques de l'enfance et de la famille. AMCOLOMBIA se veut un mouvement social visant l'exercice de la citoyenneté, sans affiliation politique. Plusieurs ONG préoccupées par la défense des droits des femmes, telles que la Commission Colombienne de Juristes (*Comisión Colombiana de Juristas*), l'Institut Latinoaméricain pour une Société et un Droit Alternatifs (ILSA), la Fondation Femmes pour la Colombie (FUNDAC) et le Collectif d'Avocats « José Alvear Restrepo » (*Colectivo de Abogados « José Alvear Restrepo »*), soutiennent les *mères communautaires* dans leur combat. AMCOLOMBIA comprend actuellement vingt associations municipales et départementales de *mères communautaires*.

Tout au long des années 1990, d'autres organisations de *mères communautaires* sont créées partout dans le pays, au niveau local, régional et national. Parmi les plus puissantes : SINTRACIHOBI (Syndicat National de Travailleuses pour la Protection de l'Enfance dans les Foyers Communautaires, *Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar*), ADDHIP (Association pour la Défense des Droits des Fils du Peuple, *Asociación por la Defensa de los Derechos de los Hijos del Pueblo*), et

USTRABIN (Union des Travailleuses des Foyers Communautaires, *Unión de Trabajadoras de Hogares de Bienestar*). Au cours de la dernière décennie du 20ème siècle, les associations multiplient les manifestations, les assemblées, les occupations de l'espace public et les négociations avec l'ICBF, engageant parfois de véritables bras de fer avec l'État pour la reconnaissance de leurs droits.

Toutes ces organisations reprennent les mêmes revendications, à savoir : 1) l'inclusion effective des *mères communautaires* et de leur groupe domestique dans le système national de sécurité sociale ; 2) le droit à une allocation de retraite ; 3) l'accès à des formations professionnalisantes dans les métiers de la petite enfance ; 4) la demande d'un statut de fonctionnaire d'État, et non pas de bénévole ; et 5) le relèvement de leur bourse mensuelle au niveau du salaire minimum légal.

Au fil des années, sous pression des mouvements sociaux et des mouvements de défense des droits des femmes, y compris sur le plan international, les droits sociaux des *mères communautaires* vont évoluer. En 1990, le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale concède aux *mères communautaires* l'affiliation à la sécurité sociale obligatoire pour les maladies et la maternité. En 2008, les *mères communautaires* acquièrent le droit de bénéficier du régime des retraites de l'État ; en même temps, le montant de leur « bourse » mensuelle est augmenté pour atteindre 70% du salaire minimum légal. Enfin, en 2012, la Cour constitutionnelle ordonné à l'ICBF de mettre en place un processus permettant d'octroyer aux *mères communautaires*, progressivement, et dans les plus brefs délais, l'équivalent d'un salaire minimum. La loi votée en réponse à ce jugement étant entrée en vigueur en 2014, six mois après la fin de notre travail de terrain, nous n'en avons pas observé les effets.

État des lieux des recherches sur les foyers communautaires

Le programme *foyers communautaires* et ses acteurs sociaux ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche en Colombie, dans les domaines des sciences sociales et du droit. Il s'agit notamment de mémoires de fin d'études ou de masters rédigés par des étudiants des principales universités colombiennes. Cette « littérature grise » dont les contributions peuvent être enrichissantes pour le chercheur, doit toutefois être consultée avec une distance critique aiguisée, car elle a été rédigée par des étudiants

n'étant pas encore entièrement formés à la recherche. Quelques ouvrages et articles scientifiques publiés dans des revues colombiennes de sciences sociales existent également sur le sujet. Comme ils sont peu nombreux, nous en rendrons compte conjointement avec la « littérature grise ».

Un premier ensemble de travaux adoptant le point de vue des institutions de l'État porte sur les *foyers communautaires* en tant que politique de protection de l'enfance.

Les juristes Nelly Franco de Hurtado (1990), Gustavo González Quintero et Hermann Rey (1999), Clara Inés Burbano et al. (2001) et Olga Mercedes Vinasco (2003) se penchent sur le programme *foyers communautaires* démontrant qu'il constitue une réponse de l'État à ses obligations légales en matière de protection de l'enfance. Un deuxième groupe d'auteurs de disciplines diverses (droit, sociologie, économie), analysent le démarrage et l'évolution du programme en l'inscrivant dans l'histoire politique et institutionnelle colombienne. Les pionniers de cette approche sont les économistes Florentino Malaver et Jorge Serrano (1999), qui reconstituent la genèse des *foyers communautaires* à la lumière de l'histoire institutionnelle de l'ICBF. Silvia Patiño et Miguel Cristobal (2000), quant à eux, se penchent sur l'évolution des objectifs, de la méthodologie, et de l'extension de la couverture du programme pendant la période entre 1988 à 1998. Ce premier ensemble de travaux met en relief la complexité de la situation à laquelle était confronté l'État colombien face au défi de la protection de l'enfance dans un contexte de crise sociale, politique et institutionnelle profonde et montre pourquoi l'implication des communautés apparaissait comme la seule solution possible. Une dizaine d'années plus tard, Sara Eloisa del Castillo (2009) revient sur le contexte social et politique de la mise en place et de la consolidation du programme *foyers communautaires* afin d'éclaircir les raisons de son succès et de sa longévité. Tout récemment, les économistes Raquel Bernal Salazar et Daniel Rico (2010) on évalué le rapport entre le coût et le bénéfice du programme pour l'État. Ces travaux plus récents font valoir que les *foyers communautaires* favorisent le développement social des communautés les plus démunies, ainsi que pour l'*empowerment* des femmes, mais que leur objectif premier, la protection intégrale de l'enfance, est très loin d'être atteint. L'ouvrage de Jaime Benítez Tobón (1995), directeur de l'ICBF lors de la création des *foyers communautaires* et principal idéologue du programme, est un cas à part : il s'agit là non pas d'une enquête, mais plutôt d'un témoignage, riche en détails, sur la naissance et l'institutionnalisation du programme, vu de l'intérieur de l'ICBF.

Un deuxième ensemble de travaux est centré sur les *mères communautaires*.

Un certain nombre d'auteurs, notamment des travailleurs sociaux et des pédagogues, se penchent sur les pratiques des *mères communautaires* auprès des enfants, afin de les évaluer à la lumière d'un modèle pédagogique particulier (Amarís et al., 1993 ; Camargo et al., 2000 ; Cortés, 1991 ; Lascano, 1990 ; Manrique, 2009). Leonor Jaramillo (2009), quant à elle, compare les représentations de l'enfance des *mères communautaires* de Pueblo Viejo (un village situé dans le département de Magdalena) avec le modèle d'enfance retenu par la loi colombienne. Les histoires de vie des *mères communautaires* attirent également l'attention des travailleurs sociaux : Yolanda Puyana et Juanita Barreto (1988) en recueillent plusieurs dizaines auprès des *mères communautaires* de Bogotá, et Marlen Ciendua (1997) fait de même auprès des *mères communautaires* de Villeta.

Les mouvements sociaux des *mères communautaires* constituent un deuxième pôle d'intérêt pour les chercheurs. Claudia Patricia Sierra (1992) explore, à travers des entretiens menés auprès de leaders politiques, les mouvements sociaux de *mères communautaires*, qui n'ont à l'époque que quelques années d'existence. Camilo Madariaga et al. (1993) décrivent, quant à eux, le fonctionnement des réseaux sociaux des *mères communautaires* dans un quartier pauvre de la ville de Barranquilla (capitale du département d'Atlántico). Bibiana Esther Zúñiga (2001) travaille sur la transformation des rôles de genre entraînée par l'*empowerment* des *mères communautaires* au sein de leurs communautés. Plus récemment, Pascale Molinier et Luz Gabriela Arango (2010) publient un entretien réalisé avec un groupe de femmes leaders des mouvements sociaux de *mères communautaires.*

Enfin, les droits sociaux des *mères communautaires* constituent un sujet abordé à plusieurs reprises par des juristes. Henry Martín Rojas et al. (1991) mobilisent la sociologie afin d'analyser les relations conflictuelles entre les organisations naissantes de *mères communautaires* et l'ICBF, et caractérisent ce conflit comme étant clairement d'ordre juridique. Angel Libardo Herreño (1999) met en évidence l'incompatibilité qui existe entre le « contrat d'apports » et les conventions internationales ratifiées par la Colombie en matière de droit du travail. Son ouvrage demeure une référence incontournable sur le sujet. Erika Castro Buitrago (2002), Joyce Hernández Sánchez (2004) et Adriana Patricia Lozano et al. (2004) se penchent également sur la question et

concluent tous, avec Angel Libardo Herreño (1999), que les revendications des *mères communautaires* ont toute leur légitimité à la lumière de certains articles de la Constitution colombienne et des conventions internationales ratifiées par la Colombie.

Un dernier groupe d'auteurs, beaucoup moins nombreux, a réalisé des monographies sur le rôle des *foyers communautaires* dans le développement local de certains quartiers pauvres de Bogotá. C'est le cas du mémoire rédigé par l'anthropologue Ángela Lozano (1992), qui porte sur le rôle des *mères communautaires* dans la reconstruction du lien social ; le mémoire de Deyanira Rengifo (1992) traite de la mise en œuvre du programme dans le quartier de Fontibón entre 1990 et 1991, tandis que les mémoires de Martha Guzmán (1997) et de Isabel Cristina Benavides (1999), analysent le rôle des *foyers communautaires* dans le développement local d'Engativá.

Notons que tous les travaux réalisés sur les *foyers communautaires* en Colombie dissocient l'étude du programme en tant que politique publique, de l'étude de ses effets sociaux au sein des communautés bénéficiaires. Une telle dissociation s'explique sans doute, comme dans le cas des sciences sociales francophones, par le fait que l'étude de la politique publique relève du domaine du droit, tandis que l'étude des effets sociaux du programme relève des sciences sociales. Faire dialoguer les deux approches de manière féconde constitue un véritable défi. Par ailleurs, si les travaux portant sur les *mères communautaires* mettent en évidence la légitimité de leurs revendications à la lumière du droit international, ils n'éclairent pas pour autant la genèse du problème juridique qui relève non pas du domaine du droit du travail, mais du domaine des droits de l'enfant. Enfin, notons que les parents des enfants bénéficiaires, ainsi que les enfants eux-mêmes, sont les grands absents de toutes ces analyses ; pourtant, ce sont eux la population cible.

Protection de l'enfance et régulation sociale : du local au global

Cette thèse présente une enquête socio-anthropologique réalisée au sein d'une communauté de bénéficiaires du programme *foyers communautaires* à Ciudad Bolívar, un quartier pauvre du sud de Bogotá. À partir des données ethnographiques recueillies sur le terrain et de l'analyse d'un corpus de textes juridiques régissant la mise en œuvre du programme, elle se propose d'étudier les logiques du dispositif de

protection de l'enfance du niveau local au niveau global, et de mettre en place une méthode permettant de penser la protection de l'enfance avec le droit depuis les sciences sociales.

La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud (1997), revisitée et largement commentée par une vingtaine de sociologues français (de Terssac, 2003), constitue la principale assise théorique de cette thèse. Suivant Reynaud, une règle est « le plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons. La norme juridique, par exemple, permet la qualification d'un acte et lui attache certaines conséquences » (Reynaud, 1997 : XIV). La notion de régulation sociale permet de distinguer d'une part l'énoncé de la règle, et d'autre part sa réalité dans les interactions sociales : la régulation est la capacité réelle d'une règle à régler des interactions.

La théorie de la régulation sociale se prête particulièrement bien à l'analyse des problèmes soulevés dans cette thèse car elle a été développée afin de rendre compte de la situation particulière du « travail des exécutants dans la production de biens et de services » (Reynaud, 2003 : 104). Le cœur de notre analyse porte en effet sur le travail des *mères communautaires* dans le cadre des prestations de services liés à la protection intégrale de l'enfance. Les parallèles entre la situation analysée par Reynaud et celle que nous analysons sont nombreux. Dans les deux cas, « la subordination est rigoureuse » (Reynaud, 2003 : 104) – l'ICBF surveille de près le travail des *mères communautaires* ainsi que le fonctionnement des associations de parents. « L'asymétrie cognitive est totale » (Reynaud, 2003 : 104), car l'ICBF détient la « science » de la protection de l'enfant qui relève, quant à elle, des obligations liées à la mise en œuvre de la CIDE et des recommandations des organismes internationaux sur le sujet. Dans une telle situation, comme le souligne Reynaud, il y a une forte asymétrie du pouvoir et des connaissances.

La thèse est construite de façon à rendre compte, le plus fidèlement possible, des logiques des différents acteurs concernés par ce travail de régulation : l'État, les *mères communautaires* et les parents des enfants bénéficiaires du programme. La première partie de la thèse présente la méthode de recueil de données ethnographiques et le modèle d'analyse des données de terrain. Ce dernier accorde une attention toute

particulière au contenu de la législation qui gouverne le programme. La deuxième partie analyse les logiques de l'État colombien face au défi de la protection de l'enfance qui lui est imposé par la communauté internationale (règles de contrôle). La troisième partie expose les logiques des *mères communautaires* face aux obligations en matière de protection de l'enfance qui leur sont imposées par l'État (régulations autonomes), dans leur travail quotidien auprès des enfants et dans la vie associative. Enfin, la quatrième partie met en relief la manière dont les acteurs de terrain – les *mères communautaires* et les parents des enfants bénéficiaires – négocient les règles de contrôle lorsqu'ils sont confrontés à des conflits concernant l'enfant (régulations conjointes). Afin de faciliter la lecture de notre travail, les grandes étapes du raisonnement sont reprises à la fin de chaque partie.

I. De la méthode

> « Dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, au cœur des sociétés occidentales comme au cœur des sociétés non occidentales, à la ville comme à la campagne, dans les usines ou sur les stades, l'enquête de terrain reste réglée par le projet scientifique de décrire, comprendre et comparer des logiques d'action et de représentations – et leurs systèmes de contraintes – qui ne correspondent pas a priori aux normes habituelles de l'univers personnel du chercheur, et que celui-ci doit s'apprivoiser. Ceci incite à d'innombrables malentendus. Le savoir-faire du chercheur (…) consiste au fond à ne pas succomber à ces malentendus, et à transformer, pour ses lecteurs, l'inconnu, l'exotique ou le pittoresque en du banal et du familier. »
>
> J.-P. Olivier de Sardan, 2008 : 102-103

Tout chercheur qui mène une enquête de terrain en socio-anthropologie se trouve devant un champ d'investigation qu'il doit approcher avec des outils de méthode et d'interprétation bien définis pour ne pas succomber aux « innombrables malentendus » contre lesquels met en garde Olivier de Sardan. Nous avons choisi, pour notre part, de nous en tenir de très près à deux ouvrages qui, à nos yeux, décrivent rigoureusement l'essence de l'enquête de terrain, quel que soit le contexte où celle-ci est menée : le *Guide de l'enquête de terrain* de Stéphane Beaud et Florence Weber (2003) et *La rigueur du qualitatif,* de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2008). L'approche de l'enquête de terrain présentée au sein de ces deux ouvrages structure ce chapitre méthodologique.

Nous nous basons principalement sur ces deux auteurs, et retenons quatre critères qui conditionnent la validité de la connaissance en ethnographie. Les trois premiers sont proposés par Roger Sanjek (1991) et repris par Olivier de Sardan (2008), non sans prudence, car chaque terrain est unique :

1. les théorisations de l'anthropologue se fondent sur des données de terrain fournies comme « preuves » ;
2. le lecteur est informé du « cheminement du terrain » : qui sont les informateurs et comment l'ethnologue a-t-il recueilli les informations ?
3. les décisions interprétatives, prises au fur et à mesure sur le terrain, sont explicitées.

Le quatrième critère a été énoncé par Evans Pritchard et repris par Marc Augé, puis par Olivier de Sardan :

4. l'ethnologue doit « être capable de raisonner dans la logique de ceux qu'il étudie » (Augé, 1975 : 315 ; cité dans Olivier de Sardan, 2008 : 103).

Nous nous efforcerons, tout au long de cette thèse, de respecter le plus rigoureusement possible à ces quatre critères.

Au sein de cette partie le lecteur connaîtra le « cheminement » de notre terrain. Il rencontrera nos informateurs et comprendra la place que l'ethnologue s'est faite à leur côté. Il sera informé sur la façon dont ont été recueillies les données ethnographiques. Enfin, la façon dont a émergé le modèle interprétatif des données et la place occupée par le droit au sein de ce modèle seront abordées.

1. LA SITUATION D'ENQUÊTE

En juin 2011 je suis partie explorer avec nouveau regard, un terrain que je connaissais déjà bien pour y avoir enquêté en Maîtrise (Borda Carulla, 2004) et en Master (Borda Carulla, 2006, 2007) et pour y avoir travaillé pendant trois ans dans le cadre de projets éducatifs : les quartiers pauvres de la périphérie sud de Bogotá, capitale de la Colombie. Lassée de la charge de mort, de violence et de destruction inhérente au sujet qui m'avait occupée lors de mes enquêtes ethnographiques précédentes – le déplacement forcé lié au conflit armé interne –, j'ai choisi de changer d'objet d'enquête.

Je souhaitais observer l'enfant – et notamment l'enfant en âge pré-scolaire (0-6 ans) – dans l'intimité de la vie familiale. C'est ainsi que m'est venue l'idée d'enquêter sur les *foyers communautaires* – dont, en tant que colombienne, tout comme tous mes concitoyens, je connaissais déjà l'existence. Le travail d'enquête de cette recherche a été mené lors de deux séjours sur le terrain : le premier, de juillet à septembre 2011, et le deuxième de juillet à septembre 2013 (6 mois au total).

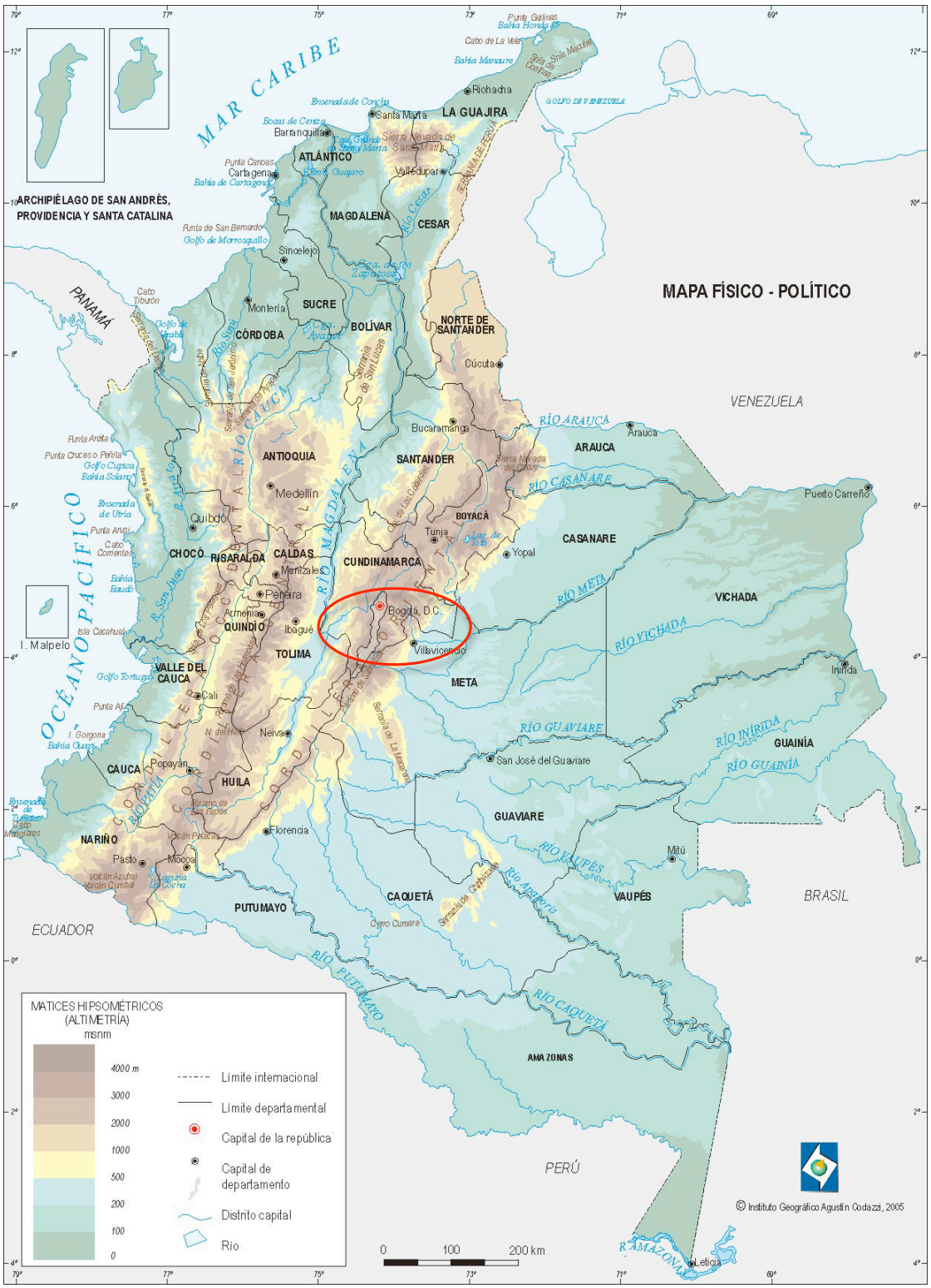
Le choix du terrain

Le lancement du programme *foyers communautaires* en 1986 s'est fait à travers la mise en place d'un projet pilote. Dix communautés faisant face à des problématiques sociales distinctes ont été choisies par le gouvernement colombien dans différentes régions du pays. Leur seul trait commun : la pauvreté et la marginalité. Un quartier de Ciudad Bolívar – l'une des vingt sous-divisions administratives de Bogotá, les *localidades* – a été parmi les élus. Choisie pour les très hauts indices de densité et de pauvreté de sa population, Ciudad Bolívar était, pour l'État colombien à l'époque, l'incarnation même du sous-développement en contexte urbain. Afin d'en comprendre les raisons, il est utile de faire un court détour par l'histoire du peuplement de la ville.

Suite aux importants exodes ruraux que connaît la Colombie depuis les années 1960, la population de Bogotá – située sur la Cordillère Orientale des Andes colombiennes, au niveau du vaste haut plateau *Cundiboyacence* qui s'élève à 2600 mètres d'altitude (voir **Figure 1, p. 34)** – a cru, tout le long des années 1980 et 1990, à une vitesse exceptionnelle. D'après les historiens Marco Palacios et Frank Safford (2002), la croissance urbaine de Bogotá aurait été, du moins jusqu'au début des années 2000, la plus accélérée de l'Amérique Latine. Ainsi, à la fin de la première décennie du 21ème siècle, environ 44 % de la population de Bogotá aurait été constituée de migrants ruraux de première génération (Romero, 2010). La plupart de ces migrants s'installent dans les périphéries du sud de la ville, dont Ciudad Bolívar.

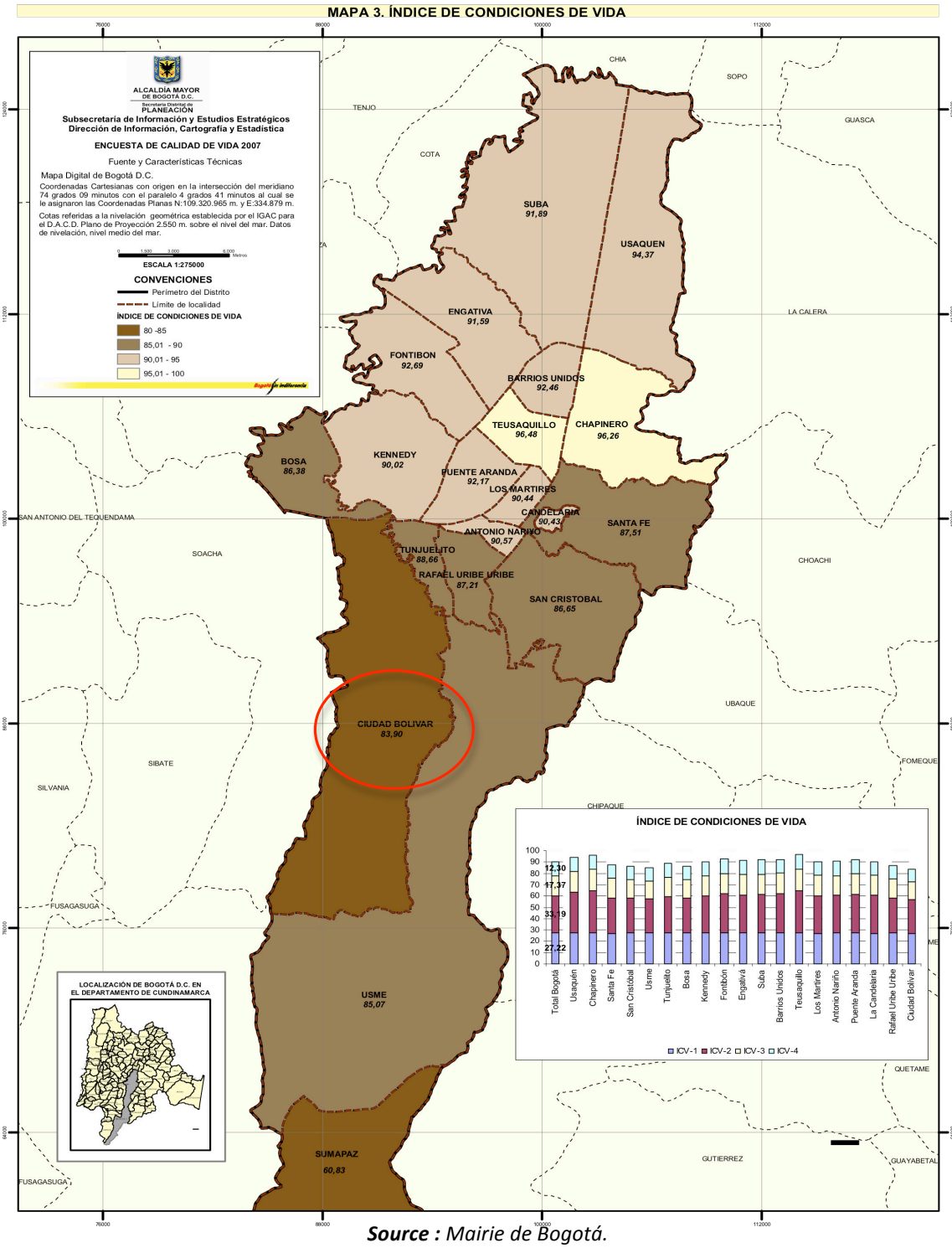
Le début du processus d'urbanisation de Ciudad Bolívar – située au sud-ouest de Bogotá – remonte aux années 1940, lorsque s'installent les premiers migrants

Figure 1 : Localisation de Bogotá sur la carte physique et politique de la Colombie.



Source : *Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2006. Les noms des départements sont indiqués en gras, en majuscules.*

Figure 2: *Localisation de Ciudad Bolívar sur la carte de Bogotá.*



Source : *Mairie de Bogotá.*

Les couleurs représentent les Indices des Conditions de Vie (ICV) dans les différentes sous-divisions administratives de la ville (localidades) en 2007. L'ICV est un indicateur de pauvreté qui prend en compte des variables concernant l'accès potentiel à des biens et de services ainsi que leur qualité, l'éducation et les ressources humaines, la taille et la composition des foyers et la qualité des constructions résidentielles. Selon l'ICV, Ciudad Bolívar – en brun foncé sur la carte – est, après Sumapaz, la division administrative la plus pauvre de Bogotá.

provenant des régions de Tolima, Cundinamarca et Boyacá. Les années 1950 voient surgir les premiers quartiers sur les zones plates ou proches de la plaine. Une deuxième vague de migrants, arrivés dans les années 1980, est à l'origine d'une croissance démographique sans précédents : en une dizaine d'années, la population de Ciudad Bolívar se multiplie par 5, passant de 50 000 à 250 000 habitants. Les nouveaux habitants s'installent dans les parties les plus hautes du territoire, sur les versants des montagnes. Constituée au départ de quartiers illégaux, ce n'est qu'en 1983 que Ciudad Bolívar est annexée officiellement à la ville de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2014).

En 2005, lors du dernier recensement national, la population totale de Ciudad Bolívar était estimée à 562 937 personnes, dont 38,9% auraient été des migrants (Banguero Lozano & Banguero de la Barrera, 2013). Par ailleurs, Ciudad Bolívar accueille, à elle seule, en moyenne 24,5% du total des *desplazados*[6] arrivant à Bogotá (Angulo González & Núñez Lozano, 2004). C'est la *localidad* de Bogotá accueillant le plus haut pourcentage de *desplazados*, suivie de loin par Kennedy qui, elle, en accueille 13,4%. Or, selon les mêmes auteurs, entre 1995 et 2002, Bogotá aurait annuellement accueilli 48 991 *desplazados*. Sachant que, selon le Département administratif national de statistiques (*Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, DANE), la croissance démographique de Bogotá pendant cette période a été de 149 353 personnes par an en moyenne, on peut en conclure que les *desplazados* représentent environ un tiers de la croissance démographique de la ville. Sachant, par ailleurs, que parmi toutes les localidades de Bogotá Ciudad Bolívar affiche, de loin, le plus haut pourcentage d'accueil de *desplazados,* on peut en conclure que les *desplazados* représentent plus d'un tiers de la croissance démographique de Ciudad Bolívar. S'ils sont loin d'être une population majoritaire à Ciudad Bolívar, il n'en reste pas moins que les *desplazados* ont joué un rôle capital dans son processus d'urbanisation[7].

[6] Sur le plan légal en Colombie, un *desplazado* est un individu ayant été contraint à migrer à l'intérieur du territoire national parce que sa vie, son intégrité physique, sa liberté ou sa sécurité se trouvaient menacées, pour des raisons directement ou indirectement liées au conflit armé interne qui accable le pays depuis désormais plus de 60 ans.

[7] Il aurait été idéal de pouvoir comparer le pourcentage de *desplazados* rapporté à la population générale de Ciudad Bolívar, au pourcentage de *desplazados* rapporté à la population générale des autres sous-divisions administratives de Bogotá. Or, les études sur le déplacement forcé à Bogotá auxquels nous avons eu accès

En 2007, l'Indice des Conditions de Vie de Ciudad Bolívar a été calculé à 83,90% : après celui de Sumapaz, c'est le plus bas de la ville (voir **Figure 2, p. 35**). Son territoire inclut quelques zones plates, mais surtout des zones pentues, sur les versants des montagnes adjacentes. Contrairement à Sumapaz, qui demeure majoritairement rurale, Ciudad Bolívar est désormais majoritairement urbaine. Un aperçu aérien de Ciudad Bolívar est présenté dans la **Figure 3 (p. 38)** : notons l'absence de planification urbaine (disposition désorganisée des maisons, rues non goudronnées, terrains vagues), notamment dans les zones plus hautes : les plus récemment peuplées, là où l'État n'est pas encore intervenu. Une grande avenue, Avenida Boyacá, relie la partie basse de Ciudad Bolívar au centre de la ville de Bogotá, atteignable en voiture ou en bus en 30 minutes environ.

En 1986, lors du lancement du programme *foyers communautaires*, Ciudad Bolívar fait donc officiellement partie de la ville de Bogotá depuis trois ans seulement. Les années 1980 ayant été parmi les plus sanglantes dans l'histoire récente du conflit armé colombien, sa population, fondamentalement d'origine rurale, est dévastée par la pauvreté et porte souvent l'empreinte d'un passé violent dans les campagnes ; de surcroît, elle est en pleine explosion démographique.

On comprend désormais mieux en quoi, au milieu des années 1980, Ciudad Bolívar était un véritable challenge de gouvernance aux yeux des classes dirigeantes latino-américaines (Benítez Tobón, 1995). Or, par rapport aux dix autres lieux d'implantation initiale des *foyers communautaires*, à Ciudad Bolívar ceux-ci se sont développés de façon tout particulièrement rapide et intense (Herreño Hernández, 1999). Ciudad Bolívar est, par ailleurs, le berceau des mouvements sociaux des *mères communautaires* (Sierra Pardo, 1992).

En 2011, lorsque la question du choix du terrain d'enquête s'est posée à moi, ces informations permettaient de supposer que, à Ciudad Bolívar, les *foyers communautaires* étaient désormais solidement ancrés dans la culture locale. C'est donc à Ciudad Bolívar que je me suis rendue, à la recherche de *foyers communautaires* pouvant m'accueillir en tant qu'ethnologue.

prennent la ville comme unité d'analyse et nous n'avons pas trouvé de chiffre de ce type. D'où le calcul que nous proposons.

Figure 3 : Aperçu aérien d'une partie de Ciudad Bolívar en 2011.

Crédit image *: Mairie de Bogotá.*
Ciudad Bolívar est construit progressivement par des migrants ruraux, sur les versants des montagnes adjacentes au haut plateau sur lequel est située Bogotá.

Le « pacte d'enquête » avec les mères communautaires

À l'image de sa démographie, la société bogotaine est profondément structurée par les clivages de classe : les inégalités sociales sont un facteur déterminant de la culture et des rapports sociaux. En tant que citoyenne colombienne j'appartiens à une classe sociale aisée : pour reprendre les catégories de stratification socio-économique de l'État colombien – mobilisées souvent par mes enquêtés, tout comme par la plupart des habitants de Bogotá –, le milieu social dans lequel j'ai évolué pendant une partie de

mon enfance était classé entre le *strate 4* (*moyen*) et le *strate 5* (*moyen-haut*), sur une échelle de 6[8].

Mes efforts de camouflage vestimentaire sur le terrain étaient certes utiles afin d'assurer ma sécurité lorsque je circulais dans les rues, mais cela ne suffisait pas à masquer mon identité de classe lorsque j'interagissais avec les gens : mon nom de famille, mon accent, ainsi que le fait d'avoir fait des études à l'étranger sont des informations suffisantes pour qu'un interlocuteur me situe au niveau moyen-haut de l'échelle sociale. En effet, lorsque je rencontrais quelqu'un pour la première fois sur le terrain, il avait le réflexe de m'appeler « *Doctora* » (docteure). À Bogotá, ce terme est couramment employé pour s'adresser à une personne placée plus haut dans l'échelle sociale. Par exemple, une secrétaire appellera ainsi son supérieur ; une femme employée pour faire du travail ménager dans une résidence privée s'adressera ainsi au maître de la maison où elle travaille. Mais une relation hiérarchique entre les deux personnes n'est pas nécessaire afin que l'une d'entre elles mobilise ce terme : un vendeur ambulant circulant dans les rues d'un quartier aisé s'adressera également de la sorte à une résidente du quartier qu'il croise sur son chemin ; ou encore, en dépit du fait qu'aux yeux de l'État une *mère communautaire* est une bénévole, celle-ci appellera « *Doctora* » une fonctionnaire de l'ICBF. Celui qui emploie le mot « *Doctor(a)* » sous-entend que son interlocuteur mérite son respect et se place, d'emblée, dans une position de soumission sociale et intellectuelle.

Connaissant déjà bien ce terrain au moment du démarrage de l'enquête ethnographique, ainsi que le type de relation susceptible de se mettre en place avec mes enquêtés si je laissais agir les codes sociaux, je savais que la distance instaurée par les appartenances de classe serait le premier défi à relever lors de la construction des rapports d'enquête. Pour cette raison, une fois que la décision de mener l'enquête de terrain à Ciudad Bolívar a été prise, un seul critère a guidé ma recherche de *foyers communautaires* susceptibles de m'accueillir en ethnographe : je voulais y accéder « par le bas », et non pas en passant par l'ICBF. Cela afin d'éviter l'instauration d'un rapport d'enquête de type hiérarchique, fondé sur une relation de soumission sociale et intellectuelle, où j'aurais vraisemblablement été assimilée à une fonctionnaire

[8] Voir note 5, p. 22.

publique. Je suivais ainsi le conseil avisé d'Erwin Goffman : « on ne peut que monter au sein d'un système social. Il est impossible de descendre. Donc, s'il faut choisir un groupe, choisissez le plus bas d'abord » (Goffman, 1989)[9].

En dehors de ce critère, c'est le hasard des rencontres qui m'a dirigée vers les *foyers communautaires* dans lesquels j'ai enquêté : s'il est certes possible de choisir l'emplacement d'une enquête de terrain, « on ne choisit pas ses enquêtés », soulignent Stéphane Beaud et Florence Weber (2003 : 39). Sandra, une bonne amie issue d'une classe sociale défavorisée, m'a présenté Rut, son amie d'enfance. Lorsque nous nous sommes rencontrées, Rut était *mère communautaire* à Ciudad Bolívar depuis six ans. Elle présidait l'association de parents de *foyers communautaires* à laquelle elle appartenait. Rut (dont le nom sera, ci-après, succédé de la mention « MC-P ») a accepté volontiers de m'accueillir au sein de son *foyer communautaire.*

Il y a toujours beaucoup à faire lorsque les enfants sont présents au *foyer communautaire*, de sorte que l'ethnologue y trouve aisément sa place en se faisant déléguer des petites tâches, que ce soit auprès des enfants ou en cuisine. Au fil des échanges quotidiens et dans le cadre de ce rapport de confiance, Rut (MC-P) n'a ainsi pas tardé à me présenter d'autres *mères communautaires* qui lui étaient proches, notamment María Libia (la trésorière de l'association, dont le nom sera, ci-après, succédé de la mention « MC-T »), Myriam, Isabel et Lucila (dont les noms seront, ci-après, succédés de la mention « MC »). Elles m'ont ouvert les portes de leurs foyers ainsi que de leurs vies.

Une condition, cependant, implicite au début, a été formulée explicitement lorsqu'elles ont compris que leurs propos étaient susceptibles d'être rendus publics : l'anonymat, notamment vis-à-vis de l'ICBF, inscrit au registre de notre « pacte d'enquête » (Béliard & Eideliman, 2008). Ces cinq *mères communautaires* resteraient mes informatrices privilégiées tout le long de l'enquête de terrain.

[9] Texte original en anglais: « You can't move down a social system. You can only move up a social system. So, if you've got to be with a range of people, be with the lowest people first. » (Goffman, 1989).

Les effets de l' « encliquage »

Une vingtaine de jours après le début du travail de terrain, Rut (MC-P) m'a proposé de l'accompagner à un rassemblement réunissant toutes les *mères communautaires* de Bogotá au Palais des sports, à l'occasion de la fête des mères. L'entrée étant réservée uniquement aux *mères communautaires*, Rut (MC-P) m'a fait entrer en me faisant passer pour l'une d'entre elles.

L'organisateur de cette rencontre était Angel Custodio Cabrera. Directeur du bureau régional de l'ICBF à Bogotá de 1991 à 1994, il a fait carrière en politique grâce au soutien inconditionnel des *mères communautaires* de tout le pays. Ma participation à ce rassemblement – qui n'était qu'un grand meeting politique déguisé en fête des mères – a été déterminante pour définir les termes de mon insertion sociale sur le terrain. En effet, j'apprendrai plus tard que l'engagement politique des *mères communautaires* était très mal perçu et explicitement découragé par les fonctionnaires de l'ICBF. Certaines *mères communautaires* préféraient donc se tenir nettement en marge de toute activité politique. Ma participation au meeting de Cabrera a certainement contribué à éveiller chez certaines une attitude de méfiance à mon égard qui a perduré tout le long de mon séjour sur le terrain. Ainsi se faisaient sentir les premiers effets de mon « encliquage » (Olivier de Sardan, 2008 : 93-94) : mon insertion sur le terrain à travers un groupe et un réseau spécifiques – celui des *mères communautaires* politisées – et mon assimilation par le groupe, malgré moi, à leur « clique ».

Comme le souligne Olivier de Sardan (2008 : 93), le biais de l'encliquage pour l'enquête « est redoutable autant qu'inévitable ». Ainsi, les termes de mon insertion sociale sur le terrain ont terminé de se cristalliser lors d'une tentative échouée de rapprochement à l'ICBF. Le « pacte d'enquête » que j'avais souscrit avec mes informatrices m'empêchait de contacter les fonctionnaires locaux de l'ICBF responsables de la supervision de l'association, au risque de dévoiler son identité. Les fonctionnaires du bureau national de l'ICBF n'ayant pas de contact direct avec le terrain, ceux-ci me semblaient plus à même de me renseigner sans pour autant compromettre mon « pacte d'enquête ». J'ai donc contacté une fonctionnaire responsable de l'évaluation continue du programme *foyers communautaires*. Elle m'a reçue dans son bureau, un espace commun partagé avec une grande équipe. Cependant, tout le long de notre échange, elle s'est montrée très méfiante à mon égard ; elle m'a interdit, par exemple, de l'enregistrer. Elle me

demandait en permanence de parler à voix basse afin que ses collègues ne nous entendent pas car, disait-elle, « ici les murs ont des oreilles ». Impossible par ailleurs de mener l'entretien que j'avais prévu : elle ne répondait pas à mes questions et elle m'interrogeait, elle aussi, à son tour.

De façon rétrospective, les objectifs de cette fonctionnaire pendant notre échange étaient clairs. En premier lieu, elle voulait savoir auprès de quelle association de parents je menais mon enquête. Il va sans dire que mon refus de lui préciser l'identité de l'association lui a fortement déplu : à ses yeux, j'avais choisi mon camp et elle me l'a fait comprendre. Deuxièmement, elle voulait savoir si j'avais un quelconque rapport avec Angel Custodio Cabrera. Ma narration – sans doute naïve et maladroite à l'époque – de ma participation au meeting politique l'a convaincue de l'absence de relations entre nous. Elle a donc fini par me confier que « les oreilles des murs » auxquelles elle faisait référence n'étaient ni plus ni moins que les « marionnettes » de Cabrera, qui fourmillaient au sein de l'ICBF et qui faisaient sa loi. Un témoignage de Yolanda Puyana – une chercheuse colombienne ayant travaillé de près avec l'ICBF tout le long de sa carrière –, publié dans la presse colombienne, va dans le même sens : le « royaume politique » (« *feudo politico », sic.*) de Ángel Custodio Cabrera, intégré par des *mères communautaires*, serait selon elle en train de faire des ravages au sein de l'ICBF[10].

À l'issue de ces événements, les *foyers communautaires* se présentaient à moi sous un nouveau jour. Bien au delà de centres d'accueil d'enfants en journée, ces derniers s'avéraient être le support d'un complexe dispositif de pouvoir, servant les intérêts de plusieurs acteurs sociaux. Comprendre les liens entre le dispositif de protection de l'enfance promu au sein des *foyers communautaires* et l'activité politique ayant lieu autour de ces derniers est devenu l'objectif principal de l'enquête.

[10] PUYANA, Yolanda. « Bienestar Familiar: más allá de los escándalos ». Razón Pública, 25 juin 2012. Consulté sur http://razonpublica.com/index.php/recomendado/3048-yolanda-puyana.html le 4 août 2015.

2. L'ESPACE SOCIAL DE L'ENQUÊTE ET LA CONSTRUCTION DE L'OBJET

L'insertion du chercheur au sein d'un ensemble social d'interconnaissance est la condition *sine qua non* de l'enquête ethnographique (Beaud et Weber, 2002 ; Olivier de Sardan, 2013). En effet, l'enquête ethnographique repose sur la combinaison de plusieurs formes de production de données, s'inscrivant toutes dans le contexte de « l'insertion plus ou moins prolongée de l'enquêteur dans le milieu de vie des enquêtés » (Olivier de Sardan, 2013 : 46), et c'est le fait que ces différents types de données aient été recueillies auprès de personnes qui se connaissent et qui interagissent entre elles qui fait qu'il est possible de les mettre en relation.

L'insertion sociale sur le terrain est également tributaire de l'espace social de l'enquête qui conditionne, en grande partie, la production des différents types de données ethnographiques. Le premier espace social d'exploration ethnographique a été une association de parents d'enfants pris en charge à la journée dans des *foyers communautaires*.

L'association « Petits anges du quartier »

Rut (MC-P) présidait, depuis deux ans, l'association de parents *Petits anges du quartier*, dont faisait partie son *foyer communautaire*, ainsi que ceux de María Libia (MC-T), Myriam, Isabel et Lucila (MC). Nous avons renommé l'association afin de préserver l'anonymat des enquêtés, mais nous avons tenu à respecter le registre syntaxique communément mobilisé pour nommer les associations de parents de *foyers communautaires* sur place : souvent, un terme faisant référence à l'enfant par le biais d'une allusion à une figure évoquant la pureté morale (« anges », « chérubins », « bâtisseurs de paix », etc.) ou l'intelligence (« petits génies ») ; et une référence au quartier dans lequel se trouve l'association.

Rappelons que les associations de parents des *foyers communautaires* sont les structures responsables de la mise en œuvre du dispositif de protection intégrale de l'enfance sur le terrain. En 2011, lors de mon arrivée sur le terrain, l'association *Petits anges du quartier* existait depuis une vingtaine d'années. Elle regroupait 17 *foyers communautaires*, dont 12 *foyers familiaux*, 4 *foyers FAMI*, et un *foyer multiple*. Il s'agit là

des différentes modalités de *foyers communautaires* existant en 2011, qui seront décrites en détail **page 104 (Tableau 1).** Tous les *foyers communautaires* de l'association se trouvaient dans le même quartier, à quelques minutes de marche seulement les uns des autres.

Le nombre exact de membres officiels de l'association était difficile à établir car il fluctuait en permanence. Des enfants étaient retirés des *foyers communautaires*, d'autres les rejoignaient, certains enfants avaient un seul parent (le plus souvent, leur mère), d'autres en avaient deux. Cependant, il était possible de se faire une idée du nombre minimum de membres officiels à travers un calcul simple :

- chaque *foyer familial* doit accueillir au moins 12 enfants, dont les parents sont membres de l'association[11] ; en supposant que chaque enfant ait seulement un parent, cela fait 144 membres ;
- chaque *foyer FAMI* doit accueillir au moins 15 femmes enceintes ou allaitantes, qui sont considérées comme étant membres de l'association[12] : cela fait 60 membres ;
- quant au *foyer multiple*, il regroupe 8 *foyers familiaux* au sein d'une même structure ; en supposant, encore une fois, que chaque enfant ait seulement un parent, cela fait 96 membres.

En 2011, l'association *Petits anges du quartier* regroupait donc, officiellement, au moins 300 parents d'enfants bénéficiaires du programme *foyers communautaires* et 17 *mères communautaires*.

Comme pour toutes les associations de parents des *foyers communautaires*, l'ICBF versait mensuellement à l'association les fonds permettant de faire fonctionner chaque foyer (achat de nourriture pour les enfants, achat du matériel pédagogique). Un

[11] Le Décret présidentiel N° 1490 de 2008, prévoit que le nombre d'enfants devant être pris en charge au sein d'un *foyer familial* est minimum 12, maximum 14. L'Accord N° 50 de 1996, édicté par l'ICBF, « par lequel sont définies les lignes directrices pour la clôture et la réinstallation des Foyers Communautaires de Bien-être », toujours en vigueur en 2011, prévoit par ailleurs qu'une *mère communautaire* qui en accueille moins risque la mise sous surveillance et, éventuellement, la clôture de son *foyer communautaire*.

[12] Ceci est établi au sein de la Résolution 680, édictée par l'ICBF, « par laquelle sont déterminées les procédures et les coûts de la modalité FAMI du programme Foyers Communautaires de Bienêtre ».

complément alimentaire en poudre fabriqué par l'ICBF, la *Bienestarina*[13], était distribué mensuellement aux familles des enfants inscrits aux foyers. Des crédits destinés à l'amélioration de leur logement avaient été accordés à plusieurs *mères communautaires*. Des fonctionnaires du bureau local de l'ICBF assuraient l'évaluation du fonctionnement des *foyers communautaires* de l'association. Ce suivi se structurait autour de visites non annoncées aux *foyers communautaires*, ayant lieu plusieurs fois par an pour chaque foyer ; d'un suivi mensuel des dépenses engagées par l'association notamment en termes d'achat d'aliments ; d'un suivi mensuel des créations des enfants lors des « espaces pédagogiques » organisés au quotidien au foyer ; et d'un suivi semestriel des courbes de croissance et des carnets de vaccination des enfants. Trois fonctionnaires du bureau local de l'ICBF, situé à proximité du quartier, assuraient ce suivi : une superviseure technique, une superviseure financière, et une nutritionniste. Il va sans dire que, afin de respecter mon « pacte d'enquête » avec les *mères communautaires*, je devais me tenir à l'écart de ces fonctionnaires.

Au cœur des rapports de voisinage

La **Figure 4 (p. 46)** présente un aperçu aérien d'une rue de Ciudad Bolívar. Notons les caractéristiques de l'habitat typique du quartier : des résidences de plusieurs étages, construits l'un après l'autre au fil des années, au fur et à mesure que les propriétaires en ont les moyens financiers. Afin de gagner de l'espace habitable, les étages supérieurs sont systématiquement plus grands que les étages inférieurs. En règle générale, l'étage supérieur est utilisé en tant que demeure des propriétaires. Quant aux étages inférieurs, ils sont le plus souvent mis à profit de diverses manières afin de générer des revenus supplémentaires pour la famille. Louer le rez-de-chaussée à des fins d'habitat en est une : cette modalité de cohabitation, dans laquelle le groupe domestique propriétaire de la maison partage une partie de l'espace vital avec ses locataires, est connue en Colombie sous le nom de *inquilinato.* La plupart des parents membres de l'association *Petits anges du quartier* étaient locataires selon ce schéma. La mise en place d'un *foyer communautaire* est une autre façon de mettre à profit l'étage

[13] La *Bienestarina* est une formule à base d'un mélange de farines de céréales, de soja et de lait en poudre, enrichi de vitamines et de minéraux. Voir notamment ICBF (2009).

inférieur d'une maison : c'est au premier étage de leur maison familiale que la plupart de *mères communautaires* de l'association tenaient leur *foyer communautaire*.

Figure. 4 : Aperçu aérien d'une rue de Ciudad Bolívar.

***Crédit image** : EFE.*

Ainsi, au sein de l'association *Petits anges du quartier*, une différence sociale marquée, très facilement repérable par un observateur externe, existait entre les *mères communautaires* et les parents des enfants bénéficiaires : les unes étaient, pour la plupart, propriétaires, et les autres étaient, pour la plupart, locataires. Les *mères communautaires* ayant servi dans le programme pendant un certain nombre d'années avaient bénéficié de crédits destinés à l'amélioration de leur habitat. Elles en avaient fait bon usage : leurs maisons étaient, de loin, parmi les plus grandes et les plus belles du quartier.

L'association *Petits anges du quartier* s'est avérée être une unité sociale se prêtant particulièrement bien à la réalisation d'une enquête ethnographique, car la vie associative était très riche en interactions. Au quotidien, chaque *foyer communautaire* était un lieu de rencontre entre les enfants, leurs parents, les *mères communautaires* et les fonctionnaires. Par ailleurs, des réunions rassemblant toutes les *mères communautaires* de l'association s'y tenaient au moins une fois par semaine. C'est pendant ces réunions que se prenaient les décisions concernant l'administration de l'association. Rut (MC-P) avait des bons rapports avec toutes ses collègues et elle a fait en sorte que ma présence aux réunions hebdomadaires soit tolérée. En marge de ces réunions hebdomadaires, les *mères communautaires* se retrouvaient entre elles plusieurs fois par semaine de façon informelle, toutes ensemble ou bien par petits comités. Elles s'appelaient plusieurs fois

par jour et certaines se rendaient visite au quotidien. Leur assiduité aux réunions et la fréquence de leurs rencontres était remarquable.

Tout aussi remarquable était l'absence totale des parents des enfants bénéficiaires des réunions d'administration de l'association – dont ils étaient, pourtant, au même titre que les *mères communautaires*, des membres à part entière. Voyons comment s'explique cette différence.

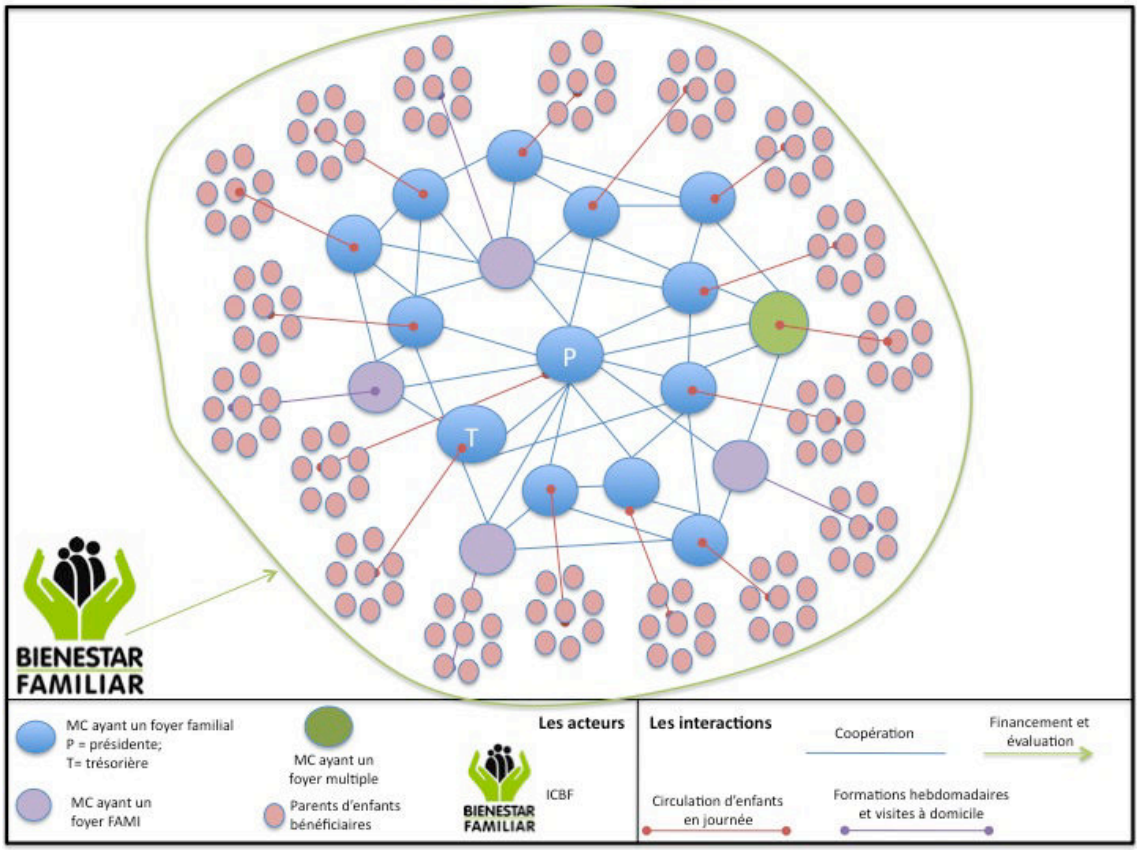
Les groupes stratégiques face à la régulation

La **Figure 5 (p. 48)** met en scène les interactions entre les différents acteurs que composaient l'association *Petits anges du quartier* entre 2011 et 2013. Les 17 *mères communautaires* de l'association étaient unies par de liens forts de coopération. Quant aux 300 parents des enfants bénéficiaires, ils interagissaient très peu entre eux. Leurs interactions avec les *mères communautaires* se structuraient notamment autour de la circulation de leurs enfants entre leur résidence familiale et le *foyer communautaire* en journée, pour le cas des *foyers familiaux* et du *foyer multiple* ; et autour de séances hebdomadaires de formation pour les mères et leurs bébés, ainsi que des visites domiciliaires, dans le cas des *foyers FAMI*. Tout le long du déroulement du travail de terrain, la présidente (représentée par la lettre « P » sur le schéma) et la trésorière (représentée par la lettre « T ») de l'association étaient toutes les deux des *mères communautaires* ayant des *foyers familiaux*. En tant que représentante légale de l'association, Rut (MC-P) assurait la communication directe avec les fonctionnaires de l'ICBF. María Libia (MC-T) gérait les comptes de l'association.

Quelques mois d'observation participante ont suffi pour constater qu'au sein de l'association *Petits anges du quartier*, contrairement à ce qui était préconisé par la loi, les *mères communautaires* étaient les maîtresses de la vie associative. Les parents des enfants ne se connaissaient pratiquement pas entre eux. Ils ne participaient que très marginalement aux espaces d'interaction de l'association et toutes les instances décisionnelles étaient monopolisées par les *mères communautaires*. Un observateur n'ayant pas connaissance des normes juridiques régissant le programme *foyers communautaires* se serait cru au sein d'une association de *mères communautaires* – et non pas au sein d'une association de parents des *foyers communautaires*.

La problématique de l'attitude des acteurs face aux normes juridiques régissant le fonctionnement de l'association apparaissait ainsi comme étant déterminante afin de comprendre les interactions : comment expliquer ce décalage flagrant entre la norme juridique et les pratiques ? Quelles conséquences ce décalage avait-il pour la mise en œuvre du dispositif de protection de l'enfance prévu dans le cadre des *foyers communautaires* ? Nous plongions ainsi de plein pied dans la problématique de la régulation.

Figure 5 : Acteurs et interactions au sein de l'association *Petits anges du quartier* entre 2011 et 2013.



Source : *observations de terrain.*

Face à la question de la régulation, deux « groupes stratégiques » se dessinaient clairement au sein de l'association : celui des *mères communautaires* et celui des parents des enfants bénéficiaires. Un « groupe stratégique » est « une agrégation d'individus qui ont globalement, face au même 'problème', une même attitude, déterminée largement par un rapport social similaire à ce problème (il faut entendre ici 'rapport

social' au sens large, qui peut être un rapport culturel ou symbolique comme politique ou économique) » (Olivier de Sardan, 2008 : 81). Contrairement aux catégories de la sociologie classique (comme par exemple, les classes sociales), la composition d'un groupe stratégique n'est pas figée et varie selon les problèmes considérés. Ainsi, poursuit Olivier de Sardan, « la notion de groupe stratégique est essentiellement d'ordre empirique. Elle suppose simplement que, dans une collectivité donnée, tous les acteurs n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes représentations, et que, selon les 'problèmes', leurs intérêts et leurs représentations s'agrègent différemment, mais pas n'importe comment » (Olvier de Sardan, 2008 : 81). Voyons en détail quelles sont les caractéristiques sociologiques de chacun de ces groupes stratégiques.

Arrêtons-nous d'abord sur les parents. Au sein de l'association, ceux-ci interagissaient très peu entre eux. Pour la plupart, ils ne se connaissaient même pas. C'était donc un groupe dépourvu de cohésion et de capacité de mobilisation collective. Or pour qu'un corps social prenne forme et s'érige en acteur, sa mobilisation sur la scène collective (Groux, 2003) ou, en d'autres termes, la concrétisation d'un projet partagé (Reynaud, 1997), est une condition nécessaire. En d'autres termes, comme le souligne le sociologue Yves Lichtenberger, « une communauté de situation, caractérisée par des propriétés structurelles communes, ne constitue pas en soi une communauté sociale » (Lichtenberger, 2003 : 53). Ainsi, au sein de l'association *Petits anges du quartier*, les parents des enfants bénéficiaires n'étaient pas des acteurs sociaux.

Cependant, face au travail de régulation, les parents étaient bel et bien des acteurs individuels à part entière. Un lien d'interdépendance reliait en effet chacun de ces individus à une *mère communautaire* : chaque parent avait besoin de la *mère communautaire* afin de garder ses enfants en journée (aucune autre alternative ne s'offrait à eux) ; à son tour, chaque *mère communautaire* avait besoin des parents afin de s'assurer un revenu mensuel (se retrouver d'un jour à l'autre avec un enfant en moins, c'était aussi courir le risque de se faire clôturer son *foyer communautaire*[14]). Ce lien d'interdépendance unissant chaque parent à une *mère communautaire* faisait que, même si ceux-ci n'étaient pas des acteurs sociaux, ils étaient entièrement pris dans le travail de régulation au sein de l'association en tant qu'acteurs individuels.

[14] Voir note 11, p. 44.

Contrairement aux parents, les *mères communautaires* étaient des acteurs sociaux à part entière face au travail de régulation. La cohésion du groupe, de par sa capacité d'action collective au sein de l'association, était remarquable. Celle-ci tenait sans doute partiellement à la stabilité du groupe de *mères communautaires* par rapport à celui des parents. En effet, la composition du groupe de *mères communautaires* fluctuait très peu dans le temps. Rappelons que la législation prévoit que l'affiliation à une association de parents dépend, pour les parents, de l'inscription d'un enfant à un *foyer communautaire.* Or, un enfant ne peut rester plus de 6 ans dans un *foyer communautaire*. De plus, chez les parents – des jeunes couples ou des mères célibataires – les déménagements sont fréquents, en fonction des opportunités de travail, des opportunités de scolarisation des enfants plus âgés, des opportunités de se loger pas cher et dans des conditions pas trop mauvaises, de l'évolution des conditions de sécurité dans le quartier… Par ailleurs, les parents testaient souvent plusieurs *foyers communautaires* avant d'en trouver un qui les satisfasse. Ainsi, rarement la même *mère communautaire* gardait-t-elle un enfant depuis sa naissance jusqu'à ses six ans.

Quant aux *mères communautaires*, une fois que leur candidature était proposée par les membres de l'association et approuvée par l'ICBF, elles quittaient rarement l'association. Inversement, dans la mesure où le nombre de *foyers communautaires* par association est limité légalement à 25[15], l'admission d'une nouvelle *mère communautaire* nécessite le départ d'une de ses membres. Par ailleurs, afin de fonder un *foyer communautaire*, il faut être propriétaire d'une maison disposant de suffisamment de place pour accueillir une quinzaine d'enfants : seules les femmes ayant déjà vécu un certain nombre d'années dans le quartier et se trouvant au sein d'un couple stable disposent d'une maison avec ces caractéristiques. En effet, dans ces quartiers où règnent la pauvreté et le déracinement, une maison est l'œuvre d'une vie et, le plus souvent, le résultat d'un effort de couple qui s'étend dans la durée. Même s'il existe des exceptions, la plupart des *mères communautaires* sont donc des femmes ayant déjà élevé leurs propres enfants et ayant fondé un couple suffisamment stable pour leur permettre de construire une grande maison avec toutes les finitions requises. De plus, comme nous le verrons plus loin, une fois admise au sein d'une association, une *mère communautaire* a tout intérêt à garder son foyer le plus longtemps possible.

[15] ICBF, *Acuerdo 21 de 1996* et ICBF, *Resolución 776 de 2011.*

Un dernier élément explique la forte cohésion du groupe des *mères communautaires* et la faible cohésion du groupe des parents : les parents travaillent, pour la plupart, loin du quartier où ils habitent (voire à une ou deux heures de les transports en commun), alors que presque toutes les activités des *mères communautaires* (hormis certaines formations prévues par l'ICBF) se déroulent dans le quartier. Ainsi, en marge de la prise en charge des enfants en journée, la vie associative des *mères communautaires* se structure autour d'une multiplicité d'activités exploitant systématiquement les réseaux du quartier : distribuer parmi les membres de l'association les ressources matérielles mises à disposition par l'ICBF (*Bienestarina* et matériel pédagogique) ; réunir les preuves permettant de justifier auprès de l'ICBF la bonne utilisation des ressources financières de l'association ; faire des courses de nourriture pour les enfants ; délivrer des formations aux parents sur des sujets en lien avec la nutrition, la santé publique, l'éducation des enfants, la gestion de la vie familiale, lorsque l'ICBF le demande ; trouver des assistantes afin de les remplacer au foyer en cas d'absence et/ou les aider au quotidien. Contrairement aux parents, les *mères communautaires* nourrissent ainsi au quotidien leurs rapports de voisinage.

Notons que Madariaga et al. (1993) ont déjà observé ce même phénomène chez les *mères communauaires* d'un quartier populaire de Barranquilla (ville capitale du département d'Atlántico) : tout comme sur notre terrain, la fréquence de leur contact avec les membres du voisinage fait que les *mères communautaires* sont le nœud des réseaux sociaux du quartier, et les parents des enfants bénéficiaires sont peu présents dans les interactions.

Retenons donc que face au travail de régulation au sein de l'association, le groupe stratégique des parents et celui des *mères communautaires* se distinguent sur un point crucial : les *mères communautaires* sont des acteurs sociaux, alors que les parents des enfants bénéficiaires sont des acteurs individuels.

3. LE RECUEIL DES DONNÉES ETHNOGRAPHIQUES

Observer les décalages entre la norme juridique et la pratique

Le propre de la démarche anthropologique est l'immersion du chercheur « dans le registre de la communication banale » (Olivier de Sardan, 2008 : 51), sa participation aux interactions quotidiennes parmi les acteurs locaux. En tant que support de l'enquête, l'association *Petits anges du quartier* m'a donné accès à un certain nombre d'espaces sociaux permettant d'observer « des séquences sociales nettement circonscrites » (Olivier de Sardan, 2008 : 47) que je décrirai par la suite.

Les *foyers communautaires* étaient les principaux espaces d'interaction entre les membres de l'association. Pendant mes deux séjours sur le terrain, je passais mes journées principalement au sein du *foyer communautaire* d'une de mes cinq informatrices principales. Rappelons que la prise en charge des enfants se fait au sein d'une résidence familiale spécialement aménagée à cette fin, en général au premier étage d'une maison qui en compte deux ou trois. Chaque *mère communautaire* doit disposer chez elle d'une pièce de 14 mètres carrés minimum, de toilettes destinées exclusivement à l'usage des enfants, et d'une cuisine suffisamment grande et bien équipée pour préparer des quantités de nourriture considérable au quotidien ; le tout, entièrement carrelé et peint[16]. Lors de l'ouverture d'un *foyer communautaire*, l'ICBF équipe la *mère communautaire* avec des chaises, des tables, de la vaisselle pour enfants, des jouets et du matériel didactique.

Mes observations des séquences sociales au sein des *foyers communautaires* avaient pour objectif principal de repérer les écarts entre la norme juridique et la pratique : leur fonctionnement est en effet assez précisément réglementé par l'ICBF. En journée, pendant que les enfants étaient présents au foyer, il était possible d'observer des interactions parmi différents types d'acteurs. J'ai prêté une attention particulière aux interactions dont l'enjeu était l'encadrement des enfants. Il était possible d'en distinguer quatre types :

[16] Dans ces quartiers beaucoup de maisons ont le sol en terre et les murs en béton, sans aucun revêtement.

1) Les interactions entre les *mères communautaires* (ou leur assistante) et les enfants qu'elles avaient en charge : ici j'ai été attentive aux « pédagogies diffuses », définies par Gérard Lenclud (2003) comme étant des actions improvisées ou préméditées, exercées de façon directe ou indirecte par l'adulte sur l'enfant, moyennant des gestes, des regards, des paroles ou des contacts corporels, qui contiennent, en code, les comportements et les savoirs pratiques et intellectuels valorisés par le groupe. Les pédagogies diffuses pouvaient être mises en perspective avec le modèle pédagogique proposé dans le cadre du programme.
2) Les interactions entre les *mères communautaires* et leur assistante : dans ce cas, il a été intéressant de noter qui faisait quoi et selon quels critères la *mère communautaire* déléguait des tâches – ou pas – à son assistante. Bien que l'assistante de la *mère communautaire* soit une figure prévue par la législation, son rôle précis n'est pas réglementé. Ceci étant, la délégation de la prise en charge des enfants à un tiers constitue un motif de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire*. Il était donc question ici de comprendre comment les *mères communautaires* raisonnaient face à ces contraintes.
3) Les interactions entre les *mères communautaires* et les parents des enfants : celles-ci avaient lieu le matin, lorsque les enfants étaient déposés au foyer, et en fin d'après-midi, lorsque ceux-ci venaient les chercher. Il s'agissait là de temps d'interaction très courts. Les échanges entre les *mères communautaires* et les parents portaient presque systématiquement sur l'enfant – qui était bien sûr présent. L'enjeu était alors de relever les exigences des *mères communautaires* vis-à-vis des parents à propos de leur enfant et, inversement, celles des parents à l'égard des *mères communautaires.* Les textes juridiques abondent en prose concernant les obligations de la communauté et de la famille auprès des enfants. L'enjeu ici était de comprendre lesquelles, parmi toutes ces règles, avaient un véritable effet de régulation, et pourquoi.
4) Les interactions entre les membres du groupe domestique du *foyer communautaire* autres que la *mère communautaire*, et les enfants. Ici j'ai prêté une attention particulière aux interdits posés par les *mères communautaires* aux autres membres de leur groupe domestique lorsque les enfants étaient présents. Des cas de maltraitance d'enfants par des membres du groupe domestique de la *mère communautaire* s'étant déjà présentés dans le passé, l'ICBF a légiféré sur la

question et une véritable politique de prévention a été mise en place. L'enjeu était alors de saisir la portée régulatrice de cette politique de prévention.

Dans l'après-midi, lorsque les enfants quittaient les *foyers communautaires*, ceux-ci devenaient le lieu d'interaction *des mères communautaires* entre elles. Ces interactions étaient de deux types :

1) des réunions informelles entre certaines *mères communautaires* de l'association, qui se rendaient visite et échangeaient devant la porte de leur foyer, ou alors à l'intérieur autour d'un café (rappelons qu'elles étaient toutes voisines) ;
2) des réunions de toutes les *mères communautaires* de l'association, convoquées par la présidente, qui se tenaient au moins une fois par semaine, chaque fois dans un *foyer communautaire* différent.

Au sein des espaces d'interaction entre *mères communautaires* se prenaient collectivement des décisions concernant la gouvernance de l'association. En observant ces interactions, le premier axe d'analyse était de savoir dans quelle mesure la stratégie de gouvernance opérant au sein de l'association correspondait à ce qui était préconisé par la loi, et pourquoi. Le deuxième axe d'analyse concernait les logiques décisionnelles : dans quelle mesure la protection de l'enfance – qui est, sur le principe, la raison d'être des associations – était un critère effectif de gouvernance ?

Au fil de ma participation à la vie associative, d'autres opportunités d'observation participante, en dehors des *foyers communautaires*, se sont présentées à moi. Parmi ces espaces, ma participation, en juin 2011, au meeting politique déjà évoqué, organisé à Bogotá par Angel Custodio Cabrera, réunissant des milliers de *mères communautaires* de Bogotá, mérite d'être mentionné. Ma participation à ce meeting m'a notamment permis de comprendre les logiques de l'engagement politique des *mères communautaires* en deçà des espaces associatifs.

Ces interactions seront analysées au sein de la troisième et quatrième parties de la thèse.

Entretiens auprès des mères communautaires

L'entretien est un outil indispensable pour l'ethnologue car il permet d'accéder à « des données à base de discours autochtones qu'il aura lui-même sollicités » (Olivier de Sardan, 2008 : 54). S'il n'y a pas, selon Olivier de Sardan, de technique particulière pour l'entretien dans le cadre d'une enquête de terrain, il y aurait par contre une « politique de l'entretien » qui comporterait deux axes : la consultation et l'expérience. Ainsi, l'informateur serait « tantôt un consultant sollicité sur ses connaissances, tantôt un narrateur parlant de son propre vécu, et souvent les deux » (Olivier de Sardan, 2008 : 55).

Vu ma voie d'entrée sur le terrain – une amitié commune avec Rut (MC-P) –, il était clair pour les *mères communautaires* que je n'avais, a priori, aucun lien avec l'ICBF. Cependant, il s'est avéré que Rut (MC-P) et ses amies – mes cinq informatrices principales – étaient le plus politisées. Revendiquant plus ou moins selon les cas leur affection pour Angel Custodio Cabrera – car c'est bien en termes affectifs qu'elles se référaient à leur leader – elles participaient toujours aux meetings et se démarquaient par là d'un deuxième groupe qui préférait se tenir à la marge de toute activité politique. Ma participation au rassemblement politique organisé par Angel Custodio Cabrera a sans doute soulevé des suspicions chez certaines : si je n'étais pas envoyée par l'ICBF, alors étais-je une alliée de Cabrera ? Pour celles qui doutaient de ma neutralité politique, se rapprocher de moi aurait été une prise de risque susceptible de mettre en péril leur carrière. Ainsi, si je partageais souvent des espaces d'interaction avec les 17 *mères communautaires* membres de l'association *Petits anges du quartier*, seul 8 d'entre elles ont accepté de s'entretenir en tête-à-tête avec moi. Les autres ont soit refusé ouvertement l'entretien, soit fait en sorte de se rendre injoignables.

Suivant à nouveau les conseils de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2008), dans tous les entretiens que j'ai menés sur le terrain, j'ai fait en sorte de rester le plus possible sur le registre de la conversation – et non pas sur celui de l'interrogatoire – afin de laisser à l'informateur une ample marge de liberté. Un « canevas » d'entretien sous forme de « pense-bête » – et non pas un guide d'entretien – incluant les thématiques mentionnées plus haut pour chaque type d'informateur, m'a guidée pendant le déroulement des entretiens.

Tableau 1 : Profil sociologique des *mères communautaires* interviewées en juin-septembre 2011.

	Prénom	Âge	Temps de service	Lieu de naissance	Âge d' arrivée à Bogotá	Nombre d'enfants*	Situation conjugale	Niveau d'études
Les « nouvelles »	**Claudia**	36	1 an	Bogotá (Cundinamarca)	-	H(13) / H(5)	mariée au père de ses enfants	baccalauréat formation sur petite enfance en cours
	Omaira	32	6 ans	Bogotá (Cundinamarca)	-	H(17) ---- F(12) / H(10)	mariée au père de ses deux derniers enfants	baccalauréat formation sur petite enfance en cours
	Rut (présidente)	40	6 ans	Bogotá (Cundinamarca)	-	F(17) / F(15) / F(13)	mariée au père de ses trois filles	baccalauréat diplômée en petite enfance
	Ana Isabel	55	6 ans	Bogotá (Cundinamarca)	-	F(36) / F(34) --- F(32) --- H(18) / F(15)	concubine du père de ses deux derniers enfants	baccalauréat (complété à 50 ans en formation de nuit) formation sur petite enfance en cours
Les « anciennes »	**Carmen Rosa**	49	10 ans	Vereda Santo Domingo, Anolaima (Cundinamarca)	8	F(25) / H(23) F(21)	concubine du père de ses enfants	école primaire (complétée à 17 ans en scolarisation de nuit)
	Myriam	42	11 ans	Muzo (Boyacá)	10	F(21) ---- H(18)/ F(16) / H(14)	mariée au père de ses deux derniers enfants	école primaire
	María Libia (trésorière)	48	20 ans	Manta (Cundinamarca)	13	F(25) / H(23)	marié au père de ses enfants	école primaire
	Lucila	72	24 ans (rejoint PAQ en 2007)	Cimacota (Santander)	32	10H (4 décédés avant l'âge de 3 ans) / 1F ---- 1H	concubine du père de son dernier enfant	école primaire

Source : données de terrain.

****** F = femme et H = homme, suivi de l'âge entre parenthèses. Les enfants sont séparés par des traits (---) lorsque ceux-ci n'ont pas le même père. **NB :** Toutes les mères communautaire interviewées tiennent un* foyer communautaire *de type* foyer familial*. Les termes « anciennes » et « nouvelles » font référence à des catégories émiques qui seront expliquées au sein de la Partie III (voir p. 144).*

Tableau 2: Profil sociologique des parents des enfants bénéficiaires interviewés en juillet-août 2013.

	Prénom	Âge	Lieu de naissance	Âge d'arrivée à Bogotá	Nombre d'enfants*	Situation conjugale	Activité professionnelle
Migrants économiques (1ère génération)	**Patricia**	30	La Uvita (Boyacá)	14	H(13) ---- H(8) / **F(5)**	concubine du père de ses 2 derniers enfants	employée à temps partiel dans un atelier de couture du quartier, tenu par une *mère communautaire* de l'association
	Flor	50	Norcasia (Caldas)	25	H(20) / F(16) → **F(3)** / H(12)	mariée au père de ses enfants	employée à temps partiel dans les cuisines d'un restaurant
	Gloria	26	Chita (Boyacá)	13	**H(5)** ---- **F(2)**	mariée au père de sa fille	employée à temps partiel pour faire du ménage dans une maison de famille, dans le nord de Bogotá
	Hector	44	La Palma (Cundinamarca)	17	**F(2)**	marié à la mère de sa fille	employé à temps plein dans une usine à ciment
	Alejandra	24	Espinal (Tolima)	15	**H(3)**	mariée au père de son enfant	femme au foyer
Migrants économiques (2ème génération)	**Luz**	33	Bogotá (Cundinamarca)	-	F(18) / H(16) / H(14) ---- H(9) / **F(3)** / **H(0,5)**	concubine du père de ses trois derniers enfants	employée à plein temps dans une entreprise de nettoyage
	Jorge	35	Bogotá (Cundinamarca)	-	H(9) / **F(3)** / **H(0,5)**	concubin de la mère de ses enfants	employé à plein temps dans une entreprise de nettoyage
	Diana	18	Girardot (Cundinamarca)	1	**F(5)** ---- **F(2)**	mariée au père de son 2ème enfant	femme au foyer
Desplazados	**Maritza**	23	Florencia (Caquetá)	16	**H(2)**	mariée au père de son enfant	employée à temps partiel dans une entreprise de nettoyage
	María	35	Coyaima (Tolima)	25	H(16) / H(15) ---- F(9) / **G(4)**	concubine du père de ses 2 derniers enfants	vendeuse ambulante dans les rues de Bogotá avec son concubin

***Source** : données de terrain.*

****** F = femme et H = homme, suivi de l'âge entre parenthèses. Les enfants sont séparés par des traits (---) lorsque ceux-ci n'ont pas le même père ou la même mère. Les enfants bénéficiaires du programme foyers communautaires sont signalés en **gras.***

Avec ces 8 *mères communautaires* j'ai mené un entretien basé sur leur expérience personnelle. Dans la mesure où les *mères communautaires* sont des bénévoles, mon objectif était de comprendre quel était l'intérêt pour elles de devenir *mères communautaires* et, une fois qu'elles l'étaient devenues, quel intérêt elles trouvaient à rester dans le métier. J'ai évité de leur poser la question directement (i.e. : « quelle a été votre motivation pour devenir *mères communautaires* ? »), car la réponse était en général la même qu'elles donnaient aux fonctionnaires de l'ICBF lors des entretiens de recrutement, à savoir l'amour du service communautaire et/ou l'amour pour les enfants. Mon but était de comprendre en quoi la *maternité communautaire* avait changé leur vie. Je leur ai donc demandé de me faire un récit de leur vie structuré autour des thématiques suivantes : 1) leur enfance et leurs rapports avec leurs parents ; 2) leur éducation formelle ; 3) leurs relations de couple et la naissance de leurs enfants, en portant une attention particulière aux configurations et reconfigurations successives de leur groupe domestique ; 4) les métiers exercés avant la maternité communautaire ; et 5) la description des événement ayant mené à leur recrutement en tant que *mères communautaires* et la façon dont ce dernier s'est effectué.

Tout comme mes informatrices principales, toutes les *mères communautaires* interviewées tenaient un *foyer familial*. Elles avaient donc toutes en commun le fait de prendre en charge chez elles, en journée, des enfants du voisinage. Leur profil sociologique est détaillé au sein du **Tableau 1 (p. 56).** Il s'agit de huit femmes âgées entre 32 et 72 ans, ayant servi entre 1 et 32 ans en tant que *mères communautaires*. Quatre parmi elles – Carmen Rosa, María Libia, Myriam et Lucila – avaient au moins dix ans de service au moment de l'entretien. Ces quatre femmes sont nées dans des zones rurales proches de Bogotá ou dans les départements environnants (Anolaima, Muzo, Manta, Cimacota). Les quatre autres – Claudia, Rut, Omaira et Ana Isabel – avaient maximum six ans de service au moment de l'entretien et elles étaient nées à Bogotá. Notons que María Libia (MC-T), en service depuis 20 ans, était le plus ancien membre de l'association, et que Claudia (MC), en service depuis un an uniquement, était la plus récente.

La plupart des *mères communautaires* interviewées tenaient leur *foyer familial* au sein d'une maison dont elles et leur conjoint étaient propriétaires et qu'ils ont construite eux-mêmes. Seul Omaira (32 ans) et Claudia (36 ans) – les plus jeunes du groupe, qui n'étaient pas encore propriétaires d'une maison avec les caractéristiques requises –,

tenaient leur *foyer familial* ailleurs que dans leur propre maison : Omaira (MC) accueillait les enfants chez ses beaux-parents, Claudia (MC) chez ses parents à elle.

Entretiens auprès des parents des enfants bénéficiaires

Lors de mon deuxième séjour sur le terrain, le « pacte d'enquête »[17] avec mes cinq informatrices principales étant déjà solidement soudé, j'ai voulu m'entretenir avec les parents des enfants qu'elles gardaient. Trois parmi mes cinq informatrices ont argumenté que c'était trop compliqué de réunir les parents car ceux-ci répondaient rarement à leur convocation, et elles n'ont pas donné suite à ma demande. Les deux autres, Isabel (MC) et Myriam (MC), ont fait en sorte de me mettre en relation avec une dizaine de parents.

Pour ce faire, Isabel (MC) a eu recours à la ruse. Elle a convoqué trois parents de son choix dans son *foyer communautaire* simultanément, en argumentant que leur présence était obligatoire par demande de l'ICBF. Précisons qu'il s'agissait de trois parents ayant eu des soucis avec cet institut dans le passé, et dont Isabel (MC) savait qu'ils se sentiraient obligés de répondre à un tel appel. Elle a tenu à assister au déroulement de l'entretien. Ensuite, elle m'a mise en contact avec trois autres parents et elle a accepté que l'entretien se tienne en privé, entre nous, à l'extérieur de son *foyer communautaire*.

Myriam (MC), pour sa part, a convoqué tous les parents de son *foyer communautaire* à une réunion qui, d'après elle, était de routine – ce qui était faux (nous l'apprendrions ensuite par les parents enquêtés). Elle m'a invitée pour que j'explique moi-même aux parents l'objectif de l'entretien en sa présence. Quatre parmi la quinzaine de parents présents ont accepté de s'entretenir avec moi. Les entretiens ont eu lieu en privé, dans leurs résidences personnelles.

Contrairement aux entretiens menés aves les *mères communautaires*, avec les 10 parents interviewés, j'ai mené des entretiens de type consultatif. Mon objectif principal était de saisir les logiques de placement de leurs enfants dans les *foyers communautaires* : comment choisit-on sa *mère communautaire* ? Dans quelles circonstances change-t-on son enfant de foyer ? Qu'est-ce qu'une « bonne » *mère communautaire* ? En abordant ces

[17] Voir page 38.

questions très concrètes, ces parents me parlaient, en filigrane, de ce que représentait pour eux leur enfant et de la façon dont ils envisageaient sa protection.

Le **Tableau 2 (p. 57)** expose le profil sociologique des dix parents interviewés (dont les prénoms seront, ci-après, suivis de la mention « PEB » s'agissant d'un père, et de la mention « MEB » s'agissant d'une mère). Certains sont employés pour faire du ménage au sein de maisons de famille, d'autres dans des entreprises de nettoyage ou au sein de petits commerces. Il y a également un ouvrier et deux femmes au foyer. À l'exception de Luz (MEB) et Jorge (PEB) – qui sont des fils de migrants nés à Bogotá – tous sont nés dans des zones rurales des départements environnant la capitale, pour la plupart dans la région andine (Girardot, La Uvita, Norcasia, Chita, La Palma, Coyaima, Espinal). Seule Maritza (MEB) est née dans la région des grandes plaines orientales (Florencia). Pour reprendre les termes de l'anthropologue et politologue colombienne Gloria Naranjo, ces migrants ne sont pas porteurs « d'identités préexistantes, d'un principe d'appartenance sociale, régionale, ethnique, politique, religieuse, idéologique ou culturelle, ni de couche sociale ou de classe (…) »[18] (Naranjo, 2001).

Quant aux motifs de leur migration en ville – ou de celle de leurs parents –, huit parmi nos dix enquêtés évoquent des raisons d'employabilité : face au manque d'opportunités dans leurs campagnes d'origine, ils sont venus à Bogotá en quête d'emploi. Deux autres – Maritza (MEB) et María (MEB) – se disent *desplazadas* : ces deux femmes ont donc été contraintes de quitter leur lieu d'origine parce que leur vie ou leur intégrité physique étaient en danger. Cette différence est essentielle car elle structure l'expérience migratoire ainsi que les termes de la resocialisation du migrant en ville : nous en tiendrons compte dans l'analyse.

Les recherches sur la migration ont mis en évidence le rôle crucial que joue le contexte de resocialisation du migrant dans la construction de son rapport au passé et de sa nouvelle identité. Le travail de l'anthropologue Liisa Malkki est tout particulièrement éclairant à ce sujet. Malkki (1995) a comparé le processus de resocialisation de deux

[18] Gloria Naranjo fait ici référence aux *desplazados*, mais cette partie de sa description est valable également pour les migrants économiques. Texte en espagnol: « La heterogeniedad del grupo creciente de desplazados obedece a la inexistencia una identidad preexistente, un principio de pertenencia social, regional, étnica, política, religiosa, ideológica o cultural, de estrato económico o de clase que identifique ese grupo social, o que provea elementos de cohesión interna desde los cuales se pueda interpretar su situación y encarar el futuro (…) » (Naranjo, 2001).

groupes de réfugiés hutu en Tanzanie ayant fui les massacres de 1972 au Burundi. Le premier groupe s'établit en masse au camp de Mishamo, le second le fait de façon dispersée dans la ville de Kigoma. Chez les réfugiés du camp, l'exode donne lieu à un processus de déconstruction, puis de reconstruction collective du monde (« *world-making* ») à partir des histoires individuelles : il en résulte un imaginaire commun que Malkki appelle « mytho-histoire » (« *mythico-history* »). Chez les *town refugees* de Kigoma, par contre, c'est une « négation de l'histoire » qui est à l'œuvre : ces réfugiés se mêlent aux résidents locaux et se donnent les moyens d'assumer, en fonction des situations, différents marqueurs identitaires locaux.

Or, tout comme pour les *town refugees* de Kigoma, pour tous nos enquêtés – ou, à défaut, pour leurs parents –, l'installation en ville s'est faite à la fois de façon dispersée et de façon individuelle pour les migrants économiques, ou par petits noyaux familiaux dans le cas des *desplazados*[19]. De surcroît, nous l'avons vu, ces migrants constituent une population culturellement hétérogène. Tout comme les *town refugees* de Kigoma étudiés par Malkki, ces migrants sont dans une logique de négation de l'histoire. C'est l'avenir – aussi incertain et insaisissable soit-il pour la plupart – qui structure leurs imaginaires.

Les procédés de recension

Sur le terrain, les procédés de recension sont ceux permettant de « produire systématiquement des données intensives en nombre fini » (Olivier de Sardan, 2008 : 66). Il s'agit là de dispositifs d'observation ciblés, structurés, en fonction de l'évolution de la problématique au fil de l'enquête. Pour le chercheur, les données ainsi recueillies

[19] Dans les grandes villes colombiennes on assiste parfois, même si le cas est rare, à des situations d'installation en masse. Par exemple, des *desplazados* ayant déjà passé trois ou quatre mois en ville s'organisent pour envahir collectivement un terrain vide et y construire leur maison, mettant parfois en place une structure d'accueil pour les nouveaux arrivants, comprenant des comités qui se spécialisent dans des tâches diverses (trouver de quoi manger, cuisiner pour la communauté, trouver accès aux services de santé). Les *desplazados* qui s'établissent dans ces communautés ont souvent plus d'information concernant leurs droits et les programmes de prise en charge qui leur sont offerts par le gouvernement, l'Église catholique et les organismes nationaux et internationaux. Ils revendiquent leur statut de *desplazados*, autant auprès de leur voisinage que des institutions (voir notamment Naranjo, 2004). Mais cette modalité d'installation est loin de concerner la plupart des déplacés en Colombie. Selon le CODHES, 79% des épisodes de déplacement ayant eu lieu entre 1997 et 1998 ont été individuels, et ce chiffre aurait augmenté à 97,5% en 2003.

jouent un rôle soit de « carte de navigation », soit de procédure de vérification d'une hypothèse. C'est au sein de ces observations systématiques « que le recueil de données 'émiques' (données discursives entendant donner accès aux représentations de acteurs autochtones) se combine au recueil de données 'étiques' (données construites par des dispositifs d'observation ou de mesure) » (Olivier de Sardan, 2008 : 67). Sur notre terrain, nous avons mis en place quatre dispositifs d'observation structurés.

Le premier a été l'élaboration de diagrammes de parenté décrivant la configuration du groupe domestique de chacune des 5 *mères communautaires* auprès desquelles nous faisions de l'observation participante. En début d'enquête, cette « carte de navigation » s'est avérée indispensable, car les groupes domestiques des *mères communautaires* étaient pour la plupart nombreux, regroupaient souvent trois générations, à partir de familles recomposées plusieurs fois autour de la mère (le père des différents enfants n'était pas toujours le même).

Plus tard dans l'enquête, nous avons mis en place des procédés de recension visant à vérifier des hypothèses de recherche. En dépit de l'évolution, au fil de l'histoire du programme, des critères de sélection des *mères communautaires*, certains sont demeurés constants. En particulier, un critère d'ordre moral a toujours été mis en avant : en 1986, lors du lancement du programme, les *mères communautaires* devaient « gagner la confiance des parents » ; en 1996, lors de la publication des premières directives pour la mise en œuvre du programme, celles-ci devaient avoir un « comportement social et moral reconnu » ; enfin, en 2011, lors de la publication des directives actuellement en vigueur, la candidate devait « être reconnue dans sa communauté pour son sens de la solidarité et ses valeurs civiques »[20]. Par ailleurs, nous l'avons vu, chaque *foyer communautaire* est un lieu privilégié d'interactions et de rencontres dans le quartier, et les *mères communautaires* sont tenues de former les parents aux différentes dimensions de la gestion d'une famille (alimentation, santé, gestion des conflits, etc.). Un *foyer familial* est, en quelque sorte, un foyer « modèle », au sens d'un référent social : ce vers quoi il faudrait que tout foyer tende, autant aux yeux de la communauté qu'aux yeux de l'ICBF.

[20] L'évolution dans le temps des critères de sélection des *mères communautaires* est présentée dans le Tableau 3, p. 101.

En deçà des discours des parents concernant le choix du *foyer communautaire* (« elle est gentille avec les enfants » ; « elle leur apprend l'anglais » ; « mon enfant aime bien y aller », etc.), je souhaitais mieux comprendre ce que ces critères voulaient dire concrètement : quelles différences y avait-il entre le cadre de vie d'une *mère communautaire* et celui des parents des enfants bénéficiaires ? Quelles étaient les caractéristiques qui distinguaient ces foyers sélectionnés des autres ? Qu'est-ce qu'un foyer « digne » d'accueillir les enfants des autres ? Dans une société où le lien social est si fragile, la stabilité du groupe domestique dans le temps y jouait-elle un rôle ?

Le dispositif de recension visant à trouver des éléments de réponse à ces questions a consisté d'abord à donner une dimension diachronique aux diagrammes de parenté décrivant le groupe domestique des huit *mères communautaires* interviewées : comment le groupe domestique de chaque *mère communautaire* avait-il évolué au fil du temps ? Lorsque la composition du ménage évoluait, qui restait, qui partait ? Comment s'inscrivait l'accès à la *maternité communautaire* dans l'histoire de ces reconfigurations successives ? En parallèle, nous avons recensé la composition des groupes domestiques des parents des enfants bénéficiaires. Lorsqu'un enfant s'inscrit à son foyer, une *mère communautaire* a l'obligation de réaliser une visite au domicile de l'enfant et de remplir une fiche destinée à l'ICBF, contenant des informations diverses dont la configuration du groupe domestique de l'enfant. Nous avons demandé à certaines de nous décrire la configuration du groupe domestique de chacun des enfants qu'elles avaient en charge. Ainsi avons-nous recensé la configuration d'une centaine de groupes domestiques d'enfants inscrits aux *foyers communautaires*.

Ces procédés de recension ont pris un temps considérable sur le terrain : il fallait reprendre rendez-vous avec chacune des *mères communautaires* ayant accepté de s'entretenir avec nous et passer plusieurs heures avec elles afin de recueillir les données. Or le temps dont je disposais sur le terrain était court. J'ai donc privilégié l'observation participante et j'ai délégué une partie de la recension de données à Mónica Cuéllar, une jeune anthropologue formée à l'Université Nationale de Colombie. Nous en avons d'abord réalisé deux en commun, à l'aide de grilles permettant d'organiser les données, puis elle a poursuivi seule mais sous ma supervision.

Les sources écrites

D'après Olivier de Sardan, dans le cadre d'une enquête de terrain, les sources écrites sont pour le chercheur « à la fois un moyen de mise en perspective diachronique et d'élargissement indispensable du contexte et de l'échelle, et à la fois une entrée dans la contemporanéité de ceux qu'il étudie. » (Olivier de Sardan, 2008 : 69).

Nous avons recueilli sur le terrain un certain nombre de documents produits par les membres de l'association *Petits anges du quartier* : la liste de *mères communautaires* de l'association (incluant leurs adresses, leurs numéros de téléphone, ainsi que le type de foyer qu'elles tenaient), les statuts de l'association, et quelques lettres écrites par Rut (MC-P) aux fonctionnaires locaux de l'ICBF afin de signaler des irrégularités dans la gestion de certains *foyers communautaires*. Nous avons pu consulter sur place les formulaires de suivie de l'état de santé des enfants que les *mères communautaires* remplissaient chaque mois afin d'envoyer à l'ICBF.

Nous avons relevé les références au programme *foyers communautaires* et/ou aux *mères communautaires* au sein des principaux journaux de la presse nationale. Le journal *El Tiempo* présente l'avantage d'avoir mis en ligne une grande partie de ses archives depuis l'année 1990, ce qui rend possible la consultation à distance. Ce journal a donc été notre principale source de presse écrite. Il s'agit du journal national ayant actuellement le plus haut taux de circulation en Colombie.

La « littérature grise » – c'est-à-dire, des documents n'ayant été ni édités ni commercialisés – a également été une source riche de données dans le cadre de cette enquête. Ce corpus incluait, notamment, les évaluations d'impact du programme *foyers communautaires* et les mémoires de maîtrise et de master d'étudiants d'universités colombiennes portant sur les *foyers communautaires* et sur les *mères communautaires*. Recenser et consulter tous ces travaux et en photocopier ou numériser les extraits les plus intéressants pour notre enquête a requis de longs séjours dans les bibliothèques des principales universités de Bogotá (Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Universidad Nacional, Universidad Externado). La plupart de ce travail a été réalisé sous ma supervision par un deuxième assitant de terrain, Santiago González, un jeune anthropologue formé également à la Universidad Nacional de Colombia.

Le programme *foyers communautaires* se matérialise dans un ensemble de normes édictées par l'ICBF depuis 1986, relevant du droit public. L'ICBF étant l'institution de l'État colombien chargée de la protection de l'enfance depuis 1968, le programme *foyers communautaires* est régi également par la normativité nationale et internationale en matière de protection de l'enfance. Les pratiques que nous observions sur le terrain étaient, du moins en partie, le résultat de la mise en application, pendant 25 ans, de ces normes. Comprendre leur contenu et les enjeux inhérents à leur mise en application était donc tout à fait crucial pour analyser les dynamiques du terrain. Une dernière source écrite consultée dans le cadre de cette enquête est donc un corpus de textes juridiques. Nous le décrivons ensuite en détail.

4. LE CORPUS DE TEXTES JURIDIQUES

La liste complète du corpus de textes juridiques consultés est présentée en **Annexe 1**. Celui-ci est composé de quatre sous-corpus :

1) tous les accords – ainsi que certaines résolutions – émis par l'ICBF, régissant la mise en œuvre du programme *foyers communautaires* de 1986 (l'année du lancement du programme) jusqu'en 2011 (l'année du début de l'enquête de terrain) ;
2) des lois et des décrets de l'État colombien portant sur le programme *foyers communautaires* et sur la protection de l'enfance ;
3) des jugements de la Cour Constitutionnelle colombienne portant sur le programme *foyers communautaires* ;
4) deux traités internationaux ratifiés par la Colombie (la Convention relative aux droits de l'enfant et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que certains documents issus de leur système de suivi pour la Colombie.

Critères de choix des textes

D'après le sociologue Arnaud Esquerre, la différence fondamentale entre une enquête juridique et une enquête sociologique s'intéressant au contenu du droit tient à la façon

dont se construit le problème juridique. En effet, au lieu de partir d'un problème juridique et faire référence aux pratiques à travers des travaux sociologiques (c'est la démarche du juriste), le sociologue fait émerger le problème juridique de manière circonscrite à partir des pratiques observées sur le terrain (Esquerre, 2014 : 34-35).

C'est pour cette raison que le « cœur » de notre corpus est constitué par les textes ayant servi d'appui à la comparaison entre les pratiques de terrain et les normes juridiques. (numéro 1 dans la liste ci-dessus). Une analyse diachronique de ces textes a été réalisée avant d'effectuer cette comparaison. En effet, le fonctionnement du programme *foyers communautaires* ayant été réglementé à plusieurs reprises depuis sa création, certaines normes n'étaient plus en vigueur au début du travail de terrain. Il était donc essentiel de déterminer d'abord les normes juridiques constitutives de ce « cœur » en vigueur en 2011, ainsi que les principaux changements normatifs introduits au fil du temps. L'analyse en question est présentée dans l'**Annexe 2.**

Quant aux textes constitutifs de la « périphérie » de ce corpus (numéros 2 à 4 dans la liste ci-dessus), ils ont été consultés et retenus en fonction des résultats de l'analyse de l'écart entre les normes juridiques et les pratiques sociales. Il s'agissait en effet d'éclairer les raisons institutionnelles ayant conduit à la mise en place de certaines règles dont le pouvoir de régulation était, de toute évidence, nul.

Typologie des discours juridiques

Notre corpus contient des textes relevant de deux types de discours juridiques : le « langage du droit » (Loiselle, 2000 : 187), c'est-à-dire les normes du droit en elles-mêmes, que Hans Kelsen (1953) a appelé les « interprétations authentiques » ; et le discours relevant du « métalangage ayant pour objet le langage du droit » (Loiselle, 2000 : 187), dépourvues de force juridique obligatoire.

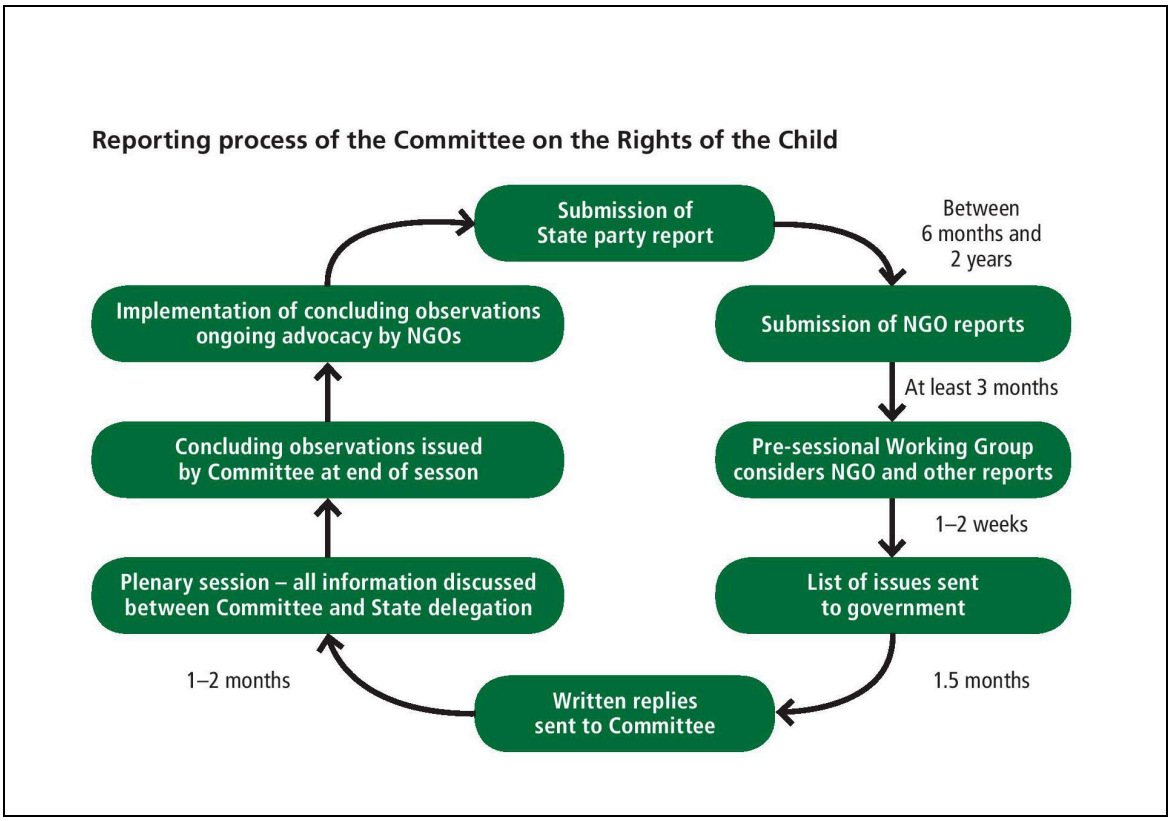
Dans la première catégorie sont regroupés, d'une part, les textes qui décrivent le contenu de la loi (accords, résolutions, lois, décrets et traités internationaux) ; d'autre part, les textes de jurisprudence (Jugements de la Cour constitutionnelle colombienne), qui traitent de la façon dont les juges se sont saisis du contenu de la loi. Ceux-ci ont un poids juridique et un caractère obligatoire.

Dans la deuxième catégorie sont regroupés les documents issus du processus de suivi des traités internationaux. Ces derniers sont des interprétations d'experts dépourvues de force juridique obligatoire. En effet, ces comités n'ont pas le statut d'une cour : contrairement aux articles des traités, les recommandations des comités ne constituent pas des obligations pour les États, mais fournissent uniquement un guide pour leur mise en œuvre. En effet, les organes de suivi des traités internationaux des droits de l'homme n'ont pas le statut d'une Cour. Cependant, ils ont un poids politique considérable, et c'est pourquoi nous les avons retenus au sein de notre corpus. Prenons l'exemple du processus de suivi de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), ratifiée par la Colombie en 1991, afin d'illustrer notre propos.

La ratification est le processus juridique par lequel un État reconnaît une convention internationale comme ayant force de loi sur son territoire national. La ratification comporte pour un État l'obligation de mettre en œuvre toutes les dispositions légales et administratives nécessaires afin d'assurer le respect des droits qu'ils contiennent sur son territoire national. Le suivi de la mise en œuvre de la CIDE est assuré par le Comité des droits de l'enfant (CDE), composé de 18 experts indépendants. Nous décrivons par la suite le processus de suivie, en nous basant sur le description réalisée par Vuckovic Sahovic et al. (2012).

Chaque État membre est tenu de soumettre régulièrement des rapports au CDE en exposant ses progrès ainsi que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la Convention. Pour sa part, le CDE peut inviter l'UNICEF, d'autres agences spécialisées de l'ONU, et/ou des ONG compétentes, à produire des rapports alternatifs pour chaque pays examiné. L'UNICEF soumet systématiquement des rapports alternatifs pour tous les pays dans lesquels il a un bureau – dont la Colombie. Le CDE examine le rapport de l'État membre et le met en perspective avec les rapports alternatifs et avec d'autres informations disponibles, que ce soit par voie d'autres organismes du système ONU ou par voie publique. Des séances au sein desquelles les États défendent leur rapport sont prévues avec les membres du CDE, avec la participation de la société civile. Le CDE émet ensuite un document appelé « Observations Finales », au sein duquel il souligne les progrès effectués par l'État en matière de mise en œuvre de la CIDE, exprime ses préoccupations concernant les points problématiques, et émet des recommandations pour y faire face. Le processus d'établissement des rapports par le CDE est schématisé au sein de la **Figure 6 (p. 68)**

Figure 6 : Processus d'établissement de rapports par le Comité des droits de l'enfant (CDE).

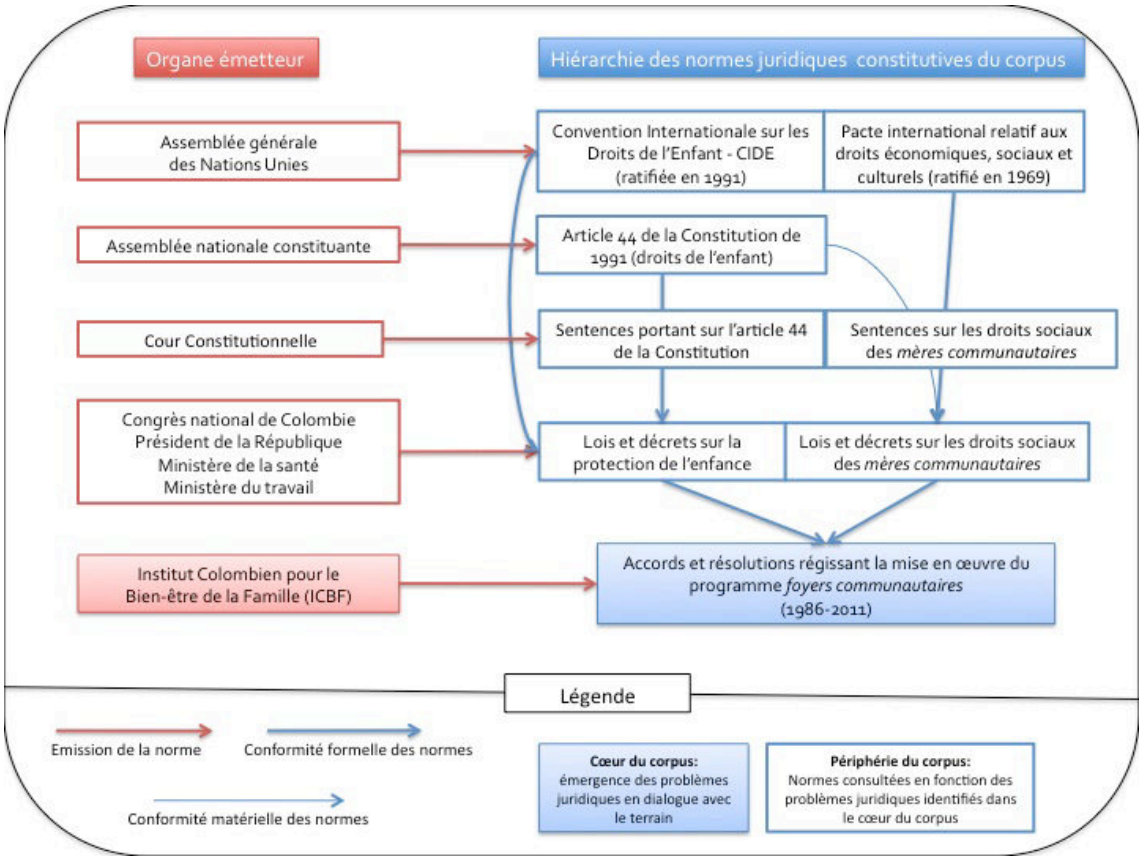


***Source** : Présentation de Maria Herczog, membre et rapporteur du CDE, dans le cadre du cours « Children at the Heart of Human Rights », Université de Genève, le 16 juin 2014.*

Les comités de suivi des traités internationaux des droits de l'homme ont également pour tâche de rédiger de manière régulière des observations générales sur des thèmes ou des articles précis du traité qui posent problème d'interprétation lors de leur mise en œuvre. Quelques-uns des commentaires rédigés par le CDE sont également inclus dans notre corpus.

La **Figure 7 (p. 69)** présente un schéma récapitulatif des textes juridiques (uniquement ceux ayant force de droit) composant le corpus, en précisant quel est l'organe émetteur. Elle rend compte également des relations hiérarchiques existantes parmi les textes retenus, selon le critère de conformité d'une norme à une norme supérieure (Kelsen : 1953). Les juristes colombiens Claudia Escobar et Marcelo Vargas (2000 : 12) distinguent deux types de relations de conformité : la « conformité formelle » et la « conformité matérielle ». Dans la relation de « conformité formelle », la norme supérieure fournit le cadre de référence général à la norme subordonnée. Dans

Figure 7: Description des textes juridiques de notre corpus, relevant du langage du droit.



***Source** : Analyse personnelle de l'auteure, sur la base de l'œuvre de Kelsen (1953) et de Escobar & Vargas (2000) .*

la relation de « conformité matérielle », uniquement certains éléments de la norme supérieure déterminent le contenu de la norme subordonnée. Ces deux types de relation de conformité sont distingués dans le schéma.

CONCLUSION : UNE SOCIO-ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Reprenons, dans les grandes lignes, les étapes de notre raisonnement au sein de cette partie.

L'enquête de terrain qui sert d'assise empirique à cette thèse a été menée à Ciudad Bolívar, un quartier pauvre de la périphérie sud de Bogotá, peuplé notamment par des migrants ruraux provenant de plusieurs régions géographiques colombiennes. L'idée

de départ était d'observer les interactions entre adultes et enfants au sein des *foyers communautaires*. Si l'emplacement de l'enquête a été choisi en fonction de l'ancrage solide du programme *foyers communautaires* depuis son lancement, c'est le hasard des rencontres qui a déterminé les individus auprès desquels nous avons enquêté. Notre insertion sociale sur le terrain s'est effectuée par l'intermédiaire de Rut (MC-P), une *mère communautaire* qui présidait une association de parents du programme *foyers communautaires*. Notre socialisation auprès de son groupe et notre participation à un meeting politique a eu deux conséquences : nous couper du groupe de *mères communautaires* voulant se tenir à l'écart du jeu politique, et nous interdire l'accès aux fonctionnaires de l'ICBF. Ces événements nous ont par ailleurs révélé que les *foyers communautaires* étaient l'assise d'un complexe dispositif de pouvoir.

L'espace social de l'enquête a été l'association de parents des 17 *foyers communautaires* présidée par Rut (MC-P), que nous avons renommée, dans un souci d'anonymat, *Petits anges du quartier*. L'observation participante a rapidement révélé que l'association était gouvernée exclusivement par les *mères communautaires ;* les parents des enfants bénéficiaires étant absents des espaces d'interaction ainsi que des espaces décisionnels. Cette situation était à l'opposé de ce qui est préconisé par la loi. Ce décalage entre la norme juridique et les pratiques nous a mis sur la piste de la problématique de la régulation sociale, susceptible d'éclairer les logiques du dispositif de pouvoir.

À partir de là, le recueil des données ethnographiques a été largement orienté en fonction de la problématique de la régulation sociale. Des observations de séquences sociales nettement circonscrites ont été menées notamment au sein de cinq *foyers communautaires* dans le but de comprendre les logiques des décalages entre les pratiques et les normes juridiques régissant les différentes activités associatives, ayant pour objectif principal la protection de l'enfance. Deux types d'entretiens ont été menés : narratifs, auprès de huit *mères communautaires,* et consultatifs, auprès de dix parents d'enfants bénéficiaires. La configuration des groupes domestiques de huit *mères communautaires* ainsi que d'une centaine de parents d'enfants bénéficiaires de l'association a été recensée. Un certain nombre de sources écrites ont été recueillies sur le terrain, dont la plus importante pour l'analyse est un corpus de normes juridiques.

C'est le terrain qui a déterminé la sélection des textes juridiques contenus dans le corpus. Le « cœur » du corpus est l'ensemble de normes qui régissent le

fonctionnement du programme *foyers communautaires* sur le terrain, permettant d'analyser les écarts entre les pratiques de terrain et la norme juridique. Les autres textes du corpus ont été sélectionnés en fonction du problème juridique issu de cette analyse. Le corpus comporte à la fois de la législation et de la jurisprudence, ainsi que certains documents n'ayant pas force de droit mais éclairant les enjeux du processus législatif.

Au vue de son objet et des méthodes qu'elle mobilise, nous pouvons dire que cette thèse propose une socio-anthropologie juridique de la protection de l'enfance. Avec Olivier de Sardan, nous retenons le terme « socio-anthropologie » pour décrire notre démarche afin de souligner que « la sociologie et l'anthropologie ont très largement en commun leurs objets, leurs postures et leurs problématiques » (Olivier de Sardan, 2013 : 37), et de revendiquer l'héritage de l'ethnologie d'une part (Franz Boas et Bronislaw Malinoswki) et celui de l'école de Chicago (Robert Park) d'autre part. Il s'agit d'une socio-anthropologie juridique dans la mesure où l'enquête de terrain a soulevé un certain nombre de problèmes juridiques qui nous ont amenés à nous intéresser également au contenu du droit. Enfin, il s'agit d'une socio-anthropologie juridique de la protection de l'enfance dans la mesure où les normes juridiques qui nous intéressent sont celles du système colombien de protection de l'enfance, qui relève à la fois du droit national public et du droit international public.

Entrons maintenant dans le vif du sujet et restituons les logiques des acteurs du programme *foyers communautaires* face au travail de régulation autour de la protection de l'enfance. Penchons-nous d'abord sur l'État colombien.

II. Logiques d'État ou règles de contrôle

« Les droits de l'enfant prévalent sur les droits des tiers. »
Article 44 de la Constitution colombienne

« Notre vision c'est les enfants, pas les mères [communautaires]. On tourne tous autours des enfants – et les mères aussi, car elles font partie de l'ICBF. Notre objectif n'est pas de mettre la mère en difficulté, mais de l'aider à comprendre ce qu'elle peut faire pour les enfants. »

Une fonctionnaire de l'ICBF

D'après Reynaud (2003 : 103), « une théorie des règles sociales qui s'interdit de les traiter comme exogènes à la relation sociale elle-même ou comme un équilibre social global doit s'intéresser à leur source et à la situation où elles se forment ». Ainsi nous nous intéresserons, au sein de cette partie, à la source des règles qui régissent la mise en œuvre du programme *foyers communautaires* sur le terrain, ainsi qu'aux processus sociaux et politiques ayant accompagné leur fabrication. Par rapport à notre terrain, il s'agit là de règles de contrôle dans la mesure où elles « instaurent une relation de subordination » (Lichtenberger, 2003 : 54) entre les fonctionnaires de l'ICBF et les *mères communautaires*, d'une part, et entre les fonctionnaires de l'ICBF et les parents des enfants bénéficiaires, d'autre part.

L'analyse de ces règles sera de nature diachronique : ce sont essentiellement les logiques inhérentes à leurs transformations au fil du temps, tout au long de l'histoire du programme *foyers communautaires*, qui nous intéressent. À cette fin, nous mettrons au centre de l'analyse qui va suivre le concept de « traduction », développé par Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys (2013). La traduction est le processus de réinterprétation

des droits de l'enfant engendré par leur réappropriation et leur codification par des acteurs institutionnels ou individuels spécifiques. Or, précisent les auteurs, la traduction n'est jamais uniquement ascendante ni uniquement descendante : il s'agit là d'un processus circulaire, « par lequel des langages de source et des langages cible interagissent constamment les uns avec les autres »[21] (Hanson & Nieuwenhuys, 2013 : 19). Le concept de traduction sert ainsi à « capturer les tensions existantes entre les formulations locales et les formulations globales des droits de l'enfant »[22] (Hanson & Nieuwenhuys, 2013 : 21).

Dans un premier temps, nous analyserons les normes juridiques ayant donné naissance au programme *foyers communautaires* à la lumière du contexte social et politique de la Colombie des années 1980 : nous montrerons en quoi le programme a constitué une réponse institutionnelle à une situation de crise sociale et politique. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur la façon dont le principe philosophique structurant du programme *foyers communautaires* a été traduit au sein de la Constitution colombienne : il s'agit là des traductions ascendantes. Dans un troisième temps, nous nous intéresserons aux traductions descendantes, qui désignent les modifications auxquelles a été soumis le programme *foyers communautaires* suite à la ratification par la Colombie de la CIDE, et qui ont été introduites afin d'assurer la cohérence de la législation nationale avec la convention. Enfin, dans un quatrième temps, l'analyse des traductions ascendantes et descendantes des droits de l'enfant permettra d'éclairer le processus par lequel une situation de violation des droits des femmes en est venue à être légitimement instituée au sein du programme *foyers communautaires*.

1. GÉRER L'URGENCE

Vers la fin des années 1970, l'État colombien est face à un défi majeur sur le plan social. Entre 1970 et 1980, le taux de croissance de la population colombienne frôle les 3%

[21] Texte original en anglais: « The translation of children's rights into practice is never solely either a top-down or a bottom-up activity, (…) but a circular process whereby source and target languages constantly engage with one another (…) » (Hanson & Nieuwenhuys, 2013 : 19).

[22] Texte original en anglais: « The 'translations' concept seeks to capture the tensions at work between global and local formulation of children's rights » (Hanson & Nieuwenhuys, 2013 : 21).

annuels. Des migrations de masse à l'interne transforment brusquement un pays foncièrement rural en un pays de villes : en deux générations seulement (de 1951 à 1991), le taux de population urbaine passe de 40% à 74% (Palacios, 2003). Avec la croissance des villes, les écarts entre les pauvres et les riches s'accentuent et des zones ségrégées de grande pauvreté, hors de la portée de l'État, se développent.

Dans ce contexte de crise, l'ICBF fait face à une problématique supplémentaire : passer d'un modèle de protection nutritionnelle et judiciaire de l'enfant à un modèle de protection intégrale. Ceci représente un défi majeur pour l'ICBF, car non seulement sa population cible – celle en situation de pauvreté – augmente vertigineusement avec la crise sociale, mais en plus, afin d'assurer la protection intégrale de l'enfance, une multiplicité de nouvelles fonctions lui sont assignées. Assumer la protection intégrale de l'enfance implique donc pour l'ICBF de s'attaquer à toutes les dimensions de la crise sociale.

Le défi de la protection intégrale de l'enfance

Afin de comprendre les enjeux du passage du modèle de protection judiciaire et nutritionnelle au modèle de protection intégrale de l'enfant, penchons-nous sur l'histoire institutionnelle de l'ICBF.

Créé en 1968 par un gouvernement soucieux de développer une politique sociale à faveur des communautés les plus démunies du pays[23], sa mission, qui a peu changé depuis, est alors de « promouvoir la protection des enfants et, de façon générale, l'amélioration de la stabilité et du bien-être des familles colombiennes »[24]. L'ICBF naît de la fusion de l'Institut National de Nutrition et de la Direction des Mineurs du Ministère de la Justice. Ces deux organes fondateurs ayant conservé pendant un certain temps après leur fusion une autonomie relative en termes administratifs, décisionnels,

[23] Il s'agit du gouvernement libéral du président Carlos Lleras Restrepo. La création de l'ICBF répond à la volonté de la Première dame de l'époque, Cecilia De la Fuente de Lleras, orpheline dès son jeune âge, de travailler pour l'enfance vulnérable. Antonio Ordóñez Plaja, médecin et Ministre de la santé sous le gouvernement de Lleras, propose alors la création de l'ICBF. En reconnaissance de son oeuvre à faveur de l'enfance en Colombie, Ordóñez Plaja sera nommé Président du Conseil d'administration de l'UNICEF de 1976 à 1977.

[24] Congrès de la République (1968). *Loi 75 de 1968*.

de politiques et de programmes, la protection nutritionnelle et judiciaire de l'enfant demeure la principale activité de l'ICBF tout le long des années 1970 (Malaver & Serrano, 1996).

En matière de protection judiciaire, s'assurer que chaque enfant colombien ait un père reconnu constitue, au départ, une priorité pour l'ICBF. En effet, au sein du même acte juridique par lequel l'ICBF est créé[25], l'État se munit de nouveaux outils permettant d'enquêter sur la paternité des enfants dits « naturels », nés en dehors de l'institution du mariage. Enquêter sur la paternité de ces enfants devient ainsi, dès 1968, une obligation pour l'État, et c'est la branche détachée du Ministère de la justice pour créer l'ICBF qui est investie de cette mission. Quant à la branche relevant de l'Institut National de Nutrition, sa mission est de fournir une alimentation complète à chaque enfant colombien en situation de pauvreté. La création en 1976 de la *Bienestarina,* un complément alimentaire en poudre[26], est la stratégie principale de l'ICBF pour répondre à ce défi. Celui-ci est encore de nous jours distribuée gratuitement aux bénéficiaires des programmes de l'ICBF et sa distribution auprès des populations demeure l'un des piliers de son action.

À la fin des années 1970, une série d'événements sur le plan international feront basculer le paradigme de la protection de l'enfance, en Colombie comme dans plusieurs pays du monde. En 1978, la Pologne soumet à l'Organisation des Nations Unies (ONU) un projet de Convention sur les droits de l'enfant. Cette initiative aboutira, onze années plus tard, à l'adoption de la CIDE par l'Assemblée générale de l'ONU. Afin de « favoriser une prise de conscience collective et d'inciter les États à agir pour la protection et la garantie des Droits de l'enfant », l'ONU déclare 1979 « *Année internationale de l'enfant* »[27]. Selon Nigel Cantwell (2011) – juriste ayant participé au processus de rédaction de la CIDE – c'est lors de cette période que le concept naissant des droits de l'enfant prend forme et se cristallise en une série de consensus sur le plan international. Avant cette date, en effet, les droits de l'enfant enveloppaient un spectre moins ample de domaines et des consensus au niveau international existaient

[25] Congrès de la République (1968). *Loi 75 de 1968.*

[26] La *Bienestarina* est une formule à base d'un mélange de farines de céréales, de soja et de lait en poudre, enrichi de vitamines et de minéraux (ICBF, 2009, 2014)

[27] http://www.humanium.org/fr/convention/genese/

seulement concernant des questions comme la santé et l'éducation. *L'Année internationale de l'enfant*, poursuit Cantwell, fut l'occasion de définir et de quantifier, pour la première fois, les problématiques liées à l'emprisonnement, à l'exploitation sexuelle et au travail des enfants.

Dès 1979, l'État colombien prend des mesures législatives allant dans ce sens. Au sein de la loi 7 de 1979 est redéfinie la notion de la protection de l'enfance. Il est désormais question de « protection intégrale », qui inclut le droit au nom et à la nationalité, à l'éducation, à la nutrition, et aux soins spéciaux pour les enfants en situation de handicap. Les droits à l'assistance médicale, à la culture, à l'activité sportive, à avoir une famille et un toit, y figurent également. Quant aux enfants âgés de 0 à 6 ans, la loi dispose qu'ils reçoivent une éducation qui stimule « leur développement psychomoteur, leur perception sensible, leur intégration sociale, et leur aptitude pour les activités scolaires ». Fournir un complément alimentaire aux enfants résidant dans les zones rurales et dans les zones urbaines de grande pauvreté devient également, avec la loi 7 de 1979, une obligation pour l'État. Un système national de protection intégrale de l'enfance, dont l'ICBF est responsable, est mis en place – du moins, sur le papier. Une réforme organisationnelle et administrative profonde de l'ICBF est entamée afin de lui permettre de répondre à ce nouveau défi.

Une solution clé en main

En 1974, l'ICBF lance un premier programme visant la protection intégrale de la petite enfance : les Centres d'Attention Intégrale à la Petite Enfance (*Centros de Atención Integral Pre-escolar* – CAIP). Ces structures de prise en charge de jour d'enfants âgés de 0 à 6 ans ont pour mission d'assurer non seulement la nutrition et la protection judiciaire de l'enfant, mais également sa santé, son éducation et sa promotion sociale. L'ICBF ne parvient cependant pas à atteindre les populations les plus vulnérables du pays avec les CAIP. L'immaturité institutionnelle de l'ICBF étant par ailleurs encore trop importante (coexistence de deux comités de direction et de trois systèmes comptables parallèles), la mise en œuvre du programme y est sérieusement entravée (Malaver & Serrano, 1996). Par ailleurs, au vue de la croissance démographique de leur population cible, les CAIP coûtent trop cher à l'ICBF : avec le budget dont dispose

l'institut, il est inenvisageable d'assurer la couverture totale des populations vulnérables.

Dans les années 1970, au sein des nouveaux quartiers populaires des grandes villes colombiennes où l'État est encore absent, apparaît une multiplicité de crèches communautaires autogérées. Le Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) prête une attention toute particulière à ces initiatives et, à partir de 1977, en soutient un certain nombre et finance l'État colombien pour qu'il les recense, les analyse et les promeuve. Ces expériences de coopération entre l'État et les communautés, très valorisées par les institutions internationales, laissent une empreinte profonde tant au sein des institutions de l'État colombien chargées de la protection de l'enfance, qu'au sein des populations elles-mêmes (Benítez Tobón, 1995) et sont érigées en modèle d'intervention.

Mesurant leur potentiel en tant qu'alternative plus économique aux CAIP, le gouvernement colombien met à profit ces initiatives locales en les soutenant financièrement et en les encadrant techniquement. Ainsi naissent, en 1986, les *foyers communautaires* : des crèches sociales cogérées par l'État et les communautés, fonctionnant au sein de maisons de quartier. Aidée d'une assistante, la maîtresse de maison prend en charge 15 enfants âgés de 0 à 7 ans et devient ainsi « *mère communautaire* » *(madre comunitaria)*. Le programme, baptisé « *Foyers Communautaires de Bien-être* » (*Hogares Comunitarios de Bienestar*), est porté par l'ICBF et se donne, au départ, deux objectifs : 1) protéger de l'abandon affectif les enfants des populations les plus pauvres du pays ; et 2) leur fournir une nutrition équilibrée afin de leur permettre de grandir en bonne santé et ainsi « devenir des adultes productifs » (Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 71).

En collaboration avec les autorités locales, l'ICBF identifie les zones de plus grande pauvreté sur l'ensemble du territoire national, afin de définir les populations cibles. Au sein de chacune des communautés bénéficiaires, des fonctionnaires se réunissent avec les familles afin de leur présenter le programme et de les motiver à y participer. Des groupes animateurs, constitués par des membres de la communauté, sont mis en place. C'est ensuite à la communauté d'assurer la mise en œuvre du programme suivant un modèle précis de participation communautaire.

Les groupes animateurs identifient le nombre d'enfants restant seuls à domicile pendant que leurs parents travaillent, ainsi que ceux étant en risque de dénutrition, afin de décider combien de *foyers communautaires* il faut mettre en place dans chaque communauté. Les parents des enfants bénéficiaires du programme constituent une association regroupant de 15 à 20 *foyers communautaires* au sein du même quartier. Une fois légalisée par l'ICBF[28], l'association administre les ressources mobilisées par le gouvernement ainsi que par la communauté pour la prise en charge des enfants et supervise la mise en œuvre du programme.

L'association identifie ensuite les femmes de la communauté voulant devenir *mères communautaires* (certaines étant déjà responsables de crèches privées). Une présélection est effectuée par l'ICBF en fonction de « leur bon caractère, leur disposition à prendre en charge des enfants, et leurs antécédents de comportement » (Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 79). Ensuite, le comité de direction de l'association effectue une visite au domicile de ces femmes afin de juger si celui-ci dispose d'un espace suffisant pour la prise en charge des enfants. Au terme de cette évaluation, une sélection finale est réalisée. Dans la mesure du possible, chaque enfant est inscrit dans le *foyer communautaire* choisi par ses parents afin de promouvoir une relation de confiance entre ces derniers et la *mère communautaire*. Rappelons que les *mères communautaires* sont bénévoles et qu'un régime contractuel tout à fait hors norme, le contrat d'apports, les lie à l'ICBF à travers l'association.

Un *comité de parents* – incluant tous les parents des enfants pris en charge par chaque *mère communautaire* – est mis en place au sein de chaque *foyer communautaire*. Chaque *comité de parents* nomme un coordinateur d'activités et trois représentants à l'assemblée de délégués de l'association. Celle-ci est alors en mesure de recevoir et d'administrer les apports financiers de l'État : une dotation initiale pour chaque *foyer communautaire*, destinée à l'achat du mobilier pour les enfants, les ustensiles de cuisine et le matériel didactique ; une dotation destinée à nourrir chaque enfant pendant sa prise en charge, ainsi que la *mère communautaire* et son assistante, suivant des menus concoctés par des nutritionnistes de l'ICBF ; des subventions pour couvrir les dépenses d'eau, d'électricité et de combustible au sein de chaque *foyer communautaire* ; et une somme

[28] Les critères nécessaires pour la création d'une association de parents des *foyers communautaires* seront précisés dans la Partie III (voir page 132).

symbolique – nettement inférieure au salaire minimum – destinée à chaque *mère communautaire* pour la prestation de ses services.

Afin « d'éviter les écueils paternalistes » (Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 90) – en d'autres termes, afin de responsabiliser les bénéficiaires – la communauté est également mise à contribution sur le plan financier. Chaque famille bénéficiaire est tenue de payer mensuellement à l'association l'équivalent de deux heures d'une journée de travail rémunérée au *prorata* d'un salaire minimum journalier. Cette somme est considérée comme étant accessible même aux plus pauvres parmi les pauvres. L'ICBF encadre et supervise l'ensemble du processus.

Le programme prévoit de mobiliser une multiplicité d'acteurs institutionnels des secteurs public et privé autour de chaque *foyer communautaire* afin d'assurer la protection intégrale des enfants bénéficiaires. Ainsi, par exemple, les autorités de santé sont mobilisées pour faire des campagnes de vaccination, ou lorsqu'un enfant bénéficiaire est malade. La *Bienestarina* – le complément nutritionnel fabriqué par l'ICBF – est distribuée à la famille de chaque enfant bénéficiaire pour qu'il soit bien nourri en rentrant chez lui. Enfin, afin d'améliorer les conditions d'accueil des enfants, des crédits permettant de rénover leur maison sont proposés aux *mères communautaires*.

Le programme prévoit, par ailleurs, un système de formation continue. Les *mères communautaires* sont formées aux fondamentaux de la puériculture, de la diététique, de l'hygiène et de la santé, moyennant des ateliers périodiques. Le Ministère de la santé, le Ministère de l'éducation nationale, le Service national de l'apprentissage (SENA), les autorités locales, ainsi que plusieurs universités publiques sont mobilisés à cette fin. À leur tour, les *mères communautaires* sont tenues de former les parents des enfants qu'elles prennent en charge. Les membres des comités de direction des associations de parents sont formés, eux, à l'administration des ressources publiques.

Les *foyers communautaires* s'avèrent être très rapidement une véritable solution clé en main. Nul besoin en effet pour l'ICBF d'investir en infrastructures, car les *foyers communautaires* fonctionnent au sein des maisons familiales construites par les membres de la communauté de leurs propres mains. Nul besoin non plus d'employer des professionnels, car les *mères communautaires* sont prêtes à fournir un travail bénévole – beaucoup le font déjà depuis des années de leur propre initiative. Les parents des enfants bénéficiaires sont motivés car, pour la première fois depuis leur

arrivée en ville, l'État se manifeste et les soutient. Grâce à la présence des enfants au quotidien au sein des *foyers communautaires*, l'ICBF peut faire en sorte qu'ils mangent à leur faim, surveiller leur état de santé, et s'assurer qu'ils sont encadrés durant la journée par un adulte. L'État remplit ainsi – du moins sur le principe – sa nouvelle obligation de protection intégrale de la petite enfance au sein des populations les plus vulnérables. De plus, le modèle de participation communautaire est exemplaire aux yeux des organismes internationaux et attire des fonds de coopération au développement ainsi que des contributions du secteur privé. Ainsi, lors du lancement des *foyers communautaires*, chaque acteur y trouve son compte.

Un modèle de développement social

Dès leur lancement, les *foyers communautaires* connaissent un succès sans précédent. En 1988 – deux ans seulement après le lancement du projet pilote ayant donné naissance au programme[29] – le gouvernement s'engage dans la création de 100.000 *foyers communautaires* pour y accueillir 1.500.000 enfants âgés de 2 à 6 ans dans les secteurs les plus pauvres du pays. Cinq ans après le lancement du programme, celui-ci couvre déjà 83% des enfants vivant en situation de pauvreté en Colombie (Castillo Cardona, Ortiz Pinilla, & Gonzalez Rossetti, 1993). Aux yeux de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, les *foyers communautaires* sont un « modèle de développement social » (Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 94)[30].

En 1990, dans le cadre du *Sommet mondial pour les enfants* tenu au siège de l'ONU à New York, la communauté internationale s'accorde sur un plan d'action énonçant des objectifs précis de développement humain à atteindre avant l'an 2000 : la « réduction d'un tiers des taux de mortalité pour les nourrissons et les moins de cinq ans, ou alors passer à un taux de 50 à 70 pour 1000 naissances vivantes, si ce nombre est le plus bas » ; « une diminution de moitié des taux de mortalité maternelle » ; et enfin, « une diminution de moitié des taux de malnutrition des enfants de moins de cinq ans »

[29] Voir p. 33 pour plus de précisions concernant ce projet pilote.

[30] À ce propos, une évaluation du programme *foyers communautaires* réalisée en 1993 par trois chercheurs colombo-italiens pour le Centre International de Développement de l'Enfant de l'UNICEF est particulièrement éclairante (Castillo Cardona, Ortiz Pinilla, & Gonzalez Rossetti, 1993).

(ONU, Département de l'information, 1997). Fort du succès des *foyers communautaires*, l'ICBF lance en 1991 une nouvelle modalité du programme afin de répondre à ces nouveaux défis : les *foyers FAMI* (Famille, Femme, Enfance). Ceux-ci visent la protection intégrale des bébés en gestation, des nourrissons et de leurs mères, ainsi que des enfants âgés de 0 à 2 ans. L'objectif est d'encourager auprès de leurs mères – ainsi que pour toutes les personnes de leur entourage responsables de la prise en charge des nouveaux-nés – des pratiques permettant de réduire la mortalité à la fois des nourrissons et des mères, notamment en matière d'hygiène et nutrition. L'encadrement est assuré moyennant des ateliers hebdomadaires ainsi que des visites mensuelles à domicile. Fidèles à l'esprit de participation communautaire des *foyers communautaires*, les *foyers FAMI* fonctionnent au sein d'une maison familiale et une *mère communautaire* sélectionnée par la communauté assure également le déroulement des activités. Les *foyers FAMI* viennent s'intégrer aux associations de parents déjà existantes.

Ainsi, au début des années 1990, les *foyers communautaires* sont parfaitement en phase avec les recommandations des organismes internationaux de développement en matière de protection de l'enfance : grâce à la mise à contribution des communautés, la protection de la petite enfance est érigée en priorité politique tout en permettant à l'État de mobiliser peu de ressources. Comme nous l'avons déjà évoqué[31], les organismes internationaux encouragent fortement ce type d'initiatives, préconisant que l'investissement dans la petite enfance constitue un levier très bon marché pour le développement social, et par conséquent pour le développement économique d'un pays.

2. DU DISPOSITIF POLITIQUE AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL

Ce dispositif de protection de la petite enfance mis en place par l'État colombien afin de répondre à une situation de crise, très prisé par les organismes internationaux, marquerait durablement le système colombien de protection de l'enfance. En effet, le principe structurant des *foyers communautaires* – l'enfant comme levier du développement social – serait porté par Jaime Benítez Tobón, le principal idéologue du

[31] Voir pages 16-17.

programme *foyers communautaires*, directement au cœur de la nouvelle Constitution colombienne. Voyons la manière dont s'est effectuée cette traduction (au sens de Hanson et Nieuwenhuys, 2013), et quelles en ont été les conséquences.

Une nation en crise sociale et politique

La crise sociale que traverse la Colombie dans les années 1980 s'accompagne d'une crise politique profonde. À l'issue de vingt ans de violence politique généralisée liée au bipartisme (1945-1965), un conflit armé interne accable désormais le pays. L'historien colombien Marco Palacios (2003) en restitue un portrait sombre. Des guérillas de gauche, apparues dans les années 1950 – consolidées par la dimension continentale qu'a acquis leur lutte suite à la révolution cubaine –, contrôlent une partie du territoire national et livrent à l'État une lutte sans relâche. De puissants groupes paramilitaires, sur lesquels s'appuie l'armée colombienne depuis les années 1960 dans le cadre de sa stratégie destinée à contrer la rébellion, se sont consolidés. Le narcotrafic est en plein essor et la mafia répond aux premiers traités d'extradition signés entre le gouvernement et les États-Unis par des assassinats sélectifs et des attentats sanglants dans l'espace public. D'après Palacios (2003), la légitimité même de l'État est remise en cause par une partie importante de la population colombienne.

En novembre 1985, l'occupation du Palais de justice par le mouvement guérilléro M-19 met en évidence l'ampleur de la crise politique. Palacios (2003) décrit ainsi cet événement. Le processus de paix entamé quelques années plus tôt par le gouvernement avec les guérillas a été un échec complet : des centaines de leaders politiques de gauche – y compris quatre candidats présidentiels – ont été assassinés. Afin de juger publiquement le président pour « trahison au processus de paix », un commando guérilléro occupe le Palais de Justice, siège de la Cour suprême de justice et du Conseil d'État, situé en plein centre de Bogotá. Tous ses occupants – y compris 12 magistrats de la Cour suprême – sont pris en otage. Une demi-heure plus tard, l'image d'un char de l'armée colombienne défonçant la porte principale du bâtiment fait le tour du monde. La prise d'otage tourne au drame : le Palais de Justice est repris dans les 27 heures par l'armée suivant une stratégie de « terre brûlée ». Le bilan est de plus de cent morts – incluant 11 magistrats, des soldats, des guérilleros, et du personnel civil – ainsi

qu'une dizaine de disparus. Au Palais présidentiel, situé seulement à quelques mètres de l'action, le président siège au Conseil de ministres.

L'enfant comme élément d'intégration nationale

Neuf mois après le drame du Palais de Justice en 1985, un nouveau Président, Virgilio Barco Vargas, du parti libéral, entre en fonction. Il est élu à une écrasante majorité : 58% des voix, soit le plus haut pourcentage dans l'histoire des élections présidentielles colombiennes. Ingénieur et économiste, formé aux Etats-Unis au sein du prestigieux Massachusets Institute of Technology (MIT) et fort d'une longue expérience dans la fonction publique colombienne, son profil est, contrairement à celui de ses prédécesseurs, celui d'un technocrate plutôt que celui d'un idéologue.

Barco s'engage à poursuivre la politique de paix et de réconciliation entamée sans succès par son prédécesseur. Mais contrairement à ce dernier, il mise notamment sur la politique sociale afin de faire face à la violence : au sein de son plan de gouvernement, les objectifs de justice sociale et de réconciliation nationale sont intimement entremêlés. Pour la première fois dans l'histoire politique de la Colombie, la lutte contre la pauvreté est érigée en priorité nationale : Barco s'engage à sortir un quart de la population colombienne de la pauvreté.

L'enfance occupe une place centrale dans l'agenda politique de Barco. Subvenir aux besoins des enfants au sein des populations les plus pauvres doit être à ses yeux une priorité nationale. Au sein du « Plan de lutte contre la pauvreté », plusieurs programmes de santé, de nutrition et d'éducation infantile sont mis en place à l'échelle nationale. Les *foyers communautaires* en font partie. Jaime Benítez Tobon, directeur de l'ICBF pendant le mandat de Barco, et Carolina de Barco, Première Dame de la Nation, sont les idéologues principaux du programme et travaillent de près avec le Président dans sa formulation et son pilotage (Benítez Tobón, 1995).

Deux ans seulement après leur lancement, les *foyers communautaires* dépassent déjà largement les expectatives de l'État. Lors d'une conférence de la Ligue Américaine pour la Protection de l'Enfance (CWLA) tenue à Washington en 1988, Carolina de Barco exprimait ainsi son enthousiasme :

> « Même si la philosophie du programme mené par l'ICBF est aussi ancienne que l'humanité, à savoir que les mères doivent conjuguer leurs efforts pour assurer la prise en charge de leurs enfants, à ma connaissance c'est la première fois que ce postulat est appliqué à grande échelle et se transforme en projet officiel d'un gouvernement. (…) L'objectif que nous nous sommes donnés pour les six prochaines années est de prendre en charge et assurer la bonne alimentation de 1.600.000 enfants. Ce chiffre correspond au total de la population infantile mal nourrie en Colombie. Si l'objectif principal du programme est de fournir une bonne alimentation aux enfants afin d'assurer leur croissance en bonne santé et de leur donner la possibilité de se transformer en adultes productifs, les effets collatéraux au sein de la communauté ont été, jusqu'à présent, évidents. Nous pensons qu'un changement radical aura lieu dans la vie familiale et communautaire des colombiens »[32] (Carolina de Barco, 1988, citée dans Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 71).

Sur le terrain, les *foyers communautaires* se révèlent en effet ne pas être uniquement des centres fournissant une protection intégrale aux enfants, mais bien de véritables centres communautaires : des lieux d'échange et de construction du lien social.

Ainsi, dès 1989, le discours officiel à l'égard du programme évolue. La protection de l'enfant passe au second plan, et l'objectif principal devient celui de renforcer la participation communautaire dans la protection et la prise en charge de ses propres enfants :

> « Le programme HCB est un ensemble d'actions menées par l'État et la communauté, destinées à promouvoir le développement psychosocial, physique et moral des enfants de moins de 7 ans appartenant aux secteurs d'extrême pauvreté, moyennant la stimulation et le soutien à leur processus de socialisation et l'amélioration de la nutrition et des conditions de vie. L'objectif est de renforcer la responsabilité des

[32] Texte en espagnol : « Aunque la filosofía que sustenta el programa que está llevando a cabo el ICBF es tan antigua como la humanidad misma, es decir, que las madres deben aunar esfuerzos en el cuidado de sus hijos, hasta donde yo sé, es la primera vez que este postulado se lleva a cabo a gran escala y se convierte en proyecto oficial de un Gobierno. (…) El objetivo que nos hemos propuesto es brindar atención y asegurar los requisitos nutricionales a 1 millón 600 mil niños durante los próximos 6 años. Esta cifra constituye la totalidad de la población infantil mal nutrida de Colombia. El propósito primordial del Programa es brindar alimentos a los niños para asegurar su crecimiento sano y darles posibilidades para convertirse en adultos productivos. Sin embargo, los efectos colaterales dentro de la comunidad han sido evidentes. Creemos que esto hará que se produzca un cambio radical en la vida familiar y comunitaria de Colombia » (Carolina de Barco, 1988).

> parents dans la formation et la prise en charge de leurs enfants, moyennant leur travail solidaire ainsi que celui de la communauté en général. » (ICBF, Acuerdo 21 de 1989)

Au vue de leur succès, les *foyers communautaires* sont rapidement propulsés au centre de la politique sociale de Barco. Dans un témoignage publié neuf ans après leur création, Jaime Benítez Tobón décrit ainsi le rôle des *foyers communautaires* au sein de la stratégie présidentielle :

> « L'une des clés de voûte pour réussir l'intégration nationale si vivement souhaitée était l'enfant. Celui-ci guiderait l'intérêt général et serait le noyau, l'articulation des actions, la supra valeur qui rassemblerait les citoyens en leur donnant des intérêts et des objectifs communs, et il déclencherait la découverte de valeurs en rapport avec la solidarité qui verraient le jour autour de lui : l'amitié, le voisinage, le travail, l'effort conjoint, l'intérêt pour le bien commun. (…) Ainsi, l'État agirait directement en faveur du bien-être des citoyens, (…) mais en commençant par l'enfant ; l'amélioration des conditions de vie des enfants colombiens aiderait à l'amélioration de l'État colombien ; à travers les enfants on atteindrait le bien-être de la famille et dans la foulée, l'intégration familiale (…) ; et l'intégration familiale provoquerait nécessairement l'intégration nationale, qui conduirait de façon inéluctable au sommet du bien-être de l'État et la réalité de la Nation » (Benítez Tobón, 1995 : 97-99)[33].

Ainsi, pour le gouvernement de Barco, les *foyers communautaires* sont à la fois le point de départ, la justification et le moteur d'un mouvement d'intégration nationale. Le pari politique est d'articuler, autour de la protection de l'enfant, à la fois des processus de construction communautaire au sein de populations constituées majoritairement de migrants à l'interne, n'ayant pas d'héritage culturel commun, un dialogue fécond entre l'État et les populations permettant de réparer progressivement le sentiment

[33] Texte en espagnol : « Dentro de esta concepción estaba otra clave para que la tan anhelada integración nacional se hiciera posible: el niño. Él movería el interés general y sería el núcleo motivador, el eje articulador de la acciones, el supra-valor que congregaría a su alrededor a la ciudadanía en intereses y propósitos comunes, y daría la apertura al autodescubrimiento de más y más valores derivados de la solidaridad que generaría a su alrededor: la amistad, la vecindad, el trabajo, el esfuerzo común, el interés por el bien común (…) Así, el Estado intervendría directamente en el bienestar de los ciudadanos, (…) pero empezando por el niño; una mejor vida de los niños conduciría a un mejor Estado colombiano; a través de los niños se llegaría al bienestar familiar y así, a la integración familiar (…) ; y la integración familiar necesariamente conduciría a la interación nacional que llevaría ineluctablemente a la cima del bienestar del Estado y a la realidad de la Nación » (Benítez Tobón, 1995 : 97-99).

d'illégitimité de l'État, l'initiation des populations plus pauvres aux savoirs de la modernité en matière de puériculture et d'éducation, et enfin la modernisation des institutions publiques. Dans une société traversée par une violence structurelle, affectant la cohésion même de l'institution familiale et la légitimité des institutions publiques, la protection de l'enfance est le point de départ de l'intégration nationale. La protection de l'enfance est ainsi érigée en valeur morale suprême, pouvant être partagée par tous en deçà des profonds clivages politiques et sociaux : un référent moral commun au sein d'une société qui en manque.

L'appel du peuple à la réforme de l'État

En 1990, lorsque son mandat touche à sa fin, Barco affirme, au sein d'un bilan adressé au Congrès:

> « La solution des problèmes des enfants a été prioritaire dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il est indispensable que les enfants reçoivent l'attention nécessaire de façon à ce que, à l'avenir, ils ne souffrent pas des conditions de pauvreté auxquelles leurs parents ont dû faire face. Seulement ainsi garantira-t-on la construction d'une Colombie Nouvelle. »[34] (Virgilio Barco Vargas, 1990, cité dans Presidencia de la República de Colombia, 1990 : 65).

Une « Colombie Nouvelle » est en effet en train de se préparer. La démobilisation de plusieurs groupes guérilleros avait été négociée pendant le mandat de Barco et une des demandes du groupe guérillero M-19 avait été rejetée par le gouvernement : la rédaction d'une nouvelle Constitution pour la Colombie. Un groupe d'étudiants a repris l'idée et a réussi à mettre en place une consultation populaire informelle en parallèle aux élections législatives de 1990. Les voix en leur faveur ont été tellement nombreuses, qu'un plébiscite officiel a été mis en place par la Cour suprême de justice pour les élections présidentielles[35]. La mise en place d'une assemblée constituante a été

[34] Texte en espagnol: « La solución de los problemas de los niños ha recibido prelación en la lucha contra la pobreza. Es indispensable que los menores de edad reciban la atención necesaria para que en el futuro no sufran las condiciones de pobreza que les tocó vivir a sus padres. Sólo así garantizamos la construcción de una Colombia Nueva. » (Virgilio Barco, 1990).

[35] Voir notamment: http://www.constitucioncolombia.com/historia.php

approuvée par 86% des votants. Les quatre années du mandat de Barco ayant été les plus violentes de la décennie, une réforme profonde de l'État s'imposait aux yeux de la grande majorité des citoyens. Ce projet aboutirait à la rédaction de la Constitution de 1991.

Une Assemblée nationale constituante, composée de 70 membres élus par le peuple, est très rapidement mise en place. Jaime Benítez Tobon se propose en tant que candidat. Lors d'un entretien publié en 1990 dans la presse nationale, il explique sa motivation de prendre part à l'Assemblée Constituante :

> « Tout d'abord, parce que j'ai reçu de la correspondance, des appels et des signatures provenant de personnes de tous les départements de la Colombie, qui m'ont proposé de soutenir ma candidature. Ce soutien a été confirmé lorsque j'ai reçu plus de 70.000 signatures par courrier. Deuxièmement, beaucoup de colombiens de toutes les classes sociales me connaissent comme étant un homme apolitique et c'est pour ça qu'ils m'ont demandé de me lancer. Troisièmement, parce que les enfants colombiens ont besoin d'une représentation sincère et effective, et je crois être la personne ayant fourni le plus grand nombre de résultats concrets au bénéfice de la population infantile au cours de 30 ans que j'ai consacré de façon directe ou indirecte au service des enfants, des jeunes, et de la famille colombienne.[36]» (Jaime Benítez Tobón)[37]

Fort d'un soutien populaire considérable, Jaime Benítez Tobón est effectivement élu. Ainsi devient-il l'auteur de l'article de la Constitution de 1991 relatif aux droits de l'enfant, sur lequel nous nous pencherons par la suite.

---

[36] Texte en espagnol: « Porque recibí correspondencia, llamadas y firmas de personas de todos los departamentos de Colombia, quienes me ofrecieron su apoyo a la candidatura y la confirmaron, puesto que recibí 70.000 firmas por correo. Segundo, porque mucha clase media, baja y alta colombiana, me conoce como un hombre apolítico y me pidió que me lanzara en tal condición. Tercero, porque los niños de Colombia necesitan una sincera y efectiva representación y yo considero que soy la persona que más resultados concretos ha entregadoa a la población infantil en 30 años dedicado directa o indirectamente al servicio de los niños, los jóvenes y la familia colombianos. »

[37] Entretien publié dans le Journal *El Tiempo* du 14 novembre 1990, intitulé « Una propusta de Jaime Benítez Tobón: la constitución debe hablar de los niños ». Consulté sur http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3983 le 30 août 2015.

L'enfant dans l'esprit de la nouvelle Constitution

La nouvelle Constitution réforme les institutions afin de donner toute sa place à la société civile et d'adapter l'État aux nouveaux enjeux de la mondialisation. L'ancienne démocratie représentative cède la place à une démocratie participative, instituée à travers plusieurs réformes d'envergure : l'élargissement de la gamme de droits individuels et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux, et culturels, la décentralisation de l'État, le renforcement du pouvoir judiciaire, la reconnaissance du pluralisme culturel de la nation et une réforme du Sénat. Une pluralité de mécanismes de participation citoyenne est par ailleurs mis en place.

Parmi les droits qui sont renforcés au sein de la Constitution de 1991, ceux de l'enfant occupent une place centrale. Les enfants jouissent en effet d'une protection spéciale, dont les termes sont décrits au sein de l'Article 44 de la nouvelle Constitution.

L'Article 44 énonce d'abord les droits fondamentaux des enfants. Suivant les catégories de classement des droits de l'enfant proposées par le philosophe Alain Renaut (2002), on y retrouve : 1) un ensemble de droits liés à protection physique de l'enfant (droit à la vie, à l'intégrité physique, à la santé et à la sécurité sociale, à une alimentation équilibrée) ; 2) un ensemble de droits liés à sa protection morale, c'est-à-dire, contre tout ce qui peut constituer un obstacle au développement spirituel de l'enfant et à son éducation à la moralité (droit au nom et à la nationalité, à avoir une famille et à ne pas en être séparé, au soin et à l'amour, à l'éducation et à la culture, à la récréation, à la protection contre toute forme d'abandon, de violence physique ou morale, de séquestration, de vente, d'abus sexuel, d'exploitation au travail ou de travail risqué) ; et 3) un ensemble de droits-libertés (notamment le droit à la libre expression). Toute la gamme de droits relatifs à la protection intégrale de l'enfance y est donc incluse. La Constitution de 1991 reconnaît que l'enfant a des besoins spécifiques par rapport à l'adulte en matière de protection de ses droits – notamment du fait qu'il s'agit d'une personne en développement devant être guidée vers l'âge adulte. Tout à fait dans l'esprit du temps, l'enfant est donc considéré comme étant plus vulnérable que l'adulte, plus fragile et plus sensible aux agressions morales et physiques. L'État est investi de l'obligation de protéger l'enfant, vulnérable par nature.

Il est également précisé, au sein de l'Article 44, que l'enfant jouit de tous les autres droits consignés dans la Constitution ainsi que dans les traités internationaux ratifiés par la Colombie. Finalement, l'Article 44 se clôt sur l'énonciation d'un principe général : « les droits des enfants prévaudront sur les droits des tiers »[38].

Précisons que les enfants ne sont pas le seul groupe jouissant d'une protection spéciale au sein de la Constitution de 1991 : les mères, les personnes du troisième âge, les personnes handicapées, les réfugiés et les *desplazados*[39] en bénéficient également (Quinche Ramírez, 2010). Cependant, parmi ces différents groupes considérés comme étant vulnérables, il n'y a que pour les enfants qu'un principe de prévalence de leurs droits régit le système de protection[40]. Voyons en quoi consiste ce principe et pourquoi il est si puissant.

La puissance politique du principe de prévalence

La Constitution de 1991 introduit un changement fondamental en termes de fonctionnement du système juridique national. Au sein de plusieurs textes normatifs de la nouvelle Constitution sont énoncés des principes. Selon le juriste colombien Manuel Fernando Quinche Ramírez, les principes avaient auparavant un statut d'« énoncés secondaires, liés plutôt à des questions morales qu'à des normes juridiques » (Quinche Ramírez, 2010 : 44). Ainsi, les principes étaient ignorés au moment de résoudre des cas concrets. Avec la Constitution de 1991, poursuit Quinche Ramírez, les principes passent au premier plan. Suivant les modèles nord-américain et européen, ceux-ci acquièrent le statut de normes dont l'opérateur juridique est obligé de tenir compte lors de la résolution de toutes sortes de cas – notamment les plus complexes. Les principes sont ainsi érigés en composante centrale de la résolution de tout cas juridique. Nous mesurons ainsi, avec Quinche Ramírez (2010), le pouvoir des

[38] Texte en espagnol : « Los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás » (Article 44 de la Constitution colombienne de 1991).

[39] Voir note 6, p. 36.

[40] Les autres cas de prévalence de droits prévus par la Constitution de 1991 sont: 1) la prévalence de l'intérêt général, entendue comme prévalence des droits fondamentaux; 2) la prévalence, au sein de l'ordre interne, des conventions internationales ratifiées par la Colombie interdisant la limitation de certains droits de l'homme y compris en état d'exception ; et 3) la prévalence du droit substantiel sur le droit des procédures (Quinche Ramírez, 2010).

principes au sein du nouveau système juridique colombien inauguré par la Constitution de 1991 : ce sont, à la fois, 1) des normes contenant des obligations ; 2) des normes à caractère général, applicables dans beaucoup de cas et au sein de tous les domaines du droit ; et 3) des normes permettant de trancher dans les cas le plus complexes à résoudre.

Ainsi, le principe de prévalence est à la fois un droit de base et un énoncé herméneutique guidant la mise en application des droits de l'enfant au sein de tout cas judiciaire et dans tous les domaines du droit. Le principe de prévalence, précise Quinche Ramírez (2010), hôte toute marge d'interprétation à l'opérateur juridique. Si, en règle générale, en mobilisant des méthodes d'interprétation légale ou des procédures d'interprétation constitutionnelle, plusieurs interprétations d'une même norme sont possibles, dans le cas du principe de prévalence, la marge d'interprétation est nulle. Ainsi, dans la solution de tout cas concret, s'il y a conflit d'intérêts entre les droits de l'enfant et ceux d'un autre titulaire, ou entre les droits de l'enfant et les intérêts de l'État, le respect des droits de l'enfant doit être privilégié. L'opérateur juridique, poursuit Quinche Ramírez (2010), n'a tout simplement pas le choix : le rédacteur de la Constitution de 1991 a choisi à sa place.

À partir de 1991, le principe de prévalence structure le système colombien de protection de l'enfance. Toute la législation et toute la politique publique en font leur point de départ. Quant à l'ICBF, en tant qu'institution publique responsable de la protection intégrale de l'enfant, elle en a fait son étendard : le principe de prévalence devient un élément structurant de sa mission et de sa vision, ainsi que le critère premier régissant les interventions de ses fonctionnaires auprès des populations.

D'après Ernesto Durán (2007), coordinateur de l'Observatoire sur l'enfance de l'Université Nationale de Colombie, le principe de prévalence va bien au-delà de l'obligation pour l'État et pour la société de respecter les droits de l'enfant et de les rendre effectifs. L'application stricte du principe de prévalence aurait selon lui des répercussions sur les priorités politiques, économiques et sociales qui devraient être celles du pays. Si le principe de prévalence avait été scrupuleusement suivi, soutient Durán (2007), l'enfance deviendrait une priorité politique de premier plan pour l'État.

Derrière ce principe de prévalence nous ne pouvons que reconnaître l'héritage idéologique des *foyers communautaires*, dont l'empreinte est introduite au sein de la

nouvelle Constitution politique par leur fondateur lui-même, Jaime Benítez Tobón. Avant d'être élu à l'Assemblée constituante, ce dernier expose comme suit la place qu'il compte donner à l'enfant au sein de la « Colombie Nouvelle » dont il a été appelé par le peuple à poser les fondements :

> « Je constate tristement qu'au sein de notre Constitution semi-agricole et romantique, l'enfant n'est même pas évoqué une seule fois, la famille n'est pas reconnue comme étant un axe fondamental de l'État, et par conséquent toute possibilité de développement social est omise. Je pense que la nouvelle Constitution (…) doit parler de programmes sociaux de protection de l'enfant et de la famille ; de programmes de santé intégrale ; de la garantie d'une vraie éducation gratuite et obligatoire, incluant un soutien économique et alimentaire afin que les enfants n'abandonnent pas l'école. De façon générale il faut un pays qui, au lieu de penser en permanence à la Banque Mondiale et aux politiques monétaristes, pense enfin au besoin d'un développement social qui conduise, par sa bonne organisation, à un développement socio-économique. »[41] (Jaime Benítez Tobón, 1990)[42].

Le principe constitutionnel de prévalence prévoit, tout comme le programme politique de Barco, que l'enfant soit érigé en supra-valeur, en point de départ du développement social et, par là, du développement économique de la Nation. Le principe idéologique des *foyers communautaires* – l'enfant comme supra-valeur, comme moteur du projet social – est ainsi introduit au cœur même du nouveau système juridique consigné dans la Constitution de 1991. Avec ce principe, c'est la doctrine du développement à l'égard de la protection de l'enfant qui vient s'installer aux fondements de la nouvelle Constitution politique.

---

[41] Texte en espagnol : « Encuentro cada vez con mayor tristeza que nuestra Constitución semiagrícola y romántica no trata ni menciona siquiera la palabra niño , no reconoce ni trata a la familia como eje fundamental del Estado y por consiguiente, ni siquiera menciona la posibilidad de un desarrollo social. Yo creo que la nueva Constitución (…) tiene que hablar de programas sociales de protección al niño y a la familia; de programas totales para la salud; de garantía de una verdadera educación gratuita y obligatoria con apoyo económico y alimentario para que no abandonen sus escuelas. En general se necesita un país que en vez de pensar permanentemente en Banco Mundial y en políticas monetaristas, piense por fin en la necesidad de un desarrollo social que conduzca, por su buena organización, a un desarrollo socioeconómico. »

[42] Entretien publié dans le Journal *El Tiempo* du 14 novembre 1990, intitulé « Una propusta de Jaime Benítez Tobón: la constitución debe hablar de los niños ». Consulté sur http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3983 le 30 août 2015.

C'est ainsi que dans le processus de rédaction de la Constitution de 1991, un postulat politique est érigé en principe juridique. En d'autres termes, un discours à caractère technique, dont l'utilité pratique est la gouvernance des populations en situation de pauvreté, est transformé en discours à caractère moral, dont l'utilité pratique est la protection juridique d'une catégorie de citoyens – les enfants – se caractérisant par une forme de vulnérabilité qui n'a rien à voir avec la pauvreté, mais qui relève de la relation de dépendance que ceux-ci entretiennent avec l'adulte.

3. LA RATIFICATION DE LA CIDE ET SES CONSÉQUENCES

La Colombie signe et ratifie la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant (CIDE) en 1991. De ce fait, l'État colombien entame une révision exhaustive de l'intégralité de sa législation interne concernant la protection de l'enfance afin de s'assurer de sa conformité avec la CIDE. L'actuel président, Juan Manuel Santos Calderón (élu en 2010 et réélu en 2014 pour un deuxième mandat), déclare au début de son mandat que le système colombien de protection de l'enfance est désormais bâti selon une « perspective de droits »[43]. En d'autres termes, toutes les réformes légales et administratives de l'État permettant la mise en œuvre de la CIDE ont été réalisées. Bien que restant très prudent concernant la protection effective des droits de l'enfant en Colombie, le Comité des droits de l'enfant (CDE) reconnaît également l'adéquation de la nouvelle législation colombienne sur la protection de l'enfance avec la CIDE[44].

En 2011 (lors de mon arrivée sur le terrain), l'État colombien arrivait donc au bout d'un processus de révision de son système de protection de l'enfance qui a eu plusieurs répercussions directes sur la mise en œuvre des *foyers communautaires*. Penchons-nous à présent sur les traductions de la CIDE qui ont été faites au sein du système de protection de l'enfance en général, et du programme *foyers communautaires* en particulier, liées à ces réformes.

---

[43] Voir notamment Comisión Intersectorial de Primera Infancia, República de Colombia (2012).

[44] Fin 2011, l'État colombien soumet au CDE ses 4ème et 5ème rapports concernant les dispositions prises depuis 2005 (date de son 3ème rapport) pour mettre en application la CIDE sur son territoire. Le processus de révision de ces rapports par le CDE se termina en 2015 avec la formulation des Observations Finales.

Prévalence et intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est l'un des énoncés clé de la CIDE. Énoncé à l'article 3.1 de la Convention, celui-ci prévoit que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». D'après le Comité des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant est non seulement un « droit de fond » et une « règle de procédure », mais aussi un « principe juridique interprétatif fondamental »[45].

Notons que la Constitution colombienne de 1991 a été rédigée au cours de la même année de la ratification par la Colombie de la CIDE. Le principe de prévalence a-t-il été pensé par Benítez Tobón comme une traduction du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ? Par-delà l'héritage philosophique des *foyers communautaires*, il nous semble que cette hypothèse n'est pas à exclure. En effet, Quinche Ramírez (2010) souligne que le statut privilégié des principes au sein de la Constitution de 1991 répond à une volonté d'aligner le système juridique colombien avec l'esprit du droit international, au sein duquel l'interprétation et l'application des normes est également régie par des principes.

Cette hypothèse nous semble d'autant plus plausible que dans la législation colombienne sur l'enfance postérieure à 1991, le principe de prévalence et celui de l'intérêt supérieur de l'enfant sont intimement entremêlés et, au sein de certains passages, même fusionnés.

En 2003, à la suite d'un jugement de la Cour constitutionnelle colombienne à propos d'un processus d'adoption, une référence explicite au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est faite pour la première fois au sein de la jurisprudence colombienne[46]. La Cour constitutionnelle traduit de la façon suivante le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant : « un traitement préférentiel doit être octroyé à l'enfant, en concordance avec sa caractérisation juridique en tant que sujet bénéficiant d'une protection spéciale, de

[45] Comité des droits de l'enfant (2013). Observation générale nº 14.

[46] Cour constitutionnelle (2003). Jugement T-510 de 2003.

façon à garantir son développement intégral et harmonique en tant que membre de la société »[47]. La Cour déclare également que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminé au cas par cas. Le caractère obligatoire du principe est également signalé : il s'agit là, précise la Cour, d'un principe constitutionnel, devant guider, tout comme le principe de prévalence, l'interprétation de la Constitution de 1991 en matière de droits de l'enfant. À l'instar du principe de prévalence, l'intérêt supérieur de l'enfant doit à partir de là être mobilisé au sein de toutes les instances du système national de protection de l'enfance. La Cour précise, enfin, que « lorsqu'une personne va interpréter le sens d'une disposition normative, afin de prendre, sur cette base, une décision susceptible d'affecter la vie d'un enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant primera par-dessus toute autre considération »[48].

Trois ans plus tard, en 2006, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est intégré au sein de la législation nationale. La Loi d'Enfance et d'Adolescence de 2006[49], loi-cadre qui consacre les droits fondamentaux des enfants en Colombie, est l'aboutissement du processus de révision du Code du Mineur de 1989[50]. Tel qu'il est préconisé par la Cour, tant le principe constitutionnel de prévalence que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant occupent une place centrale au sein de la nouvelle loi. Les deux sont en effet mis côte-à-côte comme étant les principes interprétatifs incontournables des énoncés contenus dans la loi. Ainsi, la loi précise que « dans tous les cas, la norme la plus favorable à l'intérêt supérieur de l'enfant ou de l'adolescent sera appliquée »[51], et que « l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'adolescent, c'est l'impératif qui oblige toutes les personnes à garantir la satisfaction intégrale et simultanée de tous ses droits humains,

[47] Cour constitutionnelle (2003). Jugement T-510 de 2003, considération juridique Nº 3. Texte en espagnol: « al menor se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad ».

[48] Cour constitutionnelle (2003). Jugement T-510 de 2003, Considération juridique Nº 7.1.3. Texte en espagnol: « Cuando una persona va a interpretar el sentido de una disposición normativa, para con base en ella tomar una decisión que afecta a la vida de un menor, el interés superior del menor se tomará en cuenta por encima de cualquier otra consideración. »

[49] Congrès de la République (2006). Loi 1098 de 2006.

[50] Président de la République (1989). Décret 2737 de 1989.

[51] Texte en espagnol : « En todo caso, se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente. »

qui sont universels, prévalants et interdépendants. »[52] Enfin, la loi énonce qu'« au sein de tout acte, décision ou mesure administrative, judiciaire ou de toute autre nature qui soit prise par rapport aux enfants, leurs droits prévaudront, tout particulièrement s'il existe un conflit entre leurs droits fondamentaux et ceux de toute autre personne. »[53]

Par ailleurs, toujours selon la loi d'Enfance et d'Adolescence de 2006, tant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant que le principe de prévalence doivent désormais régir les politiques d'État, c'est-à-dire, « l'ensemble d'actions entreprises par l'État, avec la participation de la société et de la famille, afin de garantir la protection intégrale des enfants et des adolescents »[54]. Au sein de la législation colombienne, ces deux principes ne régissent donc pas uniquement les décisions judiciaires en cas de violation de droits de l'enfant, mais aussi les politiques étatiques.

La remise en cause des foyers communautaires

La « perspective de droits » transforme aussi les logiques d'évaluation des programmes de protection de l'enfance. À partir des années 1990, les critères avec lesquels est évalué l'impact des *foyers communautaires* changent : le regard des évaluateurs ne se porte plus sur les effets du programme liés au développement social des communautés, mais sur l'effectivité de la protection des droits des enfants bénéficiaires du programme. Les enfants sont-ils bien nourris ? Sont-ils en bonne santé ? Leur développement affectif et intellectuel est-il correctement stimulé ? Voilà les questions qui guident les évaluations d'impact des années 1990. Ce nouveau regard des évaluateurs met en évidence les faiblesses structurelles du programme.

---

[52] Texte en espagnol : « Se entiente por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes. »

[53] Texte en espagnol : « En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. »

[54] Texte en espagnol: « El conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Las políticas públicas se ejecutan a traves de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias. »

Ainsi, dès 1992, l'UNICEF et la Banque mondiale réclament la mise en place d'un système d'évaluation permettant de mesurer l'impact du programme *foyers communautaires* en terme de protection des droits des enfants bénéficiaires (UNICEF, Banque mondiale & ICBF, 1992). Une évaluation conduite par le Département National de Planification (*Departamento Nacional de Planeación*)[55] en 1992 également (FONADE & Sarmiento, 1992) compare les *foyers communautaires* avec les CAIP et en fait un bilan négatif. Les évaluateurs concluent que la nutrition et l'état de santé des enfants inscrits aux *foyers communautaires* se serait améliorée de façon presque insignifiante, que les objectifs de développement psychosocial des enfants ne seraient pas atteints, et que le programme ne renforcerait pas l'institution familiale, qui constitue l'entourage affectif de l'enfant. Les ressources financières investies par les communautés étant beaucoup plus importantes dans le cas des *foyers communautaries* que dans celui des CAIP, l'évaluation conclue que le bénéfice pour les communautés est nul. Le choix effectué par le gouvernement de Barco – capitaliser les ressources humaines, matérielles et financières des communautés afin d'assurer une couverture nationale – est ainsi remis en cause.

En 1998 est publiée une évaluation effectuée entre 1996 et 1997 par l'ICBF avec le soutien de la Banque mondiale (ICBF & Banque mondiale, 1998). Cette fois-ci, des indicateurs d'impact permettant de mesurer la qualité du service prêté aux enfants sont construits et les *foyers communautaires* sont évalués chiffres à l'appui. Sur un échantillon de 51.382 *foyers communautaires*, 15,7% des enfants bénéficiaires ont une dénutrition légère et 5,1% ont une dénutrition modérée ou sévère. 20,8% des enfants ont une dénutrition chronique (ils sont trop petits en taille pour leur âge). En moyenne, au moins deux personnes adultes, dont les rations ne sont pas prévues dans les menus, mangent aussi dans le *foyer communautaire*. Beaucoup de *foyers communautaires* seraient surpeuplés : dans 50% des cas, il y aurait moins d'un mètre carré disponible par enfant, et dans 30% des foyers les conditions sanitaires seraient insuffisantes (cuisine au même endroit que la salle où les enfants sont accueillis, sols en terre, etc.).

[55] Le Département National de Planification (*Deparatamento Nacional de Planeación*) est l'entité de l'État colombien chargée de concevoir et contrôler les politiques de développement économique, social et environnemental du pays en coordination avec les ministères et les entités territoriales.

La formation des *mères communautaires* est jugée insuffisante en matière de santé, de nutrition et de pédagogie. Le fonctionnement des associations de parents est également remis en cause : le matériel pédagogique ne serait pas correctement sélectionné et le matériel nécessaire pour le fonctionnement des *foyers communautaires* ne serait pas toujours fourni aux *mères communautaires*. Par ailleurs, 54% des associations n'auraient pas de *Comité de vigilance* (responsable du suivi de l'association), 27% ne tiendraient pas de livre de comptabilité, 45% ne garderaient pas les factures des aliments ni tiendrait une liste de dépenses, et 58% n'auraient pas de liste de ses *mères communautaires*. Une formation des parents à la gestion associative est alors demandée.

En dépit des défaillances importantes mises en évidence par les évaluations d'impact des années 1990 et de la gravité des événements rapportés au sein de certains *foyers familiaux*, à aucun moment il n'a été question pour l'ICBF d'en finir avec les *foyers communautaires*. Arrêter de soutenir avec des fonds publics les milliers de *foyers communautaires* qui assuraient la prise en charge durant la journée des enfants au sein des populations pauvres partout dans le pays reviendrait à laisser des milliers d'enfants dans la rue la journée : une position intenable pour l'État colombien. Une série de réformes d'envergure seront donc mises en place par l'ICBF.

Le renforcement de la régulation

En 1996, sous le gouvernement du président libéral Ernesto Samper (1994-1998), deux nouvelles modalités de *foyers communautaires* sont créées : les *foyers regroupés* et des *foyers d'entreprise*[56]. Les *foyers regroupés* comptent entre 2 et 7 *foyers familiaux* (c'est ainsi que les foyers originaux sont renommés) au sein d'un centre communautaire, en lieu et place de la résidence familiale de la *mère communautaire*. Des professionnelles de la petite enfance, supervisées par un pédagogue, sont chargées de la prise en charge des enfants : il peut s'agir d'une *mère communautaire*, à condition qu'elle ait suivi les formations professionnalisantes proposées par l'ICBF. Les *foyers d'entreprise* sont des garderies au sein des entreprises dans lesquelles travaillent les parents des enfants bénéficiaires et ils sont tenus également par une *mère communautaire*. Cette politique se

[56] ICBF (1996). *Acuerdo 21 de 1996*.

poursuit pendant le mandat du président conservateur Andrés Pastrana (1998-2002) : pendant cette période, l'ICBF se donne pour priorité la création de *foyers regroupés*, où les *mères communautaires* peuvent continuer à exercer leur rôle. Le président Álvaro Uribe (2002-2010) poursuivra également cette politique de regroupement des *foyers familiaux*.

En 1996 également, le fonctionnement des *foyers familiaux* est régulé à travers la publication de directives précises[57]. Des critères concernant les caractéristiques minimales des espaces pouvant accueillir les enfants au sein des *foyers familiaux* sont précisées pour la première fois. Des horaires stricts sont établis : le *foyer familial* doit opérer uniquement entre 4 et 8 heures par jour. Le montant des apports mensuels que doivent faire les parents des enfants bénéficiaires à l'association, afin d'assurer le fonctionnement des *foyers communautaires*, est également réglementé : la limite est fixée à 37,5% du salaire minimum journalier, et ce montant doit être réglé pendant les 10 premiers jours du mois. 66% de cet apport est destiné à la *mère communautaire*, et les 34% restants sont destinés à la réalisation d'activités avec les enfants.

La fermeture des *foyers communautaires* est également réglée dans les directives[58]. Parmi les causes de fermeture immédiate figurent notamment le détournement des fonds destinés au programme par les *mères communautaires* ou par les membres de l'association ; la délégation à un tiers de la prise en charge des enfants ; la maladie permanente et invalidante de la *mère communautaire* ; la condamnation judiciaire de la *mère communautaire* ou d'un membre de son groupe domestique ; un accident grave ou la mort d'un enfant au sein d'un *foyer communautaire* ; la maltraitance physique ou psychologique ou l'abus sexuel d'un enfant, de la part de la *mère communautaire* ou d'un membre de son groupe domestique. Les causes de mise sous surveillance d'un *foyer communautaire* sont également décrites.

Deux ans plus tard, en 1998, les procédures de fermeture des *foyers communautaires* sont revues sous l'angle du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et du principe de prévalence : il est précisé que « la décision de clôturer un foyer communautaire se

[57] ICBF (1996). *Acuerdo 21 de 1996.*

[58] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996.*

fonde sur le devoir qu'a l'ICBF de garantir le respect des droits fondamentaux des enfants et la prévalence de leurs droits sur ceux des autres »[59].

Deux logiques sont à l'œuvre avec l'introduction de ces réformes. Tout d'abord, il s'agit de sortir progressivement les *foyers communautaires* des maisons familiales et d'effectuer ainsi une distinction nette entre l'espace public et l'espace privé. Ensuite, ces réformes visent la mise en place d'un système de suivi plus rigoureux du programme. En effet, au sein du *foyer regroupé*, la *mère communautaire* est supervisée par un pédagogue de l'ICBF qui est sur place en permanence. Rappelons qu'au sein du *foyer familial*, la *mère communautaire* est seule avec les enfants la plupart du temps : si des visites ponctuelles de fonctionnaires de l'ICBF ont lieu, le suivi est loin d'être permanent.

La professionnalisation des mères communautaires

Les évaluations des années 1990 réveillent un débat qui avait déjà eu lieu lors du lancement du programme : les *mères communautaires* – des femmes de la communauté qui ne sont souvent pas bachelières – ont-elles les compétences requises pour assurer la garde des enfants ? Pour l'État, au début du programme *foyers communautaires*, soutenir les *mères communautaires* avait été une façon d'empêcher le pire : éviter que les enfants des populations vulnérables se retrouvent seuls en journée, livrés à eux-mêmes et sans aucun type d'encadrement ni de protection adulte. Or force est de constater, qu'au vue des évaluations d'impact, assurer la nutrition équilibrée des enfants, faire un suivi rigoureux de leur état de santé, et leur fournir une première éducation qui soit en accord avec les standards préconisés par les organismes internationaux, sont des tâches que ne peuvent accomplir les *mères communautaires*.

À partir de 1995, une offre croissante de formations professionnalisantes est proposée aux *mères communautaires* étant déjà en fonction. Grâce à de nombreux partenariats avec des universités et des centres de formation locaux et régionaux, l'ICBF leur permet de terminer leurs études secondaires et de suivre des formations professionnalisantes dans les métiers de la petite enfance. Ainsi, en 1996, une

[59] ICBF (1998). *Resolución 706 de 1998*.

convention est signée entre l'ICBF et la Universidad Pedagógica Nacional (l'institut responsable de la formation des maîtres en Colombie) afin de former 6000 *mères communautaires* partout dans le pays à la pédagogie pré-scolaire. De nombreuses de conventions sont signées au niveau local avec des secrétariats d'éducation, des hôpitaux et des universités. Cette politique se poursuivra également tout le long de la première décennie des années 2000.

Tableau 3 : Évolution des critères d'éligibilité pour devenir *mère communautaire*.

1986 Lancement du programme	**1996** Publication des premières directives	**2011** Publication des directives actuellement en vigueur
• être motivée pour être bénévole • trouver une quinzaine d'enfants ayant besoin d'être pris en charge et gagner la confiance de leurs parents • rejoindre une association de parents en construction • faire valider sa demande par l'ICBF	• avoir entre 18 et 55 ans • avoir un « comportement social et moral reconnu » • avoir fait au moins 4 années d'école primaire • accepter de réaliser un travail bénévole et solidaire • être en bonne santé • disposer du temps nécessaire pour s'occuper des enfants	• avoir entre 20 et 45 ans • être reconnue dans sa communauté pour son sens de la solidarité et ses valeurs civiques • démontrer que ni la candidate, ni son conjoint, ni aucun autre adulte du groupe domestique n'a de casier judiciaire • ne pas avoir été expulsée par l'ICBF d'un autre service • avoir été à l'école primaire et secondaire • exprimer par écrit sa volonté ainsi que celle de son groupe domestique de réaliser son travail de façon bénévole et solidaire* • être en bonne santé, certificat médical faisant foi • disposer du temps nécessaire pour s'occuper des enfants • avoir résidé dans le secteur où fonctionnera le *foyer communautaire* au moins pendant un an

**Critère dérogé en 2012 car les mères communautaires deviennent salariées.*

***Sources** : Pour 1986 : Presidencia de la República de Colombia (1990) et témoignages des mères communautaires « anciennes » interviewées. Pour 1996 : ICBF (1996), Acuerdo 21 de 1996. Pour 2011 : ICBF (2001), Resolución 776 de 2001 ; Congrès de la République, Ley 1607 de 2012.*

La sélection des *mères communautaire*s est également progressivement réglementée. Le **Tableau 3 (p. 101)** montre l'évolution des critères d'éligibilité afin de devenir *mère communautaire*. Si en 1986, lors du lancement du programme, il suffisait qu'une femme de la communauté manifeste son intérêt de devenir *mère communautaire* pour que sa

candidature soit prise en compte par l'association de parents, à partir de 1996 l'ICBF s'occupe de la sélection des candidates et introduit des critères d'âge et de formation. Si en 1986, l'âge n'était pas une variable, à partir de 1996 une femme éligible pour devenir *mère communautaire* doit avoir entre 18 et 55 ans. Si en 1986, il n'était pas nécessaire d'avoir fait des études, à partir de 1996 un minimum de quatre années d'école primaire est requis. En 2011, les critères évoluent à nouveau : la fourchette d'âge d'éligibilité est réduite de 18-55 ans à 20-45 ans ; le niveau minimal d'étude est désormais le secondaire et non plus le primaire ; enfin il est demandé à la candidate de prouver, documents administratifs à l'appui, que ni elle ni les membres de son groupe domestique n'ont de casier judiciaire.

Un bilan toujours mitigé

Une nouvelle évaluation d'impact du programme *foyers communautaires*, menée entre 2006 et 2008, est publiée en 2009 (Bernal et al., 2009). Cette fois, l'évaluation est effectuée par le CEDE (Centre d'Études sur le Développement Économique (*Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico*) de l'Université des Andes à Bogotá, en collaboration avec Profamilia (la plus grande association colombienne spécialisée dans la santé sexuelle et reproductive). L'évaluation est conduite auprès de 28.000 enfants, incluant des bénéficiaires potentiels des *foyers familiaux*. L'inclusion d'un groupe de contrôle permet de mesurer les écarts entre les enfants bénéficiaires du programme et ceux qui, tout en ayant des caractéristiques socio-démographiques similaires, n'en bénéficient pas.

Les évaluateurs concluent que le programme a un effet positif sur la nutrition des enfants, car la probabilité de dénutrition chronique est moindre chez les enfants bénéficiaires. Par contre, les évaluateurs déterminent aussi que les enfants bénéficiaires du programme sont en moins bonne santé que ceux qui n'en bénéficient pas, mais que plus leur exposition au programme est longue, moins ils sont susceptibles de développer des maladies. Cette tendance est jugée par les évaluateurs comme étant cohérente avec les modèles épidémiologiques, qui montrent qu'un enfant qui est en contact avec d'autres enfants au quotidien est plus susceptible d'être malade qu'un enfant isolé, et qu'après un certain temps passé avec les autres enfants celui-ci développe des défenses immunitaires lui permettant de résister aux maladies. Des

effets négatifs du programme sur le développement cognitif des enfants sont mis en évidence ; ces derniers sont expliqués par un désavantage initial chez les enfants bénéficiaires. Le programme aurait par contre un impact positif sur le développement psychosocial des enfants : l'isolement social et l'agressivité des enfants diminuerait avec le temps d'exposition au programme.

L'évaluation de 2009 met en évidence qu'en dépit des réformes introduites dans les années 1990, des faiblesses structurelles persistent au sein du programme *foyers communautaires :* la gestion de l'alimentation des enfants n'est pas encore adéquate, les conditions d'hygiène au sein des *foyers familiaux* sont précaires, la formation des *mères communautaires* est insuffisante, la participation des parents des enfants bénéficiaires au fonctionnement du programme est trop faible, et le suivi de la mise en œuvre du programme fait défaut.

Vers la fin des foyers familiaux

En 2010, lors de l'arrivée au pouvoir du président Juan Manuel Santos, des mesures supplémentaires sont prises par l'ICBF afin de remédier à ces failles. Dans le cadre de la nouvelle initiative nationale d'attention intégrale à la petite enfance, « *De cero a siempre* », l'ICBF émet de nouvelles directives pour la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*[60]. Deux nouvelles modalités de *foyer communautaire* sont introduites : les *foyers multiples* regroupant, 8 à 12 *foyers familiaux* dans un espace public, et les *crèches sociales*, qui en regroupent entre 13 et 32. Au sein de ces deux nouvelles modalités de *foyer communautaire*, une équipe interdisciplinaire, composée uniquement de professionnels, assure le fonctionnement de la crèche. La création de *foyers multiples*, de *foyers d'entreprise* et de *crèches sociales* uniquement – et non pas de *foyers familiaux,* ni de *foyers FAMI* – est préconisée, ainsi que l'évolution des *foyers familiaux* déjà existants vers des *foyers regroupés*, des *foyers multiples* ou des *crèches sociales*. En définitive, sous l'actuel gouvernement de Santos, c'est vraisemblablement le début de la fin des *foyers familiaux* et des *foyers FAMI* qui s'amorce.

[60] ICBF (2011). *Resolución 776 de 2011.*

Tableau 4 : Modalités de *foyers communautaires* existant en 2011.

Date de création	Type de « foyer communautaire »	Population cible	Activités principales	Lieu où se déroulent les activités	Responsable des activités au quotidien
1986	**foyer familial***	enfants de 0 à 6 ans	✓ prise en charge de jour ✓ nutrition ✓ surveillance de l'état de santé ✓ activités pédagogiques	maison familiale	mère communautaire
1991	**foyer FAMI** (Famille, Femme et Enfance)	femmes enceinte enfants de 0-2 ans, leurs mères et les personnes responsables de leur prise en charge au quotidien	✓ ateliers éducatifs ✓ nutrition et surveillance de l'état de santé des enfants, des femmes enceinte et des mères allaitantes ✓ visites à domicile	maison familiale ou espace communautaire	mère communautaire
1995	**foyer regroupé*** regroupement de 2-7 foyers familiaux au sein d'un même établissement	enfants de 0 à 6 ans	✓ prise en charge de jour ✓ nutrition ✓ surveillance de l'état de santé ✓ activités pédagogiques	espace communautaire	professionnel de la petite enfance (il peut s'agir d'une mère communautaire, à condition qu'elle soit formée) supervisé par un pédagogue
	foyer d'entreprise*	enfants de 0 à 6 ans	✓ prise en charge de jour ✓ nutrition ✓ surveillance de l'état de santé ✓ activités pédagogiques	entreprise où travaillent les parents des enfants	mère communautaire
2011	**foyer multiple*** regroupement de 8-12 foyers familiaux	enfants de 0 à 6 ans	✓ prise en charge de jour ✓ nutrition ✓ surveillance de l'état de santé ✓ activités pédagogiques	établissement public construit à cette fin	professionnels de la petite enfance (il peut s'agir d'une « mère communautaire », à condition qu'elle soit formée) et équipes pluridisciplinaires
	crèches sociales* regroupement comprenant jusqu'à 32 foyers familiaux	enfants de 0 à 6 ans	✓ prise en charge de jour ✓ nutrition ✓ surveillance de l'état de santé ✓ activités pédagogiques	établissement spécialement aménagé à cette fin	professionnels de la petite enfance (il peut s'agir d'une « mère communautaire », à condition qu'elle soit formée) et équipes pluridisciplinaires

***** *Fait partie de la catégorie foyers traditionnels à partir de 2011. Celle-ci a été introduite par l'ICBF afin de faciliter la distinction entre les foyers prêtant un service de crèche, et ceux prêtant un service d'accompagnement au jeunes mères et leurs nouveaux-nés.*

***Sources** : ICBF (1989), Acuerdo 21 de 1989; ICBF (1991), Acuerdo 5 de 1991 ; ICBF (1996), Acuerdo 21 de 1996 ; ICBF (1996), Acuerdo 38 de 1996 ; ICBF (1996) Acuerdo 39 de 1996 ; ICBF (2011), Resolución 776 de 2011.*

Le **Tableau 4 (p. 104)** expose dans le détail toutes les modalités de *foyers communautaires* existant en 2011, au début de l'enquête de terrain donnant lieu à cette étude. Le **Tableau 5 (p. 105)** précise la couverture nationale du programme par modalité pour la même année. Nous pouvons constater que, en dépit des efforts fournis par les gouvernements précédents afin de sortir les crèches des maisons de famille, les *foyers familiaux* et les *foyers FAMI* sont encore de loin les modalités dominantes du programme et représentent plus de 90% de la couverture totale.

Tableau 5 : Couverture totale du programme *foyers communautaires* par modalité en 2011.

Modalité	Couverture (nombre d'enfants)	Pourcentage
Foyers familiaux	418.286	56.7%
Foyers FAMI	691.604	34,3%
Foyers regroupés	83.423	6,8%
Foyers multiples	10.541	0,9%
Foyers d'entreprises	4.662	0,4%
Crèches sociales	10.582	0,9%
TOTAL	**1.219.098**	

***Source** : ICBF, cité par González & Durán (2012).*

4. LA PRÉVALENCE DES DROITS DE L'ENFANT SUR LES DROITS DES FEMMES

Revenons maintenant, à la lumière de l'analyse qui précède, sur la situation juridique des *mères communautaires* jusqu'en 2014. Rappelons qu'un contrat administratif de type tout à fait exceptionnel, le « contrat d'apports », lie les *mères communautaires* à l'ICBF, en passant par les associations de parents.

Le caractère exceptionnel du contrat d'apports

Il est stipulé dans le « contrat d'apports » que l'ICBF verse à l'association les ressources nécessaires afin que celle-ci puisse faire fonctionner les *foyers communautaires*. Quant aux *mères communautaires*, elles fournissent un service bénévole à la communauté sans être employées ni par l'État, ni par l'association de parents.

Ainsi, sous le régime du « contrat d'apports », les *mères communautaires* reçoivent, par le biais de l'association de parents, un certain nombre d'aides destinées à soutenir le fonctionnement des *foyers communautaires*. Une « bourse » mensuelle, nettement inférieure au salaire minimum légal, leur est octroyée, ainsi qu'une allocation pour l'achat de la nourriture qui doit être distribuée aux enfants et une allocation pour l'achat du matériel pédagogique. Le contrat prévoit aussi une aide aux frais de fonctionnement des *foyers communautaires* (eau, électricité, gaz) ainsi qu'aux frais de déplacement encourus dans le cadre de la mission de la *mère communautaire*. Enfin, des crédits d'un montant maximum équivalent à six mois de salaire minimum, destinés à l'amélioration des espaces de leurs maisons réservés à l'accueil les enfants (l'espace de garderie, la cuisine et la salle de bain), leur sont alloués sur demande. Il s'agit là de crédits remboursables avec de faibles intérêts.

Par ailleurs, les *mères communautaires* ont droit à une contribution mensuelle de la part des parents des enfants qu'elles prennent en charge, à hauteur de 37,5% du salaire minimum journalier. 66% de cette somme sont destinés à compléter la bourse de la *mère communautaire*, tandis que les 34% restants doivent être investis dans des activités ludiques pour les enfants. Cependant, le non règlement de cette contribution par un parent n'est pas une raison suffisante pour expulser l'enfant du *foyer communautaire* et, de ce fait, elle ne constitue pas une obligation pour les parents. Cela représente donc une insécurité financière permanente pour la *mère communautaire*.

Le « contrat d'apports » est un contrat sui generis de droit public en Colombie, réservé aux associations de parents des *foyers communautaires*. Il ne peut en effet être conclu au sein d'aucune autre institution publique colombienne. Il a été créé dans le cadre de la réglementation de la loi 7 de 1979, la même loi par laquelle l'ICBF est investi de la mission de protection intégrale de l'enfance. L'Article 127 du décret 2388 de 1979 précise le caractère exclusif du « contrat d'apports » : seul l'ICBF, par la « nature spéciale de son service », peut conclure des contrats de ce type[61]. Or, la « nature spéciale » du service de l'ICBF n'est, ni plus ni moins, celle de la protection de l'enfance.

[61] À ce sujet, voir également :
http://www.tesauro.com.co/TIPOLOGIA/CONTRATO%20DE%20APORTE.html.

La légitimité à lumière du principe de prévalence

Au cours des années 1990, la Cour constitutionnelle colombienne a été saisie à trois reprises par des *mères communautaires* : en 1992, en 1995, et en 1998[62]. Dans chaque cas, la Cour a statué sur un recours pour violation des droits constitutionnels (*acción de tutela*[63]) déposé suite à la fermeture d'un *foyer communautaire* par l'ICBF. Secondées par les organisations nationales des *mères communautaires*, chacune des plaignantes a revendiqué le respect du droit au travail.

À chaque fois, la Cour a conclu à l'absence de toute relation de travail, aussi bien entre la *mère communautaire* et l'État, qu'entre la *mère communautaire* et les associations de parents. Selon la Cour, il n'y aurait donc aucune base juridique permettant de trancher en faveur de la *mère communautaire*. Dans son argumentation, la Cour s'est fondée sur le principe constitutionnel de prévalence des droits de l'enfant sur les droits des autres afin de souligner le caractère légitime du « contrat d'apports ». Dans cette situation où il existe une opposition entre les droits des enfants et les droits des *mères communautaires*, le principe de prévalence permet à la Cour de trancher, de manière légitime, en faveur des droits de l'enfant.

Selon Nigel Cantwell (2011), les situations dans lesquelles la défense des droits de l'enfant permettent de faire l'économie d'autres droits tout aussi fondamentaux sont monnaie courante dans le monde depuis la mise en œuvre de la CIDE :

> « Beaucoup trop d'activistes se servent du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant comme d'un joker permettant de passer outre les droits qui sembleraient superflus au vue des circonstances, ou qui éliminent le besoin de prendre en compte des facteurs externes. Qu'ils le veuillent ou pas, ils lisent mal la CIDE et, comme résultat, non seulement ils sapent la crédibilité de leur propre activisme, mais en plus ils mettent en péril la valeur perçue du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les droits de

[62] Cour constitutionnelle (1995), Jugement T-14-92 du 28 mai 1992; Cour Constitutionnelle (1995), Jugement T-269 de 1995; Cour Constitutionnelle (1998), Jugement SU-224 du 20 mai 1998.

[63] La *acción de tutela* est un mécanisme prévu par l'article 86 de la Constitution colombienne de 1991, qui vise la protection des droits constitutionnels fondamentaux des individus lorsque ceux-ci sont menacés par l'action ou l'omission d'une autorité publique, lorsqu'il n'y a pas, pour la victime, d'autre mécanisme possible pour les faire valoir. Les cas de *tutela* doivent être tranchés par la Cour constitutionnelle dans les 10 jours après leur dépôt et sont prioritaires par rapport à toute autre action judiciaire.

> l'enfant concernent l'obligation pour l'Etat de prendre en considération son meilleur intérêt, mais non pas d'arriver à une décision uniquement sur la base de ces intérêts. En ce sens, ce n'est qu'un droit de l'enfant parmi d'autres. »[64] (Cantwell, 2011)

Sous cet angle de vue, le principe de prévalence figurant dans la Constitution colombienne de 1991 serait une version encore plus puissante de ce « joker » : il s'agirait d'un message sans ambigüité indiquant que la protection des droits de l'enfant passe devant les droits de toute autre personne.

L'illégitimité à la lumière du droit du travail

Le juriste colombien Angel Libardo Herreño (1999), qui s'est penché sur la situation juridique des *mères communautaires* face au droit du travail, soulève le caractère injuste du régime du « contrat d'apports ». Il souligne que d'un point de vue juridique, l'activité des *mères communautaires* est une forme de travail domestique qui se traduit par des activités concrètes (l'accueil des enfants le matin, l'entretien des espaces dédiés aux enfants, la préparation des repas, le suivi de l'état nutritionnel de chaque enfant et de son état de santé et l'organisation d'activités pédagogiques). Or, la non-exécution de ces obligations selon les critères établis par l'ICBF entraîne des sanctions, pouvant aller de la mise sous surveillance jusqu'à la fermeture immédiate du *foyer communautaire*[65]. Herreño note que le « contrat d'apports » instaure donc une obligation pour les *mères communautaires* envers l'ICBF et les place dans une situation de subordination vis-à-vis de cette institution alors que l'ICBF, pour sa part, n'a aucune obligation à leur égard. En effet, tout en ayant le même type de responsabilités qu'un employé, les *mères communautaires* n'ont droit à aucun des bénéfices sociaux liés au régime du travail.

Les trois jugements rendus par Cour constitutionnelle à propos des droits des *mères communautaires* dans les années 1990 suscitent d'ailleurs de fortes polémiques parmi les

---

[64] Texte en anglais: « Too many advocates seek to use "best interests as a kind of general trump card that can override rights that they deem despensable in the circumstances, or that eliminates the need to take account of external factors. Wilfully or not, they are misreading the CRC and, as a result, they not only undermine the credibility of their own advocacy but also risk diminishing the perceived value of the "best interests" principle. The right of the child concerns the State's obligation to take his or her best interest into account, no to come to a decision solely on the basis of those interests. In that sense, it constitutes one among all the rights of the child. » (Cantwell, 2011)

[65] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996*.

magistrats. En 1998, trois magistrats émettent une réserve contre la position majoritaire de la Cour, et se prononcent en faveur des *mères communautaires*[66]. Ils soutiennent que la Cour s'est contentée d'effectuer un examen formel de la situation, excluant la prise en compte de la réalité sociale : à savoir, l'existence d'une relation de subordination et de dépendance des *mères communautaires* vis-à-vis de l'ICBF, l'existence d'obligations pour les *mères communautaires* définies par ce même organisme et l'existence d'une rémunération mensuelle inférieure au salaire minimum légal. Si ces éléments avaient été pris en compte par la Cour, poursuivent les magistrats dissidents, celle-ci aurait été contrainte de conclure qu'« il s'agit du travail d'un nombre important de femmes colombiennes, clairement discriminées par rapport aux autres employés, et pour lesquelles, au vue du montant de leur unique revenu, le minimum vital est compromis. »[67]

Le Comité du Pacte de droits économiques, sociaux et culturels, pacte que la Colombie a ratifié en 1969, se prononce à deux reprises, en 1995 et en 2011, sur la situation des *mères communautaires* face au droit du travail. Le Comité demande à l'État colombien « d'améliorer la formation des *mères communautaires* et de régulariser leur situation sur le plan de l'emploi en les considérant comme des employées salariées à toutes fins utiles »[68].

La situation des *mères communautaires* évolue enfin en 2012 : confrontée à un nouveau recours en protection des droits des femmes suite à la fermeture par l'ICBF d'un *foyer communautaire*, la Cour constitutionnelle ordonne à l'ICBF de mettre en place un processus permettant d'octroyer aux *mères communautaires*, progressivement mais dans les plus brefs délais, l'équivalent d'un salaire minimum[69]. La loi rédigée en réponse à cette demande[70] dispose que toutes les *mères communautaires* travaillant à plein temps

---

[66] Cette réserve est exposée également au sein du Jugement SU-224 du 20 mai 1998.

[67] Texte en espagnol: "(…) en realidad está de por medio el trabajo de un importante número de mujeres colombianas claramente discriminadas en relación con los demás trabajadores, y que inclusive – dado el nivel de sus únicos ingresos – ven comprometido su mínimo vital." (Jugement SU-224 du 20 mai 1998).

[68] Comité du Pacte de droits économiques, sociaux et culturels (1995). Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte : conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. E/C.12/1995/12.

[69] Cour Constitutionnelle (2012). Jugement T-628.

[70] Congrès de la République (2012). *Ley 1607 de 2012*

recevront, courant 2013, un salaire minimum ; à partir de 2014, un contrat de travail doit être établi entre chaque *mère communautaire* et l'ICBF[71].

L'inconsistance avec les droits de l'homme

Le juriste Nigel Cantwell soulève un problème que l'on rencontre dans de nombreux pays lors de la mise en application des droits de l'enfant :

> « À juste titre, beaucoup d'efforts ont été faits afin d'assurer une place plus importante aux questions de l'enfance dans l'agenda international (et dans les agendas des gouvernements nationaux). Malheureusement, ces efforts se sont souvent traduits en tentatives d'assurer un statut plus important aux questions de l'enfance qu'à toutes les autres préoccupations qui sont celles des droits de l'homme. Des slogans du type « les enfants d'abord » et des initiatives visant à assurer la priorité des questions de l'enfance par rapport à toutes les autres sont bien intentionnées mais, prises au pied de la lettre, elles expriment un objectif qui est complètement contraire aux idéaux qui sont ceux des droits de l'homme. »[72] (Cantwell, 2011)

La Colombie ne serait donc pas l'unique pays membre de la CIDE dans lequel les droits de l'enfant prévalent par rapport à d'autres droits fondamentaux. À la lumière de l'analyse de Cantwell, le principe de prévalence apparaît comme la version colombienne du slogan, « les enfants d'abord », tout à fait contraire à l'esprit des droits de l'homme. En effet, l'universalité, l'indissociabilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme sont les notions clé retenues afin de régir leur mise en application :

> « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur

[71] Rappelons que l'application de cette loi est survenue après la réalisation de notre enquête de terrain, et par conséquent, nous ne pouvons pas rendre compte des changements intervenus depuis.

[72] Texte en anglais: « Many efforts have justifiably been directed to securing a higher place for children's issues on the international (and national) agenda. Unfortunately, these have often translated into attemps to ensure an enhanced status for children's issues among all human rights concerns. Slogans such as 'children first' and initiatives to secure priority for children's issues above all others are surely well-intentioned but, taken at face falue, they express a goal that runs completely counter to human rights ideals. » (Cantwell, 2011 : 38-39)

> accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. » (Déclaration et programme d'action de Vienne, paragraphe 5).

Sous cet angle d'analyse, le principe de prévalence figurant dans la Constitution colombienne, qui a permis d'instituer de manière légitime une situation de violation des droits des femmes, serait donc contraire à l'esprit des droits de l'homme.

CONCLUSION : LES TRADUCTIONS ET L'INSTITUTIONNALISATION DE L'INJUSTICE

Reprenons, dans les grandes lignes, les étapes de notre raisonnement au sein de cette partie.

Dans les années 1980, l'État colombien tente de relever le défi d'assurer la protection intégrale d'une population croissante d'enfants en situation de pauvreté et se tourne vers les communautés afin de trouver de solutions. Celles-ci ayant déjà trouvé des solutions au problème de la garde de leurs enfants, l'État choisit de coopérer. L'alliance entre l'État et les communautés autour de la protection de l'enfant, qui se matérialise dans un programme nommé *Foyers Communautaires de Bien-être*, est un succès dans la mesure où, au départ, tous les acteurs impliqués y trouvent leur compte. Plusieurs organismes internationaux érigent le programme naissant en un modèle à suivre en matière de développement social.

Le gouvernement de Barco identifie dans le programme *foyers communautaires* un véritable outil d'ingénierie sociale et le positionne au centre de sa politique de lutte contre la pauvreté. La popularité du programme permet à son principal idéologue de participer à la rédaction de la nouvelle Constitution. Ce dernier y introduit un principe basé sur le postulat politique du programme *foyers communautaires* : la protection de l'enfant doit être un investissement prioritaire pour l'État, car cela engendre le développement social et le développement économique du pays. C'est la genèse du principe constitutionnel de prévalence des droits de l'enfant sur les droits des tiers.

C'est ainsi qu'un principe politique puisant ses sources dans la doctrine du développement est érigé en principe juridique dont l'utilité sociale est la protection et la promotion des droits des enfants.

Dans les années 1990, suite à la ratification par la Colombie de la CIDE, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est introduit au sein du système juridique colombien. La traduction de ce principe et sa fusion, au sein de la législation nationale, avec le principe de prévalence, renforce l'idée selon laquelle les droits de l'enfant sont une priorité à la fois sur le plan politique et sur le plan juridique. Par ailleurs, à l'ère des droits de l'enfant, le programme *foyers communautaires* est remis en cause. L'impact du programme est désormais mesuré sur la base de l'effectivité de la protection des droits des enfants, et non sur la base du développement social et économique qu'il engendre dans les populations. Avec ces nouveaux critères, les évaluations d'impact mettent en évidence des faiblesses structurelles.

À partir de 1996, l'État colombien procède à une série de reformes du programme *foyers communautaires*, qui visent à renforcer son pouvoir de contrôle pour laisser de moins en moins d'autonomie aux communautés dans la mise en œuvre du programme. De nouvelles modalités de *foyers communautaires* fonctionnant ailleurs que dans des maisons familiales sont créées, la régulation relative aux *foyers familiaux* est renforcée et la professionnalisation progressive des *mères communautaires* est entamée.

Le principe de prévalence des droits de l'enfant sur les droits des tiers permet l'instauration d'un régime juridique spécifique à l'égard des *mères communautaires*, au sein duquel elles ont un statut de bénévoles tout en ayant des obligations auprès de l'ICBF. Il s'agit là d'un régime injuste du point de vue du droit du travail, jugé irrecevable par certains magistrats de la Cour constitutionnelle colombienne ainsi que par le Comité du Pacte des droits économiques et Sociaux. Cette situation, où la défense des droits des enfants permet de passer outre certains droits fondamentaux serait, selon Nigel Cantwell (2011), fréquente partout dans le monde. Elle est cependant problématique du point de vue des droits de l'homme, puisque toutes les catégories de droits devraient être traitées sur un pied d'égalité.

III. *Les mères communautaires* et les régulations autonomes

« Moi je savais très bien que dans le poste de présidente, mon rôle était de défendre le groupe : quoi qu'il arrive, toujours défendre le groupe. »
Une mère communautaire

Comme le souligne le sociologue Guy Groux, la régulation autonome ne prend sens que lorsqu'on se réfère à ce qui concrétise un groupe social « à la fois comme acteur et comme objet sociologique » (Groux, 2003 : 346). Ce n'est, en effet, que par la mobilisation collective que les régulations autonomes sont socialement effectives. L'étude de ces modalités d'action collective est donc indispensable à la compréhension des régulations autonomes.

Dans cette partie de notre travail, nous aborderons l'analyse de nos données ethnographiques afin d'étudier les modalités de mobilisation collective des *mères communautaires* au sein de l'association *Petits anges du quartier*, ainsi que les régulations autonomes qui s'y produisent. Comme le souligne le sociologue Yves Lichtenberger,

> la régulation autonome « crée une égalité de destin là où une agression ou l'adversité d'une situation reconnue commune pourrait faire éclater le groupe. Elle soude une communauté de pairs, elle est du coup essentiellement défensive. Elle part des contreparties à obtenir et énonce les comportements communs à adopter pour les atteindre » (Lichtenberger, 2003 : 54).

Dans le cas de notre enquête, les régulations autonomes sont déterminées essentiellement par les réactions défensives des *mères communautaires* face à la situation

d'injustice qu'elles subissent dans leur travail, injustice dont nous avons rendu compte dans la partie précédente.

Comme le rappelle Jean-Daniel Reynaud, travailler sur les régulations autonomes revient à se demander « quels sont les points faibles d'un système, ceux par lesquels le changement peut s'introduire » (Reynaud, 2003 : 108). Nous exposerons d'abord les écarts entre les normes juridiques et les pratiques autour de la gouvernance de chaque *foyer communautaire* au quotidien. Ensuite, nous nous pencherons sur les écarts entre les normes juridiques et les pratiques de gouvernance de l'association *Petits anges du quartier*. Une règle autonome « instaure une relation de solidarité (…), elle soude une communauté de pairs » (Lichtenberger, 2003 : 54) : c'est cette dimension collective de la régulation autonome que nous explorerons, enfin, à partir de l'analyse d'un meeting politique réunissant des milliers de *mères communautaires* à Bogotá.

1. GÉRER SON *FOYER COMMUNAUTAIRE*

Dans la mesure où le *foyer communautaire* fonctionne au sein de leur domicile familial, les *mères communautaires* ont une marge de manœuvre importante en ce qui concerne sa gestion au quotidien. De multiples questions se posent : comment gérer à la fois l'économie alimentaire de son groupe domestique, et celle du *foyer communautaire* ? Comment mener de front à la fois la prise en charge d'une quinzaine d'enfants pendant la journée et toutes les autres activités inhérentes à la vie associative, qui requièrent souvent que la *mère communautaire* s'absente du foyer ? Étant donné que la rémunération perçue par la *mère communautaire* pour son service est nettement inférieure au salaire minimum légal, comment faire en sorte que le *foyer communautaire* reste une activité rentable pour le groupe domestique ? Les stratégies mises en place par les *mères communautaires* afin de faire face à ces défis mobilisent à la fois la sphère publique et la sphère privée. L'enjeu étant, à chaque fois, de ne pas attirer l'attention de l'ICBF par des pratiques déviantes susceptibles d'être repérées.

Nourrir les enfants

L'alimentation des enfants au sein des *foyers communautaires* est sans doute le plus grand enjeu pour l'ICBF dans le cadre de ce programme, et ce depuis son lancement. Ainsi, au quotidien, plusieurs mesures doivent être prises au sein de chaque foyer afin d'assurer la bonne alimentation des enfants. Les enfants inscrits aux *foyers communautaires* reçoivent chaque jour un goûter le matin, un déjeuner, et un goûter l'après-midi. Ces repas sont censés couvrir entre 65% et 70% de l'apport calorique journalier recommandé à leur âge[73]. Les menus sont concoctés chaque semaine par des nutritionnistes des bureaux locaux de l'ICBF et les *mères communautaires* sont tenues de les suivre au pied de la lettre. L'argent versé chaque mois par l'ICBF à l'association doit donc servir à acheter les ingrédients nécessaires pour préparer ces menus.

De plus, chaque jour, une ration de *Bienestarina* est prévue pour chaque enfant inscrit au *foyer communautaire.* Il s'agit là d'un complément alimentaire en poudre à base d'un mélange de farines de céréales, de soja et de lait en poudre, enrichi de vitamines et de minéraux, selon une formule spécialement conçue pour survenir aux besoins nutritionnels des enfants et des femmes enceinte. La *Bienestarina* est fabriquée et distribuée par l'ICBF aux bénéficiaires de ses programmes depuis 1979. Des rations de *Bienestarina* sont également distribuées tous les deux mois aux familles de chaque enfant bénéficiaire du programme *foyers communautaires* afin de compléter l'alimentation de l'enfant au sein de son domicile familial.

Parmi toutes les dimensions de la « protection intégrale » de l'enfance censées être assurées par le programme, la nutrition est sans aucun doute celle que l'ICBF surveille de plus près. Chaque mois, les *mères communautaires* doivent soumettre aux fonctionnaires locaux de l'ICBF les courbes de poids des enfants. Des ustensiles sont distribués afin de permettre à la *mère communautaire* de mesurer la quantité exacte de nourriture qui doit être donnée à chaque enfant. Lors des visites d'évaluation réalisées par les fonctionnaires de l'ICBF aux *foyers communautaires*, la supervision du suivi des menus est un enjeu majeur.

[73] ICBF (2011). *Resolución 776 de 2011*, numéral V, titre 5.1, paragraphe ii).

Dans ce contexte de pauvreté, la disponibilité de nourriture dans les *foyers communautaires* fait que ces derniers sont un véritable relais financier pour les familles : autant pour celles des enfants bénéficiaires, que pour celles des *mères communautaires*. D'après les *mères communautaires* interviewées, plusieurs parents délégueraient totalement l'alimentation de leurs enfants :

> *« C'est nous qui donnons à manger à ces enfants, car chez eux leurs parents les négligent beaucoup. Il y en a qui arrivent sans petit déjeuner ! »* **(Rut, MC-P)**

Ainsi, parmi nos enquêtés, deux mères d'enfants bénéficiaires – Alejandra (MEB) et Patricia (MEB) – sont femmes au foyer. Cela pourrait paraître surprenant que des femmes qui ne travaillent pas décident de placer leurs enfants dans un *foyer communautaire* en journée. La raison est simple : pour une famille vivant avec un seul salaire minimum, le fait que son enfant soit nourri est un relais financier considérable.

Consciente du fait que plusieurs enfants ne mangent que ce qu'elle leur donne au *foyer communautaire*, Claudia (MC) se fait beaucoup de soucis lorsque les menus prévus par l'ICBF ne sont pas respectés, et témoigne des mauvaises procédures dans la gestion de l'argent versé par l'ICBF pour l'achat de la nourriture pour les enfants :

> *« Moi je me débrouille pas trop mal avec les menus. Je me bats pour qu'on me donne mes courses, parce qu'il faut me donner ce qui est écrit, ce que Bienestar [l'ICBF] écrit sur les menus. Nous on nous donne de l'argent pour faire ce qui est écrit, tu comprends ? Mais on me dit non, on n'en a pas assez. Moi je vois que ça se prête pour tellement de mauvaises choses… Moi je me bats parce que je vois qu'il y a beaucoup de corruption avec l'argent des aliments des enfants. Pourquoi on me donne pas suffisamment d'argent pour acheter les courses ? S'il n'y a pas assez d'argent alors il faudrait faire des démarches. (…) Nous on gagne très peu donc on ne peut rien mettre. Mais il faudrait démarcher auprès des entreprises, le supermarché Éxito par exemple a un énorme programme d'aliments pour les enfants qui en ont besoin, ce serait bien qu'ils leur donnent un fruit supplémentaire pour qu'ils amènent à la maison pour exemple, c'est une grande aide parce qu'ici il y a beaucoup d'enfants qui ne mangent que ce nous leur donnons. Je me bagarre souvent avec elles [les autres mères communautaires de l'association] pour la nourriture. J'ai un enfant dont je sais que le fromage que je lui donne, c'est le seul qu'il va manger dans la semaine parce que c'est moi qui lui donne, parce que sa maman ne s'en préoccupe pas ou n'a pas d'argent, plein de situations, alors moi je dis, si j'ai la possibilité de donner un*

yaourt à l'enfant, alors je dois lui donner. Et je me bats pour mon yaourt ! S'il est écrit qu'il faut leur donner des pâtes avec du fromage, et ben il faut me donner le fromage, si vous avez l'argent pour acheter le fromage pourquoi vous m'en donnez pas ? Elles ne sont pas habituées à ce type de remarques, si elles n'ont pas du fromage elles ne stressent pas, elles ne donnent pas des pâtes et du fromage aux enfants. Mais moi je me bats ! Car c'est écrit que c'est du fromage et Bienestar a dit qu'ils donneraient du fromage. Elles me disent que j'exhibe la faim, mais moi j'exige, il faut me donner ce qui est écrit car il y a beaucoup trop d'enfants qui ne mangent que ce que je leur donne. (…) C'est quand même notre boulot de nourrir les enfants, car pour beaucoup c'est la seule chose qu'ils mangent jusqu'à ce qu'ils retournent ici. Il n'y a qu'à venir un lundi, on dirait que ces enfants n'ont pas mangé de tout le week-end. » **(Claudia, MC)**

Au sein de l'association *Petits anges du quartier*, la gestion de la nourriture des enfants est donc loin d'être aussi rigoureuse que le souhaiterait l'ICBF.

C'est le jour de ma première visite chez Rut (MC-P). Après avoir discuté avec elle, ainsi qu'avec María Libia (MC-T) et Myriam (MC) pendant plusieurs heures et leur avoir expliqué en quoi consistait mon travail, je leur demande si elles accepteraient que je vienne leur rendre visite dans leur *foyer communautaire* pendant que les enfants sont là. María Libia (MC-T) répond d'abord :

« Je me sentirais observée, je me sentirais mal à l'aise parce que je n'ai pas l'habitude de travailler en présence des adultes » **(María Libia, MC-T)**

En constatant que ses trois compagnes, elles, sont consentantes à ma visite, elle réfléchit et explique :

« Au fait, ce qui me dérange, c'est que vous ne mangiez pas ce que je cuisine. Mais bon, si vous mangez de tout, alors ça va. Mais je vous préviens : les menus de l'ICBF sont toujours horribles, moi j'ai honte de vous faire manger ça, toute cette verdure le même jour ! » **(María Libia, MC-T).**

María Libia (MC-T) dit avoir honte que je lui rende visite pendant que les enfants sont là parce que cela implique de me donner à manger la même chose que ce qu'elle cuisine pour les enfants. Elle introduit ainsi une thématique récurrente sur le terrain : la tension inhérente à la coexistence de deux modèles alimentaires, celui des adultes et celui des enfants. Claudia (MC) exprime ainsi cette même tension :

> *« Moi je disais aux parents : c'est moi qui me bats ici pour qu'ils mangent des haricots verts, du potiron, des haricots… c'est ma bataille tous les jours ! Donc moi je trouve que les parents ne sont pas reconnaissants, ils ne valorisent pas ce qu'on fait et je le leur ai dit, lorsque je me réunis avec eux ils me disent « Mon fils n'aime pas les haricots verts », mais il faut qu'ils apprennent à manger un peu de tout, en plus les haricots sont très bons pour ça, ici les enfants s'habituent au fur et à mesure à manger un peu de tout, mais les parents sont habitués aux pommes de terre, le riz et la viande, c'est tout ce qu'ils mangent, donc nous on se bat pour que les enfants se nourrissent comme il faut. »* **(Claudia, MC)**

Les menus concoctés par les nutritionnistes de l'ICBF sont en effet élaborés selon les paramètres d'une nutrition équilibrée et diversifiée, incluant des aliments de tous les groupes alimentaires selon les proportions préconisées par les théories contemporaines de la nutrition. Les menus diffèrent beaucoup des habitudes alimentaires des populations locales. Si l'attitude de Claudia (MC) dans le témoignage rapporté ci-dessus rend compte d'une attitude plutôt conciliante, c'est loin d'être le cas chez toutes les *mères communautaires*. Voici l'avis de María Libia (MC-T) et de Myriam (MC) concernant les menus de l'ICBF et des fonctionnaires responsables de leur supervision :

> *« Ces nutritionnistes, c'est plutôt de la maternité de poules ! Plein études, tout ça, docteure ceci, docteure cela… […] Les enfants ne sont pas habitués à manger ces légumes. Et nous, on leur donne un riz vert ! Dans le menu il est marqué : crème de potiron, lentilles, betterave… tout ça le même jour ! Non, quel malheur… un jour une docteure, une fonctionnaire, m'a demandé de lui amener le déjeuner, et j'ai dit à ma copine 'regardons voir si elle mange des légumes', et on lui a proposé de la salade et elle a dit 'ah, non, moi j'en veux pas de la salade', et moi j'ai dit 't'as vu ? Et les enfants, on les oblige à manger ça ?' »* **(María Libia, MC-T).**

Et Myriam (MC) d'ajouter :

> *« Oui, cette docteure est une imbécile. C'est comme si elle n'avait pas l'esprit d'un être humain… à mon sens, elle a le cœur en métal »* **(Myriam, MC).**

Cette nutritionniste – qui ne fait que son travail de supervision – est perçue par María Libia (MC-T) comme ayant une expertise en « maternité de poules » et non pas d'enfants, et par Myriam (MC) comme ayant « le cœur en métal ». À Bogotá, lorsqu'on

dit de quelqu'un que c'est une « poule » on sous-entend que c'est quelqu'un de peureux, de lâche. Aux yeux de María Libia (MC-T), cette fonctionnaire est sans doute lâche parce qu'elle n'applique pas les normes alimentaires qu'elle prône, et dont María Libia (MC-T) sait pertinemment à quel point il est difficile, compte tenu des référents culturels, de s'y plier. Myriam (MC) va encore plus loin en affirmant qu'un être humain sensible ne se comporterait pas de la sorte : donner à manger autant de légumes aux enfants, cela correspondrait à leur infliger un supplice. On retrouve à nouveau, chez ces deux *mères communautaires*, l'expression d'un profond malaise envers l'univers normatif qu'incarne cette fonctionnaire.

Un malaise similaire semble exister également à propos de la *Bienestarina*. Précisons que le mot *Bienestarina* est un vocable inventé par l'ICBF, composé des termes « *bienestar* » (bien-être) et « *harina* » (farine). On pourrait donc traduire le terme *Bienestarina* par « Farine du bien-être ». Le terme fait par ailleurs allusion au nom de l'ICBF en espagnol (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*). Le message codé dans le terme *Bienestarina* est donc « Farine du bien-être fabriquée par l'ICBF ». La distribution de la *Bienestarina* auprès des populations, notamment auprès des enfants (qui peuvent la consommer à partir de l'âge de 6 mois), des femmes enceintes et des femmes allaitantes, constitue, depuis 1979, un des piliers de l'action de l'ICBF. Or, un certain nombre de croyances largement répandues en Colombie existent sur la *Bienestarina* parmi les populations qui la consomment, que l'ICBF a lui-même recensé afin de les contrer : elle causerait impotence sexuelle et stérilité ; elle serait une cure contre le cancer ; elle ferait grossir ; ce serait un produit aphrodisiaque ; sa consommation engendrerait la naissance de jumeaux (ICBF, 2009). Ces croyances seraient-elles liées au fait que, du point de vue symbolique, la *Bienestarina* est, pour les populations qui la consomment, une nourriture destinée aux enfants ?

S'absenter d'auprès des enfants

En marge de la prise en charge des enfants en journée, les *mères communautaires* ont un certain nombre d'obligations qui les empêchent de rester de façon permanente auprès des enfants.

Premièrement, les *mères communautaires* doivent préparer chaque jour trois repas pour les enfants : le goûter du matin, le déjeuner, et le goûter du soir. Certaines *mères communautaires*, comme María Libia (MC-T) et Myriam (MC), ont construit une cuisine ouverte sur la salle de la crèche, ce qui leur permet de garder un œil sur les enfants pendant qu'elles cuisinent. Chez les dix autres *mères communautaires* dont nous avons visité la maison, par contre, la cuisine et la crèche sont des espaces séparés : il est donc impossible de surveiller les enfants et de leur préparer à manger simultanément.

Deuxièmement, l'ICBF convoque souvent les *mères communautaires* à des formations ou à des réunions de coordination en journée. Celles-ci ont un caractère obligatoire : une absence non justifiée à une formation constitue une raison de mise sous surveillance et, éventuellement, de clôture d'un *foyer communautaire*[74]. Pour certaines, les absences sont prolongées : c'est le cas de Claudia (MC), qui démarre dans le métier et qui suit une formation professionnalisante sur la petite enfance:

> *J'ai des formations de 7 heures du matin jusqu'à 13 heures de l'après-midi, du coup je rentre chez moi vers 14h30. À cette heure-là, les enfants sont en train de se réveiller de leur sieste. Puis ils prennent leur dernier goûter et ils partent. Donc moi je disais à la Docteure*[75] [la formatrice de l'ICBF] *: mais quand est-ce que je suis censée faire des activités avec les enfants ? Elle m'a dit qu'il fallait que je demande à ma sœur de les faire, mais au fait celle qui est en train de faire des études et d'apprendre à s'occuper des enfants, c'est moi ! Ma sœur, elle vient à peine de commencer, alors comment suis-je censée lui laisser quelque chose à faire, si c'est moi qui sait faire ? Ce sont des choses qui me semblent tellement illogiques, je ne comprends pas ce qu'elles ont dans la tête* [les formatrices]. *Moi, je me bats beaucoup pour tout ça. Et du coup j'ai plein de problèmes avec tout le monde dans l'association* [rire nerveux], *on m'aime pas à cause de ça, mais moi je dis les choses quand même, parce qu'il y a beaucoup d'irrégularités, il y a beaucoup de choses avec lesquelles je suis en désaccord.* » **(Claudia, MC)**

Troisièmement, les *mères communautaires* doivent souvent s'absenter du foyer en journée afin d'effectuer des démarches administratives liées au fonctionnement de leur foyer ou de l'association : payer l'eau et l'électricité, démarcher auprès des fournisseurs

[74] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996*. Article 3, numéral b).

[75] Voir p. 39 pour une explication concernant l'usage du terme « Docteur » dans ce contexte.

d'aliments, gérer les comptes en banque, produire les documents demandés par l'ICBF afin d'assurer le suivi du programme, organiser les réunions de coordination interne de l'association. Ce sont autant de tâches chronophages que les *mères communautaires* doivent souvent effectuer en journée, pendant que les enfants sont chez elles, lorsque les différents bureaux sont ouverts. Cet extrait d'un entretien exploratoire avec Rut (MC-P), Myriam (MC) et María Libia (MC-T) en témoigne :

> ***Rut (MC-P)**: Mon rôle en ce moment* [en tant que présidente] *c'est surtout d'avoir les archives à jour, parce qu'il y a les standards de qualité qui arrivent, alors l'ICBF vient vérifier un tas de papiers.*
>
> ***Myriam (MC)**: moi je pense qu'ils devraient se consacrer à autre chose que les papiers, pourquoi nous saouler comme ça avec les papiers, il faudrait qu'on aie plus de temps, plus de liberté pour être avec les enfants... parce qu'en fait, le temps pour faire tous ces papiers, il faut le trouver ! Par exemple lundi je me suis couchée à 11h du soir, en train d'organiser les papiers, de tout revoir... et à force de faire ça, et ben c'est du temps qu'on ne consacre pas aux enfants et à sa famille... moi je pense qu'il faudrait pas qu'ils nous embêtent autant avec les papiers, les documents, et qu'ils nous laissent nous consacrer aux enfants.*
>
> ***María Libia (MC-T)**: Ben oui, c'est un problème l'ICBF, avec tous ces papiers et ces conneries qu'on nous exige.*

Nos observations systématiques au sein des cinq *foyers familiaux* nous ont permis de confirmer que, prises par de multiples occupations, les *mères communautaires* ne passaient pas la plupart de leur temps de travail auprès des enfants.

Or, laisser les enfants sans la supervision d'un adulte constitue une prise de risque trop importante pour les *mères communautaire*s. En effet, la loi prévoit qu'un *foyer communautaire* doit être mis sous surveillance, et éventuellement clôturé, en cas d'abandon temporel ou manque d'attention des enfants par la *mère communautaire*[76]. Comment les *mères communautaires* font-elles face à cette situation ?

[76] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996.* Article 3, numéral h).

Choisir une assistante

La loi prévoit, depuis 1989, qu'afin de faire fonctionner correctement son *foyer communautaire* au quotidien, chaque *mère communautaire* se fasse aider d'une assistante – qui peut être soit la mère, soit un autre membre de la famille des enfants bénéficiaires. Celle-ci doit, en principe, soutenir la *mère communautaire* dans les activités réalisées avec les enfants[77]. Cependant, dans l'esprit de la loi, l'assistante n'est absolument pas un remplacement pour la *mère communautaire*, car la délégation à un tiers de la prise en charge des enfants constitue, en principe, un motif de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire*[78]. L'ICBF ne verse d'ailleurs à l'association aucune rémunération en espèces afin de payer le travail de cette assistante et, depuis 1989, aucune nouvelle mention n'est faite au sein de la législation concernant son rôle. Par ailleurs, en 2011, l'ICBF régule précisément les rations de nourriture prévues pour chaque foyer : si une ration quotidienne est prévue pour la *mère communautaire*, aucune mention n'est faite d'une ration destinée à l'assistante[79].

Or, les *mères communautaires* peuvent difficilement se passer d'une assistante car, comme nous l'avons vu, elles passent une bonne partie de leur journée ailleurs qu'auprès des enfants. Le choix de l'assistante est donc un enjeu réel. Voyons comment les *mères communautaires* auprès desquelles nous avons enquêté font face à ce problème.

Rut (MC-P), Ana Isabel (MC), Myriam (MC) et María Libia (MC-T) font le plus souvent appel à leurs filles afin de les assister au foyer. Rut (MC-P) en témoigne :

> *« Moi j'ai trois filles : une de 17 ans, une autre de 15 ans, et une autre de 11 ans. Elles sont ma main droite. L'après-midi elles m'aident beaucoup. (…) Par exemple aujourd'hui c'est Julieth qui m'a aidée – au fait, elles alternent. L'après-midi, elle a réveillé* [les enfants] *de la sieste, elle leur a donné leur goûter et elle leur a brossé les cheveux et lavé le visage et les dents avant de les envoyer chez eux. »* **(Rut, MC-P)**.

[77] ICBF (1989). *Acuerdo 21 de 1989*. Article 11.

[78] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996.* Article 2, numéral f).

[79] ICBF (2001). *Resolución 776 de 2011*, titre V, numéral 5.1, paragraphe ii).

La fille d'Ana Isabel (MC), qui a 15 ans, s'occupe tous les jours après l'école des enfants du foyer de sa mère. C'est elle qui les prépare pour la sieste et la supervise, les réveille, puis les prépare pour le départ. La fille aînée de Myriam (MC) a déjà terminé l'école et elle a pris son premier travail en tant que caissière dans un supermarché. Lorsqu'elle rend visite à sa mère, elle aide toujours Myriam (MC) à encadrer les enfants. Myriam (MC) regrette vivement le départ récent de sa fille aînée de la résidence parentale, car c'était sa main droite au foyer. Elle est déçue de sa fille cadette qui, au lieu de remplir ses 700 heures de travail social obligatoire pour sa scolarité dans son foyer à elle, préfère le faire chez María Libia (MC-T).

María Libia (MC-T), pour sa part, confirme que les filles des autres *mères communautaires* l'ont souvent aidée. Elle dit avoir compté aussi sur ses enfants, depuis qu'ils étaient tout jeunes, pour la seconder :

> ***Susana (ETH)** : Alors, quelqu'un vous aide avec tous ces gosses ?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Mmm... non, pas toujours.*
>
> ***Susana** : Pas toujours? Donc, parfois oui?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Et ben quand j'ai vraiment besoin je cherche quelqu'un qui m'aide, parce qu'à vrai dire, j'aime pas travailler accompagnée.*
>
> ***Susana (ETH)** : Vous aimez travailler seule...*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Oui.*
>
> ***Susana** : En dépit de tout le travail que vous avez à faire ?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Oui en dépit de tout, j'essaye de gérer moi-même.*
>
> ***Susana** : Et quand vous en avez besoin, comment vous faites pour trouver quelqu'un ?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Et ben des gens de la famille, ou alors (...) les filles des autres mères communautaires, on s'entraide. Et puis en fin de comptes, ce n'est que récemment que j'ai commencé à travailler toute seule, car auparavant mes enfants, même lorsqu'ils étaient tout petits, m'aidaient beaucoup.*
>
> ***Susana (ETH)** : Ah, bon?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Oui, tout petits, mais ils m'aidaient quand même.*
>
> ***Susana (ETH)** : Et comment ils vous aidaient ?*
>
> ***María Libia (MC-T)** : Et ben au moins en jouant avec eux... et puis ma fille, lorsqu'elle avait huit ans, une fois il a fallu qu'elle reste toute seule avec eux. C'était un risque, mais j'avais pas le choix, parce qu'une dame m'a dit qu'elle viendrait mais finalement elle est*

> *pas venue, et moi je suis partie en étant persuadée qu'elle arriverait plus tard ! (…) Et puis une fois mon fils, il avait sept ou huit ans, et c'était la même histoire : moi j'étais en formation et la dame n'est pas venue, du coup il a préparé lui-même le lait pour les enfants !*

Claudia (MC), qui n'a que 36 ans et a deux garçons âgés de 5 et de 13 ans, compte plutôt sur sa sœur cadette, qui est actuellement sans emploi : c'est elle qui la remplace au foyer pendant les longues journées de formation qu'elle doit suivre à l'ICBF. Dans la mesure où Claudia (MC) a rejoint l'association depuis un an seulement, et qu'elle suit une formation professionnalisante, durant cette année elle a dû s'absenter du foyer presque tous les jours.

Lorsque le soutien du réseau familial fait défaut, il existe des solutions de repli. En effet, dans ces quartiers démunis, il n'est pas difficile de trouver une jeune femme en situation de très grande vulnérabilité qui accepte d'aider régulièrement la *mère communautaire* en échange uniquement de nourriture. Ainsi, Ana Isabel (MC), qui a des rapports tendus avec María Libia (MC-T), nous confie qu'elle se fait souvent seconder par une jeune femme du quartier ayant un léger handicap mental. Son handicap étant suffisamment important pour l'empêcher de travailler, sa famille accepte volontiers qu'elle passe ses journées chez María Libia (MC-T) en échange de nourriture. J'ai croisé cette femme chez María Libia (MC-T) une fois. Elle m'a été présentée comme étant un membre de sa famille étendue.

Pour sa part, après le départ de sa fille aînée de la maison, Myriam (MC) a accueilli dans son foyer une fille d'une quinzaine d'années et ses petites sœurs, âgées de 9 et de 11 ans, pour l'aider pendant plusieurs semaines. C'était les trois filles d'une femme *desplazada*[80] provenant du département du Tolima, arrivée tout récemment en ville. Myriam (MC) explique ainsi les raisons l'ayant motivée à les accueillir :

> *« Elles me font pitié. Leur mère est partie faire du repassage afin de gagner quelques sous, donc moi je les accueille chez moi comme ça elles m'aident avec les enfants et moi je leur fais à manger. »* **(Myriam, MC)**

[80] Voir note 6, p. 36 pour une explication de ce terme.

Récapitulons. Les *mères communautaires* auprès desquelles nous avons enquêté on mis en place les stratégies suivantes afin de trouver une assistante qui les soutienne au quotidien. La plupart comptent sur le soutien de leurs propres enfants. Précisons que dans les cas rapportés, cela n'est pas au détriment de leur scolarisation : afin de subvenir aux besoins de couverture, les écoles publiques de Bogotá accueillent les enfants uniquement pendant une demi-journée (soit le matin de 7h00 à 12h00, soit l'après-midi de 13h00 à 18h00), ce qui permet de doubler la couverture. Les enfants scolarisés ont donc une demi journée de libre. Notons également qu'il s'agit là, dans tous les cas, d'enfants mineurs. Or la délégation de la prise en charge des enfants à un mineur constitue, d'après la loi, un motif de fermeture d'un *foyer communautaire*[81]. Cependant, de toute évidence, cette pratique est très répandue, sans doute du fait que les stratégies de surveillance mises en place par l'ICBF ne permettent pas aux fonctionnaires de la détecter. Lorsque le soutien des enfants fait défaut, les *mères communautaires* se replient sur une personne de la communauté pour qui, au vue de sa grande vulnérabilité, s'occuper des enfants en journée, même sans rémunération, constitue un avantage.

Les psychologues colombiens Camilo Madariaga, Rodman Martínez et Medel Vides ont réalisé, en 1993, une enquête sur la structure et le fonctionnement des réseaux sociaux des *mères communautaires* dans le quartier de Villa del Carmen, situé dans la ville de Barranquilla, capitale du département d'Atlántico (Madariaga et al., 1993). Tout comme nos observations de terrain, leur étude met en évidence que les membres de la famille de la *mère communautaire* – et tout particulièrement leurs enfants – sont le principal soutien au quotidien pour les *mères communautaires*. Soulignons également que lorsque les chercheurs leur posent la question de savoir qui les soutient dans la prise en charge des enfants lorsqu'elles doivent quitter leur *foyer communautaire* en journée, près de 20% des *mères communautaires* préfère ne pas répondre.

[81] ICBF (1996). *Accord 50 de 1996*. Article 3, numéral h).

L'art de déléguer au quotidien

Dans la mesure où la délégation à un tiers de la prise en charge des enfants constitue un motif de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire*[82], la délégation des tâches constitue une prise de risque vis-à-vis de l'ICBF. Elle ne se fait donc pas arbitrairement : tout l'enjeu est d'apprendre à déléguer de façon à ne pas se faire dévoiler. Voyons comment ça marche.

Le **Tableau 6 (p. 126)** expose l'emploi du temps des enfants lors d'une journée type dans les cinq *foyers familiaux* observés de façon systématique.

Tableau 6 : Emploi du temps des enfants lors d'une journée type dans les cinq *foyers familiaux* observés.

Horaire	Activité
8h00 à 9h00	arrivée des enfants
9h00 à 10h00	activités diverses
10h00 à 10h20	goûter
10h20 à 12h30	activités diverses
12h30 à 13h30	déjeuner
14h00 à 15h00	sieste
15h00 à 15h30	réveil et activités diverses
15h30 à 15h50	goûter
15h50 à 16h30	préparation pour le départ
16h30	départ des enfants

Source : *observation participante.*

Les enfants sont déposés au *foyer familial* entre 8h00 et 9h00 et ils sont récupérés à 16h30. De 9h00 à 10h00, de 10h20 à 12h30, et de 15h00 à 15h30, les enfants réalisent des activités diverses : la plupart du temps ils jouent entre eux, mais parfois ils font des dessins, ou alors ils réalisent des activités dirigées par la *mère communautaire* ou par son assistante. La journée est rythmée notamment par les moments du goûter (à 10h00 le matin et à 15h30 l'après-midi) et du déjeuner (de 12h30 à 13h30), ainsi que par la sieste (de 14h00 à 15h00). La préparation des enfants pour le départ du foyer est également un moment clé : dans tous les *foyers communautaires* observés, ils sont soigneusement nettoyés et coiffés avant que leur parents viennent les récupérer.

[82] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996.* Article 2, paragraphe f).

C'est soit un parent de l'enfant, soit un frère ou une sœur plus âgée, ou encore un grand-parent ou d'autres membres de la famille élargie, qui déposent et récupèrent l'enfant au *foyer communautaire.* En effet, comme cela a déjà été évoqué, beaucoup de parents travaillent à temps plein et loin de leur lieu de résidence. Les *mères communautaires* sont très strictes avec les parents quant à l'heure de départ des enfants, mais elles le sont moins quant à leur heure d'arrivée. Des enfants ayant souvent été abandonnés dans des *foyers familiaux*[83], l'ICBF demande aux *mères communautaires* de surveiller l'heure de départ des enfants et de leur signaler tout retard. Les parents savent que l'ICBF surveille et qu'un retard peut avoir de lourdes conséquences. Ainsi, sauf de très rares exceptions, les enfants partent à 16h30 précises.

Pour la *mère communautaire*, il est capital de faire en sorte d'être présente au *foyer communautaire* aux moments de la réception et de la remise des enfants. En effet, il en va de la réputation de son *foyer communautaire*, autant auprès des parents qu'auprès de l'ICBF. C'est donc toujours elle qui les accueille et qui les remet aux parents. C'est également le seul moment d'échange avec eux, dont il faut profiter afin de faire passer les messages provenant de l'ICBF (mise à jour des carnets de vaccination des enfants, documents administratifs concernant l'enfant, programmation de visites médicales, etc.), ou lorsqu'elles ont des remarques concernant leur enfant. Il est donc hors de question, pour les *mères communautaires,* de s'absenter de leur *foyer communautaire* lors de l'accueil et du départ des enfants ; ce ne sont pas des tâches qui se délèguent.

Le moment du déjeuner ne l'est pas non plus. D'une part, parce que c'est le moment le plus intense de la journée : servir 14 enfants, aider les plus petits d'entre eux à manger, puis nettoyer les lieux, demande le plus souvent l'investissement total de deux personnes. Par ailleurs, s'assurer que les enfants mangent tout ce qu'il y a dans leur assiette est capital et les *mères communautaires* y tiennent : l'ICBF surveille de près la courbe de poids des enfants et, dans la mesure où le *foyer communautaire* est censé fournir 65% à 70% de l'apport calorique de la journée aux enfants, les *mères communautaires* savent qu'elles seront tenues responsables par l'ICBF de leur éventuel

[83] Plusieurs épisodes d'abandon d'enfants dans les *foyers familiaux*, pour quelques jours ou de façon définitive, ont été rapportés dans la presse nationale, notamment dans les années 1990. Sur le terrain, nous avons recueilli un témoignage d'abandon d'enfant: c'était dans le foyer de Lucila (MC), au milieu des années 1990. Dans tous ces cas, lorsque l'abandon est constaté par l'ICBF, l'enfant est prélevé du *foyer communautaire* où il a été abandonné et il est placé dans un centre d'accueil de l'ICBF en attendant d'être adopté. Nous développerons ce point dans la partie IV.

état de dénutrition. S'assurer que les enfants soient bien nourris est également assurer la pérennité de son *foyer communautaire*.

Par contre, pendant que les enfants réalisent des activités diverses, pendant le goûter, pendant la sieste, et pendant la préparation des enfants pour le départ, la présence des *mères communautaires* auprès des enfants n'est pas capitale pour préserver la bonne réputation de leur *foyer communautaire*. Il suffit de garder un œil sur les enfants afin d'empêcher qu'ils se mettent en danger physiquement ou qu'ils se bagarrent. Chaque *mère communautaire* a un arsenal de jouets qu'elle met à disposition des enfants pendant ces périodes afin de les occuper, et les enfants jouent entre eux. La seule contrainte réelle est de leur faire faire, de temps à autre, des dessins ou des activités manuelles. En effet, lors des évaluations mensuelles de l'association par l'ICBF, chaque *mère communautaire* doit soumettre un certain nombre de produits réalisés par les enfants, issus des activités pédagogiques qu'elle est tenue d'organiser pour eux. Toutes les *mères communautaires* observées déléguaient très souvent toutes ces tâches à leur assistante.

De petites entreprises familiales

En dépit du faible revenu perçu par les *mères communautaires* et de la précarité de leur situation, force est de constater que ces femmes s'accrochent de toutes leurs forces à leur métier : tenir un *foyer communautaire* a certainement d'autres avantages. Voyons lesquels.

Nous avons déjà évoqué que, du fait d'être inscrites au programme, les *mères communautaires* bénéficient de prêts co-financés par l'ICBF, afin d'améliorer leur habitat. Cela est certainement très avantageux dans ce milieu où la plupart des individus ont des emplois précaires et ne peuvent donc pas se permettre de demander des prêts à la banque. Un autre avantage financier est la réduction du coût de leurs services publics domiciliaires. Mais c'est le fait de pouvoir travailler à domicile qui constitue, selon les *mères communautaires* interviewées, l'un des principaux avantages de leur métier :

Susana (ETH) *: Votre bourse, elle ne vous rapporte pas beaucoup d'argent finalement, en dépit de la charge de travail que vous avez. Du coup, pourquoi s'accrocher à ce métier ? Qu'est-ce qui vous motive à poursuivre, en dépit de tout ?*

Myriam (MC) : *Et ben moi je pense que si on est avec les enfants, c'est vraiment parce qu'on aime ça. Si on aimait pas les enfants, croyez-moi qu'on ne serait pas là, même si on nous payait beaucoup d'argent. Quant à la bourse, c'est peu, mais ça nous donne un coup de main.*

Rut (MC-P) : *Moi, personnellement, je pense que c'est bien de pouvoir soutenir son mari, même si c'est avec un petit peu… mais ce qui est bien c'est surtout le fait d'être à la maison, de pouvoir faire attention à ses propres enfants.*

Omaira (MC) : *En plus c'est de l'argent qui est libre, pas besoin de payer du transport… ni de se faire engueuler et humilier en longueur de journée !*

Myriam (MC) : *Et ben c'est vrai que l'ICBF c'est stressant, mais au moins ils ne sont pas là tous les jours à vérifier ce qu'on fait ou pas. Rien ne nous empêche de nous lever le matin 15 minutes plus tard…*

Rut (MC-P) : *Moi je pense, et toutes mes camarades aussi sont de cet avis, je pense que le fait de pouvoir être là avec sa famille, avec ses enfants qui commencent à grandir… ça donne beaucoup de satisfaction après un certain temps.*

Comme le signale Rut (MC-P), pouvoir tenir sa maison et encadrer ses enfants au quotidien, c'est sans doute un avantage. Quant à l'argument de Myriam (MC), concernant l'amour pour les enfants, Claudia (MC), une jeune *mère communautaire* qui découvre la réalité du métier, en doute fortement :

« Moi je me dispute beaucoup avec les mères communautaires à chaque fois qu'on se réunit, parce que moi j'étudie avec des mères communautaires et elles disent toutes qu'au fil du temps, l'amour pour les enfants, on le laisse de côté, ainsi qu'un tas de choses que je trouve très bien de travailler avec les enfants, parce que les parents ne payent pas, donc on oublie tout ça, on travaille avec les enfants de manière systématique. C'est ce que je perçois chez la plupart : elles le font pour les courses, pour avoir un petit revenu tout en restant à la maison, mais non pas pour le travail avec les enfants. Peut-être que certaines le font pour l'amour aux enfants, mais la plupart des mères communautaires que je connais, c'est pas le cas, je pense que c'est pour avoir de quoi tenir financièrement. » **(Claudia, MC)**

L'observation participante menée au sein de cinq *foyers familiaux* confirme une partie de l'explication de Claudia (MC) : travailler depuis chez soi et être maîtresse de son temps et de son espace de travail a, sur le plan financer, plusieurs avantages pour les *mères communautaires.* Pour celles qui sont débrouillardes, ces avantages vont bien au delà de pouvoir bénéficier de courses hebdomadaires – qui, contrairement à ce qui préconise la loi, servent à nourrir non seulement les enfants, mais aussi le groupe domestique de la *mère communautaire*.

Nous avons vu que mobiliser le groupe domestique au quotidien afin de faire fonctionner son *foyer familial*, ou encore trouver un remplacement très bon marché, sont quelques unes des stratégies mises en œuvre par les *mères communautaires* de l'association *Petits anges du quartier* afin de compenser leur mince salaire. Mais les plus futées ne s'arrêtent pas là : elles ont su capitaliser leur bonne réputation au sein de la communauté ainsi que du réseau associatif afin de mettre en place de petites entreprises familiales permettant à leur groupe domestique de percevoir des revenus supplémentaires.

María Libia (MC-T) a monté chez elle un atelier de couture spécialisé dans la retouche de vêtements et la fabrication de housses très bon marché pour les matelas où les enfants bénéficiaires des *foyers communautaires* font leur sieste. Elle les vend par centaines à ses camarades de l'association ainsi qu'aux *mères communautaires* d'autres associations des quartiers à proximité.

Ana Isabel (MC) aussi a monté chez elle un atelier de couture. Avec l'aide de ses filles et de deux mères d'enfants qu'elle prend en charge, elle fabrique notamment des uniformes pour les enfants bénéficiaires, qu'elle vend par centaines aux autres *mères communautaires* du quartier. Ces dernières les louent aux parents des enfants lors des journées de « remise des diplômes » des enfants de 6 ans qui quittent le *foyer communautaire* pour aller à l'école. Sa sœur Argenis (MC), qui tient un *foyer FAMI* au sein de l'association *Petits anges du quartier* également, fabrique les « diplômes » personnalisés pour chaque enfant, que les parents achètent ravis. Il va sans dire que la journée de remise de diplômes est une initiative des *mères communautaires*, et non pas de l'ICBF.

Le mari de Rut (MC-P), quant à lui, est retraité. Il a acheté un bus et il a monté une petite entreprise de transport de groupes. Sa femme se vante d'être la seule *mère*

communautaire de l'association à faire souvent des « sorties pédagogiques » avec les enfants que son mari transporte en échange d'une rémunération que les parents règlent volontiers : les sorties pédagogiques sont en effet très valorisées par l'ICBF. Lors de ces sorties, Rut (MC) amène les enfants au parc, au musée, à la bibliothèque. Les places au *foyer communautaire* de Rut (MC) sont très demandées par la communauté, et chaque année elle doit refuser des demandes de parents.

Chez Myriam (MC), c'est sa fille cadette de 16 ans qui profite du potentiel du *foyer communautaire* de sa mère. Parmi les 14 enfants pris en charge dans un *foyer familial*, seul deux peuvent être âgés entre 0 et 2 ans. Dans le quartier, l'offre de garderies pour les enfants de 0 à 2 ans est donc bien plus faible que l'offre pour les enfants âgés entre 2 et 6 ans et les jeunes mères qui travaillent ont beaucoup de mal à trouver des places pour leurs bébés. Consciente de cela, la fille de Myriam (MC), qui habite toujours chez ses parents, propose une prise en charge personnalisée de bébés, toute la journée, en parallèle du *foyer communautaire* tenu par sa mère.

L'économie informelle fonctionnant autour des *foyers communautaires* ne s'arrête pas au niveau du groupe domestique. Les *mères communautaires* de l'association *Petits anges du quartier* ont mis en place un système très efficace d'épargne commune. Chaque *mère communautaire* y dépose COP 5.000 par mois. Cet argent est utilisé à la fois à des fins de solidarité et de loisirs : lorsqu'une *mère communautaire* a un gros souci financier, elle peut emprunter de l'argent de ce fond commun ; celui-ci sert également à faire un petit cadeau à chaque *mère communautaire* le jour de son anniversaire.

En dépit du fait que les *mères communautaires* ne sont payées qu'une somme symbolique pour leur travail, elles parviennent certainement à obtenir des bénéfices financiers de leur travail à travers une multiplicité de stratégies. C'est sans doute à la lumière de ce constat que l'ICBF a légiféré sur la question : l'un des motifs de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire* est en effet « lorsque l'objectif de la prestation du service est une activité ayant un but lucratif »[84]. Mais encore une fois, il s'agit là d'une règle étant visiblement facile à contourner pour les *mères communautaires*.

[84] ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996*. Article 2, paragraphe m).

2. LA GOUVERNANCE ASSOCIATIVE

Au fil de l'histoire du programme, les *mères communautaires* ont accru leur pouvoir au sein des associations de parents des *foyers communautaires*. Si, lors du lancement du programme, celles-ci étaient gouvernées exclusivement par les parents des enfants bénéficiaires, en 2011, lors de mon premier séjour sur le terrain, l'association *Petits anges du quartier* était gouvernée – comme tant d'autres associations de parents – exclusivement par les *mères communautaires*. Voyons, à partir de nos observations de terrain, sur quels mécanismes repose l'*empowerment* des *mères communautaires* au sein des associations de parents.

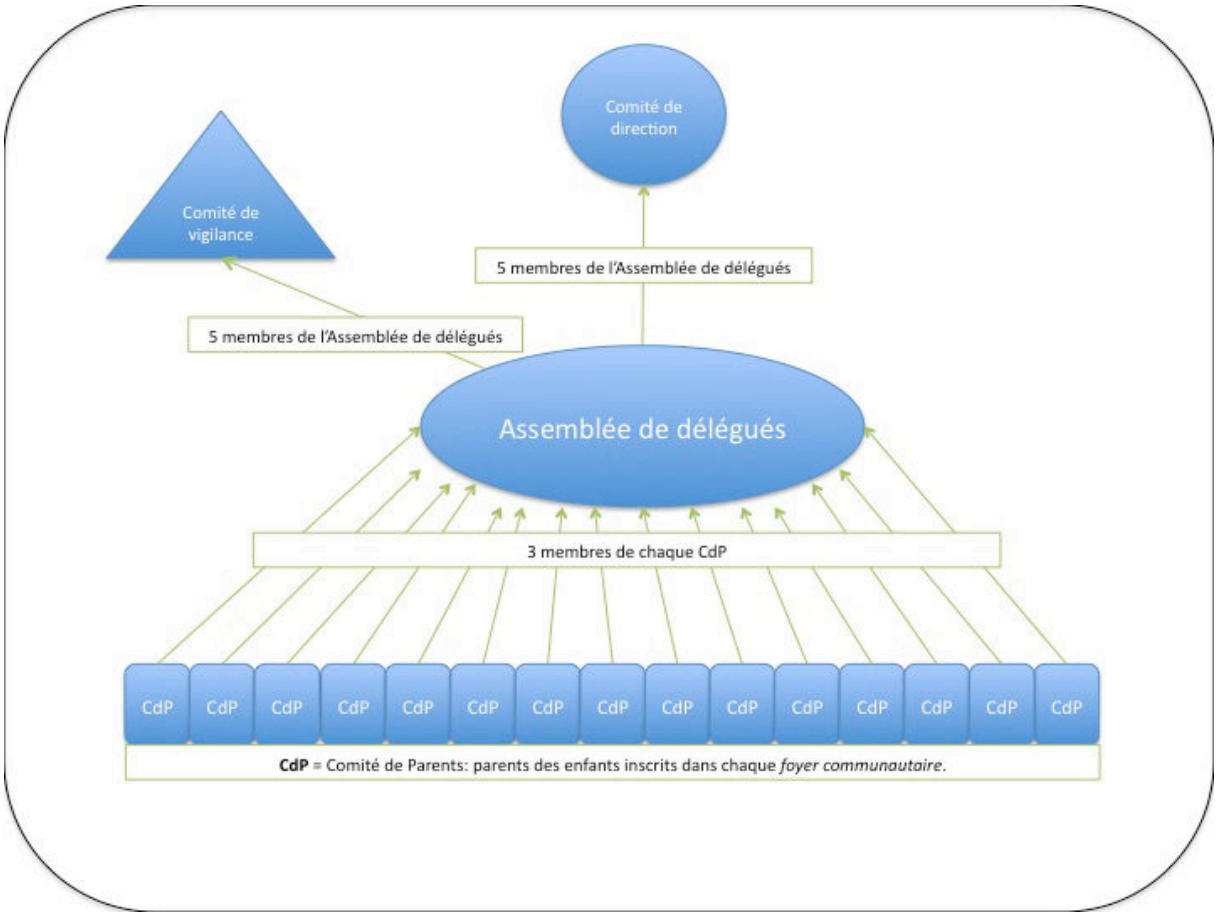
L'accès aux postes de direction

Afin d'être approuvés par l'ICBF, les statuts d'une association de parents de *foyers communautaires* doivent prévoir, notamment, la création et les modalités de fonctionnement d'un système de gouvernance pyramidal dont les fondements sont posés par la loi[85]. La **Figure 8 (p. 133)** représente la structure de ce système de gouvernance.

Les *foyers communautaires* – de quinze à vingt-cinq par association – sont la base de ce système. Le *Comité de parents* est l'organe de suivi et de contrôle de chaque *foyer communautaire*. Il est composé du groupe de parents rassemblé autour d'un *foyer communautaire* et il doit se réunir environ une fois par mois. Il a trois fonctions primordiales : 1) assurer le bon fonctionnement du *foyer communautaire* (par exemple, s'assurer de la présence quotidienne de la *mère communautaire* et lui fournir le soutien logistique nécessaire au quotidien, s'assurer que les objectifs du programme sont atteints, rapporter toute défaillance de fonctionnement du foyer au *Comité de direction*) ; 2) fournir un contrepoids à l'autorité de la *mère communautaire* en nommant annuellement un coordinateur du comité autre que la *mère communautaire* ; et 3) nommer parmi un de ses membres trois représentants à *l'Assemblée de délégués* des *foyers communautaires*.

[85] ICBF (1989). *Acuerdo No. 21 de 1989*.

Figure 8 : Le système de gouvernance des associations de parents des *foyers communautaires*, tel qu'il est prévu par la loi.



Source : *ICBF (1989). Acuerdo 21 de 1989.*

L'*Assemblée de délégués* est donc composée, en principe, de trois représentants de chaque *foyer communautaire*, élus par le *Comité de parents* respectif. Il s'agit d'une instance décisionnelle importante au sein de l'association car il a notamment les rôles suivants : 1) diriger et contrôler l'exécution du programme ; 2) approuver, modifier et faire respecter les statuts (sous réserve de l'approbation de l'ICBF) ; 3) examiner et approuver le rapport de gestion du *Comité de direction* ; 4) fixer les cotisations de participation des familles bénéficiaires du programme, dans les limites prévues par l'ICBF, et décider du système de recueil des fonds ; 5) élire, parmi ses membres, les intégrants du *Comité de direction* de l'association.

Le *Comité de direction*, quant à lui, est composé de cinq membres de l'*Assemblée de délégués*, et inclut un président, un trésorier et un secrétaire. Ce comité a les fonctions

suivantes : 1) administrer et contrôler les ressources de l'association ; 2) représenter légalement l'association, à travers son président ; 3) sélectionner et remplacer les *mères communautaires* ; 4) communiquer avec les fonctionnaires du centre local de l'ICBF ; 5) convoquer *l'Assemblée de délégués* et lui soumettre les rapports de gestion ; 6) recueillir les quotas de participation de chaque *foyer communautaire*.

Enfin, le *Comité de vigilance et de contrôle* supervise le bon fonctionnement de l'association. Ses membres sont élus parmi les membres de l'association par l'*Assemblée de délégués*. Ce comité veille à l'utilisation des ressources de l'association selon la décision de l'*Assemblée de délégués* et informe le *Comité de direction* de toute anomalie.

Or, dès 1991, les organisations de *mères communautaires* se positionnent fermement contre le système de gouvernance des associations de parents prévu par la loi, à travers un communiqué émis par AMCOLOMBIA[86]. Le fait que les *mères communautaires* ne puissent pas participer aux différents comités d'administration des associations constitue, d'après AMCOLOMBIA, la source principale de problèmes dans la mise en œuvre du programme sur le terrain. En effet, déclare AMCOLOMBIA, dans la pratique, les parents des enfants bénéficiaires se comporteraient comme leurs « patrons ». Cette attitude serait à l'origine de maltraitances, de fermetures arbitraires de *foyers communautaires* et de détournements des fonds de l'État destinés au fonctionnement du programme. AMCOLOMBIA demande, dès l'émission de son premier communiqué, que les *mères communautaires* puissent être membres des associations de parents et que, tout comme les parents des enfants bénéficiaires, elles aient le droit de voter et d'être élues aux comités d'administration et de direction des associations. Elles revendiquent également la création de comités de *mères communautaires* qui travaillent avec les *Comités des parents*, ainsi que l'établissement de critères clairs pour l'ouverture et la fermeture des *foyers communautaires.*

Au fil des années 1990, les *mères communautaires* vont en effet réussir à consolider leur participation active dans la gouvernance des associations de parents. Le premier pas dans cette direction est effectué en 1993. Dans le but de « garantir le fonctionnement ordonné du programme » ainsi qu'une « meilleure efficacité des services », l'ICBF

[86] Le contenu de ce communiqué est repris en annexe par Lozano Bautista (1992).

modifie sur deux points le système de gouvernance des associations de parents[87] : 1) afin d'éviter la permanence des parents des enfants bénéficiaires au sein des *Comités de direction* des associations, il est précisé que lorsqu'un enfant quitte le programme, ses parents ne sont plus membres de l'association, et par conséquent ne peuvent continuer à exercer leur rôle éventuel au sein des *Comités de direction* ; et 2) les *mères communautaires* peuvent désormais être élues à l'*Assemblée de délégués* et aux *Comités de direction,* mais ne peuvent occuper les postes de président ni de trésorier. En 1993, l'ICBF tient visiblement à préserver pour les parents le rôle de décideurs.

Cependant, en 1999, dans le but « d'encourager la participation des *mères communautaires* dans l'administration du programme *foyers communautaires* », l'ICBF fait évoluer à nouveau le système de gouvernance des associations de parents[88]. À cette occasion, non seulement les *mères communautaires* acquièrent le droit d'être élues au sein de tous les postes des *Comités de direction,* y compris la présidence et la trésorerie, mais en plus il est précisé que leur participation dans les postes de direction sera encouragée par l'ICBF. Par ailleurs, les *mères communautaires* acquièrent le droit de solliciter à tout moment à l'ICBF pour que des audits soient pratiqués afin de vérifier l'état des comptes des *Comités de direction*.

Il existe, au sein des archives internes de l'ICBF accessibles au public, des documents[89] témoignant du fait que durant les années 2000, des fonctionnaires des centres locaux de l'ICBF de plusieurs régions du pays ont constaté des abus de pouvoir de la part des *mères communautaires* au sein des associations. Afin de promouvoir de meilleures pratiques de gouvernance, ces fonctionnaires ont projeté de contracter uniquement avec les associations ayant des « Comités de direction actifs, ayant été évalués de manière satisfaisante »[90] – c'est-à-dire, qui se renouvellent périodiquement. Ces projets n'ont cependant pas pu être mis en œuvre car la législation en vigueur ne le permettait pas : les associations de parents sont régies par leurs propres statuts, et si ceux-ci sont respectés, l'ICBF n'y peut rien. Ainsi, au vue de la législation en vigueur en 2010, si les

[87] ICBF (1993). *Acuerdo 43 de 1993*.

[88] ICBF (1999). *Acuerdo 17 de 1999*.

[89] ICBF (2010). Concepto 1976 de 2010.

[90] ICBF (2010). Concepto 1976 de 2010.

statuts d'une association permettaient la réélection successive d'un membre du *Comité de direction*, l'ICBF était obligé de l'accepter. L'ICBF n'avait par ailleurs aucun moyen de contrôler que les *Comités de parents* se réunissent bien une fois par mois. D'après les concepts émis par les cabinets de droit consultés par les fonctionnaires de l'ICBF à plusieurs reprises, au vue de la législation en vigueur en 2010, le seul pouvoir de contrôle réel qu'avait l'ICBF sur la gouvernance des associations, c'était de vérifier que les élections internes aient bien lieu selon la périodicité établie par les statuts de chaque association.

Ainsi, en 2011, en réaction sans doute à ce constat, le système de gouvernance des associations est reformé à nouveau[91]. Contrairement à la reforme de 1999, cette fois-ci il s'agit plutôt de limiter le pouvoir acquis par les *mères communautaires* : à partir de septembre 2011 (trois mois après le début de notre enquête de terrain), les postes de directeur et de trésorier ne pouvaient, en aucun cas, être occupés par deux *mères communautaires* simultanément. Par ailleurs, les élus aux postes de direction peuvent être réélus une seule fois, mais pas pour deux périodes successives.

La neutralisation des Comités de parents

Gloria (MEB) est la mère d'une fillette de 5 ans et d'un garçon de 2 ans inscrits au foyer de Myriam (MC). Au cours des années précédentes, tout de suite après la naissance de sa fille, Gloria (MEB) l'avait placée dans deux *foyers communautaires*, au sein d'autres associations basées également à Ciudad Bolívar. Gloria (MEB) décrit ainsi la situation des parents au sein de l'association *Petits anges du quartier* :

> *« Nous ne nous connaissons pas, nous n'avons rien partagé, et personne n'est venu nous convoquer à des réunions (…) Nous, les parents, il faudrait qu'on soit plus unis. Mais ça dépend de nous tous, et pas que d'un seul. Parce que les mères communautaires, elles, sont très unies, et se soutiennent les unes les autres. Elles s'appellent tout le temps. Mais nous, les parents, c'est pas le cas, du moins pas dans les foyers où j'ai eu mes enfants. (…) Je ne connais que deux mamans parmi celles des enfants qui sont dans le foyer de mes enfants »* **(Gloria, MEB)**

[91] ICBF (2011). *Resolución 776 de 2011.* Annexe, titre VI, paragraphe 6.4.

Dans les foyers où elle avait inscrit sa fille auparavant, précise Gloria (MEB), la situation était la même : les parents ne se connaissaient pas entre eux. Les deux mamans que connaît Gloria (MEB) sont, ni plus ni moins, les deux autres parents de son *foyer communautaire* nommés à l'*Assemblée de délégués*. Les témoignages des autres parents interviewés viennent confirmer le témoignage de Gloria (MEB) : en dehors des trois membres désignés pour chaque foyer à *l'Assemblée de délégués*, au sein de l'association *Petits anges du quartier* les parents des enfants bénéficiaires ne se connaissent pas entre eux.

En définitive, en recoupant nos observations et les témoignages de nos enquêtés, les seuls espaces d'interaction de la vie associative au sein desquels les parents étaient souvent présents étaient les suivants : 1) les quelques espaces de formation organisés dans l'année par les *mères communautaires* à l'intention des parents, en coordination avec l'ICBF; 2) des réunions de tous les *foyers communautaires* de l'association lors de journées mises en valeur par l'ICBF, comme par exemple le jour de la famille, rassemblant les parents autour d'un spectacle offert par les enfants et préparé par les *mères communautaires*. Difficile, précise Gloria (MEB), de rencontrer les autres parents ou d'échanger avec eux au sein de ce type d'événements qui rassemblent plus de 300 personnes et où il faut, en plus, encadrer les jeunes enfants.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'avait affirmé Myriam (MC) lorsqu'elle m'avait invitée à la réunion de parents de son foyer, Goria (MEB) affirme que c'était la première fois qu'elle convoquait tous les parents du foyer en réunion. Enfin, contrairement à ce qu'avaient affirmé les trois *mères communautaires* ayant refusé de me mettre en contact avec les parents de leur *foyer communautaire*, le fait que cette réunion de parents aie eu lieu chez Myriam (MC) était la preuve que les parents des enfants bénéficiaires pouvaient bel et bien répondre à une convocation. Précisons que l'ICBF exerce de la pression sur les *mères communautaires* afin qu'elles impliquent les parents dans la vie associative. Ces dernières rétorquent que leurs efforts sont vains car les parents ne s'intéressent pas au fonctionnement de l'association, et qu'afin que leurs obligations vis-à-vis l'ICBF soient remplies, elles doivent s'en occuper elles-mêmes.

En définitive, les *Comités de parents* – qui constituent pourtant le socle du système de gouvernance des associations de parents – n'existaient plus au sein de l'association *Petits anges du quartier*. Rappelons que, d'après la législation en vigueur, le *Comités de*

parents, composé des parents des enfants bénéficiaires, est l'organe chargé du suivi et du contrôle du fonctionnement quotidien de chaque *foyer communautaire*. Ses principaux rôles sont de fournir un contrepoids à l'autorité de la *mère communautaire* chargée du foyer et de nommer les représentants à l'*Assemblée de délégués*, qui à leur tour désignent, parmi eux, les membres du *Comité de direction*. Il n'est donc pas étonnant que, au sein de l'association *Petits anges du quartier*, faute du contrepoids des *Comités de parents*, les *mères communautaires* aient une liberté presque totale dans la gestion de leur foyer. Il n'est pas étonnant, non plus, qu'elles aient le monopole des postes de direction de l'association. Ainsi, pendant mon séjour sur le terrain, la présidente, la trésorière et la secrétaire étaient toutes les trois des *mères communautaires*. D'après plusieurs enquêtés, María Libia (MC-T), la trésorière, était en fonction depuis cinq ans et elle avait présidé l'association pendant cinq ans avant cela. Des élections ont eu lieu au sein de l'association en 2013 et, en dépit des nouvelles directives émises en 2011[92], qui préconisaient que les postes de direction et de trésorerie ne pouvaient pas être occupés simultanément par deux *mères communautaires*, les élues ont été, à nouveau, deux *mères communautaires*.

Au vue des contrôles effectués par l'ICBF, les *mères communautaires* de l'association *Petits anges du quartier* ont compris que le *Comité de parents* n'est pas un organe indispensable à la gouvernance de leur association. Mais elles savent aussi qu'afin que leur association survive aux contrôles de l'ICBF, il faut s'assurer que l'*Assemblée de délégués* se réunisse lors des élections des membres du *Comité de direction*. Malheureusement, aucune réunion de l'*Assemblée de délégués* ne s'est tenue pendant mes séjours sur le terrain. Cependant, le témoignage de Claudia (MC), une jeune *mère communautaire* qui est membre de l'association depuis un an, appuie le fait que l'*Assemblée de délégués* se réunit bel et bien, mais uniquement lorsque des élections doivent avoir lieu :

> ***Claudia (MC)** : Moi ça ne fait qu'un an que je participe aux réunions [de l'association], mais j'ai bien observé comment ça fonctionne (…)*
>
> ***Susana (ETH) :** Et dans ces réunions de l'association, il y a aussi les parents des enfants bénéficiaires ?*

[92] ICBF (2011). *Resolución 776 de 2011*.

> ***Claudia (MC)*** *: Non, elles [les mères communautaires] n'appellent les parents que pour l'élection des directives, alors à ce moment là les parents votent. Donc elles disent [aux mères communautaires] : « qui veut être candidate pour trésorière ? » puis une personne se lance, puis les parents votent. Mais moi je ne trouve pas ça très logique parce que la plupart des parents ne connaissent pas les candidates. Donc comment peuvent-ils décider ?*
>
> ***Susana (ETH)*** *: En plus ils sont nombreux, non? Vous avez 17 foyers, fois 14 parents…*
>
> ***Claudia (MC)*** *: Non, mais pendant la réunion il n'y a que trois parents pour chaque foyer, donc ils n'y vont pas tous, et c'est ces trois parents qui élisent.*
>
> ***Susana:*** *Et comment sont élus ces représentants ?*
>
> ***Claudia (MC)****: Et ben au hasard, du moins moi ici, lorsqu'on a des élections de directives, moi je demande à trois parents s'ils veulent bien m'aider avec ça. Et ils y vont, mais pour moi ça n'a pas de sens parce qu'ils ne savent pas pour qui voter.*
>
> ***Susana (ETH)*** *: Donc ils n'ont pas de critère pour décider qui ils veulent élire.*
>
> ***Claudia (MC)****: Exactement, là-dessus je pense que c'est pas la bonne façon de gérer l'élection des directives.*

Claudia (MC) découvre le mode de fonctionnement de l'association et elle exprime fermement son désaccord. Même si elle n'est pas familiarisée avec les détails de la législation en vigueur, et qu'elle n'arrive donc pas à mettre le doigt sur le problème, elle se doute bien qu'il y a quelque chose qui ne va pas dans la façon d'élire les membre du comité de direction. À la lumière du modèle de gouvernance de l'association prévu par la loi, nous pouvons compléter l'explication. Dans l'association *Petits anges du quartier*, ce sont les *mères communautaires* qui désignent – et sans doute pas au hasard, comme le pense encore naïvement Claudia (MC) – les parents qui représenteront leur *foyer communautaire* à l'*Assemblée de délégués*. Cela permet aux *mères communautaires* d'avoir une emprise totale sur l'issue des élections. Nous verrons d'ailleurs plus loin que Claudia (MC) a tenté, sans succès, sa chance au poste de trésorière, et qu'elle a constaté à cette occasion que les élections étaient jouées d'avance.

Les comités de mères communautaires

L'inexistence des *Comités de parents* laisse un autre vide dans le schéma de gouvernance de l'association que les *mères communautaires* viennent remplir. Ainsi, dans l'association *Petits anges du quartier*, l'aspect purement opérationnel du programme au quotidien, qui en principe est du ressort du *Comité de parents*, est également assuré par les *mères communautaires* : acheter de la nourriture pour les enfants, trouver des assistantes pour les *mères communautaires* au quotidien, préparer les rapports mensuels pour l'ICBF, etc. Toutes ces tâches, prévues par la loi pour le *Comité de parents*, sont exécutées soit par la *mère communautaire* de chaque *foyer communautaire* en individuel, soit par un organe créé de toutes pièces par les *mères communautaires* à cette fin : le « comité des mères communautaires ». Il s'agit là d'un groupe rassemblant toutes les *mères communautaires* de l'association. Rappelons que la création de « comités de *mères communautaires* » était une des premières revendications de AMCOLOMBIA en 1991. Même si cette revendication n'a jamais vu le jour sur le plan juridique, au sein de l'association *Petits anges du quartier* elle est bel et bien une réalité sociale.

Rut (MC-P), la présidente de l'association, coordonne les activités de ce groupe. À cette fin, elle organise des réunions au moins une fois par semaine. Celles-ci peuvent parfois être convoquées d'un jour à l'autre, en fonction de l'urgence des demandes administratives des fonctionnaires locaux de l'ICBF dont dépend l'association. Les réunions ont lieu, en règle générale, en semaine, vers 17h00, une fois que les enfants sont repartis chez eux, et chaque fois dans un *foyer communautaire* différent. La secrétaire de l'association est chargée d'y convoquer toutes les *mères communautaires*. La *mère communautaire* chez qui la réunion a lieu propose un goûter à ses collègues. Après la réunion, dit Rut (MC-P), « on en profite pour faire du ramdam ».

Selon Rut (MC-P), la présence et la ponctualité aux réunions hebdomadaires est une obligation qu'elles se sont elles-mêmes imposée :

> *« Pour que les petites mamans soient respectueuses des horaires, nous avons décidé de fixer une amende de $5.000. Parfois, selon les circonstances, c'est seulement $3.000. Parce qu'autrement, les petites mamans elles viennent à différentes heures, alors ça devient ingérable et fatiguant, donc il est mieux de fixer une heure. Donc on règle une*

> *amende si on est absent ou en retard… et puis avec cet argent-là, nous on fête le jour des mères, on se fait une grillade ou on va déjeuner toutes ensemble ! »* **(Rut, MC-P)**

La monnaie nationale est le peso colombien (COP). En 2011, le salaire minimum légal en Colombie était de COP 17.853. L'amende à laquelle fait référence Rut (MC-P) correspond donc à 28% du salaire minimum journalier colombien en 2011 – soit un peu plus de deux heures de travail rémunéré. Pour ces *mères communautaires*, qui gagnent 70% d'un salaire minimum légal, le montant n'est donc pas négligeable. Il va sans dire que cette règle de fonctionnement n'est écrite nulle part – ni au sein des statuts de l'association, ni au sein de la législation régissant le fonctionnement des associations de parents des *foyers communautaires*. Cependant, nous avons pu constater, au cours des six mois d'enquête, qu'elle opère à merveille : l'assiduité de toutes les *mères communautaires* aux réunions hebdomadaires est tout à fait remarquable, et ce sont donc les *mères communautaires* qui assurent – sans le concours des parents – le bon fonctionnement des *foyers communautaires* au quotidien. C'est également au sein du comité de *mères communautaires* – ou alors dans les petits comités qui se forment avant et après les réunions hebdomadaires du comité – qui se prennent les décisions concernant la vie associative.

L'intérêt supérieur des mères communautaires

Avant d'être trésorière de l'association, María Libia (MC-T) a présidé l'association pendant cinq ans (de 2001 à 2006). Elle revendique fièrement sa stratégie de gouvernance, qui est de toujours privilégier l'intérêt de ses camarades, par-dessus tout le reste :

> *« Moi j'ai été présidente pendant cinq ans. Avant moi il y a eu aussi d'autres présidentes qui ne se plaignaient pas auprès de l'ICBF donc c'était cool. Mais après, lorsque j'ai quitté la présidence, il y en a eu qui se sont mises à se plaindre auprès de l'ICBF ou à parler mal des camarades ou à les dénoncer, toutes ces conneries. Moi je savais très bien que dans le poste que j'occupais, mon rôle était de défendre le groupe, quoi qu'il arrive toujours défendre le groupe. »* **(María Libia, MC-T)**

Rut (MC-P), qui présidait l'association pendant mon séjour sur le terrain, et qui était présente lors de mon échange avec Maria Libia (MC-T), confirme, d'un ton plus modéré :

> *« Oui, nous on se soutient les unes les autres tant qu'on puisse le faire, en tant que présidente moi je les soutiens… parfois ce n'est pas de mon ressort, mais on essaye de couvrir les petites choses pour qu'on nous laisse tranquilles… »* **(Rut, MC-P)**

À plusieurs reprises pendant mon séjour sur le terrain, j'ai été témoin de gestes de solidarité de la présidente et de la trésorière envers leurs camarades. Les règles imposées par l'ICBF passaient bel et bien au second plan devant l'intérêt du groupe des *mères communautaires*. En voici un exemple.

Cinq *mères communautaires*, dont la présidente et la trésorière de l'association, discutent ensemble, un jeudi vers 17h00. Elles se sont retrouvées chez Rut (MC-P) qui leur a donné rendez-vous pour venir chercher leur part de *Bienestarina*, le complément alimentaire fabriqué par l'ICBF et reparti mensuellement à tous les bénéficiaires des programmes de l'institut. Toutes les *mères communautaires* de l'association ont été convoquées à une réunion de formation le samedi matin. Or la fille de María (MC) est malade et María (MC) craint ne pas pouvoir y assister. Elle expose son problème à ses camarades :

> ***María (MC)****: Alors finalement, comment ça se passe samedi ?*
>
> ***Rut (MC-P)****: Samedi on se retrouve à l'arrêt de bus à 7h30 pour aller ensemble à l'activité.*
>
> ***María (MC)****: Moi j'ai un service à vous demander. Ma fille est sous oxygène, donc il faut que je la garde à la maison. Donc ça va être compliqué pour moi d'assister le samedi…*
>
> ***Omaira (MC)*** *: Et ben dis donc, l'ICBF ne peut pas comprendre que sa fille est malade ?*
>
> ***María Libia (MC-T)*** *: Ils s'en foutent ! Tout ce qu'ils veulent, c'est nous pourrir la vie !*
>
> ***María (MC)****: Bon, voyons. Alors je vais voir si on peut me prêter un chariot afin d'amener ma fille avec moi, avec son oxygène. Mais au fait ma question c'est, si je ne viens pas, c'est de ma responsabilité, non ?*
>
> ***Rut (MC-P)****: Attendons demain, María, je vais en discuter avec la Doctora* [la fonctionnaire de l'ICBF responsable du suivi de l'association] *et puis on voit…*
>
> [Plusieurs *mères communautaires* parlent en même temps : une fille malade, c'est une excuse valide, et c'est compliqué de transporter l'oxygène].
>
> ***María (MC)****: Mais comme j'entends dire que c'est obligatoire…*

***Rut (MC-P)**: Au fait, ici comme partout, si les choses ne sont pas obligatoires, elles ne se font pas, donc…*

***María Libia (MC-T)**: Non mais attends, Rut, tu sais quoi ? Si tu discutes avec la Doctora sur le cas de María, elle va se mettre à l'affut, elle va commence à nous surveiller de plus près, elle va nous compter à l'entrée…*

***Rut (MC-P)**: C'est vrai que le jour où on est allées tous ensemble elle nous comptait… puis il fallait signer une feuille à l'entrée et une autre à la sortie.*

***Omaira (MC)**: Ben on prend une photocopie de la carte d'identité de María !*

***Myriam (MC)**: Il ne faut pas signer à la place de quelqu'un, un jour on va se faire avoir… mais María, peut-être que tu peux venir signer la feuille, puis repartir ?*

***María (MC)**: Au fait Daniel* [son conjoint] *travaille par contrat, il bosse avec Francisco, alors parfois on l'appelle et il faut qu'il parte tout de suite… donc je ne peux pas compter sur lui (…)*

***Rut (MC-P)**: María, dis à M. Daniel qu'il va peut-être falloir partir quelques heures, qu'il reste quelques heures avec votre fille pendant que tu fais l'aller-retour, et moi j'en parle demain à la Doctora…*

***María Libia (MC-T)**: Allez, soyons rusées pour aider María… allons-y nous et voyons comment ça marche, et si vraiment c'est obligatoire, que quelqu'un lui garde sa fille pendant qu'elle passe signer rapidement.*

***María (MC)** : Mais c'est où au juste ?*

***Rut (MC-P)**: Ben c'est ça le problème, il faut aller tout en bas, c'est loin… Donc María, voilà les options. Parles-en à M. Daniel au cas où. Moi de toutes façons j'en touche un mot à la Doctora demain, on verra bien ce qu'elle nous dit.*

***María (MC)**: Bon, moi je vais me débrouiller pour y aller avec vous.*

[Les quatre autres *mères communautaires* présentes acquiescent simultanément.]

***Rut (MC-P)**: Ben oui, c'est mieux comme ça… tu y vas, tu signes, puis tu fais demi tour…*

***María Libia (MC-T)**: Oui, c'est mieux comme ça, tu signes et tu repars.*

Notons que dans ce cas, les cinq *mères communautaires* présentes s'accordent pour dire que la règle de fonctionnement prévue par l'ICBF à cette occasion est injuste à l'égard de María (MC). Elles s'attèlent donc toutes à trouver une solution. La solution trouvée permet de protéger María (MC), tout en s'assurant que la collectivité n'en subira pas les conséquences : María (MC) quittera sa fille mais uniquement le temps de venir signer un papier, et cela afin de ne pas soulever des suspicions auprès des

fonctionnaires de l'ICBF, ce qui risquerait d'entraîner un renforcement de la surveillance qui les affecterait toutes.

Un témoignage de Myriam (MC), qui tient un *foyer familial* depuis onze ans, est également très parlant à cet égard. Deux ans en arrière, raconte-elle, elle a été très malade du dos. Elle a dû subir une opération qui l'a maintenue au lit toute la journée pendant six mois. Il lui était impossible de s'occuper elle-même des enfants de son foyer. Elle a trouvé une remplaçante et son *foyer familial* a continué de fonctionner normalement. Ses camarades l'ont soutenue dans les démarches administratives mais, surtout, elles ont gardé farouchement le secret de sa condition auprès de l'ICBF : dans de telles circonstances, et suivant la législation en vigueur[93], l'ICBF aurait très certainement clôturé le *foyer communautaire* de Myriam (MC) si les fonctionnaires avaient appris qu'elle était malade au point de ne pas pouvoir s'occuper des enfants pendant une longue période. Cela aurait été catastrophique pour Myriam, qui non seulement aurait eu sa maladie à gérer, mais en plus aurait perdu son unique source de revenus. Myriam (MC) est infiniment reconnaissante à l'égard de ses camarades.

Dans les deux cas exposés, les *mères communautaires* se solidarisent afin de réagir à une situation qu'elles considèrent comme étant foncièrement injuste.

Les « anciennes » vs. les « nouvelles »

La gouvernance de l'association *Petits anges du quartier* n'est cependant pas régie uniquement par des logiques de solidarité entre *mères communautaires.* Découvrons avec Claudia (MC), qui a rejoint l'association il y a un an seulement, quels sont les principaux clivages au sein du groupe qui la gouverne.

Claudia (MC) a 36 ans, elle est bachelière, et elle souhaite faire carrière dans les métiers de la petite enfance : elle rêve d'être enseignante de maternelle. Pour cela elle compte suivre sérieusement les formations professionnalisantes qui lui sont proposées par l'ICBF. Elle a déjà complété six mois d'études de pédagogie enfantine au SENA

[93] L'Accord N° 50 de 1996 (toujours en vigueur en 2011 lorsque nous avons effectué le travail de terrain), prévoit en effet que la délégation à un tiers de l'attention des enfants au sein du *foyer communautaire*, ainsi que la maladie permanente et/ou incapacitante de la *mère communautaire* lui empêchant de s'occuper personnellement des enfants, constituent des causes de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire*.

(*Servicio Nacional de Aprendizaje*, Service national de l'apprentissage). Elle est née et grandie à Ciudad Bolívar, mais partage avec son mari une forte ambition d'ascension sociale : ils rêvent d'habiter ailleurs, dans un quartier de classe moyenne. Claudia (MC) espère pouvoir un jour faire évoluer le *foyer familial* qu'elle tient actuellement en *crèche sociale* (voir **Tableau 4**, **p. 104**).

Claudia (MC) saisit la situation d'entretien comme support pour dénoncer un ensemble de pratiques qu'elle découvre au sein de l'association et avec lesquelles elle est profondément en désaccord[94]:

> *« Moi je vois qu'il y a des mauvaises manips dans l'association. Disons que les anciennes font beaucoup de choses qui, à mes yeux, ne sont pas correctes. Il y a des mauvaises gestions de l'argent. Elles font ce qu'elles veulent avec les courses... moi je me suis renseignée auprès d'autres associations, et le montant que les mères communautaires reçoivent pour leurs courses est bien supérieur, ce qui veut dire que nous on pourrait donner beaucoup plus aux enfants. Moi je m'engueule souvent avec elles, parce qu'elles ne cherchent pas de fournisseurs plus économiques. Avec María Libia, la trésorière, j'ai de fortes divergences !* » (**Claudia, MC**)

Ensuite, Claudia (MC) expose une longue suite de preuves et de calculs appuyant ses accusations. Elle précise qu'elle a dénoncé à maintes reprises la corruption de la trésorière auprès de la présidente, ainsi qu'auprès de ses autres collègues. Cependant, aucune action n'a été prise à l'interne.

Pour les prochaines élections, Claudia (MC) vise le poste de trésorière, car elle considère qu'elle serait en mesure d'assurer une meilleure gestion que la trésorière actuelle. Elle se trouve cependant heurtée à une impasse. D'abord, l'actuel *Comité de direction* lui a fait savoir qu'elle n'habitait pas le quartier donc elle ne pouvait pas prétendre à un poste de direction. Ensuite, celui-ci a décrété qu'afin de pouvoir présenter sa candidature, elle devait être propriétaire de la maison dans laquelle elle tient son *foyer communautaire*. Or Claudia (MC) est l'une des rares *mères communautaires*

[94] C'est sans doute pour cette raison que, parmi les *mères communautaires* interviewées, Claudia est la seule ayant tenu à garder son vrai nom, au complet, lors de la restitution de son témoignage. Je ne peux cependant pas répondre à sa demande et garder son vrai nom, car le publier serait dévoiler l'identité de l'association et rompre ainsi le pacte d'enquête avec mes cinq informatrices principales. Le nom de Claudia a donc été également changé.

de l'association qui ne tient pas son *foyer communautaire* au sein de sa propre maison, mais au sein de celle de ses parents. Ayant suivi des formations intensives au sein de l'ICBF sur l'administration des associations depuis son recrutement, Claudia (MC) sait pertinemment que les deux arguments du *Comité de direction* ont été concoctés pour elle, sur mesure, afin de lui empêcher d'accéder au poste de trésorière.

Claudia (MC) précise enfin que, depuis son arrivée, les « anciennes » l'ont déjà menacée à plusieurs reprises de l'exclure de l'association. Elles disent vouloir la dénoncer auprès de l'ICBF pour une mauvaise gestion de son *foyer communautaire*. Elle se dit rassurée parce qu'elle sait que l'ICBF ne fermera pas son *foyer communautaire* sans détenir des preuves qui le justifient. Or, dit-elle, des preuves contre elle, il n'y en a tout simplement a pas.

Pour sa part, Myriam (MC) – qui fait partie du groupe des « anciennes » – me confirme, en privé, le caractère conflictuel de la relation qu'elle-même et María Libia (MC-T) entretiennent avec Claudia (MC) :

> *« On a beaucoup de problèmes parce qu'elle se vante de s'y connaître mieux que nous en éducation d'enfants juste parce qu'elle a étudié un an au SENA, alors que nous, ça fait des années qu'on les éduque ! »* **(Myriam, MC)**

Ainsi, un an après avoir rejoint l'association, Claudia (MC) se voit prise dans les rouages d'une rivalité structurelle : celle des « anciennes » vs. les « nouvelles ».

María Libia (MC-T), en service depuis 20 ans, est la plus ancienne membre de l'association *Petits anges du quartier*[95]. Elle a été présidente pendant cinq ans avant d'être remplacée par Isabel (MC) puis par Rut (MC-P). Depuis qu'elle a quitté la présidence elle occupe le poste de trésorière. C'est sans doute la pérennité de sa position de pouvoir au sein de l'association qui vaut à María Libia (MC-T) le surnom de « *mamá-pato* » (« maman-cane ») :

> *« Elles courent toutes derrière elle sans s'arrêter à réfléchir. C'est comme la cane qui conduit ses canetons qui ne réfléchissent même pas pourquoi ou comment (…). Pour moi c'est elle qui gère l'association, pour moi c'est elle. »* **(Claudia, MC)**

[95] Lucila (MC) est *mère communautaire* depuis 24 ans, mais elle n'a rejoint l'association *Petits anges du quartier* qu'en 2007.

María Libia (MC-T), pour sa part, est profondément en désaccord avec la façon dont Isabel (MC), la *mère communautaire* qui l'a succédée à la présidence de l'association, a géré son mandat. En effet, elle n'aurait pas privilégié l'intérêt de ses compagnes dans ses prises de décision :

> *« Il y a toujours des difficultés [dans la gestion de l'association] mais moi, je suis la plus ancienne, ce n'est pas pour me vanter mais je m'y connais mieux... moi je sais comment résoudre les choses. (...) Dans les autres associations, on sait comment il faut travailler et comment se défendre, il faut pas dénoncer ses compagnes. Isabel une fois elle a débarqué chez moi à 9h30 du matin avec une fonctionnaire sans rien dire et j'avais pas rempli ma feuille de présence et ils m'ont déduit deux jours [de paye]. Et elle n'a rien dit pour me défendre, alors qu'avant en tant que présidente on pouvait parler au nom du groupe, si la présidente n'était pas d'accord alors on ne le faisait pas. Mais aujourd'hui les présidentes restent immobiles comme des momies, elles ne se défendent pas. Une autre fois (...) on avait prévu d'organiser un groupe d'études et c'était valide, et ben ce jour-là les fonctionnaires se sont pointés et ils nous ont trouvé réunies en groupe d'étude, et ils nous ont déduit un jour [de paye]. Donc être présidente, ce n'est pas seulement passer son temps à tout raconter aux fonctionnaires! Moi j'en ai marre, depuis qu'il y a eu ces changements moi j'ai envie d'arrêter mais je me dis que ça reviendrait à faire plaisir au diable... (...) Une autre fois elle m'a bloquée parce que je ne lui avais pas dit qu'on allait organiser une journée de santé. Moi je lui ai dit : mais depuis quand je dois te demander la permission de faire quelque chose avec l'association, moi je suis très ancienne, je sais comment on travaille ici, il ne faut pas s'attendre à ce que je me mette à genoux devant elle pour faire quelque chose ! (...) Moi je peux comprendre qu'elle aie son propre style en tant que leader, mais ce n'est pas pour autant qu'on a le droit d'engueuler ses propres camarades. »* **(María Libia, MC-T)**

Précisons qu'au moment où Isabel (MC) est devenue présidente, elle avait rejoint l'association depuis deux ans seulement. Tout comme Claudia (MC), elle avait une formation bien plus poussée que toutes les « anciennes » : avant de devenir *mère communautaire*, elle avait terminé son bac et elle avait réussi à obtenir un diplôme d'infirmière assistante. Tout comme Claudia (MC) elle a été prise, dès son arrivée, dans les rouages de la rivalité des « anciennes » vs. les « nouvelles ».

Ce clivage est avant tout lié à la résistance au changement de la part des « anciennes ». En effet, nous l'avons vu, à partir du milieu des années 1990, une série de reformes se sont introduites progressivement au sein du programme *foyers communautaires*, visant notamment la professionnalisation des *mères communautaires* et le renforcement du contrôle du fonctionnement des *foyers communautaires*[96]. Pour beaucoup d'« anciennes », ces changements, dont elles tiennent l'ICBF pour responsable, constituent une menace, à la fois à leur autorité au sein de la communauté et pour leur métier.

En effet, dans le cadre de ces reformes, les critères d'éligibilité permettant à une femme de devenir *mère communautaire* ont sensiblement évolué au fil des années (voir **Tableau 3**, **p. 101**). Les candidates éligibles ont une formation de base de plus en plus poussée et elles ont l'obligation de suivre des formations professionnalisantes dans les métiers de la petite enfance une fois qu'elles ont rejoint le programme. Ainsi, Claudia (MC) et Isabel (MC) – tout comme toutes les *mères communautaires* de l'association recrutées récemment – ont leur diplôme d'études secondaires. Myriam (MC) et María Libia (MC-T), recrutées dans les années 1990, ont fini uniquement l'école primaire, et les formations qu'elles ont suivies pour la prise en charge des enfants ne sont pas, comme celles de Claudia (MC) et Isabel (MC), professionnalisantes.

María Libia (MC-T), Myriam (MC) et Carmen Rosa (MC), toutes les trois en service depuis plus de 10 ans, sont très sensibles aux différences entre elles et les « nouvelles ». María Libia (MC-T), qui par son ancienneté a vu évoluer progressivement les critères de sélection des *mères communautaires*, compare ainsi sa situation avec celle de ses nouvelles collègues :

> *« Lorsque j'ai commencé c'était très facile de devenir mère communautaire. Moi j'étais en train d'élever mes enfants, et une Docteure de l'ICBF m'a demandé : vous voulez tenir un foyer communautaire ? Et moi : c'est quoi, ça ? Et ben vous occuper de quelques enfants, à l'époque c'était 17 enfants : vous les gardez chez vous et l'ICBF vous donne tout, la vaisselle, la nourriture, tout… dans le temps ce n'était pas nécessaire d'avoir fait des études, maintenant on nous demande d'être bachelier et d'être professionnel dans la petite enfance. Celles parmi nous qui n'avons pas tout ça, on nous laisse là, mais*

[96] Ces reformes ont été décrites en détail dans la partie II (à partir de la p. 98).

seulement par notre ancienneté. Mais pour les nouvelles c'est pas simple… par exemple dans mon cas, j'ai dû faire un sondage dans le secteur pour savoir quels enfants avaient besoin du programme. Puis une fois que j'avais mes 15 enfants, je me suis présentée à l'ICBF avec ma liste et ils m'ont dit oui, puis il a fallu réunir les parents. Pendant ce temps s'est présentée une autre dame qui voulait tenir elle aussi un foyer communautaire et ça a tout compliqué. Donc c'était facile dans le sens où on n'avait pas besoin d'avoir fait des études, ni de montrer sa maison : lorsque moi j'ai reçu mon foyer communautaire j'avais uniquement ma chambre à coucher et une autre pièce disponible à la maison, et ma cuisine était en terre et en bois… maintenant on nous exige beaucoup plus. Et puis il fallait avoir envie de travailler avec la communauté car on nous expliquait que c'était pour permettre aux familles d'avoir une bonne qualité de vie car les mamans pouvaient aller travailler pendant que nous on s'occupait des enfants. » **(María Libia, MC-T)**

María Libia (MC-T) sait très bien qu'à ce stade, la seule raison pour laquelle l'ICBF lui permet de garder son *foyer communautaire*, c'est son ancienneté. Consciente de son désavantage vis-à-vis de ses camarades en termes de formation, c'est systématiquement son ancienneté qu'elle met en avant afin de légitimer ses abus de pouvoir.

Même si les formations professionnalisantes sont en principe ouvertes également pour les « anciennes », celles-ci ont tendance à vouloir les éviter car leur faible niveau éducatif fait qu'elles ont beaucoup de difficultés à suivre. Carmen Rosa (MC), en service depuis 10 ans, a été recrutée en ayant un niveau d'études primaires. Tout de suite après son recrutement la présidente de l'association de l'époque l'a inscrite à une formation lui permettant de terminer le secondaire en école de nuit. Cela lui a permis de s'inscrire à une formation professionnalisante, mais elle a beaucoup de mal à suivre :

« Actuellement je fais une formation technique les mardis et les mercredis de 18h00 à 21h30, et les samedis de 7h00 à 18h00. Mais je ne pense pas pouvoir tenir parce que c'est trop dur. Comme je vous l'ai expliqué, ma formation secondaire a été médiocre. Et puis ce programme n'est pas fait spécifiquement pour les mères communautaires, donc il y a surtout des jeunes. On est cinquante dans mon cours mais c'est surtout des jeunes, on n'est que six mères communautaires. Donc le prof y va au rythme des jeunes et nous on ne peut pas aller à ce rythme-là parce qu'on est beaucoup plus lentes, eux ils sortent

> *directement de leurs études secondaires et du coup ils ont un meilleur rythme. Nous on explique aux profs que ça fait longtemps qu'on a fini l'école et puis il y a beaucoup de choses qu'on ne nous a jamais appris. »* **(Carmen Rosa, MC)**

Contrairement aux *mères communautaires* récemment recrutées, les « anciennes », sont donc souvent réticentes à suivre des formations car l'effort à fournir est bien plus important que pour celles ayant reçu une éducation de base de qualité. Ainsi les « anciennes » tiennent-elles souvent un discours teinté de mépris envers leurs camarades mieux préparées, qui suivent des formations qui sont pour elles hors de portée. Lors d'une réunion du comité de *mères communautaires*, Myriam (MC), en service depuis 11 ans, s'exclame, en voyant partir certaines de ses collègues en formation :

> *« Je ne veux pas aller au SENA*[97]*, je veux pas qu'on me brûle les neurones ou qu'on me fasse monter de strate*[98]*! »* **(Myriam, MC)**

Une fois que ses camarades sont parties, elle ajoute, en s'adressant à moi à voix baisse:

> *« Tu vois, elles sont parties au SENA et elles se croient plus fortes que nous ! »* **(Myriam, MC)**

Ainsi, les *mères communautaires* recrutées récemment sont dans une logique de professionnalisation et envisagent de faire carrière au sein du programme – notamment lorsqu'il s'agit de femmes jeunes, comme Claudia (MC) et Omaira (MC). Les « anciennes », par contre, font tout pour rester dans le schéma traditionnel, au sein duquel leur autorité repose sur la confiance que leur accorde la communauté. Leur savoir-faire en matière de petite enfance repose non pas sur une formation, mais sur l'expérience acquise en maternant leurs propres enfants, puis en prenant en charge ceux des autres.

[97] SENA: *Servicio Nacional de Aprendizaje*, Service national de l'appretissage. Il s'agit d'une des entités avec lesquelles l'ICBF a établi des conventions afin de former les *mères communautaires*.

[98] Pour une définition de « strate », voir note 5, p. 22.

3. L'AVÈNEMENT DU PÈRE DES MÈRES COMMUNAUTAIRES

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'une des raisons pour lesquelles nous avons choisi Ciudad Bolívar comme terrain d'enquête est qu'il s'agit là du berceau des mouvements sociaux de *mères communautaires*. Nous nous attendions à trouver, au sein de l'association *Petits anges du quartier*, des *mères communautaires* impliquées dans ces mouvements sociaux, ce qui nous aurait permis d'étudier leurs modalités d'action collective. Or, là dessus, le terrain nous réservait une surprise : nous n'avons pas rencontré, au sein de l'association *Petits anges du quartier*, de *mères communautaires* impliquées dans des mouvements sociaux.

Par contre, un certain nombre d'« anciennes » de l'association se rassemblaient autour d'un leader charismatique qui se faisait appeler le « père » des *mères communautaires*. Voyons ensuite comment le « père » des *mères communautaires* a conquis les sentiments de ces femmes.

Un réservoir électoral incontournable

Le 2 janvier 1998, au sein d'une lettre adressée au directeur du journal *El Tiempo*, Isolda Álvarez de Maza, avocate renommée de la haute société colombienne, déclare :

> « Les hommes politiques ont l'eau à la bouche lorsqu'ils pensent au potentiel des mères communautaires en tant que source de votes. Leur force augmente à travers les associations de parents et la relation avec les sous-traitants : formateurs, fournisseurs d'aliments, prêts pour l'amélioration de leur habitat. À Bogotá elles peuvent même s'avérer indispensables car elles sont directement connectées aux coopérations, aux mairies locales, et aux syndicats de travailleurs. De plus, l'ICBF a signé des conventions afin de leur permettre de terminer leurs études. Ne leur faites pas confiance, ce ne sont pas des votes captifs. » (Isolda Álvarez de Maza. Lettre au directeur, Journal *El Tiempo*, 2 janvier 1998).

En effet, dès la campagne pour les élections présidentielles de 1994, il devient évident que les *mères communautaires* sont désormais un réservoir électoral incontournable pour la classe politique colombienne. Le 21 février 1993, après avoir annoncé une augmentation des rations de nourriture pour les *foyers communautaires* et le lancement

d'une série de programmes de formation pour les *mères communautaires*, le conseiller présidentiel pour la jeunesse, la femme et la famille, Juan Lozano Ramírez, déclare devant un auditoire de 3000 *mères communautaires* à Neiva que celles-ci constituent l'organisation communautaire la plus importante du pays et en appelle à sa reconnaissance sur tout le territoire national.

Dès 1993, le Parti Libéral – l'une des deux principales forces politiques du pays[99] – fait de la cause des *mères communautaires* une de ses bannières principales. Pendant la période de préparation des élections internes du parti, les pré-candidats présidentiels Humberto de la Calle et Ernesto Samper se réunissent avec les *mères communautaires* sur tout le territoire national et accordent un rôle central, au sein de leur programme politique, à l'amélioration de leurs conditions de travail. Ernesto Samper – qui sera finalement retenu comme candidat présidentiel pour le Parti Libéral, puis élu président – se présente comme le candidat des femmes modernes. La Colombie aurait une dette sociale envers les femmes qu'il se propose se réparer. Une des composantes fondamentales de cette dette serait l'inégalité des femmes par rapport aux hommes face au droit du travail. Ainsi s'engage-t-il, pendant sa campagne, à payer un vrai salaire aux *mères communautaires*, à poursuivre leur formation, et à étendre le programme *foyers communautaires* afin que plus de femmes puissent en bénéficier. Protéger les droits de la femme moderne – la femme qui travaille – serait selon lui la meilleure façon de sauver la famille colombienne, dont elle continue d'être le pilier.

Le statut des *mères communautaires* n'évolue pas pendant le gouvernement de Ernesto Samper (1994-1998). Au contraire, certains des bénéfices obtenus en termes d'accès à la sécurité sociale sont menacés par une reforme massive du système de santé. Les reformes du régime administratif de l'État entravent le paiement des bourses destinées aux *mères commuanutaires* dans plusieurs bureaux régionaux de l'ICBF. Les manifestations de *mères communautaires* se succèdent partout en Colombie : le 9 mars 1995, à l'occasion de la journée de la femme, les *mères communautaires* de Bogotá et de Barrancabermeja bloquent le passage des voitures devant les bureaux de l'ICBF et une nouvelle manifestation a lieu à Bogotá le 16 janvier ; le 26 avril 1996, 1250 *mères communautaires* de Buenaventura occupent les installations de l'ICBF ; le 28 août 1996,

[99] En 1993 la Colombie est encore dans un schéma de bipartisme, au sein duquel s'opposent le Parti Libéral et le Parti Conservateur (voir Couffignal, 2001).

200 *mères communautaires* manifestent devant les installations de l'ICBF à Tuluá (Valle) ; le 1er septembre 1997, les *mères communautaires* de Bogotá occupent le Conseil de la ville[100].

En 1998, de nouvelles élections présidentielles se préparent. Le candidat pour le Parti Libéral, Horacio Serpa, tente de récupérer l'électorat des *mères communautaires* et accuse son opposant, Andrés Pastrana, du Parti Conservateur, de vouloir en finir avec le programme *foyers communautaires*. Pastrana réplique en mettant son épouse à la tête de la campagne politique auprès des *mères communautaires*. Dans l'éventualité où son mari serait élu président, déclare-t-elle, en tant que présidente du comité de direction de l'ICBF, sa priorité sera de soutenir le programme *foyers communautaires*.

En dépit de la restriction ferme qu'ont les fonctionnaires de l'ICBF de participer en politique, pendant les années 1990 plusieurs sont tentés de capitaliser le réservoir électoral des *mères communautaires* au niveau local et régional. En 1991, Alba Diela Calderón Ramírez, directrice du bureau régional de l'ICBF dans le département de Huila, est destituée pour s'être lancée en politique. Durant la même année, le Sénateur Julio Guerra Tulena dénonce la fermeture irrégulière d'un certain nombre de *foyers communautaires* dans le département de Sucre, où des *mères communautaires* auraient été contraintes de rejoindre des mouvements politiques. En février 1998, Jaime Rosales de la Espriella, directeur du bureau régional de l'ICBF à Sucre, est suspendu pendant trois mois pour avoir mobilisé les *mères communautaires* en soutien de la candidature de son cousin, Antonio Guerra de la Espriella, au Sénat. En juin 1998, le directeur de l'ICBF du département de Bolívar, Andrés Pérez Batista, est également destitué pour avoir soutenu la candidature du pré-candidat libéral à la présidence, Horacio Serpa. En novembre 1998, le maire de Puerto Tejada (Cauca), récemment élu, est destitué pour ne pas avoir renoncé à la présidence d'une association de parents regroupant 25 *foyers communautaires* avant de lancer sa campagne politique.

Jusqu'aux élections présidentielles de 2002, la prédiction de Isolda Álvarez de Maza demeurait d'actualité : aucun homme politique, ni aucun fonctionnaire de l'ICBF, n'avait réussi à captiver durablement ce précieux réservoir électoral.

[100] La source recensant ces manifestations est le Journal *El Tiempo*.

Entre paternalisme et populisme

Cette situation va changer nettement à partir de la campagne présidentielle de 2002, avec l'apparition sur la scène publique de Angel Custodio Cabrera, aux côtés du parti de centre-droite *Partido de la U*. Il s'agit du parti des deux derniers présidents colombiens : Álvaro Uribe (au pouvoir de 2002 à 2010) et Juan Manuel Santos (monté au pouvoir en 2010 et réélu en 2014 pour un deuxième mandat).

Directeur régional de l'ICBF Bogotá de 1991 à 1994, Angel Custodio Cabrera siège au Conseil Municipal de Bogotá jusqu'en 2005. Le support des *mères communautaires* de Colombie permet son élection en tant que représentant à la Chambre des députés en représentation de Bogotá pour la période 2006-2010. En 2012, suite à l'introduction par le gouvernement de Juan Manuel Santos de la stratégie *De cero a siempre*, les *mères communautaires* de tout le pays, craignant leur remplacement par des professionnelles de la petite enfance, se mobilisent afin de revendiquer leur inclusion complète au sein de cette nouvelle stratégie. Angel Custodio Cabrera est alors nommé à la tête d'une sous-commission de la chambre de députés, ayant pour but de faire un point sur les droits sociaux des *mères communautaires* de tout le pays. Enfin, il est élu Sénateur pour la période 2014-2018.

Lors d'une visite à son *foyer communautaire*, Rut (MC-P) me parle pour la première fois de Angel Custodio Cabrera, auquel elle se réfère comme le « Docteur Cabrera » ou « l'ange des *mères communautaires* », en ces termes :

> *« Il va nous fêter le jour des mères, à partir de 13hoo au Palais des Sports. Il nous a augmenté le salaire de 3%, au lieu de 1%. Il nous donne toujours une tasse et un casse-croute en cadeau et il nous fait une sérénade de Mariachis. C'est une éminence mais il descend toujours pour nous dire bonjour. En plus, tous les ans il nous organise une sortie en décembre, la dernière fois il nous a amenées déjeuner à Melgar. Ça fait longtemps qu'il nous chouchoute, il a été fonctionnaire de l'ICBF. D'autres édiles et candidats viennent nous voir pour qu'on les soutienne, une fois il y en a un qui nous a donné un extincteur mais il n'a pas gagné, donc il n'est pas revenu nous voir. Nous nous engageons à soutenir un candidat au Sénat. Maintenant on est avec Cabrera, on n'appuie que lui. Nous on a déjà notre candidat : on ne désempare jamais le Docteur Cabrera. L'ICBF dit qu'on ne peut pas participer en politique, mais nous le faisons à l'interne. Nous lui avons demandé*

une collaboration pour le jour de l'enfant et il nous a envoyé 14 sacs avec des outils pour les utilisateurs[101]*. On se met toujours d'accord sur des façons de coopérer »* (**Rut, MC-P**).

Après m'avoir livré son témoignage, Rut (MC-P) m'a invitée à rejoindre les *mères communautaires* de l'association lors d'un meeting politique organisé par Angel Custodio Cabrera au Palais de sports de Bogotá. Le déroulement de ce meeting est décrit au sein de l'**Encadré 1 (p. 155)**.

Encadré 1 : Description d'un meeting politique au Palais des sports de Bogotá, organisé le 25 mai 2011 par Angel Custodio Cabrera

Regroupées par associations, les *mères communautaires* font une longue queue devant l'entrée du Palais des sports de Bogotá. Lorsqu'elles franchissent la porte, elles reçoivent un bracelet qui permet de les identifier, un casse-croûte, une tasse avec l'inscription « joyeux jour des mères 2011 » signée « Dr. Angel Custodio Cabrera », et enfin une carte où l'on peut lire : « Mère, merci de votre confiance et de votre soutien ! Joyeux jour des mères. Mai 2011 ». La carte est signée Angel Custodio Cabrera, Représentant auprès de la Chambre de Députés ; Patricia Mosquera, Membre du Conseil de Bogotá ; et Plinio Olano Becerra, Sénateur. En voici un exemplaire.

[101] Ici, les « utilisateurs », ce sont les enfants : M. Cabrera a envoyé un petit sac d'outils pour chaque enfant que les *mères communautaires* prennent en charge.

Le Palais des Sports est bondé : nous sommes environ 5000 participantes. Le placement des *mères communautaires* s'effectue par associations et par sous-divisions administratives de la ville de Bogotá (*localidades*). On identifie facilement chaque *localidad* de loin. Les associations de certaines *localidades* ont choisi des marqueurs qui permettent de les identifier facilement : par exemple, les *mères communautaires* de Suba, assises devant au centre, portent toutes des vêtements roses et tiennent des ballons roses ; celles de Usaquén, assises au centre également, portent des chapeaux blancs. Je suis assise parmi les *mères communautaires* de Ciudad Bolívar, en haut à droite de la tribune. Nous sommes l'un des plus grands groupes mais parmi nous, aucune ne porte des marqueurs particuliers.

En plus des *mères communautaires* de chaque *localidad,* il y a aussi, au centre et en première ligne, un groupe de mères invitées du département de l'Atlántico (dans le nord de la Colombie).

Un groupe de rock joue pendant que le Palais des Sports se remplit. L'animateur intervient périodiquement afin de faire participer le public, saluant euphoriquement les *mères communautaires* de chaque *localidad*, une à une, tout en évoquant, à chaque fois, le nom de Angel Custodio Cabrera.

Vers 13h30, lorsque le Palais des sports est enfin rempli, Nelly Patricia Mosquera, membre du Conseil de Bogotá, monte sur scène. Après avoir salué les *mères communautaires*, elle prononce les mots suivants:

« J'ai des nouvelles pour vous. J'ai reçu des plaintes par rapport au Secrétariat de santé : je sais qu'ils vous poursuivent. Je ne permettrai pas que le Secrétariat de santé ferme les foyers communautaires. Je suis là pour vous protéger. Je veux continuer à renforcer votre défense au sein des localidades*. C'est pour cela que je vais vous faire un cadeau, de la part de l'homme qui vous aime le plus au monde : Angel Custodio Cabrera. Je vais vous présenter deux personnes : Jerónimo, de la* localidad *de Bosa, et Mariana, de Rafael Uribe Uribe. »*

Il s'agit de deux candidatas pour les élections des Comités d'action locale (*Juntas de Acción Local - JAL*), qui se tiendront le dimanche suivant (29 mai 2011). Chacun des candidats annoncés se présente et demande personnellement le soutient des *mères communautaires*. Ensuite se présente un candidat pour chaque *localidad*. Tous appartiennent au Parti de la U, majoritaire en 2011 en Colombie. « Et voici, à votre service, l'équipe politique menée par Angel Custodio Cabrera ! », conclue Mme. Mosquera.

À 15h50, suite à un intermède musical – un groupe de salsa du Pacifique, dont les musiciennes sont toutes des femmes –, Nelly Patricia Mosquera descend parmi le public pour saluer personnellement les *mères communautaires*. L'animateur l'accompagne par ses commentaires : « Elle est simple, aimable, tranquille, elle n'a pas de soucis, c'est une bosseuse : Nelly Patricia Mosquera, la mère des *mères communautaires* ! ». Et puis il demande au public : « Où sont les femmes célibataires ? Où sont les femmes tête de foyer ? ». Les *mères communautaires* concernées répondent avec des cris enthousiastes.

À 16h00, l'animateur annonce « le début d'un des moments les plus importants de cette fête ». Plusieurs *mères communautaires* qui se trouvent dans le public montent sur scène et se mettent à appeler Pipe, le chanteur invité. Pendant que le public attend, euphorique, l'arrivée du chanteur, l'animateur nomme les financeurs de l'événement : Davivienda, DCSC et Bancolombia. Ces sont toutes des banques qui proposent aux *mères communautaires* des crédits leur permettant d'améliorer leurs habitats. Enfin, l'animateur annonce le chanteur invité : « Angel Custodio Cabrera vous a ramené Pipe ! ».

Pipe Bueno, un très jeune homme au visage enfantin, est l'une des figures de la musique populaire colombienne du moment. Il entre sur scène et demande : « où sont mes femmes ? » Le public crie, euphorique. Après avoir chanté « *Si yo fuera ladrón* (Si j'étais un voleur) » (son hit N°1, que le public chante avec lui), Pipe présente sa chanson suivante : « J'ai composé cette chanson pour ma mère, que j'aime tant. Je vous la dédie à vous toutes ». Il appelle sur scène une *mère communautaire* du public et l'invite à s'asseoir sur une chaise qu'il a disposée devant lui. Devant un public béat, il lui chante, en la regardant dans les yeux :

« Je pense que j'ai enfin trouvé
ma raison de vivre, la paix pour mon âme.
Désormais j'ai le courage de faire face à l'amour
sans peur de me faire mal.
Parce que c'est tellement triste d'aimer
lorsque tu donnes tout sans ne rien recevoir en retour.
J'ai trouvé ce que je souhaitais : je l'aime, elle m'aime.
Elle est faite pour moi.
Je suis tombé amoureux de toi, de ton regard,
de ta tendresse, de ta douceur,
c'est pour cela que je suis tombé amoureux.

Qu'est-ce qu'ils ont, tes yeux,
qu'est-ce qu'elle a, ta bouche,
qui m'attrape et me fait rêver ?
Est-ce la douceur de tes baisers, l'arôme de ta peu,
le frottement de ton corps contre le mien,
qui me rend fou ?
Est-ce tes lèvres qui ont le goût du miel,
ou tes regards qui inspirent du plaisir,
est-ce le va-et-vient de ton corps qui me rend fou ? »

À la fin de la chanson, Pipe embrasse la *mère communautaire* qu'il a invité sur scène – d'abord sur la main, puis sur la bouche. Par la suite, il descend pour saluer personnellement son public, qui est à nouveau euphorique.

En plein dans l'euphorie causée par Pipe, Angel Custodio Cabrera fait enfin son apparition sur scène. D'une voix calme et posée qui contraste avec l'émotion ambiante, il fait une première demande : « une minute de silence pour toutes les petites mamans décédées ». Le public obéit à l'instant. À la fin de la minute de silence il souhaite un joyeux anniversaire à toutes celles qui le fêtent en ce jour. « J'espère que vous vous êtes amusées un peu », poursuit-il : « il est temps de passer aux choses sérieuses ».

M. Cabrera reprend alors une à une ses victoires politiques récentes à faveur des *mères communautaires* : leur affiliation au système de retraites, les crédits pour l'amélioration de leurs maisons, l'augmentation progressive du montant de leur « bourse » ; les mesures spéciales prises au sein du plan de développement afin de protéger les *mères communautaires* de Bogotá de la « menace » des professionnelles de la petite enfance qui s'approprient les crèches populaires. Puis il ajoute :

« C'est pour ça qu'il est là, votre ange gardien ! Et pour en arriver là, c'est vous qui m'avez élu, et vous avez élu le Dr. Juan Manuel Santos. Vous votez pour des gens honnêtes, transparents, je vous ai ramené des bonnes personnes qui sont toutes amies des mères communautaires. Ne permettez pas qu'on vous achète contre un tamal[102]*, après tout ce que nous avons fait pour vous !*

[102] Le *tamal* est un plat très populaire, bon marché, fait à base de farine de maïs. « Acheter quelqu'un contre un tamal » veut dire conquérir facilement son estime.

Aujourd'hui on vous a présenté les amis qui sont candidats aux Comités d'action locale : vous allez les soutenir ? S'il vous plaît : ce sont mes candidats. »

M. Cabrera présente une fois de plus chacun de ses candidats et les fait monter sur scène. Le meeting se ferme avec les paroles suivantes, prononcées par l'animateur :

« La maman des mères communautaires, c'est la Dr. Nelly Patricia Mosquera. Le papa des mères communautaires, c'est le Dr. Angel Custodio Cabrera. Que Dieu vous bénisse ! »

***Source** : Observation participante.*

Penchons-nous d'abord sur le personnage politique de Cabrera. Il se fait appeler le « père » des *mères communautaires*, et il est accompagné de deux autres figures : Nelly Patricia Mosquera, membre du conseil de Bogotá et surnommée la « mère des *mères communautaires* » ; et Pipe Bueno, une jeune star de la musique populaire colombienne, qui met en scène une dédicace à sa mère – et, par extension, à toutes les *mères communautaires* présentes.

En tant que membre du Conseil de Bogotá, la « mère des *mères communautaires* » s'engage à défendre les intérêts des *mères communautaires* de la ville, avec une équipe de candidats aux élections locales. Notons qu'elle présente cette équipe comme étant un cadeau provenant d'Angel Custodio Cabrera. Elle s'érige par ailleurs en protectrice des *mères communautaires* de Bogotá (« je suis là pour vous protéger »), dont le métier serait menacé par la politique de la ville à l'égard des crèches publiques. Dans les quartiers défavorisés de Bogotá il existe en effet, en plus des *foyers communautaires*, des crèches publiques administrées par la ville de Bogotá, dont les responsables – au départ des *mères communautaires* également – sont désormais systématiquement des professionnelles de la petite enfance, payées au salaire minimum. Pour certaines *mères communautaires* de l'ICBF, cela est une menace à leur métier. En effet, force est de constater que leurs compétences de garde d'enfants, acquises dans la pratique, sont de moins en moins valorisées socialement, et que la professionnalisation, à laquelle elles n'ont pas forcément accès, est désormais un véritable avantage. L'animateur termine de construire le personnage de la « mère des *mères communautaires* » en mettant en relief ses qualités lorsqu'elle descend saluer son public : la simplicité, l'amabilité, la tranquillité, le goût pour le travail. Une femme « moderne », donc, dans la mesure où

elle est autonome financièrement, mais qui ne questionne pas pour autant l'autorité masculine.

Pipe Bueno, la jeune star de musique populaire du moment, est également présenté comme étant un cadeau de Angel Custodio Cabrera (« *Angel Custodio Cabrera vous a ramené Pipe !* »). Faire un « cadeau » musical est une pratique très courante en Colombie : les hommes offrent souvent des sérénades à leur amoureuse lors d'occasions spéciales, pendant lesquelles les musiciens jouent des chansons que l'homme « dédie » à la femme. Se faire « dédier » des chansons, avec ou sans sérénade, fait partie de l'éventail de rêves romantiques de beaucoup de femmes. Après avoir chanté son principal hit et entraîné le public, Pipe Bueno annonce une chanson qu'il dit avoir écrit pour sa mère et qu'il dédie à toutes les mères qui sont présentes. Il appelle même sur scène une *mère communautaire*, l'installe tout près de lui, et il lui chante la chanson en la regardant dans les yeux. Il se met ainsi en scène comme étant un fils qui chante à sa mère. Cependant, la chanson ne parle nullement d'amour filial mais bien d'amour passion : il est question d'un coup de foudre entre un homme et une femme dont les principales qualités seraient – à nouveau – la tendresse et la douceur. Le geste de Pipe Bueno à l'égard de la *mère communautaire* qu'il a invitée sur scène est tout aussi ambigu : un baiser sur la main – ayant une connotation de soumission et de respect –, suivi d'un baiser sur la bouche – ayant une connotation nettement érotique dans ce contexte. Notons que la mise en avant de ce mélange d'amour filial et d'amour érotique d'un homme vis-à-vis d'une femme est très courant dans la culture populaire colombienne, où « *mamita* » ou « *mami* » (« petite maman ») sont à la fois des termes employés par un enfant pour s'adresser à sa mère, et des surnoms pouvant être utilisés par un homme afin de s'adresser à une femme qu'il trouve attractive. Les termes « *mami* » et « *mamita* » sont d'ailleurs très souvent repris dans la nouvelle musique populaire latino-américaine (« *mami buena* », « *mami qué buena tu estás* », etc.). En définitive, sur le plan symbolique, le personnage de Pipe Bueno apparaît comme étant à la fois un fils et un amant pour les *mères communautaires*.

Angel Custodio Cabrera, le « père des *mères communautaires* », fait son entrée au milieu de l'agitation causée par Pipe Bueno et exerce tout de suite l'autorité en demandant au public une minute de silence. Il précise ensuite que le temps de l'amusement est fini et qu'il faut maintenant passer aux choses sérieuses. Aucun sentimentalisme dans son personnage : que du concret. Il met en avant les qualités des membres de son équipe

politique : l'honnêteté, la transparence, la bonté et, surtout, la générosité – dont il a fait preuve lui-même, d'après le présentateur et Nelly Patricia Mosquera – tout le long de l'événement. Il s'auto-désigne leur « ange gardien ».

C'est en jouant sur la symbolique des rapports de parenté qu'Angel Custodio Cabrera réussit son emprise efficace sur les *mères communautaires* : au cours de ce rassemblement, il se positionne comme étant le père honnête et généreux d'une grande famille conformée par les *mères communautaires* (ses filles) et par une femme qui le soutient avec humilité et résignation dans toutes ses entreprises (la « mère des *mères communautaires* »). Ensemble, ils les protègent. Il n'hésite pas à mobiliser l'Œdipe, largement diffus dans la culture populaire, à travers la figure de Pipe Bueno, afin d'effleurer les émotions. Angel Custodio Cabrera maîtrise à la perfection l'une des ressources clé du répertoire politique latinoaméricain : le populisme, à savoir, « la mobilisation du peuple (…) sur les registres de l'émotion, de la réunion fusionnelle, et de la non raison » (Couffignal, 2013 : 129).

Angel Custodio Cabrera apparaît également comme étant un leader ouvertement paternaliste, mêlant bienveillance et autorité, imposant *aux mères communautaires* « une domination sous couvert de protection désintéressée » (Donegani, 2011 : 5). La relation du père à l'égard de ses enfants est érigée en modèle d'autorité juste car incontestable et bienveillante, ce qui résulte en une relation asymétrique « dans laquelle à la surveillance de l'un, disposant de la sagesse et du pouvoir, répond la dépendance de l'autre, supposément dépourvu de la capacité à être un sujet libre et conscient » (Donegani, 2011 : 5). C'est bien à la prémisse incontestable de sa bienveillance à l'égard des *mères communautaires* – et non pas au choix rationnel – que fait appel Angel Custodio Cabrera afin de leur présenter ses candidats aux élections locales.

Rivalités et alliances

Le paternalisme de Cabrara ne fait cependant pas l'unanimité parmi les *mères communautaires* : une rivalité latente existe entre Angel Custodio Cabrera et AMCOLOMBIA – qui, rappelons-le, est le premier mouvement national de *mères communautaires* qu'a connu la Colombie. AMCOLOMBIA reproche publiquement à Angel Custodio Cabrera d'avoir capitalisé leurs conquêtes sociales à des fins

politiques. Un communiqué émis par AMCOLOMBIA le 10 mai 2012, en réponse à la création de la sous-comission du Sénat mise sous la responsabilité de Cabrera, décrit bien leur position. Celui-ci est rapporté au sein de l'**Encadré 2 (p. 162)**. AMCOLOMBIA n'accepte pas d'être représenté par Angel Custodio Cabrera dans les négociations avec l'ICBF et se positionne frontalement contre son attitude paternaliste.

Encadré 2 : Communiqué de AMCOLOMBIA du 10 mai 2012 : réponse à l'annonce de la conformation d'une sous-commission du Sénat pour discuter des droits sociaux de *mères communautaires*, sous la responsabilité de Angel Custodio Cabrera.

« Angel Custodio se trompe, en se croyant le sauveur des mères communautaires. NON, C'EST NON.

Certains s'approprient les avancées que nous, les Femmes Mères Communautaires (sic.), avons réussi à faire en nous rassemblant, car dans notre ignorance politique nous ne reconnaissons pas l'impact qu'ont eu nos exigences. Tout ce que nous avons réussi a été le résultat des batailles que nous avons livrées au fur et à mesure, ce sont toutes les actions politiques, juridiques que nous avons dû mener en tant que mères communautaires qui ont écrit l'histoire, rien n'a été un cadeau, les volontés politiques des gouvernements dans le processus d'exigence de nos droits ont été nulles, nous avons accompagné notre processus d'actions significatives (manifestations, grèves, occupations, dénonces, prises de positions juridiques, forums, rencontres nationales et régionales et départementales, droits de pétition, audiences, actions en protection, réflexions sur notre réalité, processus de formation politique, tables de négociation avec l'ICBF, nous avons occupé le Sénat, nous avons placé nos voix dans les espaces publics et privés). L'histoire témoigne aussi de toutes les actions d'envergure que chaque mère ou organisation de mères communautaires a effectué dans sa communauté ou dans sa région, dans les campagnes, dans les villages, dans les villes, et même à l'étranger où nous avons visibilité nos problèmes et nos exigences à un État qui semble sourd à nos demandes.

C'est pour cette raison que les déclarations de M. Custodio concernant [la mise en place de la sous-commission du Sénat] nous remplissent d'indignation et méritent que toutes les mères communautaires du pays se prononcent massivement afin de lui dire « NON », il n'est pas le sauveur des mères communautaires, c'est un manipulateur du pouvoir et il met à profit notre ignorance politique.

Prononçons-nous publiquement et signalons le caractère opportuniste, manipulateur de M. Angel Custodio Cabrera. Ce serait lui et pas nous, qui aurait tout exigé, lui qui se serait prononcé à faveur des mères communautaires : il est irrespectueux et il méconnaît les processus d'organisation et les exigences des mères communautaires. Il se fait des adeptes grâce à la malice des autres.

Enlevons-lui le masque une fois pour toutes !

N'acceptons pas qu'il se promène par toutes les villes en portant le discours de sauveur des mères communautaires, en parlant en leur nom et s'appropriant toutes nos réussites (…).

Non, monsieur Custodio, vous n'avez pas à faire à des ignorantes.

Déclarons cet ange revêtu de Diable Persona non grata dans la famille de Mères communautaires (sic.), continuons d'exiger notre DROIT À AVOIR DROIT, empêchons qu'ils négocient nos propositions : qu'une telle commission ne soit pas validée sans les organisations de mères communautaires qui ont négocié des années durant avec l'État et avec l'ICBF ! »

Source : *https://evangelizadorasdelosapostoles.wordpress.com/2012/05/11/boletin-de-las-madres-comunitarias-amcolombia/*

Les mouvements sociaux de *mères communautaires* ne constituent donc pas le socle du pouvoir politique de Cabrera. Celui-ci cible en effet non pas les leaders engagés, mais la grande masse de *mères communautaires*, et surtout celles ayant passé plusieurs années dans le métier. Rappelons que les « anciennes » sont, de plus en plus souvent, en position de faiblesse vis-à-vis l'ICBF et vis-à-vis de leurs nouvelles collègues. Préserver leur statut passe par la reconnaissance du travail qu'elles effectuent depuis des années auprès des enfants, indépendamment de leur niveau de formation. Les « nouvelles » – qui ont rejoint le programme dans la perspective de faire carrière dans les métiers de la petite enfance grâce aux opportunités de formation professionnalisante qui leur sont proposées par l'ICBF, et d'accéder ainsi à un salaire de professionnel – ont pour leur part tout intérêt à suivre les directives de l'ICBF et à se tenir à l'écart du jeu politique.

L'ancrage du pouvoir politique de Cabrera, ce sont les associations de parents des *foyers communautaires*. Tout comme les autres milliers de participantes, les *mères communautaires* de l'association *Petits anges du quartier* ont été convoquées au meeting organisé par Cabrera à travers leur association. Rappelons également que leur

placement à l'intérieur du Palais des sports s'est effectué par *localidades* et par associations (voir **Encadré 1, p. 155**). Les catégories identitaires mobilisées par l'animateur afin de solliciter le public étaient locales, et non pas nationales.

Le fait que Angel Custodio Cabrera ait été longtemps fonctionnaire de l'ICBF a sans doute joué un rôle crucial dans la construction de sa stratégie politique. Muni d'une connaissance redoutable du terrain, il connaît de première main la vie quotidienne des *mères communautaires* ainsi que la force acquise par les *mères communautaires* au sein des associations de parents et la puissance du réseau. C'est en apportant des réponses concrètes aux problèmes quotidiens auxquels elles sont confrontées, en capitalisant le pouvoir montant des *mères communautaires* au sein des associations de parents, et en proposant le vote de ce réservoir électoral aux deux derniers leaders politiques nationaux, que Angel Custodia Cabrera a consolidé son capital politique.

Les limites de l'empowerment féminin

Plusieurs auteurs s'étant intéressés aux *mères communautaires* ont constaté que l'accès à la maternité communautaire transforme les rôles sociaux des femmes. En particulier, Bibiana Zúñiga Bolaño (2001) souligne que l'accès des *mères communautaires* aux postes de direction des associations de parents ouvre aux femmes un espace de leadership au sein de la communauté qui était traditionnellement réservé aux hommes. Selon la même auteur, la consolidation des mouvements sociaux de *mères communautaires* au niveau national – notamment AMCOLOMBIA et SINTRACIHOBI –, qui permettent, pour la première fois, aux femmes colombiennes des couches sociales défavorisées de participer activement en politique, seraient en train de contribuer à la transformation des rôles de genre. En 2001, alors que Angel Custodio Cabrera n'avait pas encore fait son apparition sur la scène publique et que les organisations de *mères communautaires* n'avaient encore aucun contrepoids politique, cette auteure se demande quelle sera, à l'avenir, la limite de ce mouvement d'*empowerment* féminin.

Nos observations au sein de l'association *Petits anges du quartier* nous permettent d'apporter quelques éléments de réponse à cette question. Dix ans après les observations de Zúñiga Bolaño, à Ciudad Bolívar, qui est le berceau des mouvements sociaux de *mères communautaires*, nous constatons que les *mères communautaires* ont

acquis une place solide en tant que leaders communautaires : elles gouvernent les associations de parents et elles jouent un rôle central dans la structuration des réseaux locaux. Cependant, ce ne sont plus les *mères communautaires* elles-mêmes qui s'expriment sur la scène publique : Angel Custodio Cabrera le fait désormais à leur place. Il parle, de surcroît, depuis une position d'alliance avec le parti au pouvoir. Cabrera occupe donc, au fond, une position de médiateur entre les *mères communautaires* sur le terrain, et le gouvernement.

CONCLUSION : LES TROIS SPHÈRES DE LA RÉGULATION AUTONOME

Reprenons les étapes de notre raisonnement développées dans cette partie.

Au sein de l'association *Petits anges du quartier*, un certain nombre de règles autonomes régissent le fonctionnement des *foyers communautaires* et de l'association. En ce qui concerne la gestion quotidienne de leur *foyer communautaire*, les *mères communautaires* observées mettent en place un certain nombre de stratégies afin de trouver une compensation à leur petit salaire. Les menus proposés par l'ICBF ne sont pas toujours suivis à la lettre et une distinction symbolique est faite entre la nourriture des enfants et la nourriture des adultes. Leurs multiples obligations amènent souvent les *mères communautaires* à délaisser les enfants ; comme leur présence auprès des enfants est lacunaire, elles se font aider au quotidien soit par leurs propres enfants, soit par des femmes du quartier en situation de très grande vulnérabilité qui les secondent en échange de nourriture. Toutefois, certaines tâches, comme l'accueil et le départ des enfants et la gestion des repas, sont rarement déléguées. Plusieurs *mères communautaires* ont mis en place de petites entreprises familiales afin d'accroître leurs minces revenus, et elles en assurent le fonctionnement parallèlement au *foyer communautaire*.

L'accès aux postes de direction des associations de parents était initialement interdit aux *mères communautaires ;* elles ne peuvent y accéder que depuis 1999. Contrairement à ce que préconise la loi, l'association *Petits anges du quartier* est gouvernée exclusivement par les *mères communautaires,* les parents des enfants bénéficiaires ne participant que très marginalement à la vie associative. L'étude de la législation et des rapports internes de l'ICBF permet d'affirmer qu'il ne s'agit pas là d'un cas de figure

isolé et qu'il concerne beaucoup d'autres associations de parents de *foyers communautaires* dans le pays. Le *Comité de parents*, organe sur lequel repose le système de représentation pyramidale de l'association pour assurer l'équilibre des pouvoirs, est inexistant, ce qui donne aux *mères communautaires* une marge de manœuvre considérable au sein de l'association. Faute de participation des parents, un comité de *mères communautaires* a été mis en place, et c'est depuis cette instance que l'association est gouvernée. Défendre l'intérêt du groupe des *mères communautaires* est un critère essentiel de gouvernance de l'association. Cependant, un clivage structurel existe entre les *mères communautaires* recrutées dans les années 1990 et celles recrutées plus récemment. Mieux formées que leurs collègues et désireuses de faire carrière dans les métiers de la petite enfance, ces dernières ont tendance à promouvoir un style de gouvernance de l'association dont le principe n'est plus la défense de l'intérêt supérieur du groupe des *mères communautaires*, mais l'adéquation aux normes de fonctionnement préconisées par l'ICBF. Les « anciennes » s'opposent farouchement à ces changements.

Dès les années 1990, les *mères communautaires* deviennent un réservoir électoral incontournable pour les hommes politiques colombiens, mais jusque dans les années 2000, aucun leader politique ne réussit à conquérir leurs votes et à les garder. Toutefois, la situation change à partir de 2002 : Angel Custodio Cabrera, un ex fonctionnaire de l'ICBF, fait son apparition sur la scène publique et s'érige en défenseur des droits des *mères communautaires* du côté du parti du centre-droit responsable de la montée au pouvoir des deux derniers présidents colombiens. Cabrera, qui se fait appeler « le père des *mères communautaires* », combine habilement paternalisme et populisme afin de conserver son électorat captif. Les associations de parents des *foyers communautaires* – et non pas les associations nationales de *mères communautaires* – constituent l'ancrage du mouvement politique de Cabrera. Sur la scène publique, les régulations autonomes des *mères communautaires* trouvent leur limite avec l'avènement du « père des *mères communautaires* ».

IV. Les parents et les régulations conjointes

« Il faut faire attention pour qu'ils ne prennent pas le mauvais chemin. Les mettre en garde depuis tout petit contre les dangers et leur apprendre à faire attention. »

Mère de deux enfants bénéficiaires

Nous avons traité dans la partie précédente des régulations autonomes des *mères communautaires* et mis en lumière les pratiques déviantes par rapport aux règles de contrôle établies par l'ICBF. Changeons maintenant de perspective par rapport aux *mères communautaires* : concentrons-nous non pas sur leurs pratiques défensives vis-à-vis de l'ICBF, mais sur leurs pratiques offensives vis-à-vis des parents des enfants bénéficiaires. Comment les *mères communautaires* exercent-elles, auprès des parents des enfants bénéficiaires, le pouvoir dont elles sont investies du fait de leur rôle de protectrices de l'enfance ?

Nous traiterons dans cette partie des régulations conjointes entre les parents des enfants bénéficiaires et les *mères communautaires*. La régulation conjointe est « celle d'une négociation implicite ou explicite aboutissant à un accord sur l'établissement de règles communes incluant l'existence de contreparties » (Lichtenberger, 2004 : 54). Toujours issues d'un processus de solution d'un conflit, ou de son évitement, les régulations conjointes sont des « super-règles construites par la négociation collective, (…) qui ne suppriment pas les différends (…) mais encadrent la négociation » (Reynaud, 2003 : 109). Nous allons mettre en évidence les « super-règles » encadrant les négociations de conflits ou leur évitement, entre les *mères communautaires* et les parents des enfants bénéficiaires. Précisons que l'objet du conflit en question est toujours l'enfant lui-même.

Ces « super-règles » issues de la régulation conjointe ne s'imbriquent pas dans les règles de contrôle ; elles ne sont pas non plus le résultat d'une rencontre entre les régulations de contrôle et les régulations autonomes (Reynaud, 2003). Yves Lichtenberger signale par ailleurs que contrairement à la régulation autonome, la régulation conjointe ne présuppose pas l'existence d'une communauté constituée, et qu'elle « conserve la tension et l'antagonisme des acteurs et l'organise plus qu'elle ne l'apaise. Elle ne vise pas la solution du conflit au sens où celui-ci se trouverait dissous, annulé par la règle, mais la résolution d'un problème par la création de conditions de coopération complexes créant pour chacun une obligation d'ajustements de ses comportements » (Lichtenberger, 2003 : 56).

Si les parents des enfants bénéficiaires ne sont pas des acteurs sociaux au sein de l'association *Petits anges du quartier*, ils demeurent cependant des acteurs individuels à part entière, car une relation d'interdépendance les relie, à travers leur enfant, à la *mère communautaire*. Dans un premier temps, nous allons exposer la valeur symbolique que revêt le petit enfant pour ses parents : cela nous permettra de saisir, depuis leur perspective, les enjeux inhérents à sa protection. Nous présenterons ensuite deux « super-règles » issues de la régulation conjointe : la première régule la solution de conflits entre la *mère communautaire* et les parents, et la deuxième permet d'éviter le conflit.

1. LA VALEUR SYMBOLIQUE DU PETIT ENFANT

L'anthropologie contemporaine est riche en analyses concernant les représentations de l'enfance dans une diversité de contextes socio-culturels. Un constat se dégage de ces travaux : l'enfance – en tant que classe d'âge – a une valeur symbolique ; elle est une construction sociale et culturelle, indissociable des conditions matérielles d'existence des populations. Par exemple, les anthropologues français de l'enfance ont montré que dans les sociétés traditionnelles de l'Afrique occidentale l'enfant est un maillon du lignage symbolisant la dette aux ancêtres (voir notamment Rabain, 1994) ; l'entrée dans la modernité s'accompagne cependant d'un changement du modèle de la famille, d'un réajustement du rôle des genres et, *in fine*, d'un nouveau statut pour l'enfant, qui « devient le marqueur imaginaire et symbolique d'inégalités sociales » (Bonnet, 2014).

Le poids symbolique du petit d'homme peut donc évoluer et prendre des formes différentes selon les sociétés.

Nous explorerons ici la valeur symbolique qu'a, pour les parents des enfants bénéficiaires du programme *foyers communautaires* que nous avons interviewés, leur petit enfant. Pour ce faire, le recours aux travaux des psychanalystes – en particulier ceux ayant travaillé sur le « désir d'enfant » – s'est avéré particulièrement fécond.

Le substitut psychique du mythe

Rappelons que, parmi les parents enquêtés, nous avons distingué deux catégories de migrants : les migrants économiques et les *desplazados* (voir **Tableau 2, p. 57)** Penchons-nous d'abord sur le rapport à leur enfant chez la population de migrants économiques. Ceux de la première génération sont des individus ayant migré en ville pour chercher un emploi. La plupart sont venus très jeunes à Bogotá : 14 ans pour Patricia (MEB), 25 ans pour Flor (MEB), 13 ans pour Gloria (MEB), 17 ans pour Hector (PEB), 15 ans pour Alejandra (MEB). Pour ces cinq individus, l'arrivée à Bogotá s'est systématiquement accompagnée d'une séparation d'avec leurs parents. Certains sont venus s'installer seuls en ville, d'autres ont été accueillis sur place par un oncle ou par une tante. Dans le cas des filles, la plupart ont été placées, du moins pendant les premières années de leur séjour en ville (jusqu'à la naissance de leur premier enfant ou jusqu'au mariage), dans une maison de famille en tant que femmes de ménage. Les migrants de la deuxième génération sont ceux dont les parents ont migré en ville pour trouver un emploi ; ces derniers sont donc nés à Bogotá (c'est le cas de Luz et de Jorge) ou ils y sont arrivés en tant que jeunes enfants (c'est le cas de Diana).

Face au manque de perspectives d'avenir dans leurs terres d'origine, c'est un fort désir de réussite sociale qui a poussé les migrants de la première génération à migrer en ville : « je voulais être quelqu'un » est l'expression employée par la plupart d'entre eux pour expliquer les motivations les ayant poussé à migrer. Quant aux migrants de la deuxième génération, ce désir est également structurant dans leurs récits de vie : il se présente chez eux comme un héritage parental.

Des extraits des discours de ces migrants économiques à l'égard de leurs enfants sont présentés au sein de l'**Encadré 3 (p. 170)**. C'est avant tout un sentiment de frustration

qui se dégage des récits de ces sept individus. En effet, pour tout à chacun, force est de constater que le rêve d'ascension sociale qui structurait leur vie, et qui a déclenché l'épisode migratoire, est une gageure: jusqu'à présent, tous vivent dans la pauvreté, la plupart travaille au noir et aucune perspective d'ascension sociale ne se profile à l'horizon. Ce même sentiment de frustration transparaît, chez chacun d'entre eux, dans leurs discours à l'égard de leurs jeunes enfants. L'argumentaire prend systématiquement la forme suivante : 1) ils souhaitent pour leurs enfants qu'ils « réussissent » – la « réussite » étant associée à chaque fois à la réussite scolaire jusqu'à des études universitaires ; et 2) si cette « réussite » est tant souhaitée par le parent, c'est notamment parce que celui-ci estime que lui/elle n'a pas « réussi », que cela a engendré de la souffrance chez lui/elle, et qu'il/elle souhaiterait épargner cette souffrance à son enfant.

Encadré 3 : Extraits de discours de parents d'enfants bénéficiaires qui sont des migrants économiques de 1ère et 2ème génération, à l'égard de leurs enfants.

« *Aujourd'hui je voudrais que mes enfants se surpassent à l'école parce que moi je n'ai pas fait d'études, j'ai seulement fait l'école primaire. Alors moi je veux qu'ils fassent des études parce que la situation de l'emploi est très difficile et qu'ils aient un meilleur avenir. Qu'ils aient moins à souffrir que nous.* » **(Patricia, MEB)**

« *Je voudrais pouvoir les aider à réussir. (…) C'est la meilleure chose qu'on pourrait léguer à ses enfants, l'éducation. Ma fille voudrait être enseignante et je prie Dieu pour qu'elle réalise son rêve. Moi j'ai eu mon bac, mais je n'ai pas pu faire des études après. Alors maintenant si je veux gagner un peu d'argent je fais la plonge toute la journée sans arrêt à la rôtisserie. Il n'y a pas à avoir honte parce que je ne vole pas, mais je dis à ma fille que je ne veux pas qu'elle passe sa vie, comme moi, à faire du ménage, à repasser, à laver du linge. Je voudrais qu'elle ait un métier moins pénible, qu'elle se trouve un travail à mi-temps pour qu'elle puisse se reposer une demi-journée ou s'occuper de sa fille.* » **(Flor, MEB)**

« *Pour moi il est important qu'ils puissent aller à l'école et qu'ils soient bien gardés et en sécurité. Qu'ils ne soient pas comme leurs parents qui ne sont pas allés à l'école. On veut toujours voir ses enfants se dépasser, réussir, avoir une carrière.* » (Gloria, PEB : G5+F2) Ce à quoi Hector, son mari, réplique : « *Parce que le plus dur, c'est que sans études, on n'est rien dans la vie* » **(Hector, MEB).**

« *Qu'ils aient tout ce qu'on n'a pas : aller à l'école et qu'ils sachent l'apprécier. Qu'ils fassent quelque chose [de leur vie], pas comme nous, toujours à faire à manger, à nettoyer…* » **(Alejandra, MEB)**

« *On voudrait quelques fois qu'ils suivent vos pas, ou bien d'autres qu'ils arrivent à faire ce que vous n'avez pas réussi. Je voulais être quelqu'un et je n'ai pas pu. Je veux que ça lui serve d'exemple pour qu'il sache qu'il doit bien travailler à l'école et aller de l'avant.* » (Jorge, PEB) Luz, sa concubine, approuve et rajoute que ce qui est génial dans le « foyer communautaire » de Ana Isabel, c'est que les enfants y apprennent l'anglais : « *c'est ça qui est génial : ils s'y connaissent déjà mieux [que nous]!* » **(Luz, MEB).**

***Source** : entretiens.*

La projection sur l'enfant de la résolution d'une frustration personnelle est un mécanisme psychique bien connu des psychiatres. Des travaux récents portant sur le « désir d'enfant » nous apprennent, d'une part, que le désir d'enfant et le questionnement que celui-ci suscite chez l'individu est un mobile de plus en plus courant de consultation en France (voir notamment Giuffrida, 2009) ; d'autre part, que le désir d'enfant est souvent associé chez ces patients à un manque ou à une frustration personnelle. L'hypothèse freudienne de l'enfant comme support de « rêves de désirs non réalisés » (Arènes, 2013 : 329; Chabert, 2009 : 16) s'avère ainsi être un outil heuristique de plus en plus performant pour comprendre, depuis la psychiatrie, le rapport à l'enfant qu'ont les individus dans nos sociétés contemporaines. Or il s'agit là, précise Jacques Arènes, des sociétés postmodernes, marquées notamment par l'absence de mythes collectifs :

> « Les parents contemporains sont (…) porteurs de la nécessité de création d'un avenir qui fait défaut dans les mythes collectifs charriés par la postmodernité. Le parent suscite et accueille un nouveau venu dans le monde. Le désir d'enfant engendre une ouverture vers l'avenir, et crée un passage vers une relation nouvelle qui s'affranchira progressivement du désir qui l'a suscitée. » (Arènes, 2013 : 335-336)

Le désir projeté par les sept enquêtés classés comme étant des migrants économiques à l'égard de leurs enfants semble bien venir remplir un vide existentiel fondamental, comme le suggère Arènes : celui généré par l'ébranlement d'un mythe structurant de leur histoire de vie, celui de la réussite sociale en ville. Face à ce vide existentiel, la

« nécessité de création d'un avenir » s'impose à eux. C'est cette place là que vient remplir leur petit enfant au sein de leurs représentations.

L'analyse de Jacques Arènes est éclairante également à un autre égard. Le propre du mécanisme psychique du désir d'enfant serait que, une fois que celui-ci est né, la relation réelle avec l'enfant vient se substituer progressivement au désir l'ayant engendré. Suivant ce raisonnement, le puissant mécanisme psychique à l'œuvre chez ces individus devrait donc s'atténuer au fil du temps, au fur et à mesure que leur enfant grandit. Il y aurait ainsi un investissement parental spécifique à la petite enfance.

Voyons ensuite ce qu'il en est pour ceux parmi nos enquêtés qui se disent *desplazados*. Le déplacement forcé implique, dans la plupart des cas, un départ précipité (non projeté) de la région d'origine de la personne, et donc une arrivée en ville dans un dénuement presque total, autant matériel qu'affectif et social (Agier, 2001). La peur d'être identifié à nouveau par des agresseurs potentiels accompagne souvent le *desplazado* jusqu'en ville : beaucoup recherchent l'anonymat, hésitant même à effectuer les démarches administratives leur permettant d'accéder aux bénéfices sociaux liés à ce statut. Enfin, une fois arrivés en ville, ceux qui choisissent de s'identifier comme *desplazados* ont droit à un traitement spécial de la part de l'État et de la plupart d'acteurs non-gouvernementaux présents sur place. À titre d'exemple, un enfant de *desplazado* a droit à un traitement spécial au sein du programme *foyers communautaires*. En effet, la place au sein d'un *foyer communautaire* ne peut pas lui être refusée, et ses parents ne sont pas tenus de régler à la *mère communautaire* la cotisation mensuelle attendue de tous les autres parents. Plusieurs chercheurs ont constaté que ce type de traitement spécial à l'égard des *desplazados* fait souvent l'objet de jalousie parmi le reste de la population. Par ailleurs, un certain nombre de représentations existent à l'égard des *desplazados* qui ne facilitent pas leur insertion en ville. Le *desplazado* éveille souvent de la méfiance chez les habitants des quartiers car il est perçu comme quelqu'un ayant une dette à payer dans son lieu d'origine : s'il a été contraint à fuir, pense-t-on, il y a bien une raison à cela, dont il est sans doute responsable (Agier, 2001; Borda Carulla, 2007; Naranjo, 2004; Osorio, 2004).

Les enjeux de la resocialisation pour les *desplazados* ne sont donc pas les mêmes que pour les migrants économiques. Chez les premiers, la migration est subie et elle

survient de façon précipitée, alors que chez les deuxièmes la migration s'inscrit dans un projet de vie basé sur une représentation de la ville comme lieu d'ascension sociale. Par ailleurs, le statut juridique des *desplazados* – aux yeux de la loi, ce sont des victimes du conflit armé interne – et la méfiance qu'ils éveillent chez les habitants des quartiers d'accueil font que leur expérience de resocialisation en ville obéit à des logiques particulières.

Avec cela en tête, penchons-nous maintenant sur les cas de Maritza (MEB) et María (MEB), les deux *desplazadas* parmi les parents interviewés. Contrairement à tous les autres cas exposés précédemment, la grille heuristique freudienne ne fonctionne pas pour comprendre la place qu'occupent leurs enfants respectifs dans leurs représentations. Voyons pourquoi.

Autant pour Maritza (MEB) que pour Maria (MEB), l'expérience migratoire a été traumatisante. Pour preuve, ces bouts de phrase inachevés de María (MEB), qui ne parvient pas à mettre des mots sur son vécu :

> *« Moi je suis* desplazada, *donc pour cette raison on a beaucoup bougé, je suis passée par ici, partout, et mon histoire est très longue… (…) Il m'est arrivé quelque chose de très grave que je… j'ai jamais réussi à vivre en paix… »* **(María, MEB)**

Nous apprendrons plus tard au fil d'une conversation avec María (MEB) que son premier mari – le père de ses deux premiers enfants – a été tué il y a cinq ans, dans les événements ayant déclenché l'épisode de déplacement.

Et puis, comme par miracle, la délivrance :

> *« Mais grâce à Dieu, il y a quatre ans j'ai connu le Seigneur ! »* **(María, MEB)**

La conversion au pentecôtisme, survenue autant pour María (MEB) que pour Maritza (MEB) après l'épisode de déplacement forcé, leur a permis de sublimer les effets du trauma. En effet, comme nous l'avons démontré ailleurs (Borda Carulla, 2007) les églises pentecôtistes sont des structures de resocialisation particulièrement efficaces pour les *desplazados*, autant sur le plan social que psychologique et symbolique. De plus, l'expérience traumatique du déplacement forcé fournit un terrain propice pour l'avènement de la conversion. Il n'est donc pas étonnant qu'on retrouve, parmi les fidèles des églises pentecôtistes des quartiers pauvres de Bogotá, un très haut pourcentage de *desplazados*.

Or, loin de projeter sur leurs enfants une frustration personnelle, María (MEB) et Maritza (MEB) souhaitent avant tout qu'ils grandissent dans la foi chrétienne qu'elles ont récemment découverte.

> *« À partir du moment où on a Dieu tout est très différent. (…) [À la maison] ce n'est plus comme avant. [Mon mari] et moi on ne se bagarre plus. On n'entend que des louanges à Dieu… on ne regarde plus de films qui ne parlent pas de Dieu. Tout est Dieu. Et notre enfant est en train de grandir dans la vie chrétienne, et c'est le plus important. Il n'est plus en train de grandir dans la vie mondaine. »* **(María, MEB)**

Ainsi, María (MEB) n'hésite pas à retirer son enfant du *foyer communautaire* – y compris pendant plusieurs jours d'affilé – afin qu'il l'accompagne lors de ses déplacements d'évangélisation en dehors de Bogotá. Car pourquoi le priver d'un tel bonheur ? Cependant sa manière d'agir avec son enfant est source de conflits avec la *mère communautaire*, car celle-ci est tenue de s'assurer que les enfants soient présents tous les jours au *foyer communautaire*. Mais María (MEB) joue sur son statut de *desplazada* – qui interdit à la *mère communautaire* d'expulser son enfant du foyer – et son comportement n'a guère de conséquences.

Les cas de María (MEB) et de Maritza (MEB) – pentecôtistes converties et membres actives d'une communauté en possession d'un discours mythique structuré et structurant – est l'exception qui confirme la règle relevée à propos des migrants économiques : comme le prévoit Jacques Arènes (2013), la mythification de l'enfant opère uniquement chez les enquêtés évoluant dans le vide symbolique de la postmodernité.

Gente de bien

Diana (MEB) est arrivée à Bogotá à l'âge d'un an en compagnie de ses parents. À ses 18 ans, elle est déjà mère de deux filles, âgées de 5 ans et de 2 ans : elle a donc accouché de son premier enfant à l'âge de 13 ans – ce qui est largement en dessous de la moyenne à Ciudad Bolívar. Lorsque sa première fille est née, dit-elle avec regret, sa mère s'est désolidarisée de sa prise en charge. Diana (MEB) est actuellement mariée au père de son deuxième enfant, qui assure pour elle et ses deux filles une stabilité financière, et auprès de qui elle se dit heureuse :

> *« Lorsque ma fille la plus âgée est née, j'avais 13 ans. Pour moi c'était très dur parce que malheureusement je n'ai pas eu le soutien de ma mère et lorsqu'elle est née, il a fallu que je gère toute seule. Pour moi c'était très dur et ça l'est toujours, mais grâce au ciel il y a mon mari. »* **(Diana, MEB)**

Le récit de vie de Diana (MEB) est profondément marqué par l'avènement de cette grossesse précoce. C'est le cas également du discours qu'elle tient à l'égard de ses deux filles. En effet, ce qu'elle souhaite avant tout pour elles, c'est qu'elles n'aient pas à subir les conséquences d'un accouchement précoce. Son désir à leur égard est celui d'une réussite d'ordre moral et non pas social. Ainsi, par exemple, voit-t-elle d'un très mauvais œil les comportements de certaines jeunes filles du quartier :

> *« Moi je vois beaucoup de filles de 13 ou 14 ans qui traînent dans la rue avec des mecs qui se droguent, qui volent… qui font des choses qu'il ne faut pas faire. J'ai appris il y a quelques jours qu'une fille de 12 ans, dont la maman ne se souciait pas du tout, couchait avec des messieurs pour de l'argent ; donc voilà, pour moi une fille honorable («* niña de bien *»), elle ne se prête pas à ces mauvaises manières, à ces vices, à ces trucs-là. »* **(Diana, MEB)**

Afin d'éviter ce type de déviances – les pires, à ses yeux –, pour Diana (MEB) il est essentiel que ses filles reçoivent une bonne éducation sexuelle. Cependant, ne se sentant pas en mesure de la leur fournir, elle compte sur les *mères communautaires* et, le moment venu, sur l'école pour ce faire.

Tout comme Diana (MEB), Gloria (MEB) a accouché de son premier enfant – une fille âgée maintenant de 5 ans – sans l'avoir planifié, en dehors d'une relation conjugale stable. Gloria (MEB) a les mêmes craintes pour son fils que Diana (MEB) pour sa fille :

> *« Il faut faire attention pour qu'ils ne prennent pas le mauvais chemin. Les mettre en garde depuis tout petit contre les dangers et leur apprendre à faire attention. Il faut leur parler mais on ne peut pas les contraindre («* amarrarlos *»). Par exemple, mon fils me pose de questions et je ne sais pas quoi répondre. Aujourd'hui vous ne pouvez pas donner les réponses qu'on donnait avant. On vous disait que les enfants naissaient dans des choux. Il faut savoir jusqu'où vous pouvez aller et après à eux d'en tirer des conclusions. »* **(Gloria, MEB)**

« Prendre le mauvais chemin », pour Gloria (MEB), revient également à enfanter avant l'heure. Tout comme Diana (MEB), elle est consciente du risque mais ne sait pas très bien comment s'y prendre afin de préserver son garçon de ce danger, qu'elle évoque sans le nommer directement.

La perception d'une nécessité de préserver ses enfants d'un risque de déviance d'ordre moral qui serait inhérente à la société où ils évoluent ne se limite cependant pas aux enfantements non planifiés. Pour Patricia (MEB), par exemple, le plus grand risque de défaillance morale dont elle pense devoir préserver ses enfants est celui du vol des biens d'autrui :

> *« Pour moi l'éducation est tout d'abord le respect de l'autre et de ses biens. Moi, ma maman a grandi à la campagne et elle m'a toujours inculqué ça, ne jamais prendre ce qui n'était pas à moi et à respecter les personnes. On doit respecter tout le monde pour être aussi respecté. Vous ne pouvez pas tout simplement exiger le respect. »* **(Patricia, MEB)**

Revenons vers les propos de Diana (MEB) cités plus haut et notons l'expression qu'elle a employée pour décrire ce que serait, à ses yeux, une « fille honorable » : « *niña de bien* », qui se traduit littéralement par « fille de bien ». Il s'agit là une expression très couramment employée, dans ses déclinaisons diverses (« *persona de bien* » : personne honorable ; « *gente de bien* » : gens honorables ; « *hombre de bien* » : homme honorable ; « *mujer de bien* » : femme honorable), au sein des classes populaires colombiennes. Une preuve du caractère très répandu de cette expression est son usage en guise de titre d'un film du réalisateur colombien Franco Lolli, présenté au Festival de Cannes en 2015, intitulé « *Gente de bien* », qui explore les tensions sociales inhérentes au confiage d'un enfant fils de menuisier au sein d'une famille aisée.

Arrêtons-nous sur la genèse de cette expression. Selon l'historien Sergio Paolo Solano, l'expression « *gente de bien* » et ses dérivés fait partie d'un ensemble de catégories qui apparaissent souvent au sein des archives latino-américains des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles et qui parlent de « la façon dont on classifiait les personnes, les familles et les groupes sociaux à cette époque-là »[103] (Solano, 2011 : 222). Un nouvel ensemble de marqueurs du statut social apparaissent en effet en Amérique Latine avec

[103] Texte en espagnol: « cómo se clasificaban las personas, familias y sectores sociales de esas centurias. » (Solano, 2011: 222).

l'ébranlement de la société coloniale esclavagiste, bâtie sur une structure de castes. Les marqueurs de l'honneur et de la bonne réputation évoluent au sein de toutes les classes sociales. Dans les secteurs populaires, les individus et les familles mobilisent une diversité de stratégies – non pas nécessairement financières – afin de se forger un statut (Helg, 2004). Ainsi, poursuit Solano (2011), dans les secteurs populaires, l'opinion de la communauté à l'égard d'une personne se transforme peu à peu en un véritable marqueur du statut social, à la place des marqueurs d'honneur liés à la pureté de la lignée ou à la sainteté. L'accès des classes populaires aux droits citoyens au XIX^{ème} siècle cristallise cette tendance et l'expression « *hombre de bien* » est revêtue d'un nouveau sens, s'inscrivant à la fois dans le registre de l'honnêteté et de l'exercice responsable de la citoyenneté.

Les craintes des parents devant les risques de déviance morale de leur enfant acquièrent, à la lumière de cette analyse diachronique, une nouvelle signification. En effet, ces parents avaient beau être pauvres avant leur épisode migratoire : ce n'est pas pour autant qu'ils n'avaient pas un statut social qu'ils s'étaient forgés au sein de leur communauté d'origine sur la base d'un comportement jugé comme étant honnête. À leurs yeux, le risque pour leurs enfants d'évoluer de manière « malhonnête » dans ce nouveau quartier où le crime est présent au quotidien, où la structure familiale traditionnelle s'ébranle, et où les rôles de genre se redéfinissent, est extrêmement élevé. Ce désir très clairement exprimé par les parents de vouloir empêcher leurs jeunes enfants de plonger dans la déviance est également l'expression d'un désir de préserver, par-delà la rupture engendrée par l'épisode migratoire, un statut « honorable ».

2. GARDER SON ENFANT

En cas de conflit entre les *mères communautaires* et les parents des enfants bénéficiaires, une première « super-règle » régule les interactions et permet aux unes et aux autres de trouver une issue négocié : éviter « l'enlèvement » de l'enfant par l'ICBF. Voyons d'abord à quoi fait référence cet « enlèvement », avant d'analyser un certain nombre de situations conflictuelles autour de la blessure du corps d'un enfant, où cette « super-règle » est mise en application.

Les enfants « enlevés »

Mayra (MEB) est une jeune mère de 23 ans dont l'enfant est inscrit au *foyer communautaire* de Myriam (MC). En situation d'entretien, elle nous fait part d'un ragot courant : l'ICBF « enlève les enfants », dit-on, et cela serait susceptible d'arriver à tout le monde :

> *« Moi j'ai entendu dire que l'ICBF emporte les enfants (*se lleva a los niños*)... et puis par exemple, la mère communautaire nous dit : 'Si l'enfant reste au foyer communautaire après quatre heures et que les parents ne viennent pas le chercher, l'ICBF vient l'enlever'. Mon enfant a un papa et une maman, mais... par exemple, des fois, on peut pas venir à l'heure parce qu'il y a un embouteillage, ou parce que le patron a besoin de quelque chose... alors moi je suis nerveuse. Et puis on voit des cas à la télé, d'enfants qui se font enlever par l'ICBF... »* **(Mayra, MEB)**

Ces « cas d'enfants qui se font enlever » par l'ICBF sont en effet monnaie courante à la télé, mais aussi dans la presse nationale, depuis les années 1990. Il est en général question d'enfants qui sont déposés au *foyer communautaire* et dont les parents ne reviennent plus les chercher.

Précisons ce que représente, du point de vue juridique, ce que Mayra (MEB) appelle un « enlèvement » d'enfant. Afin de rétablir chez l'enfant des droits qui n'auraient pas été respectés, l'ICBF peut entreprendre des procédures judiciaires visant à retirer l'enfant de son milieu familial – ou du milieu où ses droits sont menacés – afin de le placer dans une des structures de l'ICBF conçues pour rétablir le respect intégral des droits de l'enfant[104]. Bien que la décision finale de retirer l'enfant de son milieu familial ne relève pas de l'ICBF mais des autorités judiciaires, celui-ci est responsable du déclenchement et du suivi du processus judiciaire, ainsi que de l'élaboration de l'expertise judiciaire.

Si l'issue d'un processus judiciaire dans lequel est impliqué un enfant n'est pas du ressort de l'ICBF, ce sont les fonctionnaires de l'ICBF, par leur contact quotidien avec

[104] Selon la loi 1098 de 2006, plusieurs possibilités existent pour l'enfant qui est retiré de son milieu familial parce que ses droits n'y sont pas respectés. Il peut être placé pendant quelques mois au sein d'une famille d'accueil constituant une étape provisoire vers l'adoption (*hogares sustitutos*); il peut être placé au sein d'une structure d'accueil d'urgence de l'ICBF, prévue à cet effet; ou il peut être placé directement en adoption.

les populations grâce à la mise en œuvre des programmes de protection de l'enfant – comme par exemple, les *foyers communautaires* – qui identifient les cas de violation des droits de l'enfant et qui déterminent s'il faut entreprendre une démarche judiciaire. Des dépendances de l'ICBF appelées des commissariats de famille (*comisarías de familia*), ainsi que la figure du défenseur de famille (*defensor de familia*) existent au niveau local et permettent à la population de dénoncer des cas de violation des droits des enfants. Les centres locaux de l'ICBF sont directement responsables du suivi des actions entreprises par les commissaires et par les défenseurs de famille. Par ailleurs, le concept émis par les commissaires et les défenseurs de la famille a un statut d'expertise judiciaire. Il s'agit donc d'un concept d'ordre technique, voire scientifique, ce qui lui donne un pouvoir considérable.

Aux yeux des habitants de Ciudad Bolívar, l'ICBF est donc investi d'un pouvoir redoutable : celui de leur « enlever » leur enfant. Comme le signale Mayra (MEB), les histoires d'enfants « enlevés » ne manquent pas dans le quartier. **L'Encadré 4 (p. 179)** présente l'histoire de deux enfants ayant été abandonnés dans le *foyer communautaire* de Lucila (MC) au début des années 1990. Lucila (MC) a accouché de 11 enfants, dont 4 sont morts avant l'âge de quatre ans. Lorsqu'une femme de la communauté lui a demandé de prendre ses deux enfants de 3 mois et de 3 ans en interne dans son *foyer communautaire*, Lucila a accepté volontiers et elle a gardé ces deux enfants comme si c'était les siens. Ils sont restés huit mois avec elle, avant que l'ICBF n'apprenne la situation et vienne les récupérer afin de les donner à l'adoption. Bien que Lucila pense que c'était pour leur bien car elle n'était pas en mesure de leur donner ce dont ils avaient besoin, son récit est teinté de mépris envers la « Docteure noire » qui lui a « enlevé » les enfants dont elle se sentait la mère.

Encadré 4 . L'histoire de deux enfants « enlevés » par l'ICBF : témoignage d'une *mère communautaire*.

Lucila (MC) *: Là où j'habitais avant, tout en bas de la montagne, il y avait une jeune femme blonde et bien portante. Elle était sympathique et elle avait deux jeunes enfants. Elle me les a amenés, parce que moi je bossais tellement dur pour ma crèche... Ça fait déjà une vingtaine d'années. Donc elle est venue et elle m'a demandé si j'avais de la place pour ses deux enfants, Carlos Albeiro et Carlos Andrés. Je me souviens qu'ils étaient tout petits : l'un avait trois mois et l'autre avait trois ans. Donc elle m'a demandé une place au foyer communautaire et après elle*

m'a demandé de les prendre en interne. Ils étaient vraiment dans le besoin, on le voyait, et elle en souffrait. Donc moi je les ai reçus chez moi, avec leurs vêtements et tout.

Susana (ETH) *: Et à l'époque, vous aviez encore vos onze enfants avec vous ?*

Lucila (MC) *: Non, en fait mes onze enfants je ne les ai pas tous élevés... ça je ne vous l'avais pas dit. Parmi mes onze enfants je n'en ai plus que sept, le reste sont morts. L'un est mort à la naissance. Quant aux autres, l'un est mort à trois ans, l'autre est mort noyé, l'autre est mort suite à une méningite aigüe... au fait, deux sont morts de méningite aigüe, deux enfants. L'un avait trois ans et l'autre en avait presque deux. Celui qui est mort noyé avait trois ans. Vous voyez, on souffre tant avec les enfants... et comme cette dame m'a ramené ses enfants, moi je leur lavais les vêtements. Jusqu'à onze heures et demi du soir s'il fallait, parce que ça s'accumulait, moi je lavais leurs vêtements une fois que j'avais rendu les enfants du foyer.*

Susana (ETH) *: Combien de temps ils sont restés avec vous?*

Lucila (MC) *: Huit mois...*

Susana (ETH) : *Et la dame ne venait pas les voir?*

Lucila (MC) *: Elle est venue une fois leur rendre visite, à Noël, et elle a dit qu'elle reviendrait le premier janvier. Je pense que c'était peut-être un accident de bus qu'il y a eu à Duitama... elle y est morte sans doute, parce qu'elle n'est jamais revenue. Elle n'est jamais revenue chercher ses enfants, donc ils sont restés avec moi. Mais ensuite une dame noire est venue, elle venait de l'Institut. Je ne sais plus comment elle s'appelait. J'ai encore l'acte de remise des enfants, je l'ai encore.*

Susana (ETH) *: Et comment elle l'a su, cette dame, que vous aviez les enfants?*

Lucila (MC) *: Au fait on a changé de comité de direction de l'association et j'ai dit à Mauricio, le nouveau superviseur : « qu'est-ce qu'on fait de ces enfants? Leur maman n'est toujours pas revenue ». Alors il m'a dit « ne vous en faites pas, je vais aller à l'Institut et je vais voir ça avec eux ». Et c'est ce qu'il a fait. Il est allé à l'Institut et il leur en a parlé et il a ramené cette dame noire dont je vous ai parlé, une Docteure noire. Un lundi, lorsque j'accueillais les enfants, et qu'on était en plein milieu d'une activité, j'entends une voiture arriver. Elle s'est garée juste en face. La Docteure est descendue et elle m'a dit « Lucila, vous savez pourquoi je suis là ». Je lui ai dit « non, je ne sais pas ». Et j'avais plein d'enfants à l'époque, j'en avais seize. « Lucila, vous savez pourquoi je suis là ». Alors Mauricio s'est approché de moi et il m'a dit: « La Docteure vient chercher les*

enfants que vous avez, parce qu'on ne peut pas vous les laisser, parce qu'après les mauvaises langues vont parler et on va vous mettre en taule à cause de ces enfants ». Alors elle m'a dit « Lucila, aidez-moi à les sortir ». Moi je pleurais et eux aussi. Le grand, qu'est-ce qu'il pleurait, ils m'aimaient tellement.

Donc je les ai mis dans la voiture qui était dehors, j'ai pris leurs vêtements, ils étaient dans une boîte de carton, mais ils étaient propres, parce que moi je leur lavais les vêtements sales et tout, et je leur donnais à manger, pendant huit mois, c'est quand même pendant huit mois que j'ai fait tout ça pour eux, lorsqu'un tombait malade il fallait acheter de quoi le soigner et tout et tout. Carlos Andrés allait toujours là où j'allais, qu'est-ce qu'il m'aimait bien. J'étais comme une maman pour eux, ils me respectaient, ils ne posaient pas de problème, ils dormaient bien. (…)

Elle a écrit plus de six pages, sur les grandes feuilles. Elle a écrit la façon dont j'avais reçu les enfants. Le grand, lorsque je l'ai reçu, il avait un bras cassé. L'autre était tout petit. Moi j'en prenais soin de mes petits, parce que Carlos Alberto m'aimait tant… là où j'allais, il me suivait. Il m'aimait beaucoup. Il a tellement pleuré le jour où on me l'a enlevé (« el día en que me lo quitaron »*). Maintenant ils sont en France, ils ont été donnés en adoption, ils sont tous les deux partis à la même maison en France. (…)*

Et bien leur maman n'est jamais réapparue. C'était mieux qu'ils partent chez une famille qui puisse s'occuper d'eux. Moi, je ne pouvais pas leur donner ce dont ils avaient besoin. Pour moi c'était très dur cette histoire parce qu'ils dormaient avec moi et tout et tout, je les baignais, je les changeais, je leur donnais à manger. Ils m'appelaient « maman », ben oui, mais leur mère je pense qu'elle est morte parce qu'elle les aimait beaucoup. (…) Les enfants étaient très beaux, très nobles, leur mère aussi. Mais je pense qu'il faut faire plus attention à ses enfants, même si on est très pauvre, mais il faut se donner du mal pour eux. Elle ne s'est pas donné suffisamment de mal pour ses enfants, qui sait ce que notre Seigneur a fait d'elle. Je pense qu'elle est morte dans un accident.

***Source** : entretiens.*

Dans la mesure où il est du ressort des *mères communautaires* de dénoncer les cas de maltraitance auprès de l'ICBF, celles-ci tiennent aussi un rôle dans le placement des enfants en dehors du cadre familial. Conscientes de l'effet qu'a sur les parents la menace d'enlèvement, certaines s'en servent comme outil de persuasion. Nous avons déjà vu, à travers le témoignage de Mayra (MEB), que c'est l'argument utilisé par

Myriam (MC) afin de s'assurer que les parents viennent chercher leur enfant à 16h30 précises chaque jour.

Mais Myriam (MC) n'est pas la seule à mobiliser la menace d'un « enlèvement » afin de persuader les parents de suivre certaines règles. Au sein de **l'Encadré 5 (p. 182)** est présentée la stratégie de Claudia (MC). Lorsqu'une *mère communautaire* constate qu'un enfant a été maltraité, elle doit en principe rapporter immédiatement la situation à l'ICBF. Claudia (MC) préfère ne pas le faire, car elle craint que l'enfant soit retiré à sa famille et que les conséquences de la séparation soient encore plus dramatiques pour l'enfant. Elle a donc mis en place une stratégie afin de protéger l'enfant, sans pour autant dénoncer les faits auprès de l'ICBF. Lorsqu'elle constate qu'un enfant de son foyer a été maltraité physiquement, elle demande à une amie d'appeler les parents de l'enfant en se faisant passer par une fonctionnaire de l'ICBF. Celle-ci leur explique qu'ils vont être surveillés et éventuellement poursuivis pour maltraitance. Ensuite, lorsqu'elle les croise au *foyer communautaire*, Claudia (MC) leur fait remplir un document écrit en expliquant les circonstances dans lesquelles l'enfant a été battu. Conscients du fait que le risque que l'ICBF leur enlève leur enfant est réel, ceux-ci s'engagent à ne plus maltraiter l'enfant et, d'après Claudia (MC), ils tiennent leur engagement.

Encadré 5 : Une *mère communautaire* se fait passer pour l'ICBF et mobilise la menace « d'enlèvement » afin de protéger un enfant de ses parents.

Claudia (MC) : *Moi j'ai une fille dont on voit qu'on l'aime pas à la maison, on le voit. Alors moi j'aime bien la chouchouter. Pour elle, qu'on l'amène pas au foyer communautaire, c'est comme un châtiment. Parce que son père me dit, si elle fait ceci, si elle fait cela, alors nous on ne l'amène pas. Il est vraiment détestable. J'ai eu plein de problèmes avec lui parce qu'une fois ils l'ont battue. Moi je n'informe pas Bienestar parce qu'ils vont venir et ils vont lui enlever sa famille. En dépit de tout, c'est sa famille, tu comprends ? Lorsqu'ils trouvent un enfant battu, on leur enlève et c'est avant tout l'enfant qui en souffre, parce qu'en fin de compte c'est sa famille, ce sont son papa et sa maman. Alors ce que je fais dernièrement, c'est que je demande à une amie d'appeler la famille, qu'elle se fasse passer par une Docteure de l'ICBF et qu'on lui demande pourquoi l'enfant est battu, qu'ils vont être mis sous suivi. Je dis à mon amie « appelle-les et dis-leur de t'expliquer pourquoi Valentina est battue ». Puis ensuite je leur fais remplir des feuilles ici afin qu'ils expliquent ce qui s'est passé. Donc ils disent par exemple « elle s'est pissée dessus mais on*

s'engage à ne plus le refaire ». Tu comprends ? Comme ça ils arrêtent, parce qu'ils savent que c'est vrai, ils savent qu'on peut venir leur enlever leur enfant.

Susana (ETH) *: Donc, si vous informez Bienestar, ils vont l'enlever ?*

Claudia (MC) *: Oui, ils vont l'enlever, et moi je suis persuadée que c'est quand même leur famille. Qui suis-je pour aller enlever son père et sa mère à un enfant?*

Susana (ETH) *: Et vous avez l'obligation de rapporter cela à l'ICBF ?*

Claudia (MC) *: Bien sûr, on a l'obligation d'informer l'ICBF lorsqu'il y a un enfant maltraité. Donc c'est ma façon à moi de protéger les enfants, sans leur faire mal, parce que je sais que cette obligation qu'on a de rapporter ce genre de choses, c'est pour qu'après ils viennent et ils enlèvent les enfants. Et on ne sait jamais, on a tellement de problèmes, que pour des raisons du destin ou de la vie on s'en prend à l'enfant et on le frappe méchamment. Mais qui sommes-nous pour enlever un enfant à ses parents ? Moi je ne suis pas d'accord avec ça.*

Susana (ETH) *: Et l'ICBF est strict avec ça ?*

Claudia (MC) *: Ils sont stricts avec ce genre de choses. Ils vont pas regarder au delà des circonstances. Dans le secteur où nous habitons les gens ont beaucoup de problèmes, souvent les parents sont agressifs peut-être sans le vouloir, à cause de la situation qu'ils sont en train de vivre. On a beaucoup de chômage, beaucoup de mauvaises choses. Donc il faut voir au-delà, il faut comprendre pourquoi l'enfant a un bleu, il faut voit quelle est la situation de la famille. Moi c'est ce que je pense donc je prends mes mesures ici. (…) Parce que j'ai déjà vu des cas où on enlève les enfants innocents et on les amène dans des centres où il y a d'autres enfants qui ont des situations beaucoup plus compliquées… alors ces enfants-là, ils vont corrompre l'enfant encore plus, ils vont lui faire encore plus mal qu'à la maison. Donc moi je gère selon ce point de vue. Je ne sais pas si c'est bon ou si c'est mauvais, mais je pense qu'il faut éviter les extrêmes et, avant tout, il faut comprendre. Tout a une cause dans la vie, c'est ce que je pense. »*

***Source** : entretiens.*

Il est intéressant de relever ici les limites posées par Claudia (MC) à l'idée de protection de l'enfant. Qu'il faille protéger un enfant des éventuelles agressions physiques de ses parents, cela n'est guère remis en cause. Par contre, ce qui l'est, et fortement, c'est que la protection de l'enfant justifie de le retirer de son milieu familial.

Corps blessés d'enfants

Une blessure sur le corps d'un enfant qui circule au quotidien entre un *foyer communautaire* et la résidence parentale n'est jamais sans conséquences. Que l'on soit *mère communautaire* ou parent d'enfant bénéficiaire, être tenu responsable – directement, ou indirectement par négligence – d'une blessure d'un enfant peut en effet entraîner des conséquences graves. Nous avons déjà vu, au sein de la section précédente, que les parents dont un enfant est physiquement maltraité courent le risque d'être dénoncés par la *mère communautaire* auprès de l'ICBF, qui dans l'absolu a le pouvoir de leur enlever leur enfant. Quant à la *mère communautaire*, se faire dénoncer par un parent pour cause de négligence auprès des enfants qui sont à sa charge peut constituer un motif de fermeture immédiate de son *foyer communautaire*. En ce sens, l'apparition d'une blessure sur le corps d'un enfant peut nuire sérieusement soit aux parents, soit à la *mère communautaire*. C'est pour cette raison qu'une blessure, aussi insignifiante soit-elle, sur le corps d'un enfant – et notamment sur le corps d'un petit enfant, n'étant pas en mesure d'en parler – est un véritable fait social.

L'encadré 6 (p. 184) présente trois cas d'enfants ayant été blessés pendant qu'ils se trouvaient au *foyer communautaire*. Les trois enfants ont moins de quatre ans et ne parlent pas encore – du moins pas suffisamment pour décrire ce qui leur est arrivé. Dans les trois cas, l'enfant a été agressé par un autre enfant lorsque ni la *mère communautaire*, ni aucun adulte ne se trouvait à leur côté : deux enfants ont été mordus et le troisième a été égratigné, au visage à chaque fois.

Encadré 6 : Blessures du corps de l'enfant survenues au sein d'un *foyer communautaire*.

Cas 1 : Un garçon (18 mois) mord une fille (18 mois), témoignage de la *mère communautaire*.

« *Felipe avait environ un an et demi. J'avais aussi au foyer un autre bébé d'un an et demi, Camila. Ce jour-là ils étaient dans la cour et nous on était dans la cuisine. Je ne sais pas ce qu'on faisait toutes les deux en cuisine. Et puis on a entendu un cri : Felipe a mordu Camila dans la joue ! C'est la pire des choses qui peut t'arriver. Lorsqu'on est arrivées, elle avait une plaie, comme une rayure, et ça s'est mis à saigner. C'était fort. Alors nous lorsqu'un enfant mord un autre, nous ce qu'on fait c'est le frotter afin que le sang circule et qu'il ne reste aucune trace. C'est ce qu'on a fait ce jour-là mais c'était horrible cette morsure, alors on lui a mis de la glace pour que ça ne gonfle*

pas puis de la patate rayée. Puis ma maman m'a dit de lui mettre du vinaigre afin que ça ne devienne pas bleu, et moi j'ai mis du vinaigre et son visage est devenu horrible ! Moi je l'ai regardée toute la journée et c'était vraiment angoissant. Lorsqu'il y m'arrive quelque chose de mauvais avec les enfants, quelque chose de grave, lorsqu'ils tombent et ils se font une bosse sur la tête par exemple, moi j'appelle tout de suite les parents, j'attends pas qu'ils viennent chercher leur enfant le soir. Donc j'ai appelé la maman et je lui ai dit qu'on avait mordu Camila et que c'était assez grave, mais elle est toute jeune et elle n'a pas vraiment fait attention. Puis l'après-midi lorsqu'elle est venue la chercher, la joue de Camila était comme si elle s'était brûlée, elle avait une croûte horrible. Puis après la maman est partie mais ensuite la grand-mère est venue et elle m'a dit : « Dites-moi la vérité, l'enfant s'est brûlé, ce n'est pas une morsure mais une brûlure ! » C'était horrible. Donc je lui ai dit : « Allons à la pharmacie parce que je vous jure que c'est une morsure ». Donc on y est allées. Moi j'ai expliqué à la pharmacienne ce qui était arrivé, et elle m'a dit que le vinaigre avait brûlé la peau du bébé (…). Donc moi j'ai dû payer le médicament mais ce n'est pas allé plus loin. Dieu merci parce que si jamais on vous poursuit, pour négligence, alors là c'est un vrai problème. Parce que nous on est ici pour prendre soin des enfants. Mais les parents ne peuvent pas comprendre. Ils pensent que nous sommes des super héros. » **(Claudia, MC)**

Cas 2 : Une fille (18 mois) mord un garçon (18 mois)**,** témoignage de la *mère communautaire*.

« L'an dernier j'avais une fille [Leidy] et un garçon [Wilson] d'un an et demi dans mon foyer, de deux familles différentes. (…) Un jour, j'étais occupée dans la cuisine et je les ai laissés seuls un peu plus longtemps que d'habitude. Quand je suis revenue, Leidy avait mordu Wilson en plein visage ! Elle lui a presque arraché le morceau ! Quelle horreur ! Le visage de Wilson s'est gonflé ! Je ne savais pas quoi faire, c'était l'angoisse ! Il avait même du sang. (…) Je lui ai mis de la glace au visage, je lui ai fait des massages, mais ça ne marchait pas donc j'ai pris un morceau de viande froide et je le lui ai mis sur la blessure, puis j'ai pris de la mayonnaise et je lui ai fait encore des massages avec… mais rien ne marchait, son visage s'est gonflé et il est devenu tout bleu. Moi je ne pensais qu'à une chose : comment je vais le dire à sa mère ? Et bien, quand les mamans sont venues chercher leurs enfants, je les ai fait entrer toutes les deux – la mère de Leidy et celle de Wilson. Je leur ai expliqué la situation. La mère de Leidy me connaissait depuis longtemps. Par contre, la mère de Wilson venait d'arriver dans le quartier, on ne se connaissait presque pas. Quand cette femme a vu le visage de son enfant elle a failli s'évanouir ! Elle a voulu frapper la mère Leidy, mais je l'ai arrêtée, je lui ai dit non, non, je vais tout vous expliquer. Elle a dit à la

mère de Leidy : « ce n'est pas comme ça qu'on apprend à son enfant à être avec d'autres enfants ! », et celle-ci lui a répondu : « moi, j'y peux rien, je ne lui ai pas appris ça, mais si elle le fait, j'y peux rien ». La mère de Wilson a repris : « si votre fille mord quelqu'un, il faut la frapper dans la bouche ! Vous n'êtes pas en train de l'éduquer ! » Enfin, elles se sont confrontées très durement, et moi je ne savais pas quoi faire : c'était des bébés… on n'y peut rien… j'étais très mal à l'aise… en fin de comptes, je n'ai pas dit grande chose. La mère de Wilson a décidé de le retirer du foyer, en disant qu'elle avait peur qu'un jour son enfant rentre à la maison sans une oreille ou sans un doigt… » **(Carmen Rosa, MC)**

Cas 3 : Une fille (3 ans) égratigne un garçon (3 ans), observation directe.

Il est 16h20, un jeudi. À l'entrée de son *foyer communautaire*, María (MC-T) discute avec la grand-mère de Luis (GB-3) qu'elle est venue chercher et qui a le visage égratigné. María (MC-T) lui explique que Laura (FB-3) lui a égratigné le visage parce que Luis (GB-3) l'a embêtée. Elle ajoute que, d'habitude, Luis (GB-3) est inquiet et agressif, qu'il faut souvent l'isoler des autres enfants pour qu'il ne pose pas de problème. La grand-mère écoute en silence, puis s'adresse à Luis (GB-3) : « tes parents vont être très tristes ». Elle part avec lui. María (MC-T) semble nerveuse, elle m'explique : « les parents de cet enfant sont tous les deux très agressifs. On ne peut s'attendre à autre chose de la part de leur fils. Je suis sûre qu'ils vont venir m'embêter ». À 18h00, le père de Luis (GB-3) frappe en effet à la porte de María (MC-T). Il est venu lui reprocher le fait que son enfant soit égratigné au visage. Il lui dit, d'un ton menaçant, en se répétant plusieurs fois : « faites très attention à mon fils, faites très attention à mon fils, faites très attention à mon fils ». María (MC-T) répond que l'enfant est très agressif, qu'on ne peut pas le laisser sans supervision même une minute, et que « la fille a tout simplement cherché à se protéger ». À 18h30, la mère de Laura (FB-3) frappe à la porte de María. Elle dit que le père de Luis (GB-3) est passé chez elle pour lui dire que María (MC-T) l'avait rendue responsable des événements : « il m'a dit que vous lui aviez dit qu'on apprenait à notre fille à se défendre. Il m'a dit qu'il prendrait en photo le visage de son enfant et que, si ça s'infecte, il déposera une plainte contre vous auprès de l'ICBF ». Elle ajoute, enfin : « Heureusement que c'est moi qui lui ai ouvert la porte et pas mon mari, sinon ça aurait mal fini ! » Quelques jours plus tard, Luis (GB-3) sera retiré du *foyer communautaire* de María (MC-T).

***Sources** : entretiens et observation participante.*

Notons d'abord la réaction de la *mère communautaire* dans les cas 1 et 2 : lorsqu'elle constate qu'un enfant a été agressé pendant son absence et que la blessure est suffisamment évidente pour que les parents de l'enfant la remarquent, elle panique et elle met en place une série de stratégies afin d'essayer de cacher la blessure de l'enfant. Les remèdes concoctés, issus du savoir populaire (application de glace, suivi de pomme de terre rayée, et enfin du vinaigre sur une blessure saignante dans un cas ; application de viande froide puis de mayonnaise dans l'autre) ne font cependant qu'empirer la situation.

Dans le premier cas, la *mère communautaire* décide alors de prévenir la mère de la fille agressée par téléphone, afin d'amortir les conséquences de la rencontre. Celle-ci n'étant pas la principale responsable de la prise en charge de sa fille (elle est adolescente) elle n'accorde pas beaucoup d'importance à ces nouvelles, ni lorsqu'elle les apprend au téléphone, ni lorsqu'elle vient récupérer sa fille et voit la blessure. Par contre, la grand-mère réagit lorsqu'elle constate que la blessure de sa petite fille ressemble à une brûlure et non pas à une morsure, et se présente au *foyer communautaire* afin de demander des comptes à la *mère communautaire*. Celle-ci finit par reconnaître qu'elle a peut-être une part de responsabilité dans les faits. La mère communautaire et la grand-mère de la fillette et s'accordent pour se rendre ensemble à la pharmacie afin de raconter leur histoire à la pharmacienne. Celle-ci leur explique que le vinaigre a brûlé la peau de la petite fille. Les deux femmes trouvent alors un arrangement : la *mère communautaire* prendra en charge les médicaments nécessaires afin de soigner l'enfant.

Dans le deuxième et le troisième cas, les parents de l'enfant agressé confrontent directement, dans un premier temps, les parents de l'enfant agresseur. Dans les deux cas, un des parents de l'enfant agressé s'en prend verbalement au parent de l'enfant agresseur, lui reprochant son incompétence dans l'éducation de son enfant. La *mère communautaire* agit alors en médiatrice et parvient à résoudre le conflit avant que celui-ci ne prenne des dimensions trop importantes. Seulement dans un deuxième temps, les parents de l'enfant agressé se tournent vers la *mère communautaire* afin de lui reprocher sa négligence. Dans un troisième temps, l'enfant est retiré du *foyer communautaire*.

Notons que dans ces trois cas, où la responsabilité de la *mère communautaire* est en cause, une confrontation ouverte a lieu entre les parents de l'enfant et cette dernière. Une troisième personne est impliquée volontairement par un des acteurs dans la

résolution du conflit : dans le premier cas, la pharmacienne ; dans les deuxième et troisième cas, un parent de l'enfant agresseur. Lors de la confrontation, il est toujours question de désigner un coupable, et la responsabilité d'un des acteurs est reconnue.

L'Encadré 7 (p. 188) présente deux cas d'enfants ayant été blessés lorsqu'ils se trouvaient au domicile parental. Dans le premier cas, la *mère communautaire* constate qu'un garçon de 2 ans a besoin d'attention médicale (il a une forte irritation de la peau sous sa couche) et demande à sa mère de s'en préoccuper. Le garçon ne reviendra plus jamais au *foyer communautaire.* L'interprétation qu'en fait la *mère communautaire* est que ses parents ne l'ont pas amené chez le médecin et que c'est pour cela qu'ils évitent le contact avec elle. Pour sa part, la grand-mère de l'enfant dit que le médecin a vu l'enfant et que ce celui-ci leur conseille de le soigner à la maison. Dans le deuxième cas, une fillette est égratignée légèrement au visage par un autre enfant pendant qu'elle est au *foyer communautaire*. Quelques jours plus tard, la fillette est retirée du *foyer communautaire* sous prétexte de la blessure : la *mère communautaire* est surprise car celle-ci était très légère. La semaine suivante, la *mère communautaire* retrouve l'enfant avec sa mère dans la rue : l'enfant a une énorme bosse sur la tête, et sa mère explique qu'elle est tombée dans les escaliers. La *mère communautaire* pense que la vraie raison pour laquelle l'enfant a été retiré du foyer, est de lui cacher le coup qu'elle a reçu sur la tête.

Encadré 7 : Blessures du corps de l'enfant survenues au domicile parental.

Cas 1 : Un garçon (2 ans) présente une irritation nécessitant attention médicale *:* observation directe.

Leonardo (GB-2) assiste régulièrement depuis quatre mois au foyer de Rut (MC-P). Rut s'aperçoit un jour que l'enfant, qui en général mange très bien, ne veut plus manger. Elle fait la remarque à sa mère l'après-midi, lorsqu'elle vient le chercher. Le jour suivant, l'enfant ne veut toujours pas manger. En lui changeant sa couche, Rut (MC-P) s'aperçoit qu'il a une forte irritation. Elle prévient à nouveau la mère de l'enfant et lui demande d'amener l'enfant chez le médecin et de lui ramener un certificat de la visite médicale ainsi qu'une prescription pour le traitement, sans quoi l'enfant ne pourra pas revenir chez elle. Leonardo ne reviendra plus jamais au foyer de Rut. Quelques jours plus tard, Rut (MC-P) croise la grand-mère de l'enfant dans la rue. Elle lui dit qu'ils l'ont amené chez le médecin et que celui-ci a conseillé de le

soigner à la maison. Rut (MC-P) ne croit pas ce que dit la grand-mère : elle est persuadée que les parents n'ont pas amené l'enfant chez le médecin.

Cas 2 : Une fille (2 ans) tombe dans les escaliers : témoignage de la *mère communautaire*.

« Récemment une fille a été retirée de mon foyer, soi disant parce qu'elle avait été égratignée [par un autre enfant]. Mais à vrai dire ça ne se voyait même pas le jour d'après. (…) Quelques jours plus tard j'ai croisé la maman et elle m'a dit que son époux avait dit qu'il ne fallait plus l'amener ici. Par contre, ce jour-là la fille avait des plaies dans la tête – c'était horrible. Moi j'ai demandé ce qui lui était arrivé et la maman m'a dit qu'elle était tombée dans l'escalier. Donc moi je ne vois pas de logique à ça, tu comprends ? Parce que l'égratignure, c'était tout petit. Mais un tel coup sur la tête ! Et ils ne l'ont plus jamais ramenée. Moi ça me rend très triste, parce que c'était une de ces filles qui arrivent ici sans rien manger, dans la famille ils avaient des mauvaises habitudes alimentaires, et ici elle a appris à manger des haricots verts et tout. Lorsqu'on voit que les enfants n'arrivent vraiment pas à manger des légumes alors on leur fait des potages, et ils les mangent ! Parce que souvent, les haricots, ils les recrachent, alors le jour d'après on fait une soupe et ça passe, comme ça ils sont bien nourris. Lorsqu'elle est arrivée ici, cette fille ne mangeait rien, c'est ici que son poids a commencé à augmenter, elle est devenue toute belle. Mais les parents ne valorisent pas ça, pour eux cette petite égratignure de leur fille pèse plus que tout le travail qu'on fait pendant des mois. Alors moi, ça me rend triste parce qu'ils devraient voir au-delà, nous on est des êtres humains ! » **(Claudia, MC)**

***Sources** : Entretiens et observation participante.*

Notons que dans ces deux cas, où la responsabilité des parents dans l'avènement de la blessure de l'enfant est manifeste, ces derniers décident d'éviter la confrontation avec la *mère communautaire* et retirent immédiatement l'enfant du foyer.

Dans aucun des cinq cas exposés, la blessure de l'enfant concerné n'est traitée selon ce qui est préconisé médicalement ; cependant, elle est à l'origine d'une série de réactions de la part des adultes responsables de l'enfant dont la logique n'est pas tant la protection de l'intégrité physique de ce dernier, mais bien plus la prévention des éventuelles conséquences que pourrait avoir une dénonciation des faits auprès de l'autorité compétente (l'ICBF).

3. ÉLOIGNER LES HOMMES

Une deuxième « super-règle » gouverne les interactions entre *mères communautaires* et parents d'enfants bénéficiaires : les hommes doivent être tenus à l'écart des espaces où les enfants sont présents. Contrairement à la première « super-règle » exposée, celle-ci ne régule pas la résolution des conflits, mais permet plutôt de les éviter.

L'homme-prédateur

À la fin des années 1990, plusieurs cas d'abus sexuel d'enfants au sein de *foyers communautaires* dans différentes villes colombiennes font l'objet de scandales médiatiques. Selon les archives du journal *El Tiempo*, en 1998 cinq filles auraient été abusées sexuellement par le mari et par le fils d'une *mère communautaire* à Restrepo (département du Valle). Lorsque la nouvelle se répand, la *Fiscalía* (l'entité du gouvernement colombien responsable d'assurer la bonne administration et l'efficacité de la justice) rajoute que six autres cas de viol auraient déjà été dénoncés dans la zone. Dans la même année, un autre cas d'abus d'une fillette par le fils de 16 ans d'une *mère communautaire* est reporté à Buenaventura. En 1999, un nouveau cas fait scandale à Ciudad Bolívar, la responsabilité étant attribuée au fils de 24 ans de la *mère communautaire* responsable du foyer. Toujours selon les archives du journal *El Tiempo*, la procureure déléguée pour l'enfant et la famille à l'époque, Georgina Murillo, aurait demandé à ce qu'une enquête judiciaire soit ouverte à ce sujet car d'autres cas d'abus sexuels dont le responsable était un homme du groupe domestique de la *mère communautaire* auraient été dénoncés auparavant : un en 1993 à Cali, et un autre en 1995 à Bogotá. À cette occasion, la procureure déclare au journal que des cas d'abus sexuel se présenteraient dans environ 10% des *foyers communautaires* en Colombie.

Il va sans dire que nos sources ne nous permettent pas de nous prononcer quant à la véracité – ou non – de ces faits. Ce qu'il nous importe de souligner ici, c'est que l'idée du viol d'enfants dans les *foyers familiaux* par des hommes appartenant au groupe domestique de la *mère communautaire* – leurs maris ou leurs fils adolescents ou majeurs – a envahi l'imaginaire collectif en Colombie à la fin des années 1990, à travers la publication d'une série de faits divers dans le principal journal national.

Ces scandales médiatiques ont eu un impact profond sur la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*. En effet, même si les textes de loi et les documents officiels de l'ICBF ne le mentionnent pas, les fonctionnaires de terrain de l'ICBF – qui sont, en règle générale, des femmes – découragent fortement lors de leurs interventions sur le terrain la présence des hommes dans les *foyers communautaires*. Myriam (MC), qui a été recrutée en 2001 en tant que *mère communautaire* (deux ans âpres l'éclosion du premier scandale), en témoigne. Darío et Luis David sont ses deux fils (désormais adolescents) et José est son mari :

> ***Myriam (MC)** : Lorsqu'ils [les fonctionnaires de l'ICBF] sont venus voir ma maison pour voir si je pouvais tenir le foyer communautaire, ils ont regardé, ils ont fait attention aux hommes qui habitaient avec moi. Darío était petit, Luis David était encore un bébé, et le seul homme qui habitait ici était José. Mais il travaillait dans la surveillance donc il n'était pas là en journée. Et puis après, quand les fonctionnaires viennent contrôler, on nous demande avec qui on habite, qui est là en matinée lorsque les enfants sont là. Par exemple, Luis David n'a pas eu cours vendredi dernier et il est venu m'aider ici avec sa sœur. Mais il sait qu'il ne peut pas descendre en shorts, il faut descendre en pantalons.*
>
> ***Susana (ETH)** : Votre fils vous aide souvent ?*
>
> ***Myriam (MC)** : Oui.*
>
> ***Susana (ETH)** : Et pour l'ICBF, ça ne pose pas problème ?*
>
> ***Myriam (MC)** : Oui.*
>
> ***Susana (ETH)** : Comment ça ?*
>
> ***Myriam (MC)** : Eh, oui. Aucun homme. Bienestar nous demande qui est ici lorsque les enfants sont là. Moi ça va parce que mon époux n'est jamais là puisqu'il travaille. Mais ils veulent tout savoir : leurs horaires de travail, combien de temps ils passent à la maison…*
>
> ***Susana (ETH)** : Alors comment ça se fait que María Libia n'a pas eu de soucis, puisque son mari travaille à la maison ?*
>
> ***Myriam (MC)** : Et ben parce qu'avant, il ne travaillait pas là.*
>
> ***Susana (ETH)** : C'est récent ?*
>
> ***Myriam (MC)** : Ben oui, ça fait à peine quatre mois qu'il travaille là haut, il est là haut tout le temps donc ça ne pose pas problème.*

En effet, le mari de María Libia (MC-T) a récemment installé un atelier de menuiserie au troisième étage de leur maison. Il est donc là en journée pendant que les enfants

sont présents. Myriam (MC) étant très proche de María Libia (MC-T) elle la protège : elle ne voit aucun problème à ce que son mari soit présent en journée à la maison car, dit-elle, il passe sont temps au troisième étage.

Cependant, des ragots d'une bien autre nature circulent à propos du mari de María Libia (MC-T) au sein de l'association. Ana Isabel (MC), par exemple, dit de lui que c'est un irresponsable et un flirteur : il aimerait parler à toutes les femmes, mais notamment à Myriam (MC). Mais surtout, dit Ana Isabel, il se mêle de ce qui ne lui regarde pas : ses interventions lors des conversations entre *mères communautaires*, lorsque celles-ci ont lieu chez María Libia (MC-T) les mettent toutes mal à l'aise, dit Ana Isabel. En effet, nous le verrons plus loin, parmi les *mères communautaires*, la « règle d'or » est que les hommes ne doivent pas se mêler de leurs affaires.

Reprenons enfin le témoignage de Rut (MC-P), que nous avons rapporté dans la section précédente. Rappelons que le rez-de-chaussée est interdit pour son mari en journée, lorsque les enfants sont présents, car « les enfants disent la vérité et ils vont dire qu'un homme les prend dans les bras et les touche et j'aurai des problèmes avec leurs parents ». Ajoutons que son frère, qui habite actuellement chez elle, l'a aidée pendant quelques mois en cuisine car son assistante était partie sans prévenir. Consciente du fait que cela pourrait être une source d'ennuis avec les parents des enfants, elle les a réunis pour les informer de la présence de son frère dans la maison et pour les rassurer que ce serait passager, et qu'elle faisait tout le nécessaire pour trouver rapidement un remplacement féminin en cuisine.

L'adage de la menace du viol de leurs enfants revient également de façon systématique chez les parents des enfants bénéficiaires. Voici les réponses de deux mères d'enfants bénéficiaires, à qui j'ai posé séparément, en situation d'entretien, la question suivante : « est-ce pareil d'éduquer une fille que d'éduquer un garçon ? »

> *« Moi je pense que les femmes on est plus… enfin, je ne sais pas. Il est vrai qu'aujourd'hui, les garçons risquent aussi de se faire violer. Mais quand même, quand on est femme, il faut faire plus attention, c'est mon avis. C'est peut-être parce que je ne sais pas qui est mon papa que je me sens un peu… ne sais pas. Je pense que nous les femmes, on doit faire un peu plus attention dans les rapports que nous avons avec les autres. »* **(Patricia, MEB)**

> *« Il y a des différences [dans leur éducation], mais ce qui se passe maintenant c'est que les deux sont en danger. Il y a longtemps on disait que c'étaient les filles qui étaient exposées aux dangers. Aujourd'hui on peut violer aussi bien une fille qu'un garçon. »* **(Flor, MEB)**

Précisons que dans aucun de ce deux cas, la question du viol n'avait été évoquée précédemment à aucun moment au sein de la conversation : la référence à la menace de viol est spontanée chez ces deux enquêtées. En d'autres termes, pour elles, ma question concernant les différences entre l'éducation de leur fille et celle de leur garçon sous-entendait : les filles sont-elles plus susceptibles de se faire violer que les garçons ?

Certains enfants semblent d'ailleurs avoir été éduqués à se protéger de cette menace imminente. Ce récit de Carmen Rosa (MC), à propos du traitement que María (EB-3) – une fillette de trois ans qu'elle garde dans son *foyer communautaire* – a octroyé à son mari lorsque celui-ci s'est rapproché d'elle, nous semble révélateur :

> *« Une fois, María était devant la porte. Alors mon mari est arrivé avec des courses, il a ramené des poires je pense, quatre grosses poires, et il m'a dit 'Tiens, c'est pour toi et pour que tu en donnes aux enfants'. Alors je me suis mise à peler les poires et il s'est rapproché de la fillette et il a voulu lui faire une caresse en guise de jeu, et la gamine a sorti sa main et Paf ! Elle lui a collé une baffe ! Depuis ce jour, il ne leur dit plus rien. Maintenant lorsqu'il arrive du boulot il ne dit plus rien aux enfants. Avant il se rapprochait et il jouait avec eux. Au fait, il ne m'a rien dit sur le coup, puisque moi j'étais en cuisine. C'était le soir, il m'a demandé des nouvelles de Maria. Je lui ai dit qu'elle était partie avec son frère parce que sa maman devait rester à la maison avec leur petit frère. Puis il m'a dit 'Elle est agressive, cette gamine !' Et moi, 'Ah, bon ? Pourquoi ?' Et il m'a dit, 'elle m'a collé une baffe ! Elle a sorti sa main et Paf ! Elle me l'a mise !'* » **(Carmen Rosa, MC)**

À la question évidente – à savoir, María (EB) fait-elle ça souvent, et avec qui ? – Carmen Rosa (MC) répond, en rigolant : « si, avec les garçons ! Lorsqu'ils s'en prennent une, ils disent tous 'María m'a mis une *gaffe*[105] ! ».

[105] Le mot espagnol pour « baffe » est « *cachetada* ». Ce qui fait rigoler Carmen Rosa (MC), c'est que les petits garçons ont tendance à intervertir les syllabes et dire « *chaquetada* » au lieu de « *cachetada* ».

La vérité sort de la bouche des enfants

Le mari de Rut (MC) étant en vacances, il a passé toute la journée à la maison. Il n'est pourtant pas descendu au rez-de-chaussée, là où Rut (MC) accueille les enfants de son *foyer communautaire.* Contrairement aux coutumes de la maison, arrivée l'heure du déjeuner, sa femme lui monte son déjeuner dans sa chambre.

Spontanément, au fil de nos conversations, Rut (MC) m'explique qu'elle n'aime pas que son époux descende au rez-de-chaussée pendant que les enfants sont là. « Les enfants disent la vérité », dit-elle, « et ils vont dire qu'un homme les prend dans les bras et les touche et j'aurai des problèmes avec leurs parents ».

L'idée selon laquelle la parole de l'enfant est toujours vraie est très enracinée dans les discours de nos enquêtés – autant ceux des *mères communautaires* que ceux des parents des enfants bénéficiaires. Héctor (PEB) et Gloria (MEB) sont mariés. Lorsqu'elle a rencontré Héctor (PEB), Gloria (MEB) était mère célibataire et son garçon avait 2 ans. Héctor (PEB) considère l'enfant de Gloria (PEB) comme le sien, et une fille est née de leur mariage. Leurs deux enfants fréquentent actuellement le *foyer communautaire* de Myriam (MC). Faisant écho aux propos de Rut (MC) cités plus haut, Héctor (PEB) et Gloria (MEB) expriment ainsi cet adage :

> **Hector (PEB)***: Mon gamin est tellement sage. Moi je les amène [au foyer] le matin et quand je peux je passe les chercher le soir. Le soir je lui pose toujours la question : « bon, qu'est-ce que vous avez eu à manger à midi? » « De la viande hachée avec du riz et des haricots verts ». Toujours tout de suite après : « qu'est-ce qu'ils vous ont préparé? » « Du fromage et de l'aguapanela*[106] *». Les enfants racontent tout, ils ne taisent rien. Donc la personne qui les prend en charge fait attention parce qu'elle sait que les enfants ne vont rien garder pour eux.*
>
> **Gloria (MEB)***: Oui parce que nous, enfin moi, ça m'est déjà arrivé une fois.*
>
> **Susana (ETH)**: *Qu'est-ce qui vous est arrivé?*
>
> **Gloria (MEB)***: Lorsque le garçon avait 10 mois, il est entré tout petit [au foyer communautaire]. J'étais mère célibataire à l'époque. On me l'a baigné dans l'eau froide*

[106] La *aguapanela* est une boisson chaude très calorique préparée avec de l'eau et du sucre roux non raffiné.

donc il se pissait dessus. À l'époque je travaillais dans une entreprise. On me disait de poursuivre la personne, deux personnes m'ont dit qu'ils étaient prêts à témoigner mais c'était trop tard, j'avais déjà retiré l'enfant du foyer. Donc finalement j'ai préféré laisser comme ça.

Lorsque le garçon avait 10 mois, et que sa mère était encore célibataire, elle l'a inscrit dans un *foyer communautaire* où elle suspecte qu'il a été maltraité, bien qu'elle ne sache pas exactement ce qui s'est passé. Elle craint que cela puisse se reproduire. Héctor (PEB) la rassure : désormais, son enfant parle et, selon lui, sa parole est une arme redoutable contre la maltraitance, car un enfant ne cache rien et il dit toujours la vérité. Ainsi demande-t-il chaque jour à son enfant de lui parler en détail du déroulement de sa journée – et de celle de sa sœur de 2 ans, car ils y vont ensemble – au *foyer communautaire*.

Hector (PEB) et Gloria (MEB) ne sont pas les seuls parents à compter sur le témoignage de leur enfant afin de contrôler qu'il ne soit pas maltraité au *foyer communautaire*. Luz (MEB) et Jorge (PEB) font de même :

Luz (MEB)*: Avant d'être ici chez Mme Isabel, ma fille était dans un autre foyer.*

Jorge (PEB): *Elle y a passé environ 15 jours.*

Susana (ETH) : *Alors, que s'est-il passé?*

Luz (MEB) : *Et ben elle pleurait lorsque je l'amenais là bas. Nous il fallait qu'on parte travailler, moi je partais tôt et lui il commençait un peu plus tard donc il avait le temps de préparer l'enfant et l'amener à la crèche, mais elle pleurait beaucoup lorsqu'on l'amenait, puis quand on allait la chercher elle était contente, mais le jour d'après c'était pareil…*

Jorge (PEB) : *Et puis passer devant l'angoissait beaucoup.*

Luz (MEB) : *Oui, elle passe devant et elle dit non, ne m'amenez pas là.*

Susana (ETH) : *Et vous n'avez jamais compris pourquoi?*

Luz (MEB) : *Ben elle nous dit qu'on lui donnait pas de déjeuner mais je ne sais pas, lorsqu'on passe devant, elle nous serre la main et nous dit non. Par contre depuis qu'on est arrivés ici chez Mme Isabel, tous les matins elle a hâte d'aller à la crèche. Puis quand je viens la déposer elle me dit de partir : « allez, Maman, au revoir », qu'elle dit. Par*

contre dans l'autre foyer elle me serrait la main et c'était non, non... Je ne sais pas ce qui s'est passé et je n'ai pas posé la question non plus à la mère communautaire."

Luz et Jorge partent de la prémisse que l'enfant dit toujours la vérité, et sa parole est ainsi considérée comme étant le moyen de contrôle par excellence de la qualité de l'attention que celui-ci reçoit au *foyer communautaire*.

Le statut de la parole de l'enfant est un sujet ayant fait couler beaucoup d'encre au sein des champs des sciences sociales et de la psychanalyse en France, suite notamment au scandale juridique provoqué par l'affaire d'Outreau (voir par exemple Garapon et Salas, 2006 ; Guyomard, 2009 ; Neyrand, 2010 ; Petitot (dir), 2001). Il s'agit là d'une affaire pénale concernant des faits ayant eu lieu entre 1997 et 2000, au cours de laquelle 17 personnes on été accusées d'agression sexuelle sur mineurs. Suite à une série de dysfonctionnements de l'institution judiciaire, les vies de 13 personnes innocentes a été à jamais brisées par cette affaire (seulement 4 parmi les 17 accusés ont été jugés coupables). La commission parlementaire mise en place afin de tirer les leçons de cette catastrophe judiciaire a conclu qu'une des principales défaillances du système avait été le traitement des enfants. D'après les analystes cités ci-dessus, la véracité des témoignages des enfants victimes aurait été une prémisse indiscutable tout le long du déroulement du procès.

Les analyses de ces chercheurs concernant le statut de la parole de l'enfant convergent sur deux points. Premièrement, l'un des effets collatéraux de la mise en œuvre des politiques de protection de l'enfance aurait été, pour le dire dans les termes de Gérard Neyrand, la « re-sacralisation de l'enfant, requalifié dans une image d'innocence et de pureté illustrée par la figure de l'angelot et supposé de ce fait porteur de la vérité » (Neyrand, 2010 : 61). Deuxièmement, la généralisation de cette représentation de l'enfant innocent et « porteur de vérité » au sein des structures de protection de l'enfance, mais aussi à l'ensemble d'adultes chargés de l'enfant, est liée à la médiatisation massive d'épisodes de maltraitance et, notamment, de pédophilie. Une « ère de suspicion généralisée, symptôme d'un malaise dans l'éducation et dans le rapport à l'enfance » (Petitot, 2001 : 12), serait de mise dans nos sociétés contemporaines.

Sur notre terrain, la suspicion de maltraitance de l'enfant est également à l'arrière plan des interactions autour des *foyers communautaires*. Le fait que l'enfant soit érigé, autant

auprès des parents que des *mères communautaires*, en être innocent dont la parole est forcément porteuse de vérité, n'est pas sans lien avec la « suspicion généralisée », pour reprendre les termes de Laurence Petitot, concernant sa maltraitance.

Or, du fait qu'au sein des *foyers communautaires* la sphère publique et la sphère privée sont si intimement entremêlées, cette suspicion généralisée a également d'autres conséquences, notamment à l'égard des hommes entourant les *mères communautaires* qui, eu égard à la maltraitance des enfants dans les *foyers communautaires*, sont les premiers suspects.

Les femmes sont meilleures que les hommes

Au sein de l'association *Petits anges du quartier*, les espaces interdits aux hommes ne sont pas uniquement ceux où les enfants sont présents : les espaces sociaux de la vie associative leur sont également strictement interdits. En effet, souligne Rut (MC), une *mère communautaire* ne doit pas être vue en public en compagnie d'un homme – qu'il soit ou non son mari :

> *« Une femme qui a des enfants à charge ne doit pas être vue en compagnie d'un homme, ça projette une mauvaise image de nous »* **(Rut, MC-P)**

María Libia (MC-T) et Myriam (MC) sont du même avis que Rut (MC-P). Elles me le font savoir au détour d'une conversation concernant une fête qu'elles organisent entre elles à l'occasion de l'anniversaire de la fille d'une camarade :

> **Susana (ETH)** : *Il n'y a que les mères qui y vont ?*
>
> **Rut (MC-P)** *: Oui, seulement les mères, pas les pères : ils boivent trop ! Nous, on est plus modérées. Nous on ne peut pas être comme ça... au fait les règles de l'ICBF, c'est qu'on ne peut pas passer notre temps à picoler dans les bars ! Et puis c'est pas bien vu de passer son temps en vadrouille lorsqu'on sert la communauté...*
>
> **Susana (ETH)** *: Donc vous êtes toutes seules en général ?*
>
> **Rut (MC-P)** *: Ben oui, en général on passe pas du temps avec nos époux, c'est très rare qu'on aille quelque part avec eux.*
>
> **María Libia (MC-T)** *: Et surtout si on a un problème, les maris ne peuvent pas s'en mêler. Seulement nous, les femmes.*
>
> **Myriam (MC)** *: C'est la règle d'or.*

Ainsi, au sein de l'association, les *mères communautaires* sont persuadées que : 1) les hommes doivent être tenus à l'écart des espaces où il y a des enfants ; et 2) de manière générale, il n'est pas convenable qu'une *mère communautaire* soit vue en public avec son mari ; en particulier, la gestion des conflits parmi les *mères communautaires* doit être assurée exclusivement par les femmes. Dans la mesure du possible, les hommes sont donc tenus à l'écart de toutes les activités en rapport avec les *foyers communautaires*, et le soutien de l'ICBF aux *mères communautaires* est inconditionnel sur ce point.

Autant les *mères communautaires* que les parents d'enfants bénéficiaires expriment, par ailleurs, des différences marquées entre l'élevage des filles et des garçons, dès l'accouchement et tout le long de leur éducation. **L'encadré 8 (p. 198)** regroupe plusieurs témoignages de parents d'enfants bénéficiaires et de *mères communautaires*.

Encadré 8 : Les garçons sont plus difficiles à élever que les filles : témoignages.

« C'est connu qu'on souffre beaucoup lors de l'accouchement d'un garçon. (…) On dit toujours qu'accoucher d'un garçon est plus douloureux qu'accoucher d'une fille, et que les garçons sont plus paresseux pour sortir du ventre. » **(Claudia, MC).**

« C'est plus dur avec les garçons. Je me souviens quand j'étais gamin. Je me révoltais, je n'en faisais qu'à ma tête. On me proposait de partir jouer, je partais. On ne pensait qu'à l'école et au football, mais bon, la famille vous apprend à concilier les choses. » **(Jorge, PEB)**

« On peut apprendre à une fille à être polie, à bien se tenir à table. Bon, à un garçon aussi, là il n'y a pas beaucoup de différences. Mais il y a des choses qu'on apprend aux garçons et pas aux filles. Aux garçons on leur apprend à ne pas être des goujats avec les femmes, à ne pas frapper les filles. A une fille on lui apprend ça aussi, mais les filles sont moins agressives… » **(Diana, MEB)**

« Les filles sont plus douces, plus dociles. Les garçons sont plus rudes. Ils sont différents. Elles sont plus soumises. Par contre, mon garçon est plus spontané et possessif. Alors il faut être plus dur avec lui. (…) Ma fille fait toujours ce qu'on lui demande, mais le gamin si jamais vous haussez le ton, il n'obéit pas. Il faut lui parler gentiment et même lui demander 's'il te plaît'. » **(Gloria, MEB)**

« On dit que les filles se laissent guider plus facilement. Elles sont plus soumises. Ma mère a élevé six filles. Ma sœur ainée est tombée enceinte avant ses 18 ans et le père de l'enfant ne l'a pas reconnu. C'est ma mère qui a pris en charge l'enfant. Alors, un garçon au milieu de 6 filles, il n'en

faisait qu'à sa tête. Il était hyperactif. Ma mère disait 'dire que je voulais tellement un garçon, je l'ai échappé belle !' Il est plus facile d'élever une fille, les garçons sont hyperactifs. » **(Maritza, MEB)**

« Pour moi ça été plus dur [d'élever les garçons]. Ma fille a quitté la maison, elle a son compagnon, je crois qu'ils vont se marier. Elle était très sage, elle ne se laissait pas entraîner par les copines pour aller danser. Elle disait : 'ma mère travaille, j'ai plusieurs frères'. Elle n'est jamais rentrée en retard. A la petite de 3 ans je lui dis que sa sœur est un bel exemple. Alors elle m'obéit, sans que j'ai à la battre, je suis seulement ferme avec elle. » **(Luz, MEB)**

« Décidément, c'est différent. Je pense que l'homme est un peu plus difficile [à élever]... moi, les deux garçons âgés m'ont toujours fait la guerre... c'était dur. Ben oui, l'homme est plus dur à élever car il n'en fait qu'à sa tête. Par contre ma fille, on lui dit 'Il ne faut pas sortir à la rue à cette heure-ci, que dira-t-on ? Ça te fait pas honte ?' Par contre les garçons... on ne peut pas leur dire non, puisque c'est normal : les hommes passent leur temps dans la rue... » **(Carmen Rosa, MC)**

***Sources** : Entretiens.*

Il en ressort de tous ces témoignages que les garçons seraient plus difficiles à élever que les filles, depuis qu'ils sont dans le ventre maternel et tout le long de leur cycle de vie : accoucher d'un garçon serait plus douloureux qu'accoucher d'une fille ; les garçons seraient plus paresseux que les filles et tarderaient à quitter autant le ventre maternel que la maison maternelle ; les garçons n'en feraient « qu'à leur tête », alors que les filles seraient obéissantes. Enfin, les deux derniers témoignages introduisent une variable supplémentaire, agissant en guise d'explication : Luz (MEB) et Carmen Rosa (MC) laissent entendre que si elles ont eu tant de mal à éduquer leurs garçons, c'est bien parce que, contrairement à leurs filles, ceux-ci manqueraient de modèles masculins de référence.

Les propos de Lucila (MC), à la fois la *mère communautaire* la plus ancienne et la plus âgée de l'association, à propos des hommes, vont dans le même sens. Notons que Lucila (MC) a accouché de 11 enfants, dont 7 demeurent en vie. Elle habite actuellement avec son deuxième époux, le père de son dernier enfant. Au fil d'une conversation, elle exprime ainsi les différences entre les femmes et les hommes :

> *« La femme est meilleure que l'homme parce qu'elle change de sang. Chaque mois, elle évacue le mauvais sang et fait rentrer le bon. C'est aussi pour ça qu'elle est plus forte. On*

se sent mal si on a pas ses règles. Quand on est enceinte, on arrête de changer de sang, alors on se sent lourd. » **(Lucila, MC)**

Pour Lucila (MC), la femme serait « meilleure » que l'homme grâce à la menstruation, qui serait avant tout un mécanisme de purification. La différence entre l'homme et la femme est ainsi exprimée en termes moraux : tandis que la femme évacuerait régulièrement le « mauvais sang », l'homme le garderait en lui. Ce serait d'ailleurs précisément le fait d'avoir la possibilité d'évacuer le « mal » régulièrement qui ferait que les femmes sont plus fortes que les hommes.

Tous ces témoignages attirent notre attention sur le rôle malaisé de l'homme dans l'agencement social qui se fabrique autour des *foyers communautaires*. En effet, aux yeux des femmes qui, nous l'avons vu, sont le cœur des réseaux sociaux au niveau local, la catégorie de masculinité semble être imprégnée d'un certain poids social et même moral, et cela pour tous les âges. Si l'un des effets imprévus de la mise en œuvre du programme *foyers communautaires* est l'accès, pour les femmes, à de nouveaux rôles sociaux au niveau local, les conséquences pour les hommes nous semblent être tout à fait à l'opposé : la suspicion permanente à leur égard par rapport à l'enfant semble être en train de leur attribuer un rôle social très inconfortable.

CONCLUSION : LA PROTECTION DE L'ENFANCE COMME VALEUR RÉGULATRICE

Reprenons, dans les grandes lignes, les étapes de notre raisonnement dans cette partie.

Les régulations conjointes ont lieu lorsqu'il y a un conflit et une négociation, implicite ou explicite, donnant lieu à la fabrication de « super-règles » permettant aux deux parties concernées dans le conflit d'atteindre l'objectif recherché tout en sauvegardant leurs intérêts.

Pour les parents bénéficiaires du programme *foyers communautaires* qui sont des migrants économiques, leur petit enfant a la valeur symbolique d'un mythe : dans la mesure où leur projet migratoire échoue et qu'ils évoluent dans un vide symbolique, leur enfant donne du sens à leurs vies et constitue leur unique projection vers l'avenir, sous forme de « rêves de désirs non réalisés » (Arènes, 2013 : 329; Chabert, 2009 : 16).

Leur petit enfant incarne également l'espoir de pouvoir préserver, dans la pauvreté, le statut digne qu'ils s'étaient forgé au sein de leurs communautés rurales d'origine.

Deux super-règles régissent les régulations conjointes entre les parents des enfants bénéficiaires et les *mères communautaires*. La première régule les situations de conflit où l'enfant est présent. L'ICBF a la faculté de retirer un enfant à sa famille si ses droits ne sont pas respectés. Comme à Ciudad Bolívar cela arrive fréquemment, les médias se chargent de relater l'événement. La rumeur répand alors que l'ICBF « enlève » les enfants. Pour les parents des enfants bénéficiaires, se faire « enlever » son enfant par l'ICBF est une menace réelle et permanente. Les *mères communautaires*, pour leur part, ont l'obligation de dénoncer tout cas de maltraitance d'enfants auprès de l'ICBF. Les *mères communautaires* font fréquemment usage de ce moyen de pression lorsqu'un conflit concernant un enfant survient avec ses parents. Éviter de se faire enlever son enfant par l'ICBF apparaît ainsi comme étant une première « super-règle » régulant les conflits entre les parents et les *mères communautaires*.

La deuxième « super-règle » relevée permet non pas de réguler les conflits entre les *mères communautaires* et les parents, mais de les éviter : écarter les hommes des espaces où sont présents les enfants. Plusieurs faits divers concernant des viols d'enfants survenus au sein de *foyers communautaires* sont publiés dans la presse nationale dans les années 1990. L'ICBF renforce alors la surveillance des foyers et met en place des stratégies de prévention. Sur le terrain, on accorde à la parole de l'enfant un statut de vérité. Il va de soi que la présence des hommes dans les espaces où sont présents les enfants est interdite. Certaines *mères communautaires* considèrent même qu'une femme qui fournit un service à la communauté ne doit pas être vue en public en compagnie d'un homme, fût-il son mari. Une suspicion d'ordre moral, énoncée explicitement par certaines femmes, pèse sur les hommes. Ce type de représentations concernant l'enfant d'une part, et les hommes qui l'entourent d'autre part, ont déjà été relevées par des professionnels de la petite enfance dans d'autres pays, où l'enjeu était également la protection de l'enfant.

Conclusion

Les apports de l'enquête ethnographique

Nous avons débuté cette thèse sur un constat : l'urgence, à l'ère de la CIDE, de bâtir un dialogue fécond entre les sciences sociales et le droit, afin de mieux saisir, sur nos terrains de socio-anthropologues, les enjeux de pouvoir inhérents à la mise en œuvre du dispositif global de protection de l'enfance. Nous nous sommes proposées de relever ce défi méthodologique à travers une enquête de terrain sur le programme *foyers communautaires*.

Nous avons mis en place une méthode permettant de faire dialoguer les problèmes juridiques sous-jacents à la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*, qui relèvent du droit public, et les logiques des acteurs de terrain concernés par la mise en œuvre de ce programme qui relèvent, elles, de la socio-anthropologie. L'observation sur le terrain de l'écart entre les normes juridiques et les pratiques sociales nous a permis d'appréhender les problèmes juridiques en lien avec le terrain, comme le préconise la sociologie contemporaine qui s'intéresse au contenu du droit. La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud a été l'outil théorique permettant de faire dialoguer les pratiques et les représentations des acteurs de terrain avec les normes juridiques. Le concept de « traduction », élaboré par Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, s'est également avéré capital afin de saisir les transformations du contenu du droit aux différents niveaux de l'échelle de gouvernance.

Ainsi, il a été possible de mettre en évidence que les régulations autonomes des *mères communautaires* par rapport à leur activité de prise en charge des enfants sur le terrain constituent une réponse sociale à une situation où les droits de l'enfant sont traités par l'État colombien de manière dissociée par rapport aux droits des femmes. Contrairement à ce que préconisent les droits de l'homme, les droits de l'enfant sont

priorisés par l'État colombien par rapport à d'autres droits, et ceci autant sur le plan politique que sur le plan juridique. Les *mères communautaires* font face à cette situation en mettant en place des stratégies à la fois individuelles, dans la gestion quotidienne de leur *foyer communautaire*, et collectives, sur le plan de la gouvernance associative. Les *foyers communautaires* constituent ainsi une assise aussi bien pour des mouvements sociaux de *mères communautaires*, que pour un mouvement politique à caractère populiste et paternaliste, et ceci à l'échelle nationale.

L'étude des régulations conjointes entre les parents des enfants bénéficiaires et les *mères communautaires* a mis en évidence l'existence de deux « super-normes » régissant la négociation des situations conflictuelles autour de l'enfant : empêcher « l'enlèvement » de son enfant par l'ICBF et écarter les hommes des espaces sociaux où se trouvent les enfants et les femmes. Comme énoncé dans la théorie de la régulation sociale, ces deux « super-normes » ne constituent pas la synthèse des régulations de contrôle et des régulations autonomes. Sur notre terrain, les logiques de ces régulations conjointes sont ancrées dans les profondeurs du psychisme des individus, et renvoient au rapport que chaque individu entretient avec son enfant, et à la valeur symbolique qui est la sienne dans les sociétés postmodernes.

Perspectives de recherche sur le même terrain

Notre enquête soulève également un certain nombre de questions qu'il est utile de noter afin de mieux circonscrire la portée de nos conclusions et d'ouvrir des pistes de futures recherches.

Rappelons que notre insertion sur le terrain s'est effectuée à travers un pacte d'enquête avec les *mères communautaires*. Ce pacte a certainement permis, mieux que toute autre configuration d'enquête, de mettre en évidence les logiques inhérentes aux régulations autonomes des *mères communautaires* et aux régulations conjointes entre celles-ci et les parents des enfants bénéficiaires : cela aurait été inenvisageable sans l'existence d'une relation de confiance totale entre l'ethnologue et les *mères communautaires*. Il n'en demeure pas moins que le mode de notre insertion sociale sur le terrain nous a obligées à nous tenir à l'écart d'un certain nombre d'espaces sociaux dont l'observation aurait certainement enrichi l'analyse.

Le premier espace social qui nous a été interdit sur le terrain, par la nature même de notre sujet et par notre identité de genre, est celui de la sphère du masculin : aborder les hommes en tête-à-tête, qui sont écartés par principe de tous les espaces sociaux investis par les *mères communautaires*, eut été une violation flagrante des codes locaux de conduite. Recueillir le point de vue des hommes sur l'*empowerment* féminin entraîné par l'accès au statut de *mère communautaire* serait extrêmement enrichissant. Il faudrait, pour cela, mener une enquête en collaboration avec un chercheur de sexe masculin.

Le second espace social qui nous a été interdit d'accès est celui du bureau local de l'ICBF à Ciudad Bolívar : quelles sont les logiques d'intervention des fonctionnaires auprès des *mères communautaires* sur le terrain, et quelles sont leurs traductions du contenu de la CIDE lors de leurs interactions avec les *mères communautaires* et avec les parents des enfants bénéficiaires ? Afin de s'attaquer à ces questions, il faudrait mettre en place une enquête qui relie le chercheur, dès le départ, au centre local de l'ICBF et non pas à une association de parents des *foyers communautaires*.

Le troisième espace social au sein duquel il serait souhaitable d'enquêter est le bureau central de l'ICBF à Bogotá. Les propos de l'unique fonctionnaire de l'ICBF que nous ayons pu interviewer au début de notre enquête laissent penser que le pouvoir politique d'Angel Custodio Cabrera repose non seulement sur sa stratégie paternaliste auprès des *mères communautaires*, mais également sur une main mise au sein de l'ICBF dont il serait intéressant de mieux comprendre la nature, ainsi que son articulation avec le terrain. Une enquête sur les logiques de pouvoir au sein de l'ICBF semble d'autant plus pertinente qu'en 2000, dans le cadre de la suivie de la mise en application de la CIDE pour le cas colombien, le Comité des droits de l'enfant déclare ce qui suit :

> « Le Comité note avec inquiétude que certains pouvoirs d'ordre judiciaire et administratif ayant trait aux enfants, notamment celui de nommer les juges et les défenseurs dans les affaires concernant les enfants et la famille, dépendent de l'ICBF et que cette situation constitue une violation de la norme internationale solidement établie qu'est l'indépendance du pouvoir judiciaire et va à l'encontre des principes et des dispositions de la Convention. (…) Le Comité recommande à l'État partie de veiller

> à assurer scrupuleusement une nette séparation entre les organes judiciaires et administratifs qui prennent les décisions concernant les droits de l'enfant. »[107]

Dans son troisième rapport au Comité, en 2004[108], l'État colombien répond à cette critique avec deux arguments. Le premier est qu'il faut distinguer le rôle des juges des enfants, qui relèvent du Conseil supérieur de la magistrature[109] et agissent en cas de conflit avec la loi, des défenseurs de l'enfant, « qui sont des avocats de la fonction publique relevant de l'ICBF et dont la tâche est de représenter et défendre les enfants des deux sexes en toutes circonstances et d'agir en justice dans le cadre du processus administratif de protection ».[110] Le deuxième argument avancé par l'État colombien est que le rôle de l'ICBF est éminemment technique et non pas politique.

Dans de ses rapports suivants, le Comité ne reprend plus cette observation, ce qui laisse à penser qu'il a été convaincu par les arguments de l'État colombien. Cependant, à l'issue de cette enquête, nous sommes en mesure de mettre en doute le deuxième argument avancé : d'une part, l'histoire des *foyers communautaires*, qui a rythmé en grande partie l'histoire de l'ICBF, est marquée par une préoccupation clairement politique, dont les traces se trouvent gravées dans le marbre de la nouvelle Constitution ; d'autre part, le fait que les *mères communautaires* soient devenues un réservoir électoral fécond politise, qu'on le veuille ou non, la question de la protection de l'enfance en Colombie, et avec elle, l'ICBF. À la lumière des résultats de notre enquête, le fait que l'ICBF affirme que son rôle au sein de l'État est éminemment technique ne peut être interprété que comme une stratégie politique en soi.

Enfin, au vue des résultats de notre enquête et de certaines évolutions récentes autour du programme *foyers communautaires*, trois nouvelles questions méritent, à notre avis, d'être posées.

---

[107] Comité des droits de l'enfant (2000). Observations finales au rapport N° 2 de la Colombie.

[108] ICBF (2004). *Troisième rapport périodique de l'État colombien au Comité des droits de l'enfant*. CRC/C/129/Add.6. 28 juin 2004.

[109] Notons qu'une réforme de la justice est actuellement en cours, visant à faire disparaître le Conseil supérieur de la magistrature.

[110] República de Colombia (2004). Rapport N° 3 soumis au Comité des Droits de l'Enfant, paragraphe 37. Version française du document.

La première concerne le processus de rédaction de l'article 44 de la Constitution colombienne, et en particulier le principe de prévalence des droits de l'enfant sur les droits des autres : quelles étaient les intentions initiales des rédacteurs ? Correspondent-elles aux traductions qui ont été faites au sein de la législation nationale sur l'enfance au cours de 25 dernières années ? Dans quelle mesure les rédacteurs se sont-ils inspirés, pour le principe de prévalence, du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ? Ces questions nous semblent d'autant plus pertinentes que dans son témoignage sur la genèse des *foyers communautaires* publié en 1995, Jaime Benítez Tobón qui, rappelons-le, est le principal idéologue du programme et aussi le rédacteur de l'article 44 de la Constitution, a annoncé la préparation d'un second témoignage sur la place des droits de l'enfant au sein de la Constitution de 1991, témoignage qui n'a pourtant jamais vu le jour.

La deuxième question concerne l'évolution du statut des *mères communautaires* vers celui de salariées : les mouvements sociaux et politiques de *mères communautaires* se poursuivront-ils ? Avec quelles revendications ? Leur nouveau statut aura-t-il un effet sur les pratiques de gouvernance au sein des associations de parents et dans les *foyers communautaires* ? De nouvelles valeurs régulatrices des pratiques auprès des enfants verront-elles le jour ?

La troisième question concerne les effets d'une série de changements d'envergure survenus au sein de l'ICBF. Le premier est en lien avec l'arrivée au pouvoir du président Juan Manuel Santos. Le plan du gouvernement de Santos est centré autour de la recherche d'une issue négociée au conflit armé interne qui accable la Colombie depuis deux générations. Un certain nombre de reformes administratives de l'État ont été lancées afin de faire face à un éventuel scénario de post-conflit. Dans ce cadre, l'ICBF est intégré au Département Administratif pour la Prospérité Sociale (DAPS). Celui-ci, créé en 2011, a pour objectif principal de fixer les politiques et les programmes visant la réintégration sociale et économique des populations vulnérables, ainsi que l'assistance aux victimes de la violence et la réparation des préjudices qu'elles ont subi. Ainsi, l'ICBF détient un rôle clé dans la stratégie politique de réconciliation nationale. Ce geste politique du président Santos n'est pas sans rappeler le geste fondateur du programme *foyers communautaires* : la protection de l'enfant comme élément d'intégration nationale. Quel impact l'intégration de l'ICBF au DAPS aura-t-elle sur la mise en œuvre du programme ?

Pour l'intérêt de l'enfant, ou l'enfant par intérêt ?

Nous sommes désormais en mesure de mener notre réflexion un pas plus loin sur le plan théorique.

Comme le souligne Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995), tout projet de développement a des effets imprévus lorsque les populations locales se l'approprient. Le programme *foyers communautaires* n'est pas une exception. Rappelons que lors de leur lancement, les *foyers communautaires* étaient, pour l'État colombien, bien plus qu'un programme de protection de l'enfance : c'était une stratégie de développement social et d'intégration nationale autour de l'enfant. Jaime Benítez Tobón prédisait à l'époque que la protection de l'enfance était une valeur susceptible de rassembler une population aussi hétéroclite que la colombienne autour d'objectifs communs : l'enfant devait être à l'origine de valeurs de solidarité, d'amitié et de voisinage. Or, plus de 25 ans après, à l'issue de cette enquête de terrain, nous constatons que le programme *foyers communautaires* a bien été à l'origine de valeurs de solidarité, constituant une base solide pour la construction du lien social. Mais contrairement à l'esprit de la législation nationale et internationale sur l'enfance, qui est à la base de ce programme, ces valeurs ne privilégient pas l'intérêt de l'enfant, mais plutôt celui des *mères communautaires* et des parents des enfants bénéficiaires. Nous sommes donc devant un véritable paradoxe.

Ce paradoxe s'explique en partie, nous l'avons vu, par la traduction d'un dispositif politique pour la protection de l'enfance en principe juridique structurant le système national de protection de l'enfance : le principe de prévalence. Au sein du système national de protection de l'enfance, celui-ci a fusionné avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, provenant du droit international. Une dizaine d'années après la rédaction de la Constitution de 1991, l'historien colombien Marco Palacios (2002) fait un bilan des principales innovations qui ont été introduites. Il constate que : premièrement, le principe de prévalence est inefficace, car les abus des droits de l'enfant sont à la hausse ; et deuxièmement, le mécanisme du recours en protection des droits constitutionnels (*acción de tutela*) s'avère particulièrement efficace afin de faire évoluer le droit du travail et les droits individuels. Le cas du programme *foyers communautaires* va dans le sens de ces deux constats : toutes les évaluations d'impact montrent que le programme ne parvient pas à assurer la protection intégrale des droits de l'enfant ; par contre, il aura servi d'assise, par le biais de la régulation autonome, à

la transformation du statut des femmes dans leurs communautés, à l'élévation de leur niveau d'études, et enfin à la régularisation de leur situation face au droit du travail.

L'enfant comme principe organisateur du social

Dans son ouvrage *L'invention de la ville*, Michel Agier (1999) dresse un portrait anthropologique de ce qu'il appelle les « *ban-lieus* » : les zones périphériques des grandes villes contemporaines, « fabriques de la ville de demain », à mi-chemin, comme Ciudad Bolívar, entre l'inclusion et l'exclusion sociale et économique. Dans ces *ban-lieus* se multiplient les précarités, les peurs et les crimes. Mais ce sont également de véritables laboratoires du social où, faute de survie de la tradition, se réinvente en permanence un « minimum social vital » constitué de nouveaux types de relations sociales et de valeurs morales. Dans les *ban-lieus*, la réinvention du lien social ne se fait cependant pas dans le vide : un ensemble d'entités de tout type (structures gouvernementales, ONG, fondations, associations, églises), qui constituent ce qu'Agier (2001) nommera plus tard le « marché de socialisation », définissent les termes de l'organisation sociale et des valeurs morales qui vont structurer la reconstruction du lien social. Dans cette perspective, et dans le contexte de Ciudad Bolívar, les valeurs générées par la mise en œuvre du programme *foyers communautaires* peuvent être pensées comme étant une « offre » au sein du marché de socialisation pour les populations locales.

Le programme *foyers communautaires* a cependant une caractéristique tout à fait exceptionnelle par rapport aux autres lieux de fabrication de valeurs cités par Michel Agier : tout en étant générés suite à l'intervention d'une structure extérieure à la vie des individus, l'ICBF, les valeurs des *foyers communautaires* se fabriquent au sein même de l'intimité de la vie familiale. Le fait que ces valeurs concernent l'enfant est d'importance : comme nous l'avons montré, au sein d'une communauté sans traditions et sans mythes, l'enfant, et notamment le petit enfant, acquiert pour chaque parent une valeur symbolique. L'espace psychique – et non pas l'espace social – est leur lieu de fabrication.

Pierre Beckouche (2003) a mis en évidence l'intérêt que présente de nos jours la psychanalyse, et plus spécifiquement l'approche lacanienne, afin de penser les sociétés

postmodernes. En effet, si nos sociétés contemporaines sont sorties de la religion, il n'en demeure pas moins qu'il y a « au moins autant de religion en dehors du dogme qu'au-dedans – ce qui appelle une recomposition sur un mode profane de l'économie de l'altérité » (Beckouche, 2003 : 177). Toute la question, poursuit Beckouche, est de parvenir à saisir les nouvelles manifestations de l'économie de l'altérité, mais les sciences sociales éprouvent souvent des difficultés à les appréhender. Dans ce contexte, « le détour par le psychique est du plus grand intérêt pour penser le lien social » (Beckouche, 2003 : 175). C'est en effet sur le plan psychique que se jouerait la construction du symbolique chez l'individu postmoderne.

L'hypothèse de Beckouche se vérifie particulièrement dans le cas de notre enquête sur les *foyers communautaires*. En effet, nous l'avons vu, c'est au socle même du psychisme de chaque individu, du désir d'enfant, que le programme *foyers communautaires* puise sa puissance régulatrice. Faute d'autres ressources symboliques, l'enfant est érigé en base du lien social, en dimension symbolique par excellence.

Daniel Coum, psychologue clinicien, met en garde les parents contemporains contre la « primauté de la logique du désir » à l'égard de leur enfant :

> « Quand, faute de référence autre, le désir du parent pour l'enfant devient le principe organisateur de la famille, alors les parents sont exposés à de grandes déconvenues et l'enfant à de grands dangers. L'amour du parent pour son enfant – intrinsèquement narcissique – se prête mal aux exigences de la fondation du sujet » (Coum, 2007 : 68).

Par le biais de la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*, le désir d'enfant est non seulement le principe organisateur de la famille mais aussi, et surtout, le principe organisateur du social et du politique.

Éclairée ainsi par une approche hybride entre les sciences sociales et le droit, la protection de l'enfant apparaît comme étant un véritable « concept actif, moteur du changement social » (Ferguson, 1990; cité par Atlani-Duault, 2009 : 17), opérant tout autant au niveau global, national et local, que sur le plan psychique. La puissance de ce concept actif, désormais ancré dans le droit international, est d'une grande puissance : il organise tout autant le psychisme que le monde social et la sphère politique.

Pour une socio-anthropologie de la protection de l'enfance

Devant ce constat, un vaste programme de recherche aux ambitions comparatives s'ouvre devant nous. Étudier les différents systèmes de protection de l'enfance mis en place les États membres de la CIDE, et les faire dialoguer avec les pratiques sociales locales grâce la méthode développée au sein de cette thèse, permettrait de comparer, sur des bases solides, les traductions et les valeurs fabriquées par les dispositifs de protection de l'enfance dans différents contextes sociaux et culturels.

Plusieurs questions, qui sont autant de pistes de réflexion, mais qui dépassent le présent travail, méritent d'être posées dans ce cadre : le cas colombien, où l'enfant est érigé, par volonté politique, en principe organisateur du social, est-il unique au monde ? D'autres systèmes de protection de l'enfance sont-ils basés sur un principe similaire au principe de prévalence ? Des mouvements sociaux et politiques de l'envergure de celui des *mères communautaires* en Colombie, existent-ils ailleurs dans le monde autour des enjeux de la protection de l'enfance ? La sacralisation de la parole de l'enfant est-elle une constante, tout comme la mise à l'écart des hommes de la sphère où évoluent les enfants et les femmes ? Quelles autres valeurs se fabriquent, selon les contextes, dans les régulations conjointes autour de la protection de l'enfance ?

Les réponses à ces questions pourraient contribuer non seulement à jeter les bases d'une socio-anthropologie de la protection de l'enfance, mais aussi à orienter les politiques dans le domaine de la protection de l'enfance.

Sigles et abréviations

- AMCOLOMBIA – Association de mères et de pères communautaires pour une Colombie meilleure *(Asociación de madres y padres comunitarios por una Colombia mejor).*
- ADDHIP : Association Nationale pour la Défense des Droits des Enfants du Peuple (*Asociación nacional por la Defensa de los Derechos de los Hijos del Pueblo*)
- CAIFS : Centres d'attention intégrale aux enfants en âge préscolaire. Connus également sous le nom de « foyers infantiles » (*hogares infantiles*)
- CCI : Centres communautaires pour l'enfance (*Centros Comunitarios para la Infancia*).
- CDE : Comité des droits de l'enfant
- CIDE : Convention Internationale des Droits de l'Enfant de 1989
- CONPES : Conseil National de Politique Économique et Sociale (*Concejo Nacional de Política Económica y Social*)
- CODHES : Cabinet-conseil pour les Droits de l'Homme et le Déplacement (*Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*)
- CWLA : Ligue Américaine pour la Protection de l'Enfance (*Child Welfare League of America*)
- DANE : Département Administratif National de Statistiques (*Departamento Nacional de Estadística*)
- FAMI : Famille, Femme, Enfance (FAMI : Familia, Mujer, Infancia)
- ICBF : Institut colombien pour la protection de l'enfance *(Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)*
- MENCOLDES : Fondation Mennonite pour le Développement Colombien (*Fundación Menonita para el Desarrollo Colombiano*)
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé
- ONU : Organisation des Nations Unies
- PNUD : Programme de Nations Unies pour le Développement
- REMACOT : Réseau de Mères Commuautaires de Tunjuelito (*Red de Madres Comunitarias de Tunjuelito*)

- SENA : Service national de l'apprentissage *(Servicio Nacional de Aprendizaje)*
- SNBF : Système national de protection de l'enfance (*Sistema Nacional de Bienestar Familiar*)
- SINTRACIHOBI : Syndicat National de Travailleuses pour la Protection de l'Enfance dans les Foyers Communautaires (*Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en los Hogares de Bienestar*)
- UNICEF : Fond des Nations Unies pour l'Enfance
- UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
- USTRABIN : Union de Travailleuses des Foyers Communautaires (*Unión de Trabajadoras de Hogares de Bienestar*)

Index de figures, tableaux et encadrés

Figures

Figure 1 : Localisation de Bogotá sur la carte physique et politique de la Colombie.....34

Figure 2 : Localisation de Ciudad Bolívar sur la carte de Bogotá……..35

Figure 3 : Aperçu aérien d'une partie de Ciudad Bolívar en 2011…….38

Figure 4 : Aperçu aérien d'une rue de Ciudad Bolívar……...46

Figure 5 : Acteurs et interactions au sein de l'association *Petits anges du quartier* entre 2011 et 2013…….48

Figure 6 : Processus d'établissement de rapports par le Comité des droits de l'enfant (CDE)……...68

Figure 7 : Description des textes juridiques de notre corpus, relevant du langage du droit…….69

Figure 8 : Le système de gouvernance des associations de parents des *foyers communautaires*, tel qu'il est prévu par la loi……...133

Tableaux

Tableau 1 : Profil sociologique des *mères communautaires* interviewées en juin-septembre 2011……..56

Tableau 2 : Profil sociologique des parents des enfants bénéficiaires interviewés en juillet-août 2013……..57

Tableau 3 : Évolution des critères d'éligibilité pour devenir *mère communautaire*……101

Tableau 4 : Modalités de *foyers communautaires* existant en 2011…….104

Tableau 5 : Couverture totale du programme *foyers communautaires* par modalité en 2011…….105

Tableau 6 : Emploi du temps des enfants lors d'une journée type dans les cinq *foyers familiaux* observés……126

Encadrés

Encadré 1 : Description d'un meeting politique au Palais des sports de Bogotá, organisé le 25 mai 2011 par Angel Custodio Cabrera……155

Encadré 2 : Communiqué de AMCOLOMBIA du 10 mai 2012 : réponse à l'annonce de la conformation d'une sous-commission du Sénat pour discuter des droits sociaux des mères communautaires, sous la responsabilité de Angel Custodio Cabrera…….162

Encadré 3 : Extraits de discours de parents d'enfants bénéficiaires qui sont des migrants économiques de 1ère et 2ème génération, à l'égard de leurs enfants……..170

Encadré 4 : L'histoire de deux enfants « enlevés » par l'ICBF : témoignage *d'une mère communautaire*……..179

Encadré 5 : Une *mère communautaire* se fait passer pour l'ICBF et mobilise la menace « d'enlèvement » afin de protéger un enfant de ses parents…….182

Encadré 6 : Blessures du corps de l'enfant survenues au sein d'un *foyer communautaire*……..184

Encadré 7 : Blessures du corps de l'enfant survenues au domicile parental……..188

Encadré 8 : Les garçons sont plus difficiles à élever que les filles : témoignages……..198

Bibliographie

AGIER Michel (1999). *L'invention de la ville : banlieues, townships, invasions et favelas*. Paris: Editions des Archives contemporaines.

AGIER Michel (2001). Perte de lieux, dénuement et urbanisation: les desplazados de Colombie. *Autrepart,* (14), 91-105.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. (2014). Localidad de Ciudad Bolívar: reseña histórica. Consulté sur *http://www.bogota.gov.co/localidades/ciudad-bolivar*, le 7 sept. 2015.

AMARÍS María, BARRIOS Isabel, GARCÍA Diego (1993). Habilidades múltiples de las madres comunitarias que orientan programas de atención integral al niño menor de siete a años. *Investigación y Desarrollo,* (*3)*, 106-123.

ANDRÉ Jacques, CHABERT Cathérine (éd.) (2009). *Désirs d'enfant*. Paris: PUF, Petite bibliothèque de psychanalyse.

ANDRÉANI Gilles (2011). Gouvernance globale: origines d'une idée. *Politique Étrangère,* (3), 549-568.

ANGULO GONZÁLEZ María Victoria, NÚÑEZ LOZANO Mike (2004). *Diagnóstico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá.* Bogotá: Secretaría de Hacienda Distrital.

ARÈNES Jacques (2013). Désir d'enfant et création de l'avenir. *Études*, 419(10), 327-336.

ATLANI-DUAULT Laëtitia (2009). *Au bonheur des autres: anthropologie de l'aide humanitaire*. Paris : Armand Colin.

AUGÉ Marc (1975). *Théorie des pouvoirs et idéologie*. Paris: Hermann.

BALAGOPALAN Sarada (2002). Constructing Indigenous Childhoods. Colonialism, Vocational Education and the Working Child. *Childhood*, *9*(1), 19-34.

BANGUERO LOZANO Harold Enrique, BANGUERO DE LA BARRERA, Mauricio Andrés (2013). Flujos migratorios a Santafé de Bogotá : un análisis con información del Censo de Población 2005. *Magazín ib de la gestión estadística*, (5), 20-27.

BEAUD Stéphane, WEBER Florence (2003). *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*. Paris: La Découverte.

BECKOUCHE Pierre (2003). Le symbolique : une approche lacanienne pour les sciences sociales. *Le Débat*, 126 (4), 174-191.

BÉLIARD Aude, EIDELIMAN Jean-Sébastien (2008). Au-delà de la déontologie. Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique. In Fassin D. et Bensa A., *Les politiques de l'enquête. Épreuves ethnographiques.* Paris, La Découverte : 123-141.

BENAVIDES VIVEROS Isabel Cristina (1999). *Hogares comunitarios de bienestar y sus actores estratégicos en el desarrollo local, caso Engativá*. Mémoire de fin d'études, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Bogotá.

BENÍTEZ TOBÓN Jaime (1995). *Por los niños de Colombia*. Medellín: Marín Vieco.

BERNAL SALAZAR Raquel, CAMACHO Adriana (2010). La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia. *Documentos CEDE,* (20). Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

BERNAL SALAZAR Raquel, FERNÁNDEZ Camila, FLÓREZ Carmen Elisa, GAVIRIA Alejandro, OCAMPO Paul René, SAMPER Belén, SÁNCHEZ Fabio (2009). Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. *Documentos CEDE,* (16). Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

BONNET Doris (1986). *Représentations culturelles du paludisme chez les Moose du Burkina*. Ouagadougou: O.R.S.T.O.M.

BONNET Doris (1994). L'éternel retour ou le destin singulier de l'enfant. *L'Homme*, *34* (131), 93-110.

BONNET Doris (2007). La toilette des nourrissons au Burkina Faso : une manipulation gestuelle et sociale du corps de l'enfant. In Bonnet, D. et Pourchez, L., *Du soin au rite dans l'enfance*. Paris: IRD / Érès, 113-126.

BONNET Doris (2010). La construction sociale de l'enfance: une variété de normes et de contextes. *Informations sociales*, (4), 12–18.

BONNET Doris (2014). La valeur symbolique de l'enfant. In Charbit, Y. et Mishima, T. (éd), *Migrations internationales et santé en Afrique sub-saharienne. Recherches interdisciplinaires en France et au Japon*. Paris : l'Harmattan, 175-186.

BONNET Doris, POURCHEZ Laurence (2007). *Du soin au rite dans l'enfance*. Ramonville Saint-Agne : Érès.

BONNET Doris, ROLLET-ECHALIER Cathérine, DE SUREMAIN Charles-Édouard (2012). *Modèles d'enfances : successions, transformations, croisements*. Paris: Editions des archives contemporaines.

BORDA CARULLA Susana (2004). *Un regard sur le processus de resocialisation des déplacés par la violence en Colombie. Une étude de cas dans une ONG à Bogotá.* (Mémoire de maîtrise d'Ethnologie). Université Paris Descartes, Paris.

BORDA CARULLA Susana (2006). *Déplacement forcé, pentecôtisme et resocialisation en Colombie.* (Mémoire de Master 2 d'Anthropologie Sociale et Ethnologie). EHESS, Paris.

BORDA CARULLA Susana (2007). Resocialization of « desplazados » in small pentecostal congregations in Bogotá, Colombia. *Refugee Survey Quarterly*, *26*(2), 36–46.

BOURDIEU Pierre (1986). La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (64), 3-19.

BURBANO HERRERA Clara Inés (2001). El cuidado de los niños a través del programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad 0 a 7 años del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Mémoire de fin d'études) Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá.

BURMAN Erica. (1996). Local, Global or Globalized? Child Development and International Child Rights Legislation. *Childhood*, *3*(1), 45–66.

CANTWELL Nigel (2011). Are Children's Rights still Human? In A. Invernizzi et J. Wiiliams, *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation*. Farnham : Ashgate, 37–61.

CASTILLO CARDONA Carlos, ORTIZ PINILLA Nelson, GONZALEZ ROSSETTI Alejandra (1993). Los hogares comunitarios de bienestar y los derechos del nino: el caso colombiano. *Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series* (3). Florence : Unicef.

CASTILLO MATAMOROS Sara Eloisa (2009). La génesis del programa de hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Mémoire de Master). Manizales : Universidad Nacional.

CASTRO BUITRAGO Erika (2002). La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia : el caso de las madres comunitarias. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, *4*(2), 179‑197.

CHABERT, C. (2009). Il était une fois... In J. André et C. Chabert, *Désirs d'enfant*. Paris: Presses Universitaires de France, 15‑29.

CIENDUA CIENDUA Marlen (1997). *Incidencia del proyecto hogares comunitarios de bienestar en la vida cotidiana de las madres comunitarias*. (Mémoire de master) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Bogotá.

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE PRIMERA INFANCIA, REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). *De cero a siempre. Atención integral a la primera infancia*. Bogotá : Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

CORTES DE CASALLAS Myriam Ruth (1991). *Integración de padres de familia y madres comunitarias en el proceso educativo del niño en edad pre-escolar*. (Mémoire de master) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales y Educación, Bogotá.

COUFFIGNAL Georges (2001). Crise, transformation et restructuration des systèmes de partis. *Pouvoirs*, 98(3), 103-115.

COUFFIGNAL Georges (2013). *La nouvelle Amérique Latine.* Paris: Presses de Sciences Po.

DE TERSSAC Gilbert (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements.* Paris: La Découverte.

DONEGANI Jean-Marie (2011). Le paternalisme, maladie sénile du libéralisme? *Raisons politiques*, *4*(44), 5‑13.

DROZ Yvan (2013). Conflicting realities: the Kikuyu childhood ethos and the ethic of the CRC. In K. Hanson et O. Nieuwenhuys, *Reconceptualizing Children's Rights in International Development. Living Rights, Social Justice, Translations*. Cambridge : Cambridge University Press, 115‑132.

DURÁN Ernesto (2007). Los derechos de los niños y las niñas: marco general y puntos de debate. In E. Durán et M.C. Torrado, *Derechos de los niños y las niñas. Debates,*

realidades y perspectivas. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 39-56.

ESCOBAR Claudia, VARGAS Marcelo (2000). *Evaluación crítica del principio de jerarquía normativa a partir del derecho positivo colombiano*. Bogotá: Universidad Javeriana.

ESCOTS Serge (2012). *Séminaire Thérapie familiale et anthropologie clinique: protection de l'enfance.* Toulouse : Institut d'anthropologie clinique. Consulté à l'adresse https://www.youtube.com/watch?v=nNK2_SQcXGU

ESQUERRE Arnaud (2014). Comment la sociologie peut déplier le droit. *Tracés*, 27(2), 23-38.

FERGUSON James (1990). *The Anti-Politics Machine: Development, Depolitization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge : Cambridge University Press.

FONADE, SARMIENTO Alberto (1992). Evaluación E-Post de los Hogares Comunitarios de Bienestar. In Departamento Nacional de Planeación, *Control y Evaluación de la gestión pública*, Santa Fe de Bogotá : Servigraph.

FRANCO DE HURTADO Nelly (1990). Hogares comunitarios de bienestar : ¿ respuesta a una obligación social ? (Mémoire de master) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, Bogotá.

GIUFFRIDA Amalia (2009). Désir d'enfant... désir sans sujet ? In J. André et C. Chabert (éd.), *Désirs d'enfant*. Paris : Presses Universitaires de France, 67-84.

GOFFMAN Erwin (1989). On Fieldwork. *Journal of Contemporary Ethnography*, 18(2), 123-132.

GONZÁLEZ José Luis, et DURÁN Iván Mauricio (2012). Evaluar para mejorar : el caso del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. *Desarrollo y Sociedad*, (69), 187-234.

GUZMÁN LEÓN Martha (1997). Relaciones de participación que se generan en los usuarios de la Asociacion de Hogares Comunitarios de Bienestar « Felices Amigos del Garces », localidad de Engativá. (Mémoire de fin d'études). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GOTTLIEB Alma (2004). *The afterlife is where we come from : the culture of infancy in West Africa*. Chicago : University of Chicago Press.

GROUX Guy (2003). Régulations politiques, action publique et mouvements sociaux. In *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (345-357). Paris: La Découverte.

GUTIÉRREZ DE PINEDA Virginia (1955). Causas culturales de la mortalidad infantil. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.

GUYOMARD Patrick (2009). Les enfants ne mentent pas. In J. André et C. Chabert *Désirs d'enfant* (p. 123-137). Presses Universitaires de France. Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/desirs-d-enfant--9782130573517-page-123.htm

HANSON Karl (2012). Schools of thought in children's rights. In M. Liebel, *Children's Rights from Below. Cross-Cultural Perspectives*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 63-79.

HANSON Karl, NIEUWENHUYS Olga (éd.) (2013). *Reconceptualizing Children's Rights in International Development. Living Rights, Social Justice, Translations*. Cambridge: Cambridge University Press.

HELG Aline (2004). *Liberty and equality in Caribbean Colombia, 1770-1835.* Chapel Hill : The University of North Carolina Press.

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ Joyce (2004). *Las madres comunitarias : su situación en el derecho laboral colombiano : un ejemplo más de la discriminación laboral femenina*. (Mémoire de master) Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá.

HERREÑO HERNÁNDEZ Angel Libardo (1999). *No hay derecho... Las madres comunitarias y jardineras frente al derecho laboral*. Bogotá : ILSA.

HOFFMAN Dany (2003). Like Beasts in the Bush: Synonyms of Childhood and Youth in Sierra Leone. *Postcolonial Studies*, *6*(3), 295-308.

ICBF (2009). *Bienestarina. Distribución, cuidado y uso de un Recurso Sagrado.* Bogotá: OIM, Ministerio de la Protección Social, Derecho a la felicidad, ICBF.

ICBF (2014). *Distribución, cuidado y uso de un Alimento de Alto Valor Nutricional.* Bogotá : ICBF.

ICBF, Banque Mondiale (1998). Primera Encuesta Sistema de Evaluación de Impacto Hogares Comunitarios de Bienestar 0-6 años. Bogotá : ICBF.

JACQUEMIN Mélanie, SCHLEMMER Bernard (2011). Les enfants hors l'école et le paradigme scolaire. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, (10), 7-28.

JEAMMAUD Antoine (2003). Théorie de la régulation sociale et intelligence du droit. In G. de Terssac (éd.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: La Découverte, 219-230.

KELSEN Hans (1953). *Théorie pure du droit.* Neuchâtel : La Baconnière.

LANCY David (2008). *The anthropology of childhood : cherubs, chattel, changelings*. Cambridge : Cambridge University Press.

LANCY David (2012). Unmasking Children's Agency. *AnthropoChildren*, (2). Consulté sur [http://popups.ulg.ac.be/AnthropoChildren/document.php?id=1253] le 9 septembre 2015.

LASCANO RAMIREZ Astrid Elena (1990). *El desempeño de las madres comunitarias como agentes socializadores en los hogares comunitarios del Centro Zonal Alamos Norte-Engativá.* (Mémoire de master) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

LEMOAL Guy (1981). Un petit sujet. *Journal des africanistes*, *51*(1-2), 5-21.

LICHTENBERGER Yves (2003). Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux. In G. de Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris : La Découverte, 51-60.

LOISELLE Marc (2000). L'analyse du discours de la doctrine juridique. L'articulation des perspectives interne et externe. In CURAPP, *Les méthodes au concret*. Paris : PUF, 187-209.

LOZANO BAUTISTA Angela (1992). El papel del programa de madres comunitarias y de los organismos de apoyo externos en el proceso comunitario : estudio de caso. (Mémoire de master) Universidad de los Andes, Departamento de Antropología, Bogotá.

LOZANO DAZA Adriana Patricia, PUERTO GUERRERO Ana Elena (2004). Reflexiones en torno a recomendaciones y convenios internacionales, y al marco legislativo nacional para las madres comunitarias de los hogares de bienestar en el marco de la defensa de sus derechos. (Mémoire de master) Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Enfermería, Bogotá.

MADARIAGA Camilo, MARTÍNEZ Rodman, VIDES Medel (1993). Redes sociales que establecen las madres comunitarias del programa Hogares de Bienestar. *Investigación y Desarrollo,* (3), 79-105.

MALAVER Florentino, SERRANO Jorge (1996). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF: un caso de gestión pública. Las paradojas de una evolución incomprendida. *Revista Innovar Journal*, (7), 27-49.

MALAVER Florentino, SERRANO Jorge (1999). Los hogares comunitarios de bienestar: un caso de innovación en gestión pública. *Cuadernos de administración*, (21), 45-82.

MALKKI Liisa Helena (1995). *Purity and exile : violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*. Chicago: the University of Chicago Press.

MANRIQUE FONSECA Angélica María (2009). Madres comunitarias como tutores de resiliencia en el hogar comunitario del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar « Mi Infancia Feliz » ubicado en el barrio Pardo Rubio en Bogotá. (Mémoire de fin d'études) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Educación, Bogotá.

MEYER-BISCH Patrick (2012). Comment donner droit aux contradictions portées par l'enfance? Entre travail de nature et travail de culture. In P. Meyer-Bisch (éd.) *L'enfant témoin et sujet. Les droits culturels de l'enfant*. Genève: Éditions Schulthess.

MOLINIER Pascale, ARANGO GAVIRIA Luz Gabriela (2010). Entrevistas a Madres Comunitarias. *Multitudes Web*, *10 février 2010*. Consulté à l'adresse [http://multitudes.samizdat.net/Entrevistas a Madres Comunitarias], le 9 septembre 2015.

NARANJO Gloria (2001). El desplazamiento forzado en Colombia. Reinvención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 94 (1), consulté à l'adresse [http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm] le 9 septembre 2015.

NARANJO Gloria (2004). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El « reasentamiento de hecho » y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. In M.N. Bello (éd.), *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ACNUR, 431-444.

NAVARRO BOTERO María del Rosario (1982). *Algunas creencias populares sobre la maternidad*. (Mémoire de fin d'études). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GARAPON Antoine, SALAS Denis (2006). *Les nouvelles sorcières de Salem. Leçons d'Outreau*. Paris, Le Seuil.

GUYOMARD Patrick (2009). Les enfants ne mentent pas. In J. André et C. Chabert, *Désirs d'enfant*. Paris : Presses Universitaires de France, Petite bibliothèque de psychanalyse, 123-137.

NEYRAND Gérard (2010). L'enfant comme référentiel ambigu des politiques publiques. *Informations sociales*, 160 (4), 56-64.

NIEUWENHUYS Olga (2010). Keep asking: Why childhood? Why children? Why global? *Childhood*, *17*(3), 291–296.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (2008). *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant.

ONU, Département de l'information (1997). Le sommet mondial pour les enfants. Consulté à l'adresse [http://www.un.org/french/events/chilfrp3.htm], le 5 septembre 2015.

OSORIO Flor Edilma (2004). Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado. In M.N. Bello (éd.), *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ACNUR, 175–186.

PALACIOS Marco (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994*. Bogotá : Grupo Editorial Norma.

PALACIOS Marco, SAFFORD Frank (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

PETITOT Françoise (2001). Le risque du soupçon. In F. Petitot (dir.), *L'enfant, l'adulte, la loi : l'ère du soupçon ?* Paris : ERES, Les recherches du Grape, 9-18.

PETITOT Françoise (dir) (2001). *L'enfant, l'adulte, la loi : l'ère du soupçon ?* Paris: ERES, Les recherches du Grape.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1990). *Por nuestros niños. Programas para su proteccion y desarrollo en Colombia.* Bogotá : Benjamin Villegas.

PUYANA Yolanda et BARRETO Juanita (1988). La socialización de mujeres de los sectores populares urbanos. Un estudio de caso, *Maguaré*, (6-7), pp. 165-190.

QUINCHE RAMÍREZ Manuel Fernando (2010). *Derecho constitucional colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá : Ediciones Doctrina y Ley Lta.

RABAIN Jacqueline (1994). *L'enfant du lignage : du sevrage à la classe d'âge chez les Wolof du Sénégal*. Paris : Payot.

RABAIN Jacqueline (2003). Enfance, âge et développement chez les Wolof au Sénégal. *L'Homme*, *167-168*(3-4), 49‑65.

RAZY Élodie (2007). *Naître et devenir : anthropologie de la petite enfance en pays soninké (Mali)*. Nanterre : Société d'ethnologie.

RAZY Élodie, DE SUREMAIN Charles-Édouard, PACHE-HUBER Véronique (2012). Bibliographie indicative de travaux de langue française. *AnthropoChildren* (1). [http://popups.ulg.ac.be/2034-8517/index.php?id=950]

RENAUT Alain (2002). *La libération des enfants. Contribution philosophique à une histoire de l'enfance.* Paris: Calmann-Lévy.

RENGIFO CALLEJAS Deyanira (1992). Análisis del programa hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar barrio Fontibón de Bogota, en 1990 - 1991. (Mémoire de fin d'études) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Medicina, Bogotá.

REYNAUD Jean-Daniel (1979). Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe. *Revue française de sociologie*, *20*(2), 367‑376.

REYNAUD Jean-Daniel (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.* Paris: Armand Collin.

REYNAUD Jean-Daniel (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. de Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements.* Paris : la Découverte, 103-113.

ROMERO Julio (2010). El éxito económico de los costeños en Bogotá : migración interna y capital humano. *Documentos de trabajo sobre economía regional* (129). Cartagena : Banco de la República / Centro de Estudios Económico Regionales (CEER).

ROJAS Henry Martín, PARDO TORRES Myriam, ACOSTA NIÑO Ligia Consuelo, GUTIERREZ DUARTE, Luz Teresa (1991). *Hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF : gestación, desarrollo y tendencias de conflicto*. (Mémoire de Master) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos, Bogotá.

SANJEK Roger (1991). The ethnographic present, *Man*, (26), 609-628.

SCHLEMMER Bernard (éd.) (2000). *The exploited child*. Londres, New York, Paris: Zed Books / IRD.

SCHLEMMER Bernard (2005). Le BIT, la mesure du « travail des enfants » et la question de la scolarisation. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, (hors série No. 1 « Pouvoirs et mesure en éducation »), 229-248.

SCHLEMMER Bernard (2012). L'enfant exploité au travail. In *Autour de l'enfant: questions aux professionnels*. Paris : Université de Lille I / L'Harmattan (69-98).

SIERRA PARDO Claudia Patricia (1992). *La organizacion gremial de madres comunitarias : un proceso de participación y movilización popular*. (Mémoire de fin d'études) Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Trabajo social, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.

SILVA PATIÑO Miguel Cristobal (2000). Aspectos de la evolución programática : objetivos, metodología y cobertura del programa hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1988-1998. (Mémoire de master) Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Ciencia Política, Bogotá.

SOLANO Sergio Paolo (2011). Trabajo, « gente de bien » y nación en Colombia durante el siglo XIX. *Boletín Americanista*, *LXI 1*(62), 219-239.

THE CONSULTATIVE GROUP OF EARLY CHILDHOOD CARE AND DEVELOPMENT (2014). Young Children as a Basis for Sustainable Development. Sustainable Development Solutions Network.

UNICEF (1992). *La situation des enfants dans le monde 1993*. Genève : UNICEF.

UNICEF (1995). *La situation des enfants dans le monde 1995*. Genève : UNICEF.

UNICEF, Banque Mondiale, ICBF (1992). *Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar*. Bogotá : ICBF.

VINASCO LOZANO Olga Mercedes (2003). Institucionalidad de la política social en Colombia generada a través del ICBF: caso de estudio hogares comunitarios de bienestar. (Mémoire de fin d'études) Universidad de los Andes, Departemanento de Ingeniería Industrial, Bogotá.

VUCKOVIC SAHOVIC Nevena, DOEK Jaap E., ZERMATTEN Jean (2012). Monitoring at the national level. In N. Vuckovic Sahovic, J. Doek, J. Zermatte, *The rights of the child in international law. Rights of the child in a nutshell and in context: all about children's rights*. Berne : Stämpfli Publisher, 335-365.

ZÚÑIGA BOLAÑO Bibiana Esther (2001). *Las madres comunitarias y sus nuevos roles sociales*. Universidad de los Andes, Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Bogotá.

Annexe 1 : Corpus de textes juridiques

1. Accords, résolutions et concepts

ICBF (1989). *Acuerdo 21 de 1989, Por el cual se dictan procedimientos para el desarrollo del programa hogares comunitarios de bienestar.* Entré en vigueur le 14 novembre 1989.

ICBF (1991). *Acuerdo 5 de 1991, Por el cual se adiciona el acuerdo 21 del 14 de noviembre de 1989.* Entré en vigueur le 8 mars 1991.

ICBF (1991). *Resolución 680 de 1991, Por la cual se establecen procedimientos y se fijan costos para el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad Atención a Mujeres Gestantes, Madres Lactantes y Niños Menores de dos años.* Entrée en vigueur le 15 avril 1991.

ICBF (1993). *Acuerdo 27 de 1993, Por el cual se modifican los artículos tercero y cuarto del Acuerdo No. 5 del 8 de marzo de 1991.* Entrée en vigueur le 23 juin 1993.

ICBF (1993). *Acuerdo 43 de 1993, Por el cual se modifica el parágrafo del artículo quinto y se adicional el artículo séptimo del Acuerdo 21 de 1989.* Entrée en vigueur le 22 septembre 1993.

ICBF (1996). *Acuerdo 21 de 1996, Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.* Entré en vigueur le 23 avril 1996.

ICBF (1996). *Acuerdo 38 de 1996, Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar Múltiples Empresariales.* Entré en vigueur le 22 août 1996.

ICBF (1996). *Acuerdo 39 de 1996, Por el cual se dictan linimientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI.* Entré en vigueur le 39 août 1996.

ICBF (1996). *Acuerdo 50 de 1996, Por el cual se dictan lineamientos para el cierre y reubicación de Hogares Comunitarios de Bienestar.* Entré en vigueur le 14 novembre 1996. Entré en vigueur le 14 novembre 1996.

ICBF (1996). *Resolución 1522 de 1996, Por la cual se define y reglamenta el uso de los remanentes en la administración del Programa Hogares comunitarios de Bienestar.*

ICBF (1997). *Acuerdo 33 de 1997, Por el cual se modifica el artículo quinto del Acuerdo 21 de 1996.* Entré en vigueur le 3 décembre 1997.

ICBF (1998). *Resolución 706 de 1998, Por la cual se dictan procedimientos para el cierre y reubicación de los HBC.* Entré en vigueur le 18 mars 1998.

ICBF (1999). *Acuerdo 17 de 1999, Por el cual se modifica el artículo segundo del Acuerdo 43 del 22 de septiembre de 1993.* Entré en vigueur le 25 mars 1999.

ICBF (2000). *Acuerdo 13 de 2000, Por el cual se dictan disposiciones sobre el recaudo y destinación de la cuotas mensuales de participación del Programa HCB.* Entré en vigueur le 22 mai 2000.

ICBF (2000). *Acuerdo 18 de 2000, Por el cual se dictan disposiciones sobre el recaudo y destinación de la cuotas mensuales de participación del Programa HCB.* Entré en vigueur le 11 juillet 2000.

ICBF (2001). *Resolución 1959 de 2001, Por la cual se modifica la Resolución 706 del 18 de marzo de 1998.* Entrée en vigueur le 18 septembre 2001.

ICBF (2002). *Resolución 1440 de 2002, Por la cual se deroga la Resolución No. 1522 del 19 de julio de 1996.* Entrée en vigueur le 2 juillet 2002.

ICBF (2010). *Concepto 1976 de 2010.*

ICBF (2011). *Resolución 776 de 2011, Por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico Administrativo, Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales) para la atención a niños y niñas hasta los cinco años de edad.* Entrée en vigueur le 7 mars 2011.

ICBF (2011). *Resolución 4025 de 2011, Por medio de la cual se modifican los numerales 4.4.4, 6.1. y 6.1.3 de los lineamientos técnico administrativos, modalidad hogares comunitarios de bienestar en todas sus formas.*

ICBF (2011). *Resolución 2191 de 2011, Por la cual se modifica el artículo 3º de la Resolución número 776 del 7 de marzo de 2011.* Entrée en vigueur le 10 juin 2011).

ICBF (2012). *Resolución 2926 de 2012, Por la cual se incorporan a los Lineamientos Técnicos de los Programas y Modalidades de Restablecimiento de de Derechos, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Niñez y Adolescencia, y Primera Infancia a cargo del ICBF, los requisitos para el proceso de certificación de cumplimiento y la*

expedición del certificado de pago por los supervisores y/o interventores de los servicios contratados.

2. Lois et décrets

Assemblée constituante (1991). *Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, Sobre los derechos fundamentales de los niños.* Entrée en vigueur le 6 juillet 1991.

Congrès de la République (1968). *Ley 75 de 1968, Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* Entrée en vigueur le 30 déc. 1968.

Congrès de la République (1979). *Ley 7 de 1979, Por la cual se formulan principios fundamentales para la protección de la niñez; se establecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar; se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Todas las actividades vinculadas a la protección de la niñez y de la familia se regirán por las disposiciones de esta Ley.* Entrée en vigueur le 1 fév. 1979.

Congrès de la République (1988). *Ley 89 de 1988, Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.* Entrée en vigueur le 29 décembre 1988.

Congrès de la République (1991). *Ley 12 de 1991, Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.* Entrée en vigueur le 22 janv. 1991.

Congrès de la République (2006). *Ley 1098 de 2006, Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.* Entrée en vigueur le 8 nov. 2006.

Congrès de la République (1999). *Ley 509 de 1999, Por la cual se disponen unos beneficios en favor de la Madres Comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un Subsidio Pensional.* Entrée en vigueur le 30 juillet 1999.

Congrès de la République (2006). *Ley 1023 de 2006, Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.* Entrée en vigueur le 5 mai 2006.

Congrès de la République (2006). *Ley 1098 de 2006.*

Congrès de la République (2008). *Ley 1187 de 2008, Por la cual se adiciona un parágrafo 2º al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.* Entrée en vigueur le 14 avril 2008.

Congrès de la République (2012). *Ley 1607 de 2012, Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.* Entrée en vigueur le 26 décembre 2012.

Ministère de la protection sociale, Président de la République (2007). *Decreto 1422 de 2007, Por el cual se concede un estímulo a las Madres Comunitarias del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.* Entré en vigueur le 26 avril 2007.

Ministère de la santé publique (1989). *Decreto 2019 de 1989, Por el cual se reglamenta el parágrafo 2º del artículo primero de la Ley número 89 del 29 de diciembre de 1988.* Entré en vigueur le 6 septembre 1989.

Ministère du travail (2014). *Decreto 289 de 2014, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.* Entré en vigueur le 12 février 2014.

Président de la République (1989). *Decreto 2737 de 1989. Por el cual se expide el Código del Menor.* Entré en vigueur le 27 novembre 1989.

Présidente de la République (1995). *Decreto 1340 de 1995, Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.* Entré en vigueur le 10 août 1995.

Président de la République (2008). *Decreto 1490 de 2008, Por el cual se reglamenta el artículo 4º de la Ley 1187 de 2008*. Entré en vigueur le 6 mai 2008.

3. Arrêts de la Cour constitutionnelle

Cour constitutionnelle (1992). *Sentencia T-14-92 de 1992*. Expediente No. T-771.

Cour constitutionnelle (1995). *Sentencia T-269 de 1995*. Expedientes No. T-4.641.560, T-4.727.275, T-4.743.742, T-4.764.586.

Cour constitutionnelle (1998). *Sentencia SU-224 de 1998*. Expediente No. T-143.974.

Cour constitutionnelle (2003). *Sentencia T-510 de 2003.* Interés superior del menor – Concepto.

Cour constitutionnelle (2012). *Sentencia T-628 de 2012*. Expediente T-3.465.506. Acción de tutela instaurada por AA contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Asociación BB.

4. Traités internationaux et documents issus de leur système de suivi

4.1 Convention relative aux droits de l'enfant

Assemblée Générale des Nations Unies (1989). *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 nov. 1989, entrée en vigueur le 2 sept. 1990.

Colombie, ICBF (1993). *Rapport initial de l'État colombien au Comité des droits de l'enfant.* CRC/C/8/Add.3. 14 avril 1993.

Colombie, ICBF (1999). *Deuxième rapport périodique de l'État colombien au Comité des droits de l'enfant*. CRC/C/70/Add.5. 26 juin 1999.

Colombie, ICBF (2004). *Troisième rapport périodique de l'État colombien au Comité des droits de l'enfant*. CRC/C/129/Add.6. 28 juin 2004.

Colombie, ICBF (2011). *Quatrième et cinquième rapports périodiques de l'État colombien au Comité des Droits de l'Enfant.* CRC/C/COL/4-5. 27 déc. 2011.

Comité des droits de l'enfant (1995). *Observations finales du Comité des droits de l'enfant au rapport initial de l'État colombien*. CRC/C/15/Add.30. 15 fév. 1995.

Comité des droits de l'enfant (2000). *Observations finales du Comité des droits de l'enfant au deuxième rapport périodique de l'État colombien*. CRC/C/15/Add.137. 16 oct. 2000.

Comité des droits de l'enfant (2003). *Observation générale N° 5, Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)*. CRC/GC/2003/5. 27 nov. 2003.

Comité des droits de l'enfant (2006). *Observation générale N° 7, Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*. CRC/C/GC7/Rev.1. 20 sept. 2006.

Comité des droits de l'enfant (2006). *Observations finales du Comité des droits de l'enfant au troisième rapport périodique de l'État colombien.* CRC/C/COL/CO/3. 8 juin 2006.

Comité des droits de l'enfant (2011). *Observation générale No. 13, Sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*. CRC/C/GC/13. 18 avr. 2011.

Comité des droits de l'enfant (2013). *Observation générale No. 14, Sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par.1)*. CRC/C/GC/14. 29 mai 2013.

4.2 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Assemblée Générale des Nations Unies (1966). *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 déc. 1966, entré en vigueur le 3 janv. 1976.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1995). *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du pacte: Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Colombie*. E/C.12/1995/12. 28 déc. 1995.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2001). *Examen des rapports présentés par les états parties conformément aux articles 16 et 17 du pacte : Observation finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Colombie.* E/C.12/1/Add.74. 6 déc. 2001.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2010). *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte. Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Colombie.* E/C.12/COL/CO/5. 7 juin 2010.

Annexe 2 : Analyse de la normativité relative à la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*

Loi 89 du 29 novembre 1988 par laquelle sont assignées des ressources à l'ICBF et d'autres dispositions sont prises

Le budget de l'ICBF est augmenté de 3%. Cette augmentation est destinée exclusivement au développement du programme *foyers communautaires*. Ces derniers sont définis ainsi : « les Foyers Communautaires de Bien-être sont ceux qui se constituent à travers de bourses octroyées par l'ICBF aux familles dans le but de survenir aux besoins basiques de nutrition, santé, protection et développement individuel et social des enfants des couches sociales les plus pauvres du pays, et ce en collaboration avec le voisinage et en mobilisant un haut contenu de ressources locales. »

Décret 2019 de 1989 par lequel est réglementé le paragraphe 2 de l'article premier de la loi 89 du 29 décembre 1988

Le mode de fonctionnement du programme *foyers communautaires*, dont les grandes lignes sont expliquées dans la Loi 89, est précisé. Le programme est exécuté directement par la communauté, à travers des associations de parents qui administrent les ressources assignées par le gouvernement ainsi que les apports de la communauté. Les acteurs du programme sont identifiés et leur rôle dans la mise en œuvre du programme est décrit.

L'ICBF détermine l'organisation des *foyers communautaires* avec la participation des parents des enfants bénéficiaires. Le rôle de l'ICBF est le suivant :

- sélectionner l'aire géographique où les *foyers communautaires* seront mis en place ;
- orienter l'auto-diagnostique communautaire ;
- conseiller la communauté dans la mise en place des associations de parents ;

- déterminer les normes techniques et les procédures pour le fonctionnement du programme ;
- former les membres de la communauté avec le concours du Service National de l'Apprentissage (SENA) et autres entités associées au programme.

Les Associations de parents sont formées par les parents des enfants bénéficiaires du programme et par les *mères communautaires*. Leur rôle est le suivant :

- élire des Comités de Direction de l'Association, responsables de l'administration et du contrôle des ressources ;
- déterminer, sur la base d'un auto-diagnostique, le nombre de *foyers communautaires* à mettre en place au vue des ressources disponibles, en sachant que chaque foyer peut accueillir 15 enfants ;
- sélectionner les mères chargées de la prise en charge des enfants parmi celles qui sont disposées à fournir un travail volontaire et qui ont été formées dans ce but ;
- surveiller l'état des résidences afin de les améliorer, si besoin.

La *mère communautaire* est la femme responsable du fonctionnement quotidien d'un *foyer communautaire*. Elle est désignée par l'Association de parents. Elle doit être aidée au quotidien par un membre de la famille des enfants bénéficiaires. Le rôle de la mère communautaire est de type solidaire et constitue un apport bénévole aux membres de la communauté ; par conséquent, il n'existe pas de rapport de travail ni avec les Associations de parents, ni avec l'État.

Le Comité des parents du foyer est composé par la *mère communautaire* et les parents des enfants pris en charge au sein de chaque *foyer communautaire*. Ce comité soutient, par son travail solidaire, le bon fonctionnement du foyer et surveille que chaque parent apporte sa contribution économique à l'association.

Accord 21 de 1989 par lequel sont arrêtées les procédures pour le développement du programme Foyers Communautaires de Bien-être

Le programme *foyers communautaires* est redéfini ainsi : « Le programme *foyers communautaires* est un ensemble d'actions menées par l'État et la communauté, destinées à promouvoir le développement psychosocial, physique et moral des enfants de moins de 7 ans appartenant aux secteurs d'extrême pauvreté, moyennant la

stimulation et le soutien à leur processus de socialisation et l'amélioration de la nutrition et des conditions de vie. L'objectif est de renforcer la responsabilité des parents dans la formation et la prise en charge de leurs enfants, en apportant leur travail solidaire à la communauté en général. »

Les ressources servant à exécuter le programme sont les suivantes :

- ressources provenant de l'ICBF : bourse destinée à la *mère communautaire*, au ménage et au combustible, aux rations alimentaires, au matériel didactique et aux services publics, notamment de transport ;
- ressources locales et communautaires : frais de participation des parents, travail solidaire de la communauté, apport de personnes et entités privées ;
- apports d'entités publiques pouvant être associées ou non au programme.

Ces ressources (sauf la dernière) sont administrées directement par les Associations de parents.

La procédure de mise en route des foyers communautaires est décrite :

1. L'ICBF sélectionne une aire géographique en priorisant les secteurs d'extrême pauvreté.
2. L'ICBF convoque la communauté de l'aire géographique sélectionnée pour l'informer du programme.
3. Les membres de la communauté réalisent un auto-diagnostique avec le soutien de l'ICBF et déterminent le nombre de *foyers communautaires* nécessaires (15 enfants par foyer) ainsi que le nombre d'Associations de parents devant être mises en place pour administrer le programme, en sachant que chaque association doit inclure environ 15 foyers (jamais plus de 25).
4. Les membres de la communauté mettent en place une Assemblée de Constitution des Associations de Parents. Celle-ci élit une Comité prévisionnel de direction de l'association, chargé de concevoir un projet de statuts, qui sera soumis à l'approbation de l'Assemblée, de légaliser l'association et d'inscrire les personnes désireuses de participer à l'atelier de formation pour devenir *mère communautaire.*
5. Le Comité de direction de l'association sélectionne parmi le groupe de personnes formées, celles qui deviendront des *mères communautaires*, en s'assurant que leur lieu d'habitat est propice au bon fonctionnement du

programme. Les parents des enfants du secteur inscrivent leurs enfants auprès d'une *mère communautaire* sélectionnée, pour constituer un *foyer communautaire*.

La structure et les fonctions des Associations de parents sont également décrites. Les parents des enfants bénéficiaires du programme et les *mères communautaires* intègrent toujours les associations.

Trois représentants de chaque *foyer communautaire* intègrent l'Assemblée de délégués dont les fonctions sont les suivantes :

- respecter et faire respecter les politiques et objectifs du programme, ainsi que les obligations des utilisateurs et des participants, ce qui lui permet d'adopter des règlement internes pertinents ;
- approuver, modifier et faire respecter les statuts ;
- élire le Comité de direction parmi les membres de l'association ;
- diriger et contrôler l'exécution du programme ;
- nommer le Comité de vigilance et de contrôle, parmi les membres de l'Association qui ne font pas partie du Comité de direction ;
- constituer des comités de soutien au programme avec d'autres membres de la communauté ;
- examiner et approuver le rapport de gestion du Comité de direction ;
- approuver les programmes et activités que doit entreprendre le Comité de direction ;
- fixer les cotisations de participation des familles utilisatrices du programme, dans les limites fixées par l'ICBF, ainsi que d'autres contributions de la communauté, et établir les systèmes de collecte de ces ressources.

5 membres de l'association intègrent le Comité de direction, dont les fonctions sont les suivantes :

- représenter légalement l'association par son président ;
- administrer et contrôler les ressources de l'association ;
- prendre les mesures pertinentes pour le bon fonctionnement des *foyers communautaires*, en coordination avec le Comité de parents de chaque foyer.
- sélectionner et remplacer les *mères communautaires*, parmi les personnes éligibles ayant complété une formation ;

- prendre contact avec les fonctionnaires du Centre Zonal de l'ICBF pour commenter, corriger ou modifier des aspects en rapport avec le fonctionnement du programme, et les informer de toute irrégularité ;
- convoquer l'Assemblée de délégués et lui soumettre les rapports de sa gestion ;
- recueillir les quotas de participation de chacun des foyers dans l'association.

Les membres du Comité de vigilance et de contrôle sont élus parmi les membres de l'Assemblée dont les fonctions sont les suivantes :

- vérifier que les ressources économiques de l'association sont utilisées de la façon dont il a été décidé par l'Assemblée et informer cette dernière de toute anomalie ;
- vérifier à ce que les personnes à qui un crédit a été accordé pour améliorer leur résidence, l'utilisent pour l'aménager conformément aux besoins du programme et payent les remboursements;
- veiller au bon fonctionnement des *foyers communautaires*, à la qualité des services et à la prise en charge des enfants ;
- informer le Comité de direction et l'assemblée de toute anomalie ;
- collaborer aux activités nécessaires pour le fonctionnement efficace du programme.

Chaque *foyer communautaire* a un Comité de parents, formé par la *mère communautaire* et les parents des enfants qui assistent au foyer. Leurs fonctions sont les suivantes :

- soutenir le programme et s'assurer que ses objectifs sont atteints ;
- nommer annuellement un coordinateur du comité (autre que la mère communautaire) ;
- veiller à la qualité de la prise en charge des enfants et, le cas échéant, rapporter toute défaillance au Comité de Direction de l'association ;
- organiser des activités au bénéfice du foyer ;
- nommer annuellement trois représentants à l'Assemblée de parents du secteur ;
- s'assurer que les *mères communautaires* ont un soutien au quotidien ;
- surveiller le paiement des quotas de participation ;
- coordonner le fonctionnement du programme avec le Comité de direction de l'Association de parents.

Le rôle de l'ICBF dans la mise en œuvre du programme au niveau local est le suivant :

- établir les normes techniques qui régulent le programme ;
- participer aux réunions des Comités de Parents, aux Assemblées de Délégués de l'Association et aux Comités de Direction (avec voix mais sans vote) ;
- vérifier et superviser le bon fonctionnement du programme et la bonne utilisation des ressources de l'État.

La voie régulière de communication entre les Associations de parents et l'ICBF est le Comité de direction de l'association. Toutefois, à défaut d'être pris en compte par le Comité de direction, tout membre de la communauté peut faire appel aux Centres Zonaux de l'ICBF pour informer, dénoncer ou proposer des faits qu'il estime pertinents.

Accord 5 de 1991 par lequel est ajouté un supplément à l'accord 21 du 14 novembre 1989

Dans le but de promouvoir la participation active de la famille et de la communauté dans l'accueil des enfants de moins de deux ans, à partir de la période de gestation, et afin de prévenir la dénutrition et la mortalité des femmes enceintes et des enfants, des FAMI sont crées. Ceux-ci seront mis en place uniquement dans les secteurs où il existe déjà des *foyers communautaires*. Le foyer FAMI est également sous responsabilité d'une *mère communautaire*, il fonctionne dans sa résidence familiale ou dans un local communautaire, et il peut être intégré par 30 utilisateurs (adultes et enfants mélangés), organisés en Groupes éducatifs communautaires.

Chaque groupe éducatif se réunit au moins deux fois par semaine pendant deux heures, selon les disponibilités des utilisateurs. Les parents de l'enfant et l'enfant de moins de 2 ans doivent y assister. Pendant les réunions, chaque mère allaitante (ayant un enfant de moins de 6 mois) et chaque femme enceinte, ainsi que les enfants âgés de 6 mois à 2 ans, ont droit à un complément nutritionnel correspondant à 30% des apports journaliers en calories et protéines. Les participants aux réunions ont également droit à une ration de *Bienestarina.*

La *mère communautaire* prend en charge l'éducation des participants au développement intégral des enfants et au renforcement de l'unité familiale. Les ressources des *foyers FAMI* sont administrées directement par la communauté à travers les Associations de parents.

Résolution 680 de 1991, par laquelle sont établies les procédures et fixés les coûts du programme Foyers Communautaires de Bien-être, modalité FAMI

Un Groupe éducatif communautaire est composé par 15 utilisateurs. Les enfants de moins de 6 ans ne sont pas comptés comme étant des utilisateurs. Les femmes enceintes et les mères allaitantes font partie de l'association.

La procédure pour la mise en place des Foyers FAMI est décrite. Elle est identique à celle des *foyers traditionnels*, mais comprend en plus l'option d'intégrer un ou plusieurs *foyers FAMI* à des associations de parents déjà existantes. Tout comme dans les *foyers traditionnels*, les *foyers FAMI* ont aussi un Comité de Parents.

Les responsabilités de la *mère FAMI* sont les suivantes :

- encadrer les réunions des *Groupes éducatifs communautaires* ;
- diriger les *femmes en gestation*, les *mères allaitantes* et les enfants de moins de 2 ans vers les organismes de santé ;
- faire un suivi du poids et la taille de chaque enfant ;
- promouvoir l'allaitement ;
- former les utilisateurs à l'hygiène personnelle et la propreté en collaboration avec les organismes de santé ;
- fournir le complément nutritionnel mensuel à chaque utilisateur ;
- faire des visites familiales mensuelles, dans le but de superviser et renforcer les actions qui favorisent les soins et la santé.

Les personnes qui doivent assister aux réunions sont les suivantes :

- les femmes enceintes;
- les femmes allaitantes ;
- les parents de l'enfant ;
- la personne responsable de la prise en charge de l'enfant au quotidien (si différent aux parents),
- l'enfant.

Le complément nutritionnel donné aux femmes (y compris à la *mère communautaire*) mensuellement est constitué de *Bienestarina*, riz et huile.

Accord 27 de 1993 par lequel sont modifiés le troisième et quatrième article de l'Accord No. 5 du 8 mars 1991

La configuration du groupe de bénéficiaires de chaque *foyer FAMI* et des *groupes éducatifs communautaires* est complexifiée, dans le but de pourvoir des espaces où les parents puissent faire des activités avec leurs enfants.

Chaque *foyer FAMI* est composé de :

- 12 à 16 enfants de 0 à 2 ans ;
- leurs parents respectifs
- la personne responsable de la prise en charge de l'enfant au quotidien ;
- 6 à 8 femmes enceintes.

Les *groupes éducatifs communautaires* s'organisent ainsi :

- groupe A : 6-8 enfants âgés de 0 à 1 an, avec leurs parents et le responsable de leur prise en charge quotidienne → 2 séances de 2 heures par semaine ;
- groupe B : 6-8 enfants âgés de 0 à 1 an, avec leurs parents et le responsable de sa prise en charge quotidienne → 2 séances de 2 heures par semaine ;
- groupe C : 6-8 femmes enceintes → 1 séance de 2 heures chaque mois, en remplacement d'une séance du groupe A ;
- groupe D : *femmes enceintes* et *mères allaitantes* avec leurs enfants → 1 séance de 2 heures chaque mois, en remplacement d'une séance du groupe B ;
- groupe E : tous les adultes qui participent au programme → une séance de 2 heures mensuelle, le samedi.

Accord 43 de 1993 par lequel est modifié le paragraphe du cinquième article avec ajout du septième article de l'Accord 21 de 1989

Dans le but de « garantir le fonctionnement ordonné du programme *foyers communautaires* » et « une meilleure efficacité des services », il est stipulé que :

- lorsqu'un enfant quitte le programme, ses parents ne sont plus membres de l'association, et par conséquent ne peuvent plus exercer leur rôle éventuel au sein des *Comités de direction* ;
- les *mères communautaires* peuvent être élues en tant que déléguées à l'Assemblée de Délégués et donc également comme membres des Comités de Direction.

Néanmoins, elles ne peuvent pas occuper les postes de Président ni de Trésorier.

Décret 1340 de 1995 par lequel sont arrêtées les dispositions sur le développement du programme *foyers communautaires*

Pour la mise en œuvre du programme *foyers communautaires*, l'ICBF coordonne ses actions avec les entités territoriales publiques et privées, ainsi que des ONG.

Il est précisé que chaque *mère communautaire* fait une « contribution bénévole » à sa communauté, car constitutionnellement, assister et protéger l'enfant est une obligation partagée par les membres de la société et par la famille : il n'existe aucun rapport de travail ni entre les *mères communautaires* l'État, ni avec aucune entité impliquée dans le programme *foyers communautaires*.

Accord 21 de 1996 par lequel sont arrêtées les directives et les procédures techniques et administratives pour l'organisation et le fonctionnement du programme Foyers Communautaires de Bien-être

Il est précisé dans quels secteurs du pays doit fonctionner prioritairement le programme *foyers communautaires* : dans les strates socio-économiques 1 et 2 en zone urbaine, et dans les secteurs ruraux densément peuplés.

Les actions du programme *foyers communautaires* sont les suivantes :

- promouvoir l'organisation communautaire autour des activités de prise en charge des enfants;
- fournir un complément alimentaire, superviser l'état de nutrition et de santé des enfants ;
- soutenir le développement psychosocial des enfants, par le biais d'actions de socialisation impliquant les enfants, la famille et la communauté ;
- former les agents éducatifs communautaires au sein d'un système de formation continue ;
- superviser et évaluer de façon systématique et continue les actions du programme ;
- améliorer les espaces de la maison de la *mère communautaire* où les enfants sont pris en charge, où les aliments sont préparés et les soins sanitaires dispensés;

- assurer la coordination intra et interinstitutionnelle ;
- soutenir des programmes d'autogestion.

Des directives et des procédures techniques et administratives pour le fonctionnement du programme sont formulées que les associations de parents sont tenues à respecter strictement. L'ICBF s'engage à encourager l'intégration du programme dans les plans de développement départementaux et municipaux.

De nouvelles modalités du programme sont introduites, en fonction du lieu où l'enfant est pris en charge :

- dans la résidence familiale de la *mère communautaire ;*
- dans un espace communautaire ;
- dans un espace mis à disposition par une entité publique ou privée ;

En fonction des besoins de la communauté :

- foyers familiaux ;
- foyers multiples ;
- foyers d'entreprise.

Il est précisé que les espaces destinés à l'accueil des enfants doivent garantir les conditions physiques et de sécurité permettant le bon développement et la sécurité de l'enfant.

Des critères sont établis pour la sélection des *mères communautaires* :

- être un homme ou une femme ayant une aptitude pour le travail avec les enfants ;
- avoir entre 18 et 55 ans ;
- avoir un comportement social et moral reconnu ;
- avoir fait au moins 4 ans d'école primaire ;
- avoir à sa disposition un espace adéquat pour accueillir les enfants ;
- accepter de faire un travail solidaire et bénévole ;
- accepter de se former afin d'améliorer l'accueil des bénéficiaires ;
- être en bonne santé ;
- disposer du temps nécessaire pour s'occuper des enfants.

Trois types de foyers peuvent être mis en place :

- pour accueillir des enfants de 0 à 7 ans : si ceux-ci fonctionnent dans la résidence familiale d'une *mère communautaire*, seul 2 enfants entre 6 et 24 mois peuvent être accueillis ; un enfant handicapé peut être accueilli dans chaque foyer, auquel cas seulement un enfant entre 6 et 24 mois sera accepté ;
- pour accueillir des enfants entre 0 et 2 ans ;
- pour accueillir des femmes enceintes, des mères allaitantes, et des enfants de moins de deux ans.

Les horaires d'accueil des enfants sont déterminés par les associations de parents dans les limites établies par l'ICBF (entre 4 et 8 heures par jour).

Les contributions mensuelles des parents des enfants sont réglementés :

- une contribution mensuelle de 37,5% du salaire minimum légal pour les foyers accueillant des enfants de 0-7 ans et de 0-2 ans ;
- une contribution mensuelle de 25.5% du salaire minimum légal pour les *foyers FAMI* ;
- la contribution doit être réglée à l'association pendant les 10 premiers jours du mois ;
- 66% de cette contribution sont destinés à la *mère communautaire* et 34% à la réalisation d'activités avec les enfants.

Les *mères communautaires* sont désormais tenues à payer une contribution au système de sécurité sociale.

La supervision du fonctionnement du programme demeure la responsabilité des associations de parents, mais celles-ci peuvent désormais s'appuyer sur les observatoires citoyens (*veedurías ciudadanas*).

Accord 38 de 1996 par lequel sont arrêtées les directives et les procédures techniques et administratives pour l'organisation et le fonctionnement des foyers communautaires multiples d'entreprise

Les entreprises peuvent créer des *foyers d'entreprise* qui sont des structures d'accueil pour des enfants de 0 à 7 ans, de leurs travailleurs ayant de faibles revenus. La mise en place d'un foyer d'entreprise est l'issue d'une concertation entre les chefs d'entreprise

et l'ICBF. L'entreprise est responsable de trouver l'espace adéquat pour accueillir les enfants.

La *mère communautaire* est toujours élue par l'Association de parents ou autre organisation communautaire qui administre le foyer et les critères de sélection sont les mêmes que ceux énoncés dans la précédente législation. Cependant, la mère communautaire doit valider au moins 9 ans d'éducation primaire (et non pas 6 comme auparavant).

Un *foyer multiple d'entreprise* est formé par 2-7 *foyers traditionnels*. Il a un coordonateur pédagogique payé par l'entreprise qui doit avoir toutes les caractéristiques d'une *mère communautaire* avec, en plus, une formation technique en petite enfance. Il est sélectionné par l'entreprise mais doit être approuvé par les parents des enfants pris en charge. L'entreprise fournit le personnel pour la préparation des aliments et le nettoyage des lieux d'accueil.

Chaque *foyer multiple d'entreprise* est administré par une association de parents ou une organisation communautaire créée à cette fin, au sein de laquelle l'entreprise désigne un représentant.

Accord 39 de 1996 par lequel sont arrêtées les directives et les procédure techniques et administratives pour l'organisation et le fonctionnement des *foyers FAMI*

L'objectif des *foyers FAMI* est le suivi des *familles en formation* afin d'améliorer la fonction socialisatrice de la famille, d'aider au développement intégral de ses membres, et de renforcer la responsabilité des parents dans la formation et la prise en charge de leurs enfants.

Une *famille en formation* est le groupe familial qui accompagne le processus de développement harmonieux de ses membres. Elle inclut des familles avec des femmes enceintes, des familles avec des mères allaitantes et des familles avec des enfants de moins de deux ans.

Chaque *groupe éducatif communautaire* est composé de 15 *familles en formation* résidant dans un même secteur géographique. Chaque mois, une *famille en formation* a le droit à :

- 2 visites d'une heure de la *mère communautaire* au domicile familial ;
- 2 séances éducatives de deux heures pour les adultes ;

- 1 séance éducative de deux heures avec les enfants de 0-2 ans, accompagnés des adultes responsables de leur prise en charge.

Un *groupe familial* peut être composé par la mère de l'enfant et l'enfant, et/ou par la personne que prend l'enfant en charge pendant que la mère travaille. La *mère communautaire FAMI* doit fournir 80 heures de travail par mois.

Les actions entreprises autour des *foyers FAMI* sont les suivantes :

- promotion par l'ICBF de l'organisation, auto-gestion et co-gestion communautaire ;
- supervision de l'état nutritionnel et de santé des femmes enceintes, des femmes allaitantes et des enfants âgés de 6 à 24 mois ;
- activités de stimulation pour les enfants de moins de deux ans par les responsables de leur prise en charge au quotidien, pour promouvoir la famille comme milieu éducatif par excellence ;
- orientation des mères et des enfants vers les organismes de santé responsables de la supervision de la grossesse, de l'accouchement et de la surveillance post-natale ;
- séances éducatives avec les familles en formation, basées sur le partage des expériences des mères et autres membres de la famille pendant la grossesse, l' accouchement et la période post-natale ;
- visites à chaque *famille en formation* pendant lesquelles la *mère communautaire* partage les expériences de la grossesse, de l'accouchement et de la période post-natale avec les autres membres de la famille ;
- formation des mères communautaires.

Accord 50 de 1996 par lequel sont arrêtées les directives pour la fermeture et la réinstallation des *Foyers Communautaires de Bien-être*

La décision de fermer un *foyer communautaire* doit être prise par les coordinateurs de centres zonaux de l'ICBF. Lorsqu'un foyer est fermé, l'ICBF a la responsabilité de replacer les enfants dans un nouveau foyer. Les causes de fermeture immédiate d'un *foyer communautaire* sont les suivantes :

- retraite de la *mère communautaire* ;
- mort de la *mère communautaire* ;

- le foyer se trouve dans une zone déclarée à risque de catastrophe naturelle ;
- consommation ou vente de substances psychoactives par un membre du groupe domestique où fonctionne le *foyer communautaire* ;
- mauvaise utilisation des ressources du projet par l'un des membres de l'association de parents ou par la *mère communautaire* ;
- délégation à un tiers de l'accueil des enfants au *foyer communautaire* ;
- maladie permanente et incapacité de la *mère communautaire* l'empêchant de s'occuper des enfants, ou maladie contagieuse ou mentale de la *mère communautaire* ou d'un autre membre du groupe domestique ;
- condamnation en justice avec privation de liberté pour la *mère communautaire* ou un autre membre du groupe domestique ;
- présence de substances chimiques toxiques ou explosives sans les précautions nécessaires au sein du foyer communautaire ;
- accident grave ou mort d'un enfant dans le *foyer communautaire* ;
- conduites sexuelles abusives contre un enfant dans le *foyer communautaire*, de la part de la *mère communautaire* ou d'un autre membre du groupe domestique ;
- maltraitance physique ou psychologique d'un enfant du *foyer communautaire* de la part de la *mère communautaire* ou d'une autre personne du groupe domestique ;
- lorsque le service fourni par la *mère communautaire* devient à but lucratif ou lorsque des paiements extras sont demandés.

Les causes de mise sous surveillance du *foyer communautaire* sont les suivantes :

- mauvaises conditions d'hygiène ou de sécurité dans l'espace de prise en charge des enfants, la cuisine, le lieu de stockage des aliments ou les toilettes ;
- non-assistance de la *mère communautaire* aux formations ou aux réunions de coordination convoquées par l'ICBF ou par l'association des parents ;
- refus de prendre en charge le nombre d'enfants établi par l'ICBF ;
- prise en charge dans les foyers 0-7 ans, de plus de deux enfants de 0-2 ans ou de plus d'un enfant handicapé ;
- prise en charge d'enfants de plus de 7 ans ;
- non-suivi du planning et de l'exécution des activités pédagogiques, de nutrition et de santé;
- non-suivi des menus et des apports nutritionnels prévus pour les enfants ;

- abandon temporel ou défaut de prise en charge du groupe d'enfants, ou délégation de la prise en charge à un mineur ;
- relations inadéquates de la *mère communautaire* avec les parents des enfants, d'autres *mères communautaires* ou des voisins ;
- scandale public au sein du *foyer communautaire* ;
- non-acceptation par la *mère communautaire* des visites de supervision et de suivi ;
- non-acceptation par la *mère communautaire* des orientations du Comité de direction de l'association de parents ou de l'ICBF en vue de la mise en œuvre des directives du programme ;
- accueil des enfants en dehors des horaires établis, sans autorisation préalable du superviseur du contrat ;
- destination des fonds reçus à des fins différentes de la prise en charge des enfants ;
- non information par *mère communautaire* du Centre zonal de l'ICBF de l'abandon d'un enfant dans son *foyer communautaire*, dans les 24 heures suivant l'abandon ;
- prosélytisme politique et pratiques religieuses ou cultuelles effectués par la *mère communautaire* ou par un membre du Comité de direction de l'association, si ceux-ci affectent les utilisateurs ou constituent un moyen de pression ;
- fonctionnement de plus d'un *foyer communautaire* dans la même maison de famille ;
- comportement de la *mère communautaire* ou d'un membre du Comité de direction, empêchant le développement du programme ;
- non observation des Directives Techniques Administratives de la part de la *mère communautaire* ou de l'un des membres du Comité de direction, entravant le fonctionnement normal du foyer.

Les causes de remplacement temporel de la *mère communautaire* sont les suivantes :

- congé de maternité ;
- incapacité médicale transitoire ;
- absence de la *mère communautaire* qui n'excède pas un mois, approuvée par le Comité de direction de l'association, avec l'accord du superviseur de l'ICBF.

Résolution 1522 de 1996 par laquelle est définie et réglementée l'utilisation des surplus de l'administration du programme Foyers Communautaires de Bien-être

Une fois les frais d'administration couverts, les surplus au sein de chaque association de parents seront utilisées pour l'accueil des enfants, dans l'ordre suivant des priorités :

- achat de lunettes et programmes de prévention de maladies dentaires ;
- achat de matériel didactique ou d'éléments nécessaires pour la prise en charge des enfants.

Un plan d'utilisation des surplus doit être mis en place par les associations et des rapports de gestion des surplus doivent être soumis mensuellement à l'ICBF.

Accord 33 de 1997 par lequel est modifié l'article cinq de l'accord 21 de 1996

Le montant de l'apport mensuel des parents aux *foyers communautaires* n'est plus précisé, sauf dans le cas des *foyers FAMI*, où celui-ci reste 25.5% du salaire minimum légal. Désormais, c'est chaque *mère communautaire* – et non pas l'association de parents – qui recueille directement auprès des parents l'apport mensuel pour la prise en charge de leurs enfants. Par ailleurs, les 34% des contributions destinées à la réalisation d'activités avec les enfants sont désormais utilisés par la *mère communautaire* avec seulement l'accord de l'association. La raison avancée pour cette modification est la suivante : il a été établi qu'au sein du programme *foyers communautaires*, le contact quotidien des *mères communautaires* avec les parents des enfants crée des rapports plus proches qu'avec les membres du Comité de direction de l'association, ce qui facilite la collecte des fonds.

Résolution 706 de 1998 par laquelle sont arrêtées les procédures de fermeture et réinstallation des foyers communautaires

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est mobilisé afin de déterminer si un *foyer communautaire* doit être fermé ou non : « la clôture d'un *foyer communautaire* se fonde sur le devoir qu'a l'ICBF de garantir le respect des droits fondamentaux des enfants et la prévalence de leurs droits sur ceux des autres ». Par la suite sont détaillées les procédures précises de clôture, en référence à ce qui est préconisé par l'Accord 50 de 1996.

Accord 17 de 1999 par lequel est modifié l'article deux de l'accord 43 du 22 septembre 1993

Le statut des *mères communautaires* au sein des associations change : elles peuvent désormais être élues en tant que déléguées à l'assemblée des délégués, et par conséquent en tant que membres des Comités de direction des associations. La participation d'une *mère communautaire* aux Comités de direction n'est pas seulement permise, mais aussi encouragée. De plus, les *mères communautaires* peuvent demander à tout moment que l'ICBF procède à des audits sur les comptes du Comité de direction. Il est également précisé que pour être membre du Comité de direction d'une association, il faut avoir au moins un enfant dans un des foyers supervisés par le Comité.

Loi 509 de 1999 par laquelle sont arrêtés les mesures en faveur de la mère communautaire en matière de sécurité sociale et de retraite

Les *mères communautaires* ont désormais accès au régime d'assurance santé et de retraites. Leur affiliation au régime de sécurité social se fait par le biais des « bourses » qu'elles perçoivent de la part l'État. À cette fin, elles doivent contribuer à la hauteur de 8% à la caisse de l'État.

Accord 13 de 2000, par lequel sont arrêtées les dispositions sur la collecte et la destination des contributions mensuelles de participation au programme Foyers Communautaires de Bien-être

La contribution mensuelle des parents pour la prise en charge de leur enfant est modifié : une mensualité de 57.7% du salaire minimum légal journalier doit être versée pour chaque enfant pris en charge au sein d'un *foyer communautaire* pour enfants de 0-7 ans. Une mensualité de 45.5% du salaire minimum légal journalier doit être versée pour le foyer FAMI. Cette mensualité doit être recueillie directement par l'entité chargée de l'affiliation des *mères communautaires* à la sécurité sociale. Elle restitue à la *mère communautaire* la partie restante de son apport à la caisse d'assurance.

Accord 18 de 2000 par lequel sont arrêtées les mesures sur la collecte et la destination des contributions mensuelles de participation au programme Foyers Communautaires de Bien-être

Cet accord change légèrement le régime de contributions : le montant des contributions des parents pour la prise en charge de leur enfant sera désormais calculé en fonction de la situation financière de chaque foyer, sur la base des conditions socio-économiques des parents, conjointement entre l'entité responsable de l'affiliation de la *mère communautaire* à la sécurité sociale, l'ICBF et la *mère communautaire*. Les pourcentages indiqués au sein de l'Accord 13 de 2000 correspondent au montant maximum pouvant être demandé à chaque parent. Cette contribution est recueillie directement par l'entité chargée de l'affiliation de la *mère communautaire* à la sécurité sociale.

Résolution 1440 de 2002 par laquelle est supprimée la Résolution 1522 de 1996.

Le concept de « surplus » est supprimé. L'argent qui reste de la gestion des foyers communautaires doit être récupéré par l'ICBF. Les foyers communautaires multiples sont renommés « foyers communautaires regroupés ».

Loi 1023 de 2006 par laquelle le noyau familial des mères communautaires est affilié au Système Général de la sécurité sociale

La loi stipule l'affiliation complète des mères communautaires et de leur noyau familial au système de sécurité sociale, avec l'accès à toutes les prestations. Le calcul de leur apport au système se fait sur la base des bourses perçues par les *mères communautaires* – et non plus sur la base des contributions des parents des enfants. Leur apport est de 4%, à prélever sur l'argent perçu par la bourse qui leur est octroyée par l'ICBF. L'argent versé aux *mères communautaires* par les parents des enfants bénéficiaires est désormais leur propriété exclusive.

Décret 1422 de 2007 par lequel est accordé une incitation financière aux mères communautaires du programme Foyers Communautaires de Bien-être

Les *mères communautaires* bénéficient d'une allocation ponctuelle courant 2007, destinée à promouvoir l'amélioration ou l'acquisition de l'espace de leur domicile mise à disposition pour la prise en charge des enfants. La stimulation est de 2% du montant des « bourses » perçues en 2006. Afin de bénéficier de cette allocation, les *mères*

communautaires doivent souscrire des accords d'épargne volontaires avec l'État (*Fondo Nacional del Ahorro*).

Loi 1187 de 2008 par laquelle est ajouté un paragraphe à l'article 2ème de la Loi 1023 de 2006

Les *mères communautaires* (y compris les mères FAMI) sont désormais bénéficiaires du régime des retraites de l'État. La « bourse » perçue par les *mères communautaires* est augmentée à 70% du salaire minimum légal.

Décret 1490 de 2008 par lequel est réglementé l'article 4 de la loi 1187 de 2008

Le montant de la rémunération mensuelle des *mères communautaires* devient proportionnel au nombre d'enfants pris en charge (de 12 à 14 enfants pour les foyers 0-7 ans, de 12 à 15 familles pour les mères FAMI). L'ICBF est autorisé à augmenter annuellement ces rémunérations et à déterminer les quotas de participation que doivent payer les parents des enfants pris en charge.

Résolution 776 de 2011 par laquelle sont approuvées les directives techniques et administratives des Foyers Communautaires de Bien-être sous toutes ses formes ainsi que pour l'accueil des enfants jusqu'à l'âge de 5 ans

Les *foyers communautaires* sont classés dans les catégories suivantes :

- *foyers FAMI :* familles ayant des mères allaitantes, des femmes enceintes ou des enfants de moins de 2 ans ;
- *foyers traditionnels* : prise en charge de jour d'enfants de 0-5 ans ;
- foyers familiaux : un foyer traditionnel dans lequel le service de prise en charge d'enfants est fourni dans le lieu d'habitation de la mère communautaire (12-14 enfants) ;
- *foyers groupés* : regroupement de 2-7 foyers familiaux au sein d'un même établissement ;
- *foyers multiples* : regroupement de 8-12 foyers familiaux au sein d'un établissement construit à cette fin ;
- *foyers multiples d'entreprise* : au moins 2 foyers familiaux regroupés au sein d'un établissement aménagé par une entreprise pour les enfants des travailleurs

- *crèches sociales* : regroupement jusqu'à 32 foyers familiaux dans un site spécialement aménagé à cette fin, administré et cofinancé par des « Caisses de Compensation Familiale », fondations, ONG et Organismes de coopération, avec la participation d'équipes pluridisciplinaires et d'agents éducatifs.

Les principes de fonctionnement du programme sont les suivants :

- organisation pour la participation communautaire : actions visant l'amélioration de la vie quotidiennes et instauration de nouvelles formes de relation entre parents et enfants, voisins, adultes et enfants, etc.
- coordination : assurer la coordination des actions d'entités publiques et privées, d'organisations communautaires, etc. ;
- assistance technique : « une stratégie permanente de conseil et d'accompagnement afin de qualifier les services et les processus d'accueil, d'améliorer la compréhension et l'acquisition de connaissances, de déterminer les urgences et de mobiliser les capacités permettant de mettre en place de façon cohérente tous les moyens pour atteindre les objectifs poursuivis par la loi ». Cela se fait à travers la formation des agents éducatifs, de leur soutien et de leur accompagnement dans la mise en œuvre des programmes, ainsi que de leur suivie et de leur évaluation ;
- les familles déplacées ne sont pas obligées de payer une contribution aux *mères communautaires* pour la prise en charge de leurs enfants ;
- un enfant ne peut pas être retiré d'un *foyer communautaire* par non payement de la contribution à la *mère communautaire* – cela doit être rapporté à l'ICBF qui prendra une décision en fonction de chaque cas.

Une *mère communautaire* tient compte de chacune de ces modalités dans la gestion de son foyer ; en aucun cas il existe une relation de travail avec l'État.

Les critères de sélection d'une *mère communautaire* changent ; afin de pouvoir prétendre à ce poste, il faut désormais :

- avoir résidé au moins pendant un an dans le secteur où fonctionne le *foyer communautaire*;
- avoir terminé l'école primaire et secondaire ;
- avoir entre 20 et 45 ans au moment de la fondation du foyer ;
- être en bonne santé, un certificat médical faisant foi ;

- être reconnu dans sa communauté pour sa solidarité et ses valeurs civiques ;
- exprimer par écrit sa volonté ainsi que celle de son groupe domestique de réaliser ce travail de façon bénévole ;
- avoir un casier judiciaire vierge : ceci vaut pour la *mère communautaire*, son conjoint et ses enfants de plus de 18 ans habitant le foyer ;
- disposer de temps suffisant pour s'occuper des enfants ;
- ne pas avoir été retiré par l'ICBF d'un autre service.

Le processus de sélection de la *mère communautaire* est précisé. Celle-ci est sélectionnée par une équipe composée d'un fonctionnaire du centre zonal de l'ICBF (pédagogue, psychologue ou travailleur social) et d'un représentant de l'association de parents. Les étapes de sélection sont les suivantes :

- La candidate remplit un formulaire de candidature et le soumet au représentant de l'association, accompagné des certificats exigés. L'association soumet le formulaire à l'ICBF. Le dossier est étudié par le représentant de l'association et l'agent de l'ICBF. Les antécédents judiciaires de la candidate ainsi que de son groupe domestique sont vérifiés.
- Pour assurer la conformité du foyer familial, une visite du domicile de la candidate est réalisée par un technicien du centre zonal ICBF, qui émet son avis. Un entretien portant sur la situation sociale, familiale et personnelle de la candidate est mené par le Comité de direction de l'association, avec le soutien d'un fonctionnaire de l'ICBF. Une présélection des candidates est effectuée, suivie de la sélection définitive.

Les devoirs de la *mère communautaire* sont les suivantes :

- développer des activités de formation, de santé et de protection du groupe d'enfants sous sa responsabilité ;
- mettre en œuvre des activités de santé préventive ;
- développer des activités d'alimentation et de suivi de l'état nutritionnel des enfants ;
- mener des actions de sécurité et d'assainissement de l'environnement ;
- mener des actions d'organisation et de participation avec les parents des enfants ;

- appliquer les directives et les normes de l'ICBF pour la mise en œuvre du programme ;
- mettre en œuvre des activités pédagogiques et de développement psychosocial selon la proposition pédagogique de l'ICBF ;
- participer aux processus de formation formelle ou informelle mis en œuvre ou coordonnés par l'ICBF ;
- accepter les conditions d'admission au programme, sa continuité et son éventuelle fermeture ;
- rendre le matériel fourni par l'ICBF pour le développement du programme si elle cesse d'y participer.

Les causes de fermeture d'un *foyer communautaire* sont précisées à nouveau. Les nouveautés par rapport à la précédente législation sont les suivantes :

- la retraite, prévue à 65 ans ;
- le changement de résidence de l'agent éducatif ;
- l'implication d'un agent éducatif dans des scandales publics, des agressions physiques ou verbales d'autres *mères communautaires*, parents d'enfants, fonctionnaires, ou le fait d'avoir de mauvaises fréquentations affectant la prestation du service ;
- le manque d'enfants âgés de 0-5 ans dans le secteur.

Les causes de fermeture temporelle du foyer sont également précisées mais aucun nouveau critère n'est ajouté.

Les procédures pour l'ouverture et la fermeture d'un *foyer communautaire* sont précisées. Au sein de la modalité « traditionnelle » du programme, sera privilégié l'ouverture de *foyers multiples* et de *foyers d'entreprise*, ainsi que l'évolution de *foyers familiaux* vers d'autres modalités.

Un système d'information sur les *mères communautaires* est mis en place.

L'ICBF peut signer des contrats avec plusieurs types d'entités pour la gestion du programme :

- associations de parents d'enfants ;
- associations de parents d'enfants et de mères communautaires, à condition que le Comité de direction comporte 5 personnes dont 2 doivent être

obligatoirement des parents d'enfants et 3 peuvent être des *mères communautaires* ou également des parents d'enfants ; le poste de procureur est occupé par un parent ; les *mères communautaires* sont élues comme déléguées à l'Assemblée des parents par le comité de parents de chaque *foyer communautaire* ; l'association gère au maximum 25 foyers ; les postes de Président et de Trésorier sont occupés par un parent et par une *mère communautaire*, ce qui évite l'occupation simultanée de ces postes stratégiques par deux *mères communautaires* ; le Président et le Trésorier ne sont pas rééligibles pour la période immédiatement suivante ;

- coopératives ;
- organisations communautaires ;
- ONG ;
- caisses de compensations familiales ;
- universités ;
- organisations religieuses.

L'alimentation prévue pour un enfant dans le *foyer communautaire* et l'approche pédagogique que doit mettre en œuvre la *mère communautaire* sont décrites en détail. Une liste d'objets de cuisine et de fournitures pédagogiques est établie et mise à disposition de chaque *mère communautaire* lors de l'ouverture du *foyer communautaire*.

Résolution 4025 de 2011 par laquelle sont modifiés les paragraphes 4.4.4, 6.1 et 6.1.3 des directives techniques et administratives de toutes les modalités concernant les foyers communautaires

Les conditions de clôture d'un *foyer communautaire* sont modifiées : le fait que la *mère communautaire* atteint l'âge de 65 ans ne constitue plus une cause de fermeture.

Loi 1607 de 2013 par laquelle sont fixées des normes en matière rémunération

En 2013, le montant de la bourse attribuée aux *mères communautaires* équivaut au salaire minimum légal. En même temps, leur statut de salariées évoluera et sera progressivement consolidé par la loi ; toutefois, cela ne leur permettra pas d'obtenir un statut de fonctionnaires. Courant 2014, toutes les *mères communautaires* deviennent des « salariées ».