

JUIN 2011

**CARTOGRAPHIE ET ÉVALUATION DES SYSTÈMES DE
PROTECTION DE L'ENFANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST ET
CENTRALE**

RAPPORT D'ANALYSE SUR CINQ PAYS



Ce document a été rédigé pour le compte du Groupe régional de référence pour l'Afrique de l'Ouest et centrale, composé de Plan International, Save the Children International et l'UNICEF. Les opinions présentées dans ce document ne reflètent cependant pas nécessairement celles de ces organisations.

CHILD Frontiers Ltd

Suite A 15/F | Hillier Commercial Building
65-67 Bonham Strand East
Sheung Wan, Hong Kong

Child Frontier est une société enregistrée (N° 1275515)



Résumé

Ce document présente les conclusions et perspectives générées par la cartographie et l'évaluation des systèmes nationaux de protection de l'enfance dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest, à savoir : la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Niger, le Sénégal et la Sierra Leone¹. Le processus de recherche a commencé en juillet 2009 et s'est achevé en janvier 2011. L'objectif de la recherche à l'échelle nationale était de fournir aux acteurs nationaux un profil de leur système et une évaluation initiale de sa justesse contextuelle et de sa pertinence pour les populations qu'il sert. La nécessité de mener cette recherche découlait de la reconnaissance du fait que les perspectives africaines, et le rôle important joué par les communautés, n'avaient pas été totalement intégrés au dialogue mondial en cours sur les systèmes nationaux de protection de l'enfance.

Lors de l'examen de l'état des systèmes de protection de l'enfance dans les cinq pays d'Afrique de l'Ouest sélectionnés, les chercheurs se sont posés les questions suivantes :

- Quelles sont les composantes du système de protection de l'enfance formel et informel en place et comment fonctionnent-elles ?
- Comment les enfants et les familles bénéficient-ils du système de protection de l'enfance ?
- Le système de protection de l'enfance actuel est-il approprié au contexte local ? Est-il pertinent et pérenne ?

Aperçu général des systèmes nationaux de protection de l'enfance en Afrique de l'Ouest

Les systèmes de protection de l'enfance dans les cinq pays sélectionnés sont des adaptations de modèles européens adoptés bien avant l'indépendance de chacun de ces pays. Chacun d'entre eux a modifié les modèles coloniaux dont il a hérité au cours des dernières décennies, et en est à un stade différent d'adaptation de son système à son contexte national contemporain. Néanmoins, les systèmes semblent largement continuer à refléter des priorités externes plutôt que les croyances, valeurs et approches relatives à la protection de l'enfance communément partagées par la population de chaque pays.

Selon les cartographies et les évaluations réalisées dans les cinq pays, il semblerait qu'il existe une déconnexion significative entre les systèmes formels et les croyances et pratiques des communautés quant aux façons de protéger les enfants. Bien que les populations locales perçoivent le bien-être des enfants comme étant fondamentalement enraciné dans le contexte familial et communautaire, les approches des systèmes formels reposent dans une large mesure sur des concepts de droits individuels, déployant fréquemment des programmes et des services visant à toucher chaque enfant de manière individuel selon des catégories prédéterminées plutôt que des familles ou des communautés.

Les cartographies et évaluations réalisées dans les cinq pays indiquent que les enfants et familles accèdent rarement aux services de protection de l'enfance formels mis à leur

¹ L'initiative a été conçue en vue d'inclure plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et centrale ; toutefois, les pays ayant finalement participé au processus de recherche se sont tous avérés être en Afrique de l'Ouest.

disposition. Bien que la méthodologie de recherche communautaire employée dans le cadre des cartographies et évaluations nationales n'était pas représentative (pour le pays entier), mais simplement suggestive, il est apparu que ces populations continuaient à avoir recours à des pratiques endogènes pour gérer leurs préoccupations en matière de protection et de bien-être de l'enfant et de la famille, et que l'harmonie et le consensus communautaires prévalaient sur les droits individuels des enfants.

Les principaux facteurs contribuant au faible accès aux services étaient les suivants : l'incompatibilité entre le modèle de fourniture de services et les pratiques communautaires (dans de nombreux cas, les communautés ont exprimé une méfiance ou de la suspicion à l'égard des prestataires de services publics), une portée des services limitée, un accès physique aux services limité pour les membres de la communauté, ainsi qu'un manque de connaissances quant aux services fournis.

Analyse des composantes des systèmes de protection de l'enfance formels

L'analyse des composantes des systèmes nationaux de protection de l'enfance formels dans les cinq pays met en évidence les tendances suivantes :

Les **cadres juridiques** de chaque pays reflètent encore largement leurs origines coloniales. Des lacunes subsistent aux niveaux politiques les plus élevés en termes de cadre global définissant la relation que l'État entretient avec les familles et les communautés et les raisons de l'action publique dans le domaine de la protection de l'enfance.

Les modèles français et britanniques diffèrent de manière significative. Dans les trois anciennes colonies françaises (Côte d'Ivoire, Niger et Sénégal), le modèle reflète une vision de l'État fournissant une large gamme de services sociaux orientés vers les familles et les enfants, qui traitent des problèmes à mesure qu'ils se produisent, tandis que dans les deux anciennes colonies britanniques (Ghana et Sierra Leone), la responsabilité de l'État en termes d'interventions protectrices se limite aux situations dans lesquelles un enfant a subi ou court le risque de subir un préjudice significatif.

Le droit coutumier est intégré à certains cadres juridiques nationaux de manière limitée. Dans certains pays, l'incorporation du droit coutumier aux cadres juridiques est un domaine dans lequel il existe une intégration plus importante entre les composantes formelles et les composantes moins formelles du système de protection de l'enfance. Les stratégies de protection de l'enfance que ces pays ouest-africains ont élaborées sont organisées en fonction de catégories spécifiques d'enfants et de types de sévices. Cette approche est marquée par l'accent mis sur des initiatives en faveur de catégories spécifiques d'enfants qui reflètent largement les tendances des bailleurs internationaux, tels que les orphelins et autres enfants rendus vulnérables par le VIH ou le Sida, les enfants victimes de la traite, les enfants des rues et les victimes de la violence basée sur le genre. Ces initiatives se recoupent et se répètent souvent, et leur nature isolée, catégorisante, peut entraîner une concurrence entre les organisations en charge de la protection de l'enfance et une fourniture de services fragmentée.

La **fourniture de services** se concentre largement dans les zones urbaines ; même dans les meilleurs cas, comme en Côte d'Ivoire et au Ghana, les services touchent moins de la moitié des plus petites unités administratives. Dans la plupart des pays, les services proposés tendent à pencher lourdement en faveur de l'intervention de réponse plutôt que de

la prévention. Les types de services proposés sont spécifiques à des groupes d'enfants définis par l'approche catégorisante et sont fréquemment considérés comme non pertinents par les familles et les communautés consultées.

La coordination **a été jugée dans les cinq pays comme étant une composante problématique des systèmes nationaux de protection de l'enfance**. Chacun des cinq pays dispose de plusieurs mécanismes de coordination traitant directement ou indirectement de la protection de l'enfance, et pourtant, aucun d'eux ne semble disposer d'une coordination stratégique efficace.

Au niveau décentralisé et en dépit de défis communs, des modèles intéressants de fourniture de services intégrés commencent cependant à émerger. Ainsi, au Niger, des Comités locaux présidés par des juges réunissent une diversité de prestataires de services publics multisectoriels avec des leaders locaux et des membres de la société civile afin de déterminer la meilleure voie à suivre pour les enfants entrant en contact avec le système judiciaire.

Les **ressources financières** soulèvent de nombreuses questions. D'après les informations reçues de trois des cinq pays, aucun d'entre eux n'alloue plus d'un pour cent de son budget national à la protection de l'enfance, et dans un cas, l'allocation est significativement inférieure. Les budgets consacrés à la protection de l'enfance et à la protection sociale sont extrêmement faibles par rapport à ceux alloués à d'autres secteurs sociaux. La plupart des pays dépendent toujours considérablement des bailleurs pour financer leurs secteurs de protection de l'enfance. Aucun des pays analysés ne semble disposer d'une tradition d'estimation du coût des activités de protection de l'enfance qui permettrait de bien appréhender les coûts de la fourniture de services et de l'administration.

Les pays bénéficiant d'une santé économique plus solide ont montré une capacité à développer une infrastructure importante pour les systèmes de protection de l'enfance ; le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal sont en mesure de soutenir davantage de structures de fourniture de services et de ressources humaines que les pays à faible revenu qui ont été analysés.

Dans certains pays, tels que la Côte d'Ivoire et la Sierra Leone, l'allocation réelle de fonds représente cependant également une fraction du budget approuvé. Cette réalité illustre d'une part une capacité administrative limitée ne permettant pas de dépenser l'intégralité du budget et, d'autre part, les problèmes que les services sociaux rencontrent pour fonctionner dans le cadre des règles de budgétisation d'une bureaucratie centralisée.

Les **ressources humaines disponibles au sein des systèmes sont assez limitées, mais varient beaucoup d'un pays à l'autre**. Les pays à revenu faible à intermédiaire sont en mesure d'allouer davantage de ressources financières en faveur de leur main-d'œuvre dédiée à la protection de l'enfance que les pays à faible revenu, même lorsque les parts budgétaires sont similaires. Ce faisant, ils sont en mesure de s'assurer qu'un nombre beaucoup plus important de travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance sont disponibles pour se charger de la fourniture de services. Tandis que la main-d'œuvre en charge de l'aide sociale de la Côte d'Ivoire compte près de 700 travailleurs sociaux, au Niger, moins de 100 fonctionnaires travaillent exclusivement pour la protection de l'enfance et l'aide à la famille. La répartition de ces travailleurs sur le territoire national demeure une

préoccupation, car dans tous les pays de cette étude, la majorité d'entre eux est concentrée dans les zones urbaines. Dans tous les pays, le nombre de travailleurs œuvrant pour la protection et le bien-être de l'enfant est bien moins important que le nombre nécessaire pour relever les défis sociaux rencontrés.

On note un recours significatif à des bénévoles, à la fois dans les sphères gouvernementales et non gouvernementales, ce qui pose des questions de durabilité, de qualité et de redevabilité.

Les opportunités et structures de renforcement des capacités des travailleurs sociaux présentent des scénarios différents selon les pays. Trois pays (la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal) disposent d'écoles de formation en action sociale ; la formation en action sociale au Niger se trouve au sein de l'école nationale de santé publique et propose peu de formations relatives aux enfants ou aux familles, et le nouveau centre de formation national de la Sierra Leone n'a rouvert que récemment. Il semblerait que les écoles d'action sociale soient généralistes et ne fournissent pas de manière cohérente une spécialisation ou une formation solide liée au travail dans le domaine des difficultés familiales et des problèmes de protection de l'enfance de manière culturellement appropriée. Ces écoles sont fréquentées par des travailleurs sociaux au long cours qui ont adapté leur enseignement à la pratique de leur contexte national spécifique, mais ce travail ne s'est pas encore traduit en cours d'action sociale adaptés.

Pratiques et croyances communautaires endogènes

Parmi les membres des communautés participant au processus d'étude de ce document, les pratiques communautaires endogènes sont leur principale référence lorsqu'ils répondent à des problèmes de protection de l'enfance. Ces pratiques semblent être quasiment les seules utilisées par d'importants segments de la population dans les cinq pays.

Les diverses consultations communautaires ont révélé que les familles dans les cinq pays tendaient à répondre aux défis de protection de l'enfance par des modèles de comportement similaires qui dépassent souvent le cadre de la famille, et impliquent des réseaux familiaux plus vastes et des processus communautaires. Le modèle d'intervention utilisé dans les cinq pays implique la famille, la famille élargie, les voisins, les anciens de la communauté, les chefs ; et enfin, , des acteurs de la protection de l'enfance formelle travaillant pour des prestataires de services publics et non publics (souvent limités à la police et/ou aux services de santé), lorsque des services formels sont disponibles et qu'il est jugé approprié d'y faire appel.

Défis

Un défi fondamental auquel sont confrontés les acteurs de la protection de l'enfance dans les cinq pays est la déconnexion apparente entre le système de protection de l'enfance formel et la réalité des populations du pays. L'analyse a mis en évidence quatre facteurs contribuant à ce défi fondamental :

- La prépondérance des politiques, stratégies et programmes descendants se traduisant par des services ciblant des groupes d'enfants spécifiques, avec un agenda et des priorités largement influencés par l'extérieur.

- L'absence de synergie et de coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance.
- Une collaboration transsectorielle limitée avec les systèmes associés, notamment, la santé, l'éducation, le travail et les initiatives de réduction de la pauvreté. Aucune preuve de liens stratégiques solides avec les systèmes associés au niveau sectoriel n'a été identifiée dans les cinq pays.
- Des contraintes en termes de ressources humaines et financières.

La marche à suivre pour renforcer les systèmes en Afrique de l'Ouest.

Des choix fondamentaux quant à l'avenir des systèmes de protection de l'enfance dans ces pays doivent être faits afin que les efforts de renforcement des systèmes persistent. Ces décisions doivent être fondées sur des priorités nationales relatives à la protection de l'enfance et pertinentes pour les communautés locales et la situation nationale.

Les principaux points d'entrée pour le renforcement et la transformation des systèmes nationaux de protection de l'enfance en Afrique de l'Ouest incluent diverses initiatives ayant un poids politique et économique, notamment des programmes en faveur des orphelins et autres enfants vulnérables, des initiatives de protection sociale et des processus de réforme judiciaire. D'autres initiatives voyant le jour sont liées au renforcement de composantes individuelles des systèmes nationaux, telles que le développement d'une main-d'œuvre en charge de l'action sociale et la fourniture de services intégrée au niveau décentralisé.

Bien que les acteurs de la protection de l'enfance puissent choisir de travailler sur des aspects individuels du système, ces efforts n'auront des répercussions sur les systèmes que si certaines conditions sont respectées :

- Les interventions affectant des composantes individuelles du système sont planifiées avec une compréhension claire et plus générale de leur positionnement et fonction au sein du système et de leur interconnexion avec les autres parties du système.
- Les processus prennent en compte les questions de pertinence et de compatibilité et visent à combler les lacunes qui existent entre les divers moteurs de l'agenda du système national de protection de l'enfance.

En d'autres termes, les efforts visant à renforcer les composantes individuelles doivent contribuer à une vision communément partagée du champ, du contour et du rôle du système national de protection de l'enfance. L'établissement d'une vision commune destinée à renforcer ou à transformer les systèmes nationaux de protection de l'enfance nécessitera un important travail de consultation et de réflexion.

Les acteurs pilotant la réforme politique, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'autres protagonistes, devront s'engager dans un vaste processus consultatif afin de générer un consensus sur les valeurs de base du système national, son champ et les rôles et responsabilités des divers acteurs dans son fonctionnement. Ils devront explorer les pratiques communautaires endogènes visant à protéger les enfants et renforcer les familles, et envisager la façon dont les pratiques positives pourraient être incorporées au système de protection de l'enfance tout en identifiant les pratiques traditionnelles nuisibles.

Sommaire

Résumé	iii
Acronymes et abréviations	ix
Termes et concepts	x
1. Introduction	1
2. Profil des systèmes nationaux de protection de l'enfance en Afrique de l'Ouest	5
2.1. Origine des systèmes de protection de l'enfance et influence des modèles coloniaux sur les cadres nationaux	5
2.2. Paramètres actuels de ces systèmes	8
2.3. Présentation générale des caractéristiques des composantes du système formel	11
2.4. Présentation générale des perceptions et pratiques communautaires	30
3. Défis et opportunités du système :	36
Compatibilité, pertinence, ressources et efficacité	
3.1. Défis	36
3.2. Opportunités	43
4. La marche à suivre pour renforcer les systèmes en Afrique de l'Ouest	46
Références	53
Annexe : Tableau des caractéristiques de chaque système de protection de l'enfance dans les cinq pays	54

Acronymes et abréviations

CADBE	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
AEMO	Action éducative en milieu ouvert (Sénégal)
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
CAPE	Cellule d'appui à la Protection de l'enfance (Sénégal)
CPPE	Centre de Protection de la petite enfance (Côte d'Ivoire)
CIDE/CNUDE	Convention internationale relative aux droits de l'Enfant
DESPS	Direction de l'Éducation surveillée et de la Protection sociale (Sénégal)
DOVVSU	Unité de lutte contre la violence conjugale et de soutien aux victimes (Ghana)
ENSP	Enseignement supérieur en action sociale à l'école de santé publique (Niger)
PIB	Produit intérieur brut
VIH	Virus d'immunodéficience
LEAP	Renforcement des moyens de subsistance contre la pauvreté
MASSN	Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (Sénégal)
MFGFPE	Ministère de la Famille, des Groupements féminins et de la Protection de l'enfance (Sénégal)
MESW	Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (Ghana)
MPPFPE	Ministère de la Population, de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant (Niger)
MSWGCA	Ministère du Bien-être social, de l'Égalité de genre et des Affaires de l'enfance (Sierra Leone)
MWAC	Ministère de la Femme et de l'Enfant
OEV	Orphelins et autres enfants vulnérables
PARRER	Partenariat pour le retrait et la réinsertion des enfants des rues (Sénégal)
PPP	Parité du pouvoir d'achat
RRPE	Réseaux régionaux de la protection de l'Enfant (Niger)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
SEJUP	Services éducatifs, préventifs et judiciaires (Niger)
SWD	Direction de l'aide sociale (Sierra Leone)

Termes et concepts

Enfant : Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, les enfants désignent toutes les personnes âgées de moins de 18 ans.

Famille : Le terme « famille » est employé comme un terme générique pour désigner toutes les personnes appartenant au cercle affectif d'un enfant. Ce cercle affectif varie en fonction de la culture et des circonstances ; l'emploi du terme « famille » reconnaît donc que dans de nombreuses sociétés, l'environnement affectif d'un enfant dépasse le cadre de la famille immédiate pour inclure la famille élargie. Le terme reconnaît également que dans certaines circonstances, des enfants sont les aidants principaux². Il convient cependant de préciser que les membres de la communauté ou les prestataires de services qui ne fournissent pas une prise en charge émotionnelle, physique et psychologique quotidienne aux enfants ne font pas partie de la famille.

Système de bien-être social : Le bien-être social désigne un sentiment de bien-être observé lorsque les problèmes sociaux sont gérés, les besoins humains satisfaits et les opportunités sociales maximisées. Un système de bien-être social est l'organisation de services visant à favoriser celui-ci. Les facteurs caractéristiques d'un système de bien-être social en faveur des enfants et des familles sont les objectifs particuliers de promotion du bien-être et de protection des enfants et renforcent la capacité des familles et des communautés à assumer leurs responsabilités³.

Système d'aide sociale en faveur de l'enfant et de la famille : Le système d'aide sociale en faveur de l'enfant et de la famille désigne les aspects du système d'assistance sociale (ou de protection sociale le cas échéant) qui visent à favoriser le bien-être et la protection des enfants, tout en renforçant la capacité des familles et communautés à assumer leurs responsabilités.

Justice pour les enfants : Conformément à l'Approche commune des Nations Unies en matière de justice pour mineurs, l'objectif de l'approche de la justice pour les enfants est de veiller à ce que ces derniers soient mieux servis et protégés par les systèmes judiciaires. Cette approche vise en particulier à garantir une application totale des normes et règles internationales pour tous les enfants qui entrent en contact avec un système judiciaire, que ce soit en tant que victimes, témoins ou auteurs présumés d'une infraction ou pour d'autres raisons, dès lors qu'une intervention judiciaire est nécessaire, par exemple en ce qui concerne leur prise en charge, le droit de garde ou leur protection⁴. Un système judiciaire se compose à la fois (i) des institutions judiciaires et d'application de la loi publiques, notamment l'appareil judiciaire (pénal et civil), les ministères de la Justice et de l'Intérieur, les forces de l'ordre, les établissements pénitentiaires, les services d'enquêtes et de poursuites pénales et (ii) les mécanismes de justice non publics,

² Krueger et Delaney (2008) « An Overview of the Role of a Social Welfare System for Child Protection and Promoting Children's Well-Being », in UNICEF (2008) « *East Asia and the Pacific Region Child Protection Strategy: Toolkit* », Bangkok : Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique de l'UNICEF.

³ Tel que défini par Krueger & Delaney (2008).

⁴ La justice pour les enfants dépasse le cadre de la justice pour mineurs – travail avec des enfants ayant maille à partir avec la loi – pour inclure tous les enfants impliqués dans un système judiciaire, quelle qu'en soit la raison (victimes, témoins, prise en charge, droit de garde, auteurs présumés d'une infraction, etc.). Child Frontiers note que l'emploi du terme « victime » par opposition à « survivant » pose parfois problème. Cependant, dans le contexte régional, où le terme de « survivant » peut engendrer une certaine confusion, en particulier en français, Child Frontiers a décidé de ne pas utiliser le mot « survivant » dans ce document, mais plutôt de ne pas uniquement utiliser le mot « victime » mais aussi « enfant qui a subi des sévices, de la négligences, de la violence, une exploitation ». Child Frontiers note que l'emploi de ces termes ne vise en aucune façon à réduire ou à minimiser la résilience des enfants et de leurs familles.

c.à.d. toute une palette de mécanismes traditionnels, coutumiers, religieux et informels qui traitent les litiges au niveau de la communauté⁵.

Protection de l'enfance : La protection de l'enfance s'efforce de prévenir, quel que soit le contexte, les sévices, la négligence, la violence et l'exploitation que subissent les enfants, d'y répondre et de les éliminer. Il s'agit souvent d'une unité spécialisée de la police et du secteur des services mais qui, par nécessité, travaille en étroite collaboration avec d'autres secteurs, auxquels elle est parfois intégrée⁶.

Système de protection de l'enfance : Aux fins de ce document (et des travaux de recherche menés dans les cinq pays), un système de protection de l'enfance désigne un ensemble de lois, politiques, réglementations et services nécessaires dans tous les secteurs sociaux, en particulier l'aide sociale, l'éducation, la santé, la sécurité et la justice, et les groupes communautaires et confessionnels et autres prestataires de services privés. Il fait partie de la protection sociale, mais s'étend également au-delà. Conformément au Cadre de protection de l'enfance en Afrique de l'Ouest et centrale de l'UNICEF, les principaux secteurs du système de protection de l'enfance sont l'aide sociale en faveur de l'enfant et de la famille et la justice pour les enfants, tandis que les secteurs associés incluent l'éducation, la santé et le travail.

Services de prévention : Des services incluant le développement des connaissances et compétences et le renforcement de la capacité globale de la communauté à protéger et à s'occuper des enfants. Ils incluent également les services ciblant les familles et les enfants qui rencontrent des difficultés en vue de changer leurs situations avant qu'elles ne nuisent à l'enfant.

Services d'intervention : Les interventions en matière de protection de l'enfance répondent à des circonstances dans lesquelles un enfant court le risque d'être blessé ou a été abusé, négligé, abandonné, exploité, ou est privé d'une prise en charge familiale appropriée. Ces services visent à réduire la probabilité que le danger ne se reproduise et à rétablir le bien-être de l'enfant.

Système formel : Désigne les organisations gouvernementales, internationales et les ONG locales (y compris les organisations communautaires et confessionnelles) participant à la protection de l'enfance, et reconnues ou approuvées par le gouvernement qui les supervise et les réglemente. Certains groupes, tels que celui des chefs traditionnels, jouent des rôles clairs tant au sein du système formel qu'informel.

Système informel : Désigne les initiatives de protection de l'enfance entreprises par les familles, les communautés et les enfants. Dans ce document, bon nombre des initiatives informelles sont désignées par l'expression « pratiques communautaires endogènes ».

Les systèmes formel et informel doivent être considérés comme les deux extrémités d'un même ensemble et il est probable que des éléments soient communs aux deux. Ce document met en avant les lacunes qu'ils présentent et les liens qui existent entre les deux.

⁵ Voir *l'Approche commune des Nations Unies en matière de justice pour enfants* (2008).

⁶ Pour consulter des définitions spécifiques à une agence, veuillez vous référer à UNICEF :

http://www.unicef.org/protection/files/What_is_Child_Protection.pdf

Save the Children Alliance: http://www.savethechildren.net/alliance/what_we_do/child_protection/

1. Introduction

Depuis quelques années, un consensus se dégage au sein de la communauté internationale de protection de l'enfance quant à la nécessité d'adopter de nouvelles approches plus efficaces pour protéger les enfants. Les méthodes traditionnelles étaient généralement spécifiques à un problème, ciblant certains groupes d'enfants ou certaines formes de sévices, négligences, violences ou exploitation. Elles étaient également toutes largement réactives, se concentrant sur la prise en charge et le soutien fournis aux enfants uniquement *après* qu'ils aient été devenus des victimes.

Les protagonistes de la protection de l'enfance acceptent maintenant la nécessité de se tourner vers une approche systémique. Ceci permettra d'écarter le champ de la protection de l'enfance des projets à petite échelle et isolés pour se rapprocher d'un modèle considérant l'enfant et la famille sur le long terme et dans une perspective globale, et portant spécifiquement l'attention sur la prévention. L'approche systémique s'appuie sur la nécessité d'un ensemble complet, adapté et bien organisé de mesures visant à prévenir et atténuer l'incidence des violations tout en utilisant le plus efficacement possible des ressources limitées. Elle reconnaît également son rôle dans le soutien du développement social et économique, et place donc le système de protection de l'enfance dans le cadre de l'agenda de développement national.

Bien que le nouveau discours international témoigne d'une réflexion approfondie sur les « systèmes », aucune perspective africaine n'a encore été intégrée au dialogue mondial. Les modèles anglo-saxons et européens dominent l'essentiel de la littérature actuelle sur les systèmes ; à ce jour, très peu d'études sur les systèmes de protection de l'enfance ont été réalisées dans des pays africains.

De plus, la majeure partie de la littérature existante sur la protection de l'enfance en Afrique tend à se concentrer sur les aspects négatifs des pratiques et traditions culturelles se rapportant à la protection de l'enfance. Peu d'informations sont disponibles sur les définitions locales de la protection de l'enfance, les pratiques culturelles positives et les mécanismes de protection. En outre, bien qu'une partie de la littérature consacrée aux systèmes traite de l'allocation des ressources à la protection de l'enfance, à ce jour, celle-ci n'a toujours pas incorporé l'analyse des systèmes qui ne disposent que de ressources publiques disponibles très limitées en faveur de la protection de l'enfance, comme c'est le cas, à des degrés divers dans de nombreux contextes africains.

Au niveau international, les différentes approches visant à protéger les enfants et à aider les familles ont évolué au fil du temps et sont enracinées dans des traditions et des contextes socio-politico-culturels particuliers. En revanche, les systèmes africains de protection de l'enfance trouvent souvent leur origine dans des approches et modèles coloniaux importés qui ont pu inclure ou non des pratiques culturellement plus appropriées et des valeurs locales. En conséquence, de nombreuses structures nationales de protection de l'enfance dans les pays africains ont développé des programmes isolés et organisés du sommet vers la base, qui ne prennent en considération que ce dont les communautés manquent et sont dans l'incapacité de s'appuyer sur les pratiques communautaires positives qui favorisent le bien-être de l'enfant. Ces pratiques et croyances familiales et communautaires positives

constituent des composantes essentielles d'une approche systémique et doivent donc être comprises afin de développer des approches de la protection des enfants plus efficaces.

En 2009, Plan International, Save the Children International et l'UNICEF se sont réunis afin de cartographier, d'évaluer et d'analyser les systèmes de protection de l'enfance dans cinq pays : la Côte d'Ivoire⁷, le Ghana, le Niger, le Sénégal et la Sierra Leone⁸. Cette initiative était motivée par la nécessité de développer des cadres conceptuels pour le travail systémique spécifique à l'Afrique. L'objectif de l'exercice était de fournir aux acteurs nationaux un profil du système en place et une évaluation initiale de sa fonctionnalité, son efficacité et son opportunité contextuelle. Ce groupe régional d'organisations était particulièrement intéressé par l'étude des questions de compatibilité (dans quelle mesure les systèmes nationaux de protection de l'enfance « s'adaptent-ils » aux croyances et pratiques au niveau communautaire), d'accès (quel est l'accès des enfants et des familles aux services et quels sont les principaux facteurs limitant leur capacité ou leur intérêt à y accéder) et d'efficacité (déterminer si les ressources limitées étaient allouées d'une manière durable, maximisant l'impact).

Les questions de recherche suivantes ont guidé les exercices de cartographie et d'analyse :

- Quelles sont les composantes du système de protection de l'enfance formel et informel en place et comment fonctionnent-elles ?
- Comment les enfants et les familles bénéficient-ils du système de protection de l'enfance ?
- Le système de protection de l'enfance actuel est-il approprié au contexte local et est-il pertinent et pérenne ?

La méthodologie des processus de cartographie et d'évaluation englobait une double approche : d'un côté, elle recherchait une vue générale des diverses composantes du système de protection de l'enfance et de leurs interactions. Cette partie de la cartographie et de l'évaluation était représentative de chaque pays et fournissait une image complète des composantes existantes de chaque système national de protection de l'enfance, notamment les principes et approches fondateurs, les cadres juridiques, politiques et stratégiques, le raisonnement informant le fonctionnement du système, les ressources et services disponibles ainsi que leur répartition, les efforts de coordination, les mécanismes de collecte des données, de planification et d'évaluation des données et l'interaction des divers acteurs et décideurs. De plus, un certain nombre de responsables de programmes de la protection de l'enfance issus du gouvernement, de la société civile et d'organisations internationales ont complété un sondage en ligne sur leur travail et divers aspects du système de protection de l'enfance.

D'un autre côté, la recherche a tenté d'appréhender le fonctionnement des systèmes de protection de l'enfance « sur le terrain ». Afin d'avoir une idée de la façon dont la théorie fonctionnait dans la réalité et d'évaluer ce que les locaux pensaient réellement des priorités en termes de protection de l'enfance, quatre à six communautés ont été sélectionnées dans chaque pays en vue d'une consultation de groupe, impliquant cinq à six personnes (hommes, femmes, adolescents et adolescentes) ; de plus, des entretiens ont été réalisés

⁷ Le processus de recherche en Côte d'Ivoire s'est achevé en avril 2010, les conclusions reflètent donc une situation d'avant-crise, et l'on ne sait pas quel impact les derniers événements dans le pays et l'aide humanitaire ont eu sur le système.

⁸ Le processus de recherche a débuté en juillet 2009 et s'est achevé en janvier 2011.

avec des travailleurs de première ligne de la protection de l'enfance, des chefs traditionnels et religieux, des membres d'un comité de protection ou d'aide sociale et des associations de femmes. En Côte d'Ivoire et en Sierra Leone, des membres du personnel de l'aide sociale régional et du district ont également été interrogés.

Les discussions portaient sur les opinions quant au fonctionnement réel et/ou perçu du système national de protection de l'enfance dans des communautés données et la façon dont ce système interagissait avec les clients (familles et enfants), ainsi que sur les croyances et perceptions relatives à la protection et au bien-être de l'enfant. Cette dimension de l'étude a également mis en évidence les pratiques de prise en charge communautaires et les mécanismes d'intervention pour les cas de sévices, négligence, exploitation et violence infligés aux enfants.

D'après les entretiens et les discussions, un vaste ensemble d'idées s'est dégagé. Ces informations ont permis de façonner des hypothèses, suggestions et « idées » fortes quant à certains problèmes. Il a ensuite été conseillé aux protagonistes du système national d'explorer ces idées à l'échelle nationale ou de les valider par une étude supplémentaire ou par le biais d'un processus de consultation. Bien que les discussions qui se sont tenues au niveau communautaire n'aient été représentatives sur le plan national, elles ont servi d'exemples d'étude de cas visant à soulever des questions en vue d'une étude supplémentaire.

La double approche reflète l'accent mis sur l'examen des interactions entre les composantes formelles du système national de protection de l'enfance et les perceptions et pratiques locales de la protection de l'enfance. En examinant l'interaction entre ces diverses composantes, l'étude souhaitait étudier minutieusement la mesure dans laquelle les composantes plus formelles du système étaient ou non compatibles ; elle visait également à comprendre les circonstances dans lesquelles les enfants et les familles avaient accès aux services mis à leur disposition et, en cas d'absence d'accès, les principales raisons l'expliquant. L'approche a également permis une étude des hypothèses permettant de déterminer pourquoi certains aspects du système fonctionnaient ou non comme prévu. Les deux éléments nécessitaient parfois différents types d'outils de recherche et, de même, différents types d'informateurs, de stratégies de ciblage, de méthodes de collecte des données, de formes d'analyses (le manuel de la recherche peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [*WCA Research Manual.pdf*](#)).

Le champ de l'étude dans les pays ayant participé à la première phase (Côte d'Ivoire et Sierra Leone) était différent de celui utilisé dans les pays ayant participé à la deuxième phase (Ghana, Niger et Sénégal). Au cours de la première phase, l'analyse n'a couvert que le système d'aide sociale en faveur de l'enfant et de la famille, tandis que dans la deuxième phase, le champ a été étendu afin d'y inclure le système de la justice pour les enfants⁹. Les deux phases de l'étude se sont intéressées aux principales composantes des systèmes associés (essentiellement l'éducation, la santé, le travail et la protection sociale) dans la mesure où ils étaient explicitement liés aux systèmes fondamentaux de la protection de l'enfance. L'étude indiquant que peu de liens de la sorte avaient été officiellement établis, à quelques exceptions remarquables près soulignées dans le document, l'analyse ne fournit

⁹ La première phase de l'étude a également examiné les systèmes judiciaires dans la mesure où ils se rapportaient aux enfants victimes de sévices ; la deuxième phase s'est cependant intéressée de manière plus détaillée aux composantes du système de la justice pour les enfants et a pris en compte les enfants en conflit avec la loi.

qu'une formulation limitée des rôles que ces systèmes associés jouent dans les systèmes fondamentaux de protection que sont l'aide sociale en faveur de l'enfant et de la famille et la justice pour les enfants.

L'objectif de l'analyse multi-pays, qui réunit les conclusions émanant des cinq études, est double :

- documenter et décrire les caractéristiques de chaque système national de protection de l'enfance dans les cinq pays d'Afrique de l'Ouest sélectionnés et identifier les points communs, les tendances, les atouts et les lacunes.
- souligner les défis en termes de développement du système national de protection de l'enfance ainsi que les opportunités et les étapes suivantes pour ceux qui souhaitent catalyser une réforme.

2. Profil des systèmes nationaux de protection de l'enfance en Afrique de l'Ouest

2.1. Les origines des systèmes de protection de l'enfance et l'influence des modèles coloniaux sur les cadres nationaux

Les cinq systèmes de protection de l'enfance analysés sont directement tirés des modèles français ou britanniques imposés avant l'indépendance de chaque pays, mais qui ont subsisté par la suite en dépit d'adaptations au fil des ans¹⁰. Au niveau le plus élevé, la Constitution de chaque pays codifie la famille comme étant l'unité sociétale fondamentale et attribue à l'État la responsabilité de s'assurer que les familles peuvent assumer leurs devoirs en termes d'éducation de leurs enfants. Cette relation entre la famille et l'État s'exprime différemment selon le pays, mais tel que discuté dans la prochaine section, la centralité de la famille n'est pas correctement expliquée dans les plans et programmes opérationnels.

Les modèles français et britanniques diffèrent de manière significative. Dans les trois anciennes colonies françaises (Côte d'Ivoire, Niger et Sénégal), le modèle reflète une vision de l'État comme fournissant une large gamme de services sociaux visant à aider les familles et les enfants en traitant d'un éventail tout aussi vaste de problèmes à mesure qu'ils se produisent. Ce modèle place le gouvernement dans une position de système centralisé directement impliqué dans la fourniture de services plutôt que comme un organisme de contrôle de la fourniture de services. Dans les deux anciennes colonies britanniques (Ghana et Sierra Leone), la responsabilité de l'État en matière d'interventions de protection se limite aux situations dans lesquelles un enfant a subi un mal significatif ou court le risque d'en subir un. Le centre d'attention des interventions porte sur l'enfant individuel plutôt que sur la famille¹¹.

Les systèmes de protection de l'enfance dans les cinq pays, qui sont donc fondés sur des systèmes européens, ne reflètent pas nécessairement les croyances et valeurs communément partagées quant aux problèmes et approches de protection de l'enfance ou quant à la relation appropriée entre la famille, la communauté, la société et l'État. De plus, ils partent de typologies émanant d'États providence dans lesquels les gouvernements nationaux disposent de ressources relativement importantes et avec lesquelles il leur est possible de développer et mettre en œuvre leurs services, une réalité qui n'existe pas dans la plupart des pays de la région d'Afrique de l'Ouest. Sur les cinq pays analysés, le Niger et la Sierra Leone sont tous les deux des pays à faible revenu. La Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal sont passés du statut de pays à faible revenu à pays à revenu faible-intermédiaire (bien que le Ghana n'ait effectué cette transition que très récemment et que la Côte d'Ivoire recule vers la catégorie à faible revenu depuis plusieurs années).

¹⁰ Le seul pays faisant exception à cette règle est le Niger, car l'administration coloniale française n'avait pas inclus la structure ministérielle en charge de l'aide sociale. Mais même au Niger, le cadre juridique des interventions d'aide sociale et de justice remonte pour l'essentiel aux codes civil et pénal imposés au cours de la période coloniale. L'exception à cette tendance au Niger concerne le cadre de la justice pour mineurs, qui a été révisé au début des années 2000 dans le cadre du programme de l'Union Européenne visant à renforcer le secteur judiciaire et qui a introduit, du point de vue de la justice pour mineurs, une approche plus réformatrice et moins punitive de la justice pour mineurs.

¹¹ Pour une discussion comparative intéressante sur la façon dont ces modèles fonctionnent actuellement en Grande-Bretagne et en France, voir Lucock, Barry, « Child Protection in France and England – Authority, legalism and social work practice », dans *Child and Family Law Quarterly*, vol. 8, n°4 (1996) : 297–312.

En dépit de l'importation de ces modèles, le mode opératoire de la plupart des gouvernements des pays d'Afrique de l'Ouest consiste rarement à intervenir dans la vie familiale. Les pays anglophones, conformément à leur centre d'attention porté sur les droits individuels, ont promulgué des lois traitant des droits des enfants avec une reconnaissance formelle de l'importance de la cellule familiale. La Sierra Leone a élaboré une Politique nationale relative au Bien-être de l'enfant en 2006 et une loi détaillée sur les droits de l'Enfant en 2007 ; le Ghana a voté sa loi sur les enfants en 1998.

À titre de comparaison et parmi les pays francophones, seul le Niger et, dans une certaine mesure, le Sénégal, ont introduit une réforme de leurs cadres législatifs nationaux dans le domaine de la justice pour mineurs¹². À cette exception près, aucun des pays francophones n'a introduit de vaste réforme législative révisant l'approche nationale à la protection de l'enfance et, plus généralement, aux droits de l'enfant, laissant ainsi un cadre réglementaire fragmenté.

Les cadres juridiques tels qu'ils sont importés ne sont pas mis en pratique tels qu'ils sont formulés ; il existe au contraire une acceptation répandue de la nécessité d'une tutelle familiale (incluant la famille élargie) et une déférence importante pour la famille et la prise de décision parentale quant aux décisions d'éducation des enfants qui n'est pas reflétée dans ces cadres. La région ne montre pas de tradition de retrait d'un enfant de sa famille ou de destitution des droits parentaux afin de transférer ces droits à l'État.

Dans tous les pays analysés, les services de protection de l'enfance sont souvent essentiellement soutenus, ou au moins en grande partie, par des ressources financières externes versées aux gouvernements nationaux, ce qui ouvre la voie à l'influence des bailleurs et acteurs externes qui pourraient avoir des priorités différentes de celles identifiées aux niveaux national et local.

Tableau 1 : Classification de chaque pays par niveau de revenu, niveau de pauvreté et PIB

	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Classification par niveau de revenu	Revenu faible à intermédiaire	Revenu faible à intermédiaire	Faible revenu	Revenu faible à intermédiaire	Faible revenu
Pauvreté, en % (1994-2008)*°	23 %	30 %	66 %	34 %	53 %
PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat (USD)	1 681	2 615	755	1 819	807

Source pour la classification par niveau de revenu : Données de la Banque mondiale 2011¹³ ; Source pour le PIB à PPA : Données du Fonds monétaire international, 2010

Au niveau le plus élevé, les agences donatrices ne sont pas coordonnées dans leur façon d'appréhender la protection de l'enfance. Les tendances globales récentes montrent que les bailleurs considèrent la protection de l'enfance précisément selon l'approche verticale de catégorisation reproduite aux niveaux régional et national sous la forme de programmes,

¹² Au Sénégal, l'adoption en 1973 du Code de la famille visait à institutionnaliser davantage l'approche héritée de la France aux questions liées à la famille, s'écarter ainsi de toutes les pratiques coutumières locales liées à la famille à l'exception de celles régissant les formalités de mariage.

¹³ Les données les plus récentes de la Banque mondiale, disponibles en ligne et datant de janvier 2011, indiquent que le Ghana est toujours classé dans la catégorie à faible revenu ; cependant, le groupe de référence de l'étude de ce pays a fourni des informations indiquant que le Ghana répondait aux critères pour devenir un pays à revenu faible-intermédiaire.

stratégies et plans d'action. Le gouvernement américain a notamment consacré des fonds à des activités en faveur des orphelins et autres enfants vulnérables et des programmes de lutte contre la traite en Afrique de l'Ouest. L'Organisation Internationale du Travail tend à travailler indépendamment sur des questions liées à la traite d'êtres humains et les pires formes de travail des enfants sans lier bilatéralement ses efforts aux activités des États-Unis ni même de l'UNICEF. L'approche de la Banque mondiale à la protection sociale prend presque toujours la forme de transferts d'argent, dont les bénéficiaires sont sélectionnés en fonction de seuils de pauvreté. Bilatéralement, les pays choisissent souvent d'aider des catégories ; un gouvernement européen pourrait ainsi se concentrer sur les mutilations génitales/circoncisions féminines dans un pays, alors qu'un gouvernement asiatique pourrait financer des efforts liés aux enfants des rues dans un autre pays.

Dans tous les pays, le facteur le plus influent guidant les récents efforts de réforme n'a pas été les priorités identifiées localement, mais plutôt des efforts externes largement dirigés par des bailleurs ayant des priorités spécifiques et divergentes. Le cadre de référence pour l'action se concentre sur les droits des enfants individuels, tels que codifiés par la Convention des droits de l'Enfant (CIDE). Ces efforts se sont largement traduits par la catégorisation en fonction de groupes d'enfants, tel que discuté plus loin, et ont largement favorisé des interventions en faveur d'enfants individuels en dehors du contexte de leurs familles et communautés. Cette interprétation de la CIDE a ses limites.

Comme l'a souligné l'étude récente examinant la mise en application de la CIDE dans des contextes transnationaux : « Il est de plus en plus clair que l'interprétation et la mise en œuvre de la Convention dans des contextes politiques, économiques et culturels très différents ont révélé une diversité considérable de la réflexion sur les droits des enfants et la façon de les mettre en œuvre, même parmi les groupes favorables à la CNUDE »¹⁴.

En effet, l'élaboration de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE), adoptée très peu de temps après la CIDE, émanait du désir de plusieurs Chefs d'États africains de s'assurer que la CIDE était rendue pertinente pour le contexte africain¹⁵. D'après un groupe de spécialistes de la relation entre la CNUDE et la CADBE, une « contribution essentielle de la Charte des droits et du bien-être de l'enfant est sa préoccupation du droit traditionnel ou coutumier et des pratiques liées à la famille élargie, notamment la garantie des droits de l'enfant dans le contexte de la famille élargie et de la communauté »¹⁶.

Si l'expérience et la recherche ont établi qu'il existait de nombreuses manières d'aborder la réalisation des droits des enfants en matière de bien-être et de protection, les conclusions émanant de ces cinq pays indiquent que la façon dont le discours relatif aux droits des enfants et à leur mise en œuvre est traité ne tient pas suffisamment compte de certaines contributions essentielles de la CADBE.

La question n'est pas de savoir si les droits des enfants devraient être la principale référence ou si le droit à la protection devrait être promu, mais plutôt de savoir comment le faire au mieux. « Le discours sur les droits des enfants ne devrait pas se concentrer sur le cadrage

¹⁴ Una Children's Rights Learning Group (2011), *Children's Rights in Cultural Contexts*, Document de travail 8 d'Una, Belfast 8 : Una, p. 8. Disponible sur : www.unaglobal.org. Ce document de travail cite la source suivante pour la citation : Myers, W.E. (2001). « The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World ». In Alan, W.H. Neil, A.W. et Jude, L.F. (éd.), *The Analysis of the American Academy of Political and Social Science. Children's Rights*, p. 36–55. Londres : Sage Publications, Inc.

¹⁵ Ibid. p. 12. Citation supplémentaire : Murray, R. (2004). *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*. Cambridge, New York : Cambridge University Press.

¹⁶ Ibid.

des droits à partir de perspectives universelles ou culturelles, mais sur la cohérence, en vue du soutien du bien-être de tous les enfants »¹⁷.

Lors du processus de réforme du cadre juridique, il pourrait être inévitable que des sujets de dispute apparaissent quand l'État commencera à jouer un rôle non reconnu par les pratiques traditionnelles, qui renforce le statut des enfants et nécessite des protections supplémentaires qui ne sont pas pratiquées par les communautés. Cependant, pour aller de l'avant, les acteurs internationaux favorables aux efforts de réforme juridiques et politiques en cours devraient réexaminer l'histoire de la CADBE en tant qu'instrument régional relatif aux droits des enfants, complémentaire de la CIDE, sa raison d'être et ses implications sur la création de cadres réglementaires relatifs à la protection et au bien-être de l'Enfant.

2.2. Paramètres actuels de ces systèmes

Les paramètres des cinq systèmes nationaux de protection de l'enfance semblent flous. Bien que chaque pays ait codifié la famille comme étant la cellule sociétale fondamentale et attribué à l'État la responsabilité de s'assurer que les familles sont en mesure de respecter le devoir d'éducation de leurs enfants par le biais de leur Constitution, aucun pays n'a mis en place une quelconque politique cohérente soulignant cette relation (et notamment la prise en compte des façons dont l'État devrait aider les familles à respecter leurs devoirs ou le seuil justifiant une intervention de l'État lorsque les familles ne peuvent plus prendre en charge leurs enfants ou lorsque les enfants courent un risque).

Bien qu'il existe des preuves d'une progression politique dans chaque pays, des lacunes subsistent au niveau politique le plus élevé en termes de cadre global définissant la relation que l'État entretient avec les familles et les communautés et les raisons de l'action publique. Les pays qui semblent avoir fait le plus de progrès en faveur d'une vision commune de la protection de l'enfance sont le Ghana et la Sierra Leone, grâce à la loi sur les enfants pour le premier et à la loi sur les droits des enfants pour l'autre. L'élaboration de ces deux lois s'est cependant basée sur un modèle de « secours » britannique d'interventions de protection qui ne s'appuie que dans une faible mesure sur les atouts et contributions communautaires. Cette typologie d'intervention nécessite des ressources importantes et une bureaucratie compétente et efficace, la rendant inappropriée dans le contexte des pays disposant de faibles ressources publiques.

Des consultations systématiques avec les communautés et des considérations sur la façon de s'appuyer sur les atouts qui existent au niveau de la communauté ne se sont produites dans aucun des cinq pays, bien que des processus consultatifs prometteurs se soient déroulés dans certains d'entre eux. En Sierra Leone, par exemple, un exercice consultatif de recherche a été réalisé au niveau national et a réuni divers protagonistes du pays par le biais d'une série d'ateliers visant à convenir d'un processus permettant de générer des preuves sur la situation de la protection de l'enfance¹⁸. Au Niger, l'élaboration de directives nationales relatives à la prise en charge et la protection des enfants en situation de vulnérabilité a été entreprise par le biais d'une très longue série de consultations région par

¹⁷ Ibid. p. 10. Citation supplémentaire dans ce document : Hart, R. (2006). "Putting children in the picture" *In Forced Migration Review*, juillet (supplément), p. 9–10.

¹⁸ Ce processus est décrit dans Rossi, A. (2009), « *Strengthening research capacity for evidence based action in Sierra Leone : Methodology , findings and recommendations* ». Une copie est disponible sur demande.

région, qui réunissaient des acteurs de la protection de l'enfance du gouvernement et de la société civile, ainsi que des chefs traditionnels¹⁹.

En l'absence d'un cadre global cohérent relatif à l'intervention de l'État, la stratégie *de facto* visant à atteindre les objectifs liés à la protection de l'enfance, évidente dans les cinq pays, est une série de stratégies, programmes ou plans d'action verticaux. Les actions non coordonnées en découlant manquent souvent de supervision, d'intégration, de suivi ou de réglementation de la part de l'État. Cette situation *de facto* diffère selon le pays, mais il existe des points communs et notamment le fait que presque toutes sont formulées en fonction de catégories d'enfants ou de types de sévices spécifiques. Le tableau 2 fournit un résumé des principales catégories dans chaque pays.

Tableau 2 : Plans d'action ou programmes nationaux, par pays

	Travail des enfants	Prise en charge et développement de la petite enfance	Mutilation génitale/circoncision féminine	Violence basée sur le genre	Orphelins et autres enfants vulnérables	Enfants des rues	Talibés	Traite
Côte d'Ivoire	✓			✓	✓			✓
Ghana	✓	✓			✓			✓
Niger	✓				✓			✓
Sénégal	✓		✓			✓	✓	✓
Sierra Leone				✓				✓

Le « regroupement » en fonction de catégories de stratégies et programmes isolés, non connectés, ébranle la capacité de chaque système à servir les enfants et familles du pays de manière à prendre en compte les complexités de leur vie et les origines de leur vulnérabilité. Dans certains cas, tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal, une concurrence est apparue entre les agences publiques autour des programmes verticaux. En Côte d'Ivoire, par exemple, les prestataires de services aux niveaux régional et du district ont indiqué que leur travail avait été saturé par le développement de programmes ciblant différents groupes d'enfants dicté d'en haut, avec des approches ou des ensembles de services différents pour chacun. Les stratégies et programmes en fonction de catégories ont érodé la capacité déjà limitée du système à leur niveau. Au Ghana et au Sénégal, il existe un recoupement et une répétition inutile clairs, à la fois en termes de groupes cibles couverts et de types de services.

Dans les cinq pays, à des degrés divers, les approches promues par un plan d'action spécifique ont abouti au fait que chaque programme est devenu indépendant, donnant lieu à des inefficacités : répétitions inutiles et gaspillage de ressources. Au Niger, par exemple, la programmation relative aux orphelins et autres enfants vulnérables repose sur les transferts d'argent, tandis que la programmation relative au travail des enfants promeut une formation

¹⁹Le document directeur en résultant, de la Direction de la Protection de l'Enfant, ministère de la Population, de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant, Niger (2010), est intitulé « *Orientations Nationales pour la Prise en Charge des Enfants en Situation de Vulnérabilité* ».

professionnelle, aucune des deux n'ayant été conçue de manière cohérente avec les directives nationales de prise en charge et de protection relatives aux enfants vulnérables. Des exemples similaires ont été documentés en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

D'après l'évaluation des stratégies appliquées aux plans d'action ou programmes nationaux (Tableau 1), les priorités de protection de l'enfance internationales sont clairement reprises, un signe du rôle disproportionné que les agences internationales et donatrices jouent dans la définition des priorités nationales. Ainsi, la traite des êtres humains, qui est devenue l'une des priorités de protection les plus omniprésentes dans le monde, est un problème prioritaire dans chaque pays et bénéficie généralement d'une équipe de travail et d'un plan d'action national. Le grand nombre de programmes dédiés au travail des enfants, aux orphelins et autres enfants vulnérables et à la violence basée sur le genre, est également conforme aux tendances internationales.

Dans certains cas, il existe un recoupement entre ce que les membres de la communauté consultés (au cours de l'étude) ont identifié comme étant des besoins prioritaires, tels que le travail des enfants au Niger et la violence sexuelle en Côte d'Ivoire et au Ghana. Cependant, les diverses stratégies en place au niveau national indiquent que les bailleurs définissent les problèmes prioritaires en fonction des tendances internationales plutôt que des besoins identifiés localement. Les acteurs externes perçoivent ces problèmes comme étant les principaux problèmes que rencontrent les pays en Afrique de l'Ouest ; mais leurs suppositions peuvent en définitive fausser l'impact en recherchant un financement en faveur des priorités perçues plutôt qu'en fonction de la perception des besoins par les communautés. Il existe des faits probants indiquant que des pays, tels que le Ghana et, dans une moindre mesure, le Sénégal (dans le secteur de la justice pour les enfants), négocient avec les bailleurs de manière à permettre que les priorités définies au niveau national guident le débat, tant que l'influence massive des priorités de protection de l'enfance perçues au niveau international reste claire.

Lorsque les bailleurs incluent des problèmes spécifiques à l'agenda, ils doivent le faire d'une manière davantage coordonnée que cela n'était le cas par le passé et qui s'insère dans un ensemble déjà défini de stratégies applicables à un certain nombre de besoins. Plutôt que de mettre en place des équipes de travail et des plans d'action nationaux pour diverses préoccupations spécifiques, une approche plus concertée permettrait d'harmoniser le travail des acteurs de la protection de l'enfance et de rationaliser l'utilisation des rares ressources.

Enfin, une attention devrait être accordée à la mise en relation de ces programmes avec les conceptions communautaires du bien-être et de la protection de l'enfant. Ce que les stratégies et programmes verticaux semblent ne pas saisir dans les perspectives des membres de la communauté est une perception du bien-être et de la protection de l'enfant qui ne distingue pas des catégories spécifiques d'enfants ou de sévices, mais qui est fondamentalement basée sur la force des familles et des communautés. Les membres de la communauté consultés dans le cadre de cette étude ont accordé une attention plus importante à l'accès aux services de base dans lesquels les interventions de protection de l'enfance et de renforcement de la famille jouent un rôle, plutôt qu'à la programmation ne traitant que des préoccupations de protection les plus extrêmes pour des groupes d'enfants et types de sévices spécifiques. Si les approches internationales étaient adaptées afin de maximiser les pratiques endogènes et croyances locales positives (tout en respectant la

nécessité de réduire au maximum les pratiques traditionnelles nuisibles), elles bénéficieraient probablement d'une adhésion locale et nationale plus importante et progresseraient pour aboutir à un changement positif.

2.3. Présentation générale des caractéristiques des composantes du système formel

Cadres juridique, politique et stratégique

Dans les cinq pays, le cadre juridique national (émanant essentiellement de chaque Constitution) codifie la reconnaissance de la famille comme étant la principale cellule de soutien pour l'éducation des enfants et considère l'État comme une entité devant aider les parents dans leurs responsabilités d'éducation des enfants. Malgré la conception généralisée de l'État comme une entité jouant un rôle de soutien en faveur des parents et des familles, le seuil obligeant l'État à protéger les enfants reste vague dans les cinq pays. Le seuil de déclenchement d'une intervention est défini dans les récentes lois sur les enfants de la Sierra Leone et du Ghana, mais celles-ci conservent des définitions britanniques obsolètes des « enfants nécessitant une protection » qui ne clarifient pas les déclencheurs d'intervention. Outre le caractère flou de ce seuil, la portée limitée des rares ressources et capacités consacrées aux services de protection de l'enfance entrave également la capacité de ces gouvernements à fournir les services décrits dans les cadres juridiques et réglementaires.

Dans l'ensemble, les cinq pays ont ratifié la plupart des conventions et traités internationaux et régionaux relatifs à la protection de l'enfance. Les exceptions sont la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (de laquelle aucun des cinq pays n'est signataire), les protocoles facultatifs à la CIDE et les protocoles sur le travail des enfants de l'Organisation Internationale du Travail (uniquement ratifiés par quelques pays). Dans chaque pays, des accords internationaux et régionaux remplacent le droit national ou sont censés guider la mise en œuvre du droit national ; cependant, les lois nationales de chaque pays n'ont pas encore été adéquatement adaptées afin de garantir la conformité aux obligations internationales.

Seuls le Ghana et la Sierra Leone disposent d'un unique cadre juridique central guidant les services de protection de l'enfance de manière systématique²⁰. Mais dans le cas de la Sierra Leone, la politique nationale reste théorique, devant encore être mise en application par le biais d'une stratégie de mise en œuvre. Un fossé entre la disposition juridique et sa mise en œuvre est visible dans ces deux pays. Des discussions dans des communautés sélectionnées au sein de la Sierra Leone au cours de l'étude réalisée pour ce document d'analyse indiquent que la loi sur les droits de l'enfant est perçue comme étant une approche eurocentrique, basée sur des droits qui ne coïncident pas avec les réalités de protection de l'enfance et les pratiques locales d'éducation des enfants. Dans les deux pays anglophones, la loi centrale est encore incomplète, ne disposant pas de directives et de procédures permettant d'informer la pratique.

²⁰ Au Ghana, ce cadre prend la forme de la loi sur les enfants de 1998, de la loi sur le Code pénal de 1998 (amendement) et de la loi sur la justice pour mineurs de 2003 ; en Sierra Leone, il s'agit de la Politique nationale sur le bien-être de l'enfant de 2006 et de la loi sur les droits de l'enfant de 2007.

Le cadre juridique des trois pays francophones consiste essentiellement en un patchwork de lois et de politiques, cohérent avec le droit civil hérité de la France. Les diverses lois et politiques ne sont pas harmonisées, et les politiques censées contribuer au cadre juridique global en ajoutant les informations et conseils indispensables sont inexistantes, obsolètes ou contradictoires.

Dans les cinq pays, les lois et politiques guidant les services de protection de l'enfance contiennent rarement des directives opérationnelles précisant les considérations que les travailleurs de la protection de l'enfance devraient prendre en compte lorsqu'ils prennent des décisions pour intervenir dans des cas de protection. La région Afrique de l'Ouest ne dispose pas de tradition d'estimation du coût des interventions et initiatives ; cette absence d'estimation des coûts pose problème, car elle permet la proposition de cadres trop ambitieux, soulevant des questions quant à la faisabilité et au caractère abordable des plans.

Tous les pays doivent disposer d'un mandat légal pour mobiliser la plupart des services de protection de l'enfance en faveur d'enfants en danger, à commencer par un processus d'interventions d'investigation formelles et d'interventions ordonnées par un tribunal. Mais ces interventions sont généralement réservées aux cas les plus extrêmes et aux décisions concernant le droit de garde. La Sierra Leone est le seul des cinq pays à stipuler une préférence pour le maintien de la famille²¹. Bien que le fait de maintenir les enfants à risque chez eux constitue une option à la disposition des travailleurs de la protection de l'enfance, d'autres incluent leur institutionnalisation ou leur placement auprès de membres de la famille élargie ou de tierces parties de confiance. Mais aucune directive n'est disponible pour aider les travailleurs de la protection de l'enfance à déterminer la voie à suivre.

De plus, les services ne se concentrent généralement pas sur l'aide et la réadaptation. Seul le système du Sénégal dispose de liens avec le système de santé mentale afin de traiter les problèmes comportementaux de l'enfant et de la famille ; mais cette fourniture de services se limite à un centre qui ne dispose que d'une capacité limitée. Les travailleurs de la protection de l'enfance fournissent un « soutien psychosocial » dans d'autres contextes, mais ce soutien n'est pas systématisé et ne suit aucune directive ou norme nationale.

Les innombrables stratégies et programmes étayant les cadres juridiques et politiques nationaux nécessitent des normes, directives et protocoles de prise en charge pour les catégories spécifiques qu'ils ciblent. Mais ceux-ci ne sont pas informés par des efforts de planification nationale plus complets relatifs à la protection de l'enfance et n'alimentent pas ces efforts, et tirent donc le secteur dans plusieurs directions plutôt que vers un objectif commun. Ce fait favorise la présence de plusieurs systèmes incohérents, incomplets et imprévisibles, proposant certains types de services dans certains lieux et différents types dans d'autres, sans traiter les points communs de base de tous les problèmes de protection de l'enfance et les difficultés familiales au niveau national.

Les cinq pays ont atteint divers stades de développement d'un cadre national complet relatif à la justice pour les enfants²². La loi sur la justice pour mineurs du Ghana prévoit la base juridique pour une approche séparée et distincte en matière de traitement des enfants en

²¹ La loi sur les droits de l'enfant énonce qu'aucun enfant ne peut être privé du droit à vivre avec ses parents et sa famille, sauf sur décision de justice et uniquement lorsqu'il a été prouvé que vivre avec ses parents nuit significativement à l'enfant.

²² L'analyse de cette section n'inclut pas la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire en raison de la différence du champ d'étude entre la première et la deuxième phase.

conflit avec la loi, basée sur un modèle social. De même, le Niger a fait de grands progrès grâce à son récent Programme de protection judiciaire des mineurs, qui a apporté de nombreux mécanismes de protection et dispositions judiciaires en faveur des enfants en danger et des enfants en conflit avec la loi. Pour ces cas, les nouvelles dispositions sont par nature des dispositions de réadaptation, visant à aider les enfants à réintégrer leur famille et communauté.

Un nouveau modèle intéressant de travail sur des cas appartenant à ces deux groupes d'enfants (enfants en danger et enfants en conflit avec la loi) a également été adopté au Sénégal et au Niger. Au Niger, par exemple, les juges pour enfants président des Comités locaux, réunissant divers prestataires de services publics (issus des secteurs juridique, de l'aide sociale et, dans certains cas, de l'éducation) avec des chefs locaux et des membres de la société civile afin de déterminer la marche à suivre pour les enfants qui sont entrés en contact avec le système judiciaire.

Au Sénégal, aucun cadre distinct relatif à la justice pour les enfants n'existe, bien que quelques dispositions spécifiques aux enfants soient contenues dans le Code pénal et le Code de procédure pénale. Le secteur de la justice pour mineurs a étendu son mandat afin de tenter de traiter les causes premières des délits commis par des enfants. Cette expérience représente un changement de direction significatif par rapport au modèle d'origine française et un cas intéressant à étudier pour d'autres efforts de réforme. Le ministère de la Justice a développé une politique et des services ciblant les enfants vulnérables en général, considérant qu'en raison de leur vulnérabilité (due à la pauvreté, à l'absence de famille ou à des antécédents de sévices, etc.), ils courent davantage de risques d'entrer en conflit avec la loi²³.

Les points suivants sont des points importants qui ont fait surface et qui concernent les cadres relatifs à la justice pour les enfants dans les trois pays dont les systèmes ont été analysés :

- Les pays disposent généralement de faibles protections procédurales en faveur des enfants victimes et témoins²⁴.
- Il existe des possibilités de déjudiciarisation avant les procès dans les trois pays, mais le recours à ces possibilités n'est pas systématisé, ni complètement financé, ni suffisamment opérationnel, ne parvenant pas à spécifier quelles devraient être les mesures alternatives. Il n'existe dans aucun des pays de directive explicite promouvant une déjudiciarisation.
- En théorie, les enfants en conflit avec la loi ont droit à une représentation juridique, mais ce droit est appliqué à des degrés divers dans chaque pays et de nombreux enfants en conflit avec la loi n'en bénéficient pas.
- Les peines de prison maximales autorisées pour les enfants au Niger et au Sénégal, bien qu'inférieures à celles pour les adultes, restent dures selon les normes internationales. Par exemple, au Niger, les crimes pour lesquels la peine de prison autorisée pour les adultes serait une incarcération à vie ou la peine de mort, serait une peine de 10 à 30 ans pour les enfants. Cependant, selon les normes internationales, toute peine supérieure à 10 ans, même pour meurtre, est jugée excessive pour des enfants.

²³ Cette expansion du mandat a abouti à un recoupement avec le ministère de la Famille.

²⁴ (Exceptions : le Niger et le Ghana pour les cas de traite d'êtres humains).

Droit coutumier

Le droit coutumier est de loin la référence normative la plus courante guidant les vies des membres de la communauté dans les cinq pays. Malgré cette réalité, le degré d'intégration ou de prise en compte du droit coutumier dans le cadre juridique national, et donc dans le système de protection de l'enfance, varie d'un pays à l'autre. L'incorporation du droit coutumier au cadre juridique est un domaine dans lequel il existe une intégration plus importante entre les composantes formelles et les composantes les moins formelles du système de protection de l'enfance dans certains pays, reconnaissant et validant dans une certaine mesure les valeurs communautaires.

Les pays anglophones ainsi que le Niger disposent de systèmes juridiques pluralistes qui incorporent le droit moderne et coutumier. En Sierra Leone, le rôle des chefs en tant que superviseurs du droit coutumier est officiellement accepté, en ce sens que le cadre juridique national reconnaît les rassemblements *purement* traditionnels. La *National House of Chiefs* du Ghana réunit les leaders traditionnels, et les chefs comme les Reines mères sont partiellement intégrés au système juridique formel, bien que ceci ne soit pas fait de façon particulièrement codifiée. La Constitution du Niger reconnaît le rôle que les chefs jouent dans la société et le cadre juridique crée des domaines spécifiques dans lesquels le droit coutumier peut être appliqué, notamment les affaires familiales, l'héritage, le mariage et le droit de garde.

En Côte d'Ivoire comme au Sénégal, qui sont des pays de droit civil, le cadre juridique national coexiste avec le droit coutumier, mais les contours de cette coexistence ne sont pas clairement délimités dans le cadre juridique national. En théorie, la Côte d'Ivoire reconnaît partiellement la contribution des chefs au fonctionnement de l'administration nationale en leur accordant un statut d'auxiliaire à l'autorité publique pour régler des litiges mineurs. Les limites de cette autorité, et les limites de chaque protagoniste dans la prise de décision, ne sont pas clairement formulées. Dans certains cas, tels que dans une communauté urbaine en Côte d'Ivoire, la pratique du droit coutumier témoigne d'un recours au droit coutumier plutôt formel et complexe dans les communautés, en vertu duquel les autorités traditionnelles prononcent des jugements et des sanctions sur quasiment tout type de problème social, y compris les plus graves (tels que les meurtres, les sévices sexuels et les incestes)²⁵.

Les données recueillies au cours de l'étude réalisée pour cette analyse indiquent que le cadre juridique coutumier est hautement codifié (incluant des documents dactylographiés décrivant les pratiques juridiques coutumières). En effet, les cas définis comme des crimes dans le code pénal sont fréquemment gérés par un chef et les structures sous son contrôle. Bien que le droit coutumier continue à régir les vies des communautés au Sénégal, le pays fait figure d'exception dans ce domaine ; le cadre juridique national ne reconnaît pas le rôle des chefs ou du droit coutumier.

Services

Les approches à la fourniture de services varient d'un pays à l'autre, avec néanmoins quelques points communs évidents ; l'équilibre entre les services de prévention et

²⁵ Copie papier originale fournie aux chercheurs par des autorités coutumières : « Code Coutumier », Abidjan-Adjamé, 2008.

d'intervention varie également. Au Niger, par exemple, les acteurs de la protection de l'enfance consacrent beaucoup plus d'énergie aux services d'intervention, tandis qu'au Sénégal, les initiatives de prévention sont clairement prépondérantes. Dans tous les systèmes, le nombre de cas de sévices et de négligence que le système formel traite est très limité et représente généralement les pires scénarios, des cas extrêmes qui dépassent de loin la capacité de la communauté à s'occuper des enfants et ont donc été portés à l'attention de la police ou d'autres services.

Prévention

Tout le travail de prévention analysé a montré une tendance à la sensibilisation et à la diffusion d'informations ; dans une infime partie des cas seulement, une assistance était réellement fournie aux familles et aux enfants. Outre quelques cas limités pour lesquels des tentatives ont été faites afin de traiter la pauvreté ou la monoparentalité, aucun des cinq systèmes ne disposait de stratégies ou de services visant à soutenir les familles lorsqu'elles rencontraient des difficultés (telles que la violence conjugale, l'éclatement de la famille, une éducation parentale inadéquate ou des familles recomposées problématiques)²⁶.

Initiatives de prévention

Dans tous les pays, le travail de prévention prend globalement la forme de séances de sensibilisation de la communauté aux droits des enfants et divers problèmes de protection de l'enfance. Dans quelques rares cas seulement, tels que l'approche globale que le gouvernement et certaines organisations non gouvernementales ont adoptée pour traiter les mutilations génitales/circoncision féminines au Sénégal et au Niger, il existe des faits probants d'une approche visant à susciter des changements dans les attitudes, normes et comportements sociétaux. Aucun fait probant indiquant l'existence d'une stratégie systématique, complète, guidant les stratégies de communication et les campagnes d'informations visant à prévenir les sévices, l'exploitation, la violence ou la négligence infligés aux enfants n'a été identifié dans aucun des pays ; en l'absence d'une telle stratégie, les sujets couverts reflètent largement les priorités des bailleurs, telles que les pires formes de travail des enfants, la violence basée sur le genre et la violence en milieu scolaire. Au Ghana, l'absence d'une stratégie de communication globale pour le changement de comportement a entraîné la répétition inutile d'efforts de sensibilisation dans certains districts.

Services de prévention ciblés au niveau de la famille

Dans tous les pays, peu de faits probants ont émergé concernant les services de prévention au niveau de la famille, c'est-à-dire l'interaction avec des familles à risque afin de prévenir les sévices avant qu'ils ne se produisent. La Direction de l'aide sociale individualisée en faveur de la famille de la Sierra Leone, récemment créée, constitue un pas dans cette direction, cependant, à ce jour, la Direction ne dispose que de personnel au trois quart temps, tous situés à Libreville. Le Ghana est le seul pays dans lequel des efforts de renforcement économique des ménages ont été explicitement liés aux objectifs de protection de l'enfance, via l'initiative Renforcement des moyens de subsistance contre la pauvreté (LEAP), qui a bénéficié à environ 35 000 foyers dans 80 (des 170) districts. Les

²⁶ Une famille recomposée est une famille dans laquelle l'un des deux adultes ou les deux ont des enfants d'une relation antérieure.

interventions de protection sociale sont relativement nouvelles dans la région, le Ghana comptant au nombre des pays pilotes et des pays disposant d'un espace fiscal suffisant pour soutenir ces interventions ; des préparations sont également en cours au Niger afin de lancer un programme de sécurité sociale, incluant des transferts d'argent, et des initiatives à petite échelle se déroulent également au Sénégal. Les transferts d'argent en faveur des foyers comptant des orphelins et autres enfants rendus vulnérables par le VIH ou le Sida incluent un certain nombre de conditions liées à la protection.

La recherche internationale au sein de la communauté des protagonistes travaillant à fournir une meilleure prise en charge et un meilleur soutien aux enfants affectés par le VIH ou le Sida a accordé la priorité au rôle de la protection sociale comme stratégie centrale, s'éloignant des simples transferts d'argent afin de promouvoir ce que l'on appelle une approche « cash plus » (incluant des interventions supplémentaires, telles que la suppression des frais de scolarité, la formation en éducation parentale ou la mise en relation des familles avec des plans de microfinance ou de sécurité sociale)²⁷. La région Afrique de l'Ouest peut exploiter cet apprentissage global à mesure que les transferts d'argent conditionnels au niveau des foyers se développent, mais les pays doivent s'assurer que les interventions sociales supplémentaires liées à ces initiatives (le « plus » de « cash plus ») sont pertinentes et traitent efficacement les vulnérabilités qui ne sont pas exclusivement liées aux facteurs économiques.

Services d'intervention

Dans la plupart des pays, tel que noté, les services d'intervention en faveur des enfants ayant fait l'objet de sévices, de négligences, de violences ou d'exploitation ont été conçus pour des catégories d'enfants spécifiques, en fonction des divers agendas, programmes et plans d'action nationaux. En réalité, les problèmes de sévices et de négligence dans les familles ne sont pas traités à la racine, mais sont réglés en traitant certaines des questions programmatiques par catégorie (enfants des rues, talibés, enfants qui travaillent, traite, violence basée sur le genre et autres). Dans la plupart des pays, les interventions en faveur des enfants qui travaillent et qui sont exploités sont gérées indépendamment, et leurs approches ne sont pas correctement intégrées aux discussions relatives à la protection nationale.

Des services spécialisés pour les interventions de protection de l'enfance sont en cours de développement au Ghana et, dans une moindre mesure, en Sierra Leone. Des services plus généralistes traitant des difficultés familiales et des préoccupations de protection de l'enfance sont développés dans les pays francophones.

Les problèmes de couverture et d'accessibilité sont communs à tous les pays. Le Ghana et la Côte d'Ivoire sont en mesure de fournir une couverture à l'échelon administratif le plus bas dans certaines régions du pays, tout comme le Sénégal, mais dans une moindre mesure. Le Niger et la Sierra Leone ne sont en mesure de fournir que très peu de services allant au-delà du niveau régional.

L'exercice de cartographie a révélé les observations suivantes, par pays :

²⁷ Voir par exemple, www.unicef.org/socialpolicy/index_socialprotection.html (consulté le 14 juin 2011) et www.odi.org.uk/work/programmes/social-protection/ (consulté le 14 juin 2011).

- Les services d'intervention sont assez limités en Côte d'Ivoire. Bien que les services formels disposent des structures permettant de « couvrir » 49 pour cent des départements du pays, leur capacité à fournir des services de protection de l'enfance aux enfants et familles est extrêmement limitée en raison de problèmes d'accès physique. Leur couverture se limite largement aux villes des départements en raison des moyens très limités disponibles pour fournir des services de proximité, peut-être combinés à un modèle de fourniture de services centralisé ayant une faible tradition de travail de proximité. En général, les membres des communautés consultés au cours de l'étude réalisée pour cette analyse ne pouvaient décrire un service du système formel vers lequel ils se tourneraient en cas de maltraitance d'un enfant ; les quelques mentions de la police faisaient référence à un recours visant à menacer les auteurs de sévices plutôt qu'à un service d'intervention disponible.
- Au Ghana, une Unité de soutien aux victimes de violence conjugale au sein de la police est devenue le principal point d'entrée des services de protection de l'enfance. En conséquence, les services ne sont généralement disponibles qu'aux enfants ayant subi les formes de sévices ou d'exploitation les plus graves, généralement une « souillure ». Bien que des progrès aient été réalisés en matière d'amélioration des transferts entre agences, il existe généralement une capacité limitée en termes de fourniture d'un suivi et d'un soutien continus aux enfants et aux familles après la phase de crise initiale. Les fonctionnaires responsables de l'aide sociale disposent de très peu de ressources pour servir les communautés au sein de leur zone d'influence et tendent à être limités à la capitale de chaque district.
- Les acteurs de la protection de l'enfance du Niger ont récemment élaboré des Directives d'intervention nationales pour les enfants en situations de vulnérabilité, qui délimitent clairement les rôles et responsabilités depuis la communauté jusqu'aux échelons supérieurs. Actuellement, le mécanisme de transfert et de coordination au niveau du district est largement géré par les Comités locaux, qui sont chacun présidés par un juge pour enfants, mais incluent aussi des acteurs de l'aide sociale et autres protagonistes, notamment des chefs traditionnels. À ce jour, les cas traités et suivis par le biais de ce mécanisme se sont largement concentrés sur les enfants en conflit avec la loi, et la couverture des services est extrêmement limitée du fait de problèmes de ressources humaines (discutés plus en détail dans cette section). Il s'agit cependant d'un exemple positif de la manière dont un gouvernement s'associe aux chefs traditionnels et crée une coordination au niveau du district entre les ministères. Bien que la plupart des cas actuels traitent des enfants en conflit avec la loi, ces Comités locaux traitent d'autres cas (tels que la traite et le mariage précoce), et il existe une possibilité d'étendre leur mandat afin qu'ils en fassent davantage.
- Les services thérapeutiques destinés aux enfants victimes de sévices au Sénégal sont essentiellement disponibles dans un centre à Dakar. Bien que les services restent très limités, certaines initiatives progressistes sont en cours. En ciblant les enfants vulnérables dans leur ensemble, le ministère de la Justice tente de traiter, au moins en théorie, les causes premières des situations des enfants victimes de sévices, de négligence, de violence ou d'exploitation.
- En Sierra Leone, les services d'intervention se limitent principalement aux services d'urgence fournis par la police et le personnel médical et uniquement aux cas les plus extrêmes. Un Protocole de transfert national pour les victimes de violence sexuelle et basée sur le genre récemment développé décrit les rôles et responsabilités des protagonistes s'occupant de victimes de sévices sexuels, mais l'exercice de

cartographie indique qu'un travail considérable reste à faire afin de mettre le protocole en pratique.

Les cinq systèmes de protection de l'enfance fournissent tous un type de prise en charge des enfants en dehors du domicile familial. Le placement public d'enfants en institutions n'est pas un événement courant dans les cinq pays. Bien que des familles négocient directement une prise en charge avec des structures de prise en charge privées, il semblerait que la plupart des enfants soient pris en charge au sein de leur famille élargie. Le Ghana est le seul pays où il existe des preuves d'un recours relativement important à l'institutionnalisation des enfants dans l'ensemble d'interventions, tandis que dans les autres pays, de nombreux acteurs interrogés ont qualifié l'absence d'institutions, même pour les placements d'urgence, d'obstacle à leur capacité à fournir un service d'intervention adéquat. Aucun des pays ne cite explicitement de préférence pour le maintien de la famille dans leur politiques et leurs stratégies de fourniture de services, ni ne fait de déclarations claires quant à l'institutionnalisation des enfants comme derniers recours.

La réglementation régissant les structures d'accueil des enfants est peu développée. Chaque pays exige des structures d'accueil des enfants qu'elles s'enregistrent auprès du gouvernement, mais des réglementations plus détaillées en matière de supervision de ces structures n'ont été prises en considération qu'en Sierra Leone et au Ghana. En Sierra Leone, les réglementations sont encore à l'état provisoire ; le Ghana a finalisé ses Normes pour les foyers d'accueil d'orphelins et d'enfants vulnérables en 2010 et a entamé son processus d'inspection et d'accréditation de tous les foyers.

Quasiment aucun des autres gouvernements n'accrédite ni ne contrôle un quelconque prestataire de services dans le domaine de la protection de l'enfance en général, ni de la protection alternative en particulier²⁸. L'absence de supervision des institutions d'accueil d'enfants résulte sur des placements inutiles, des opportunités manquées d'identifier des options de prise en charge des enfants plus appropriées et crée un risque de sévices et d'exploitation dans le cadre de la protection de l'enfance.

Services destinés aux enfants en conflit avec la loi

Les services destinés aux enfants en conflit avec la loi n'ont été examinés qu'au Ghana, au Niger et au Sénégal. Dans chacun de ces pays, il existe un système séparé et distinct pour traiter des enfants en conflit avec la loi, et les systèmes évoluent progressivement afin d'adopter une approche davantage axée sur la réadaptation que la sanction. Pourtant, comme nous l'avons déjà noté, les peines maximales autorisées pour les enfants au Niger et au Sénégal restent très dures par rapport aux normes internationales. Dans les trois pays, les procureurs ont la possibilité de déjudiciariser les affaires, et au Ghana, la police peut également le faire. Mais il n'existe aucune préférence explicite en faveur de la déjudiciarisation relative aux poursuites pénales formelles, et quelques faits indiquent que la déjudiciarisation est rarement utilisée.

Au Ghana, des comités d'enfants récemment créés sont chargés de résoudre des délits mineurs par le biais d'une médiation, mais le fonctionnement de ces comités reste discutable. Au Niger, le principe de privation de la liberté comme dernier recours est

²⁸ Une exception pourrait être le Sénégal où le ministère de la Justice a conclu des accords stricts avec les prestataires de services afin de s'assurer que les actions de la société civile complètent ses propres actions et services ; cependant, il reconnaît qu'il ne dispose pas des ressources lui permettant de contrôler et de superviser ces accords.

explicitement soutenu mais n'est pas mis en application. Il n'existe pas de préférence explicite pour la privation de liberté comme dernier recours, ni aucune mesure alternative explicite pouvant être adoptée dans les deux autres pays.

La représentation légale semble, en théorie, gratuite pour tous les enfants en conflit avec la loi dans chaque pays (la situation au Ghana n'est pas claire), mais la mesure dans laquelle elle est accessible aux enfants n'a pas été aisée à déterminer. Chaque pays dispose d'une poignée d'ONG spécialisées dans l'assistance juridique fournissant ces services, et au Niger, un réseau communautaire de bénévoles a été formé afin de fournir une représentation. Pourtant, l'accès à une assistance juridique reste limité et sporadique, reflétant le nombre insuffisant et la faible couverture des organisations fournissant ces services.

Les services visant à soutenir des alternatives communautaires à la détention après une condamnation commencent à voir le jour dans les trois pays. Le Ghana a récemment créé des comités de probation dans ses capitales régionales et 127 responsables de l'aide sociale ont été nommés à la fonction d'agents de probation. Au Sénégal, l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) gère tous les cas d'enfants victimes et d'enfants en conflit avec la loi et couvre environ la moitié du territoire national. Les agents de l'AEMO déterminent la façon dont les cas seront traités, et notamment si un enfant sera transféré vers une structure d'accueil. Deux Centres d'adaptation sociale ne proposent des services qu'aux enfants en conflit avec la loi. Les quatre Centres de sauvegarde et les quatre Centres polyvalents fournissent des services aux enfants victimes comme aux enfants en conflit avec la loi. Au Niger, 27 travailleurs sociaux, dont bon nombre sont des bénévoles du service civique national, sont affectés aux services éducatifs, préventifs et judiciaires sur l'ensemble du territoire, œuvrant essentiellement à la réinsertion des enfants en conflit avec la loi. En dépit de ces structures, des indications montrent que leur utilisation est faible ; un centre de réadaptation dans la deuxième plus grande ville du pays est toujours sous-utilisé.

Coordination et systèmes de gestion de l'information

Chacun des cinq pays dispose de plusieurs mécanismes de coordination traitant de la protection de l'enfance, comme sous-secteur d'un concept plus général (les droits des enfants, la protection sociale) ou dans une catégorie spécifique (telle que les enfants vulnérables ou la traite). Pourtant, aucun des pays n'a fait preuve d'une coordination stratégique efficace, et il existe une perception partagée parmi les protagonistes de chaque pays selon laquelle la coordination pose problème, comme l'indiquent les résultats d'un sondage en ligne du secteur de la protection de l'enfance effectué dans chaque pays au cours de l'étude réalisée pour ce rapport d'analyse. Les tâches classiques des organismes de coordination stratégiques nationaux, comme la définition des priorités et des politiques globales, se perdent dans une multiplication de mécanismes souvent redondants, parfois concurrents et manquant de leadership et de direction. Une coordination efficace est un élément nécessaire à la gestion, au développement ou à la réforme des systèmes. La faible coordination dans les différents pays constitue un véritable obstacle à tout effort visant à renforcer le système de protection de l'enfance.

Les défis à une coordination efficace cités dans les cinq pays incluent un faible leadership, une absence d'inclusivité, des contraintes de financement, des flux d'informations irréguliers, une absence d'engagement de la part des parties pertinentes, une absence de tâches et

priorités clairement définies, des réunions peu fréquentes, une représentation faible ou irrégulière des agences participantes et une absence d'engagement à traduire les discussions en action. Une coordination stratégique solide entre le gouvernement et les organisations internationales peut être essentiellement affaiblie par les priorités différentes des acteurs ; en Sierra Leone par exemple, des employés d'ONG ont clairement stipulé qu'ils n'utilisaient pas l'agenda du gouvernement comme point de référence dans la conception de leurs programmes.

Collectivement, les problèmes de coordination reflètent l'absence d'un cadre de protection de l'enfance global dans chaque pays. Ils mettent également en avant le leadership qui sera nécessaire pour faire progresser le secteur de la protection de l'enfance au moyen de réformes et du développement des systèmes.

L'absence de mécanismes de coordination stratégiques efficaces a également un impact sur la planification conjointe dans chaque pays. Des lois, stratégies et plans d'action nationaux relatifs à la protection de l'enfance ont été rédigés par le biais d'un processus de consultation général, une large palette de participants apportant leurs contributions. Cependant, les processus de planification et de budgétisation annuels de divers ministères ayant des mandats relatifs à la protection de l'enfance sont réalisés au niveau des différentes agences, avec des contributions ou une coordination limitées des autres ministères, directions ou agences externes pertinents. L'exercice de cartographie a indiqué que les stratégies et programmes pluriannuels n'étaient pas clairement liés au processus de planification annuel de chaque agence, et les priorités des agences individuelles ne reflètent pas nécessairement les engagements qui leur ont été attribués en vertu d'un plan d'action interagences, le cas échéant. Un tel processus de planification bien orchestré, par le biais duquel un consensus se dégagerait afin que les ressources limitées puissent être mobilisées dans une direction commune, ne verra probablement pas le jour tant qu'un processus de coordination stratégique n'est pas investi et n'est pas fonctionnel.

Au Niger, au moins neuf organes de coordination nationaux existent, parmi lesquels six traitent de questions relatives à la protection de l'enfance comme sous-secteur d'un secteur plus vaste (tel que la justice, la protection en situation d'urgence, le VIH ou le Sida et la protection sociale) et trois traitent de questions de protection de l'enfance spécifiques (telles que les enfants des rues). Le Ghana était le seul pays où le fonctionnement de la plupart de ses 12 comités nationaux traitant de la protection de l'enfance depuis divers points de vue a été jugé satisfaisant, mais de nouveau, il s'agit d'un patchwork d'interventions²⁹.

Lorsque des ressources ont été spécifiquement allouées aux efforts de coordination, l'harmonisation de la fourniture des services semble mieux fonctionner que dans d'autres situations dans lesquelles les efforts tendaient à manquer de dynamisme, d'axe et de direction claire. Par exemple, le Comité national de protection de l'enfance de la Sierra Leone qui, en théorie, constituerait un lieu idéal pour les discussions sur la réforme des systèmes, est perçu comme étant largement inefficace par les protagonistes de la protection de l'enfance nationaux. Le Comité fonctionne aux côtés de six autres comités dont les

²⁹ Ghana : Comité multisectoriel sur la protection de l'enfance ; Comité de coordination sur les OEUV ; Comité national pour la justice pour mineurs ; Réseaux de lutte contre les sévices infligés aux enfants ; Conseil de gestion de la traite des êtres humains ; Comité de pilotage national pour l'élimination du travail des enfants ; Forum des partenaires de lutte contre le travail des enfants ; Secrétariat de lutte contre la violence conjugale ; Équipe Protection sociale et moyens de subsistance ; Comité national de coordination pour la prise en charge et le développement de la petite enfance ; Coalitions d'ONG pour les droits de l'enfant ; Groupe de protection sociale et de vulnérabilité.

mandats se recoupent (le Comité sur la loi relative aux droits des enfants, le Comité national de protection alternative, le Groupe de travail national sur la justice pour les enfants, le Groupe de travail sur la traite des personnes, la Commission nationale de lutte contre la violence basée sur le genre et le Groupe de travail sur les enfants vulnérables et exclus). Au Sénégal, la Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfance récemment mise en place ou le Comité National des Droits de l'Enfant pourrait en théorie être bien placé pour coordonner et harmoniser les initiatives nationales de protection de l'enfance. Mais la première, étant une initiative du Cabinet du Président, est perçue par certains acteurs clés du gouvernement comme étant insuffisamment indépendante et apolitique ; et le second est en sommeil³⁰.

Il s'agit d'exemples d'objectifs délimités dans le temps et concrets visant à catalyser des mécanismes de coordination afin de générer un consensus et de fournir des directives permettant de définir des critères et des normes. Ces exemples positifs représentent des opportunités potentielles de création d'un langage et d'une vision communs de la protection de l'enfance qui seront nécessaires pour les efforts de renforcement des systèmes. Tel est le cas du protocole national de transfert pour les victimes de violence basée sur le genre en Sierra Leone. De même, au Ghana, les membres du Réseau de lutte contre les sévices sexuels développent des protocoles et procédures afin de traiter les cas de sévices infligés aux enfants. Ces initiatives se rapportent essentiellement aux pratiques de la protection de l'enfance - transferts et protocoles - qui sont des facteurs importants du renforcement d'un système national et du développement d'interventions plus fiables, prévisibles et de qualité.

Au niveau de la fourniture de services, il existe une absence similaire de preuves d'une coordination efficace qui permettrait de s'assurer que les services disponibles sont fournis de manière cohérente, efficace et coordonnée. Cette absence de fourniture coordonnée de services entraîne une possibilité réelle que la fourniture de services publics fonctionne en parallèle avec celle des services fournis par des acteurs non gouvernementaux. De plus, des faits probants indiquent que les catégories d'enfants identifiées par les bailleurs sont reflétées dans une multitude de mécanismes de coordination de la fourniture de services au niveau décentralisé spécifiquement dédiés à des catégories individuelles. En Côte d'Ivoire, par exemple, la fourniture de services pour chacune des principales catégories d'enfants devant bénéficier de services est coordonnée par un mécanisme différent au niveau infranational, tel que des « plateformes » visant à aider les orphelins et autres enfants vulnérables, les « centres d'écoute » destinés aux victimes de violence sexuelles et les comités départementaux visant à aider les enfants impliqués dans les pires formes de travail des enfants.

Cependant, quelques pratiques prometteuses émergent dans certains pays, tels que le Niger avec les Comités locaux.

Gestion de l'information

À ce jour, la disponibilité d'informations précises et pertinentes est un élément essentiel de la coordination, de la planification et de la réflexion stratégique. Malheureusement, peu de données de ce type sont à la disposition des décideurs politiques dans les cinq pays, en raison de la faiblesse des systèmes de gestion de l'information. Il n'existe aucun système

³⁰ Autres comités du Sénégal : la Cellule de lutte contre les pires formes de travail des enfants ; le Comité de l'enregistrement à la naissance ; le Comité de pilotage pour l'abandon de l'excision ; le Comité de lutte contre les violences faites aux femmes ; les Comités de coordination en situation d'urgence et la CONAFE.

formel dans les cinq pays permettant de recueillir des statistiques et données complètes de la situation générale des enfants vulnérables aux sévices, à la négligence, à la violence ou à l'exploitation.

Dans de nombreux pays, les agences ou programmes de protection de l'enfance utilisent essentiellement des systèmes de gestion de l'information internes, le cas échéant. Au Niger, par exemple, près de 90 pour cent des employés d'organisations ayant répondu au sondage en ligne du secteur de la protection de l'enfance réalisé dans le cadre de cette étude ont affirmé utiliser un système de gestion de l'information interne à leur organisation, un pourcentage toujours supérieur à 60 pour cent au Sénégal. Un autre exemple parlant est celui de l'unité de soutien aux victimes de violence conjugale du Ghana qui gère une base de données nationale sur les cas d'enfants victimes, mais les chiffres ne reflètent que les cas qu'elle a directement traités et n'incluent pas ceux sur lesquels les forces de l'ordre générales ont enquêté.

Certains systèmes présentent un potentiel au sein des programmes thématiques, tels que la base de données sur les orphelins et autres enfants vulnérables en Côte d'Ivoire, le système de gestion de l'information sur les enfants des rues au Sénégal ou la base de données des cas susmentionnée du Ghana. Malheureusement, les systèmes existent isolément et en concurrence avec d'autres; ils ne fournissent pas de matériau pour la conceptualisation, la compréhension ou l'élaboration de politiques nationales au-delà de l'accent limité mis sur les orphelins et autres enfants vulnérables.

Au niveau national, dans les pays francophones, les statistiques sont généralement recueillies au sein des Directions des statistiques et/ou des études, mais elles ne sont pas systématiquement communiquées aux Directions techniques ou autres agences. Au Ghana, le ministère des Enfants dispose cependant d'une unité de recherche réalisant des analyses de situation régulières sur les enfants. En Sierra Leone, le ministère du Bien-être social, de l'Égalité de Genre et des Affaires de l'Enfance ne dispose pas encore d'une Direction dédiée à la gestion de l'information, à la recherche ou aux données, bien qu'une Direction des statistiques ait été proposée.

L'absence de système de gestion de l'information n'est pas un problème technique pouvant facilement être réglé par la création d'indicateurs et de méthodes de collecte des données ; le développement d'un tel système (si l'on veut qu'il soit utile aux prestataires de services et décideurs politiques) doit plutôt se fonder sur une considération pratique des types d'informations qui seront utiles à chaque niveau et la façon de les recueillir, les agréger et les diffuser de manière efficace et opportune. L'UNICEF aide actuellement trois gouvernements (la Côte d'Ivoire, le Niger et le Sénégal) à mettre en place un système national de gestion de l'information, bien que les trois en soient encore aux premiers stades.

Au Ghana, il semble exister plusieurs initiatives visant à développer un système de gestion de l'information qui pourrait informer les stratégies nationales ; parmi elles, un système de registre unique est mis en œuvre en relation avec l'initiative LEAP, et fournit peut-être l'expérience la plus prometteuse d'un système de gestion de l'information national relatif aux vulnérabilités des enfants. La Direction de l'aide sociale développe une base de données sur les enfants placés en institutions et a entamé le processus de collecte des informations sur tous les enfants placés dans des foyers privés. Par le biais de l'initiative LEAP, la Direction de l'aide sociale a initié un système de ciblage commun et un registre unique pour toutes les

allocations publiques, notamment les bénéficiaires de l'initiative LEAP, les primes à l'éducation et le régime d'assurance maladie national. Dans le cadre d'un nouveau système national de contrôle du travail des enfants, l'unité en charge du travail des enfants du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales prévoit de développer un système de registre unique, décentralisé, intégrant les données communautaires sur l'âge, le sexe, le statut du foyer, l'éducation, la santé et les activités professionnelles des enfants. Les registres communautaires seront consolidés au niveau du district, et les informations utilisées pour produire des rapports de contrôle du travail des enfants soumis au niveau national. Bien qu'elles ne soient pas actuellement considérées comme telles, ces initiatives pourraient constituer un bon point d'entrée pour développer une base de données plus vaste sur les interventions traitant des vulnérabilités spécifiques aux enfants.

Ressources financières³¹

Les ressources allouées au secteur de la protection de l'enfance sont assez limitées. L'analyse a révélé une difficulté à obtenir des données cohérentes et comparables sur le budget national, tout en fournissant des données pour des considérations suggérées. Parmi les limites importantes, on notera la difficulté d'accès à des informations budgétaires de première main auprès des gouvernements, la difficulté à identifier la part du budget allouée aux services sociaux en faveur des enfants et des familles, et une tendance générale à analyser les dépenses sociales d'une manière qui ne distingue pas les allocations spécifiques en faveur de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale (notamment les initiatives de protection sociale). Le manque de données budgétaires désagrégées au-delà des catégories supérieures est un point qui devrait être pris en considération par les différents acteurs de chaque pays.

Aucun des pays pour lesquels des données complètes étaient disponibles ne semble allouer plus d'un pour cent de son budget national à la protection de l'enfance et, dans un cas, ce taux est significativement inférieur. Il est également notable que les budgets consacrés à la protection de l'enfance et à la protection sociale sont extrêmement faibles par rapport à ceux alloués à d'autres secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation. L'analyse comparative des cinq pays indique que bien que l'investissement relatif dans la protection ou le bien-être des enfants semble être stable, à environ un pour cent ou moins du budget national dans tous les pays, des différences émergent en termes absolus. Les pays disposant des budgets les plus importants en termes absolus (tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana) montrent une différence flagrante en termes de développement des structures du système (tel qu'illustré dans la discussion à la section consacrée aux ressources humaines).

Bien que les allocations en faveur de la protection de l'enfance augmentent dans certains pays, elles ne suivent nulle part le rythme des augmentations constatées dans les autres secteurs. De plus, bien que des données spécifiques n'aient pas été disponibles dans tous les pays, il existe un consensus selon lequel le secteur de la protection de l'enfance dépend considérablement d'un financement extérieur dans bon nombre des pays. Ce fait affecte les dynamiques entre les gouvernements nationaux et les bailleurs et explique pourquoi les derniers ont une influence disproportionnée sur la définition de l'agenda national en matière de protection de l'enfance.

³¹ Les ressources humaines sont abordées dans la section examinant les défis que rencontre le système.

Tableau 3 : Présentation générale des données disponibles sur les ressources financières des systèmes nationaux de protection de l'enfance

Ressources financières (USD)	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
% du budget national alloué à l'aide sociale en faveur des familles et des enfants	-	-	< 1% (promotion de la femme et protection de l'enfance)	0,8% (alloué au MFGFPE)*	0,29 % (alloué au MSWGCA)*
Autres indicateurs disponibles	0,2 % des dépenses du secteur social en faveur de la protection de l'enfance	-	-	0,2 % du PIB alloué à la protection sociale en 2009	-
Estimation du budget général alloué à la protection de l'enfance (2008)	8 200 000 USD	2 843 000 USD (hors services publics)	2 921 000 USD	19 000 000 USD	3 233 000 USD (hors services publics)
Part de la contribution du gouvernement à l'estimation du budget général (2008)	63 %	-	-	-	-
Débloccage/dépenses budgétaires du gouvernement	53 % (dépenses)	25 % (débloccage)	-	-	25 %
Informations supplémentaires	-	1,9 % du budget du MESW* est dépensé dans les services	Budget du gouvernement croissant dans l'aide sociale	-	-

MFGFPA = Ministère de la Famille, des Groupements féminins et de la Protection de l'enfance

MSWGCA = Ministère du Bien-être social, de l'Égalité de genre et des Affaires de l'enfance

MESW = Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (Ghana)

L'analyse indique qu'il existe une allocation déséquilibrée du budget disponible dans tous les pays entre la budgétisation centralisée et la budgétisation décentralisée ainsi qu'entre les ministères/fonctions du système. Les dépenses dans les services de protection de l'enfance restent largement allouées au niveau central, peu de ressources allant au-delà du niveau central ou à la fourniture de services. Au Ghana, par exemple, seulement 1,9 % et 0,8 % du budget total alloué à l'aide sociale ont été respectivement dépensés dans les services et les investissements. Peut-être plus parlant encore, une décomposition régionale du budget 2010 de la Direction de l'aide sociale du Ghana indique que les deux régions les plus pauvres du pays, le Haut Ghana occidental et le Haut Ghana oriental, bénéficient des allocations les plus faibles. En Côte d'Ivoire, plus de la moitié du budget national actuel est consacrée à l'institut de formation des travailleurs sociaux, tandis qu'entre 10 et 15 pour cent du budget est dirigé au-delà du niveau central.

Une tendance remarquable concernant les allocations intrasectorielles consiste en la part significative des budgets attribuées aux institutions. Cette tendance traduit le coût élevé de gestion des services fournis par des institutions. Près d'un quart du budget national de la protection de l'enfance en Côte d'Ivoire est consacré au fonctionnement de trois orphelinats, tandis que le budget consacré à trois institutions similaires au Niger représente plus du double du montant total dépensé dans la fourniture de services de protection de l'enfance dans les huit régions du pays. Dans la plupart des pays où ces données sont disponibles, il existe une tendance remarquable consistant à associer les allocations budgétaires aux ressources matérielles, telles que les fournitures de bureau, l'entretien, le mobilier et autres frais de fonctionnement. Bien que ces ressources soient importantes, elles absorbent souvent les fonds nécessaires à la fourniture de services.

Un autre élément pertinent émanant des données limitées est le déblocage partiel et/ou les dépenses partielles du budget public alloué. En Côte d'Ivoire et en Sierra Leone, par exemple, les dépenses réelles consacrées au secteur de la protection de l'enfance restent bien inférieures à l'allocation budgétaire. Cette différence entre allocations et dépenses souligne également les inefficacités des systèmes qui sont dans l'incapacité de dépenser ce qui constitue des ressources assez faibles dans un délai donné. Les facteurs contribuant à cette situation incluent des systèmes de bons complexes et centralisés pour le déboursement des fonds (Côte d'Ivoire) et une capacité limitée à gérer et contrôler les dépenses (Sierra Leone). La Direction de l'aide sociale du Ghana dépense l'intégralité des fonds reçus, mais elle ne reçoit qu'un quart de ce qui est initialement budgété. Cette situation souligne les défis importants devant être traités en termes d'efficacité et de capacité dans le secteur de la protection sociale; sans quoi ceux-ci viendront entraver le plaidoyer requis en faveur de hausses budgétaires.

Des pays comme le Niger, le Sénégal et la Sierra Leone dépendent fortement des bailleurs pour leurs budgets de protection de l'enfance, une réalité qui ouvre la porte à des agendas encore plus fortement dirigés par les bailleurs et réduit l'appropriation nationale du secteur de la protection de l'enfance. Cependant, même dans les pays où l'investissement public dans le secteur de la protection de l'enfance n'est pas négligeable en termes comparatifs, tels que la Côte d'Ivoire avant les conflits, l'influence tout aussi massive des bailleurs dans les politiques et stratégies de protection de l'enfance reste flagrante, un fait qui s'explique par les ressources substantielles que les bailleurs fournissent.

Le processus de budgétisation est un exercice annuel hautement centralisé dans les cinq pays. Ceci suggère un élément de stabilité dans certains contextes, tels que dans la Côte d'Ivoire d'avant les conflits, où les principales allocations évoluent peu d'une année sur l'autre ; mais dans d'autres cas, le processus est opaque et garantit peu de stabilité ou de transparence. Une certaine décentralisation du processus de budgétisation a été entreprise au Ghana et, dans une moindre mesure, au Niger, mais ces efforts sont toujours en cours ; une hausse des allocations consacrées à la protection de l'enfance doit encore se matérialiser.

Aucun des pays n'a entrepris d'exercice d'estimation des coûts permettant d'évaluer les coûts réels de la mise en œuvre des stratégies nationales, des lois, de la fourniture de services ou afin d'estimer la rentabilité des diverses activités de services, compliquant la tâche des leaders de la protection de l'enfance en matière de plaidoyer en faveur d'une hausse des allocations budgétaires. Même dans des situations où les services couvrent plus

de la moitié du territoire national, il n'existe pas de plan de projection financière ni d'investissement afin d'achever le déploiement du système. Cette absence d'estimation des coûts résulte sur des stratégies et plans d'action nationaux irréalistes, parfois inabordables.

Ressources humaines

Les ressources humaines sont un aspect pour lequel les cinq pays montrent une vaste diversité d'engagement, d'investissement et d'approches. Tandis que certains pays ont entrepris un effort concerté visant à investir dans les ressources humaines pour le secteur de la protection/le bien-être de l'enfant³², d'autres ne font preuve que d'un engagement modéré.

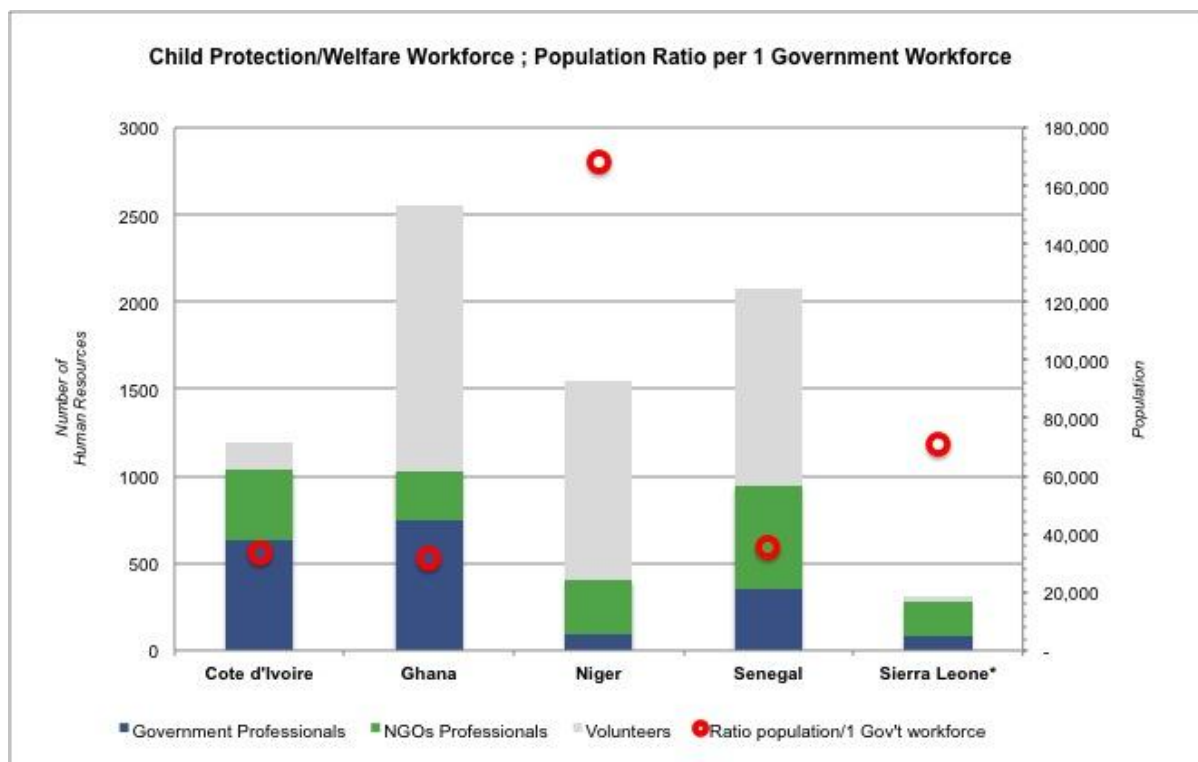
Aucun des pays n'a développé de politique de gestion des ressources humaines complète pour le secteur de la protection/du bien-être de l'enfant. Les descriptions de poste et la délimitation claire des rôles et responsabilités des travailleurs de la protection/du bien-être de l'enfant sont globalement plus ou moins inexistantes. Cette réalité s'explique en partie par l'absence de politiques de protection de l'enfance globales qui aideraient à orienter le travail des travailleurs du système formel. Dans certains pays, comme le Niger et la Sierra Leone, des réformes d'ajustement structurel ont entravé la capacité du gouvernement à recruter tout nouveau travailleur dans le système.

Les pays à revenu faible à intermédiaire investissent beaucoup plus dans leur main-d'œuvre en charge de la protection de l'enfance que les pays à faible revenu, ils peuvent donc veiller à ce qu'un nombre bien plus important de travailleurs de la protection/du bien-être de l'enfant soient disponibles au sein du système. Ceci est flagrant lorsque l'on considère les différences constatées dans le déploiement des fonctionnaires au Ghana (750) et en Côte d'Ivoire (629), suivis du Sénégal (352) et, dans une bien moindre mesure, du Niger (91) et de la Sierra Leone (nombre estimé à 80).

Le ratio national de la population par professionnel dans les cinq pays reflète la capacité et la force et les limites des structures du système. Malgré l'approximation des données disponibles, la comparaison semble confirmer l'étude dans chaque pays, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal présentant des ratios similaires, allant de 1/31 750 (Ghana) à 1/35 600 (Sénégal). La situation en Sierra Leone est très différente, avec un ratio de 1/71 000, presque la moitié de celui des autres pays, et le Niger présente un ratio plus de quatre fois inférieur, à 1/168 000. Il est important de garder à l'esprit que, même dans les pays où le ratio est relativement meilleur, la capacité des services ne permet toujours pas de relever le défi.

En ce concentrant sur le ratio national, on court le risque de fournir une image biaisée de la réalité de la main-d'œuvre dans ces pays. La répartition de ces travailleurs sur le territoire national reste une préoccupation, car dans tous les pays, la plupart d'entre eux se concentrent dans les zones urbaines.

³² Dans cette section, nous utilisons l'expression « secteur de la protection/du bien-être de l'enfant » car dans certains pays il a été impossible d'obtenir des informations spécifiques sur les services de protection de l'enfance, mais les informations fournies indiquent des services d'aide sociale généraux.

Graphique 1 : Statistiques relatives à la main-d'œuvre travaillant pour la protection et le bien-être de l'enfant³³

Bien que l'on dénombre un travailleur social pour 13 000 habitants du district autour d'Abidjan en Côte d'Ivoire, la moyenne pour le reste du pays est d'environ un travailleur pour 52 000 habitants, un ratio qui devient encore plus insuffisant dans les régions défavorisées du Nord du pays. De même, au Sénégal, le réseau de travailleurs sociaux formels relativement petit du pays est fortement concentré au niveau central, 25 pour cent seulement étant affectés au niveau décentralisé ; même au niveau décentralisé, quelques 60 travailleurs sociaux sont assignés à Dakar et Thiès, ce qui ne laisse que 60 autres travailleurs pour le reste du pays.

Le Niger n'affecte qu'un travailleur œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance pour 104 000 enfants dans le pays. Bien que le ratio ne varie pas considérablement en fonction des régions (malgré une couverture plus limitée au Nord et à l'Ouest), les deux régions les plus pauvres et les plus peuplées du Niger disposent du nombre le moins important de travailleurs sociaux sur les huit régions. Les chiffres officiels de la Sierra Leone n'étaient pas disponibles, mais il a semblé probable au cours de l'exercice de cartographie qu'il n'y ait pas même un travailleur social pour chacun des 149 districts ; au cours de

³³ Il est important de souligner que les définitions des travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance varient significativement d'un pays à l'autre, les analyses transnationales doivent donc être réalisées avec beaucoup de prudence. Les données disponibles sur les fonctionnaires de la protection de l'enfance ont été fournies par les gouvernements nationaux en fonction de leurs propres catégories de ressources humaines, qui diffèrent d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires désignaient des travailleurs sociaux dont les attributions incluaient, sans s'y limiter, les activités de protection de l'enfance. Dans le cas du Niger, les travailleurs sociaux et autres fonctionnaires ayant pour attribution la protection de l'enfance sont définis plus précisément, ce graphique n'inclut donc que les travailleurs ayant cette mission spécifique (et donc excluant les travailleurs sociaux qui ne disposent pas d'un mandat de protection de l'enfance spécifique). Les données sur les ONG professionnelles - qui émanent du sondage en ligne du secteur de la protection de l'enfance - étaient des données auto-déclarées émanant des ONG dont les définitions des travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance peuvent varier considérablement, en fonction de la définition propre à chaque organisation.

l'exercice de cartographie, une proportion significative de postes non occupés a été constatée lors des visites dans les districts.

Un autre élément important de l'analyse de la main-d'œuvre est le recours aux bénévoles. Dans certains pays, les travailleurs œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance dans le secteur plus général (gouvernement et non gouvernement) sont essentiellement des bénévoles. Au Sénégal, par exemple, les conclusions du sondage en ligne à l'échelle du secteur indiquent que 70 pour cent de tous les travailleurs œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance sont des bénévoles, une incidence qui augmente à 74 pour cent au Niger. Ces conclusions, qui doivent encore être examinées plus en détail dans tous les pays, ont des implications claires en termes de durabilité, de prévisibilité, de qualité des services et de responsabilité de la dimension des ressources humaines du système de protection de l'enfance.

Les qualifications et le perfectionnement professionnels varient également de manière significative selon les pays. Trois pays proposent des cours d'enseignement supérieur en action sociale, aucun ne propose toutefois de cours spécialisé dans la protection de l'enfance et/ou les problèmes familiaux. La Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal ont consacré des ressources publiques considérables à la formation formelle des travailleurs sociaux. En 2011, l'institut de formation du Sénégal, qui est perçu comme formant des travailleurs sociaux de qualité, commencera à proposer une spécialisation en protection de l'enfance à ses 250 étudiants annuels, et l'Institut national de formation sociale de Côte d'Ivoire a continué à former 500 diplômés par an, et ce même au cours de la période de troubles civils. Les deux instituts proposent des cursus de deux et trois ans sanctionnés par un diplôme ; l'université nationale du Ghana dispose d'un département de l'action sociale proposant des cursus de deux, quatre et six ans. L'université a récemment revu son programme afin de proposer des approches à l'action sociale culturellement plus appropriées³⁴. Les programmes scolaires d'action sociale en Côte d'Ivoire et au Sénégal sont toujours largement influencés par les modèles français et canadiens.

À l'autre bout de l'échelle se situe le Niger, dont la formation en action sociale est basée au sein de l'école de santé publique nationale et qui propose très peu de formations en matière d'enfants ou de familles, et la Sierra Leone, dont l'institut de formation a été détruit au cours de sa longue période de conflit armé. Bien qu'un nouveau centre de formation national ait été créé à Libreville afin de développer la capacité des travailleurs sociaux en service, les cours ne sont ni spécialisés, ni basés sur des compétences, et se contentent de proposer une formation sur des questions de bien-être générales. Les perceptions de la qualité de la formation, telles qu'exprimées dans le sondage en ligne du secteur de la protection de l'enfance, ont généralement jugé la qualité comme étant « mauvaise » (46 pour cent) ou « satisfaisante » (31 pour cent), seulement 23 pour cent des sondés pensaient que les opportunités de formation et de perfectionnement professionnel disponibles étaient de bonne qualité.

La formation sur les problèmes des enfants destinée aux juges est, dans les cinq pays, minime et *ad hoc*. Avec le soutien des ONG et partenaires au développement, les juges et magistrats de plusieurs pays ont participé à des ateliers de formation continue sur les droits des enfants, le travail des enfants, la traite, la justice pour mineurs, la violence conjugale et

³⁴ Kreitzer, L. et Abukari, Z. et al. (2009) *Social Work in Ghana: A participatory action research project looking at culturally appropriate training and practice*, Ghana School of Social Work.

autres sujets. Cependant, au Ghana, il n'existe pas de formation axée sur l'enfant que les juges sont contraints de suivre avant d'être assignés à un Tribunal pour enfants ou à un Tribunal des affaires familiales. Au Niger, cette formation ne consiste qu'en un module de deux semaines. Au Sénégal, bien qu'il existe des modules de justice pour mineurs pertinents pouvant être suivis, ils ne sont pas obligatoires pour les juges assignés à des tribunaux pour enfants.

La formation de la police et des gendarmes en matière de protection de l'enfance varie considérablement selon le pays. Le Niger est le seul pays à disposer d'un manuel détaillé sur la protection de l'enfance, délimitant le rôle spécifique que la police joue dans le système, manuel intégré au programme de l'école de la police nationale. Dans les autres pays, la formation de la police tend à être spécifique à un sujet et/ou proposée de manière *ad hoc*. Les autres exemples de formation de la police liée à la protection de l'enfance apparus au cours de l'étude incluent les éléments suivants :

- **Côte d'Ivoire** : L'inclusion d'un module sur la traite des enfants au programme de l'école de la police nationale.
- **Ghana** : Une unité de lutte contre la traite a réalisé des programmes de formation continue réguliers destinés à son personnel, avec un accent particulier sur des procédures adaptées aux enfants ; des mesures sont également en cours pour ajouter des cours d'introduction sur la violence conjugale, la traite et le travail des enfants au programme de formation préparatoire d'intégration standard des écoles de police.
- **Sierra Leone** : Bien qu'il n'existe pas de formation initiale sur les problèmes de sévices infligés aux enfants, il est prévu d'introduire un cours spécialisé sur la violence basée sur le genre au programme officiel de formation de la police.

Les ateliers de formation continue tendent à être de courte durée et dépendent de financements externes.

Collaboration transsectorielle avec les systèmes associés, tels que la santé, l'éducation, la protection sociale et le travail

Bien qu'il existe un consensus autour de la nécessité d'une collaboration transsectorielle dans les efforts visant à gérer la protection de l'enfance, il n'existe aucun lien structurel entre le secteur de la protection de l'enfance et les autres services sociaux dans les cinq pays. Par exemple :

- Bien que les soins médicaux constituent une composante souvent mise en avant des services d'intervention dans certains pays, en particulier pour les victimes de violences sexuelles, le secteur de la santé n'est officiellement impliqué dans aucun des cinq pays dans l'identification ou le transfert des cas de sévices infligés à des enfants. Les seuls protocoles de santé pour les soins médicaux destinés aux enfants victimes de sévices sont spécifiques aux victimes de violences sexuelles.
- Dans les cinq pays, le rôle mandaté du système de l'éducation dans le système national de la protection de l'enfance se limite aux efforts visant à lutter contre la violence en milieu scolaire, et même ceci n'a pas été développé dans chaque pays. Malgré quelques faits probants indiquant que les enseignants aidaient à identifier des préoccupations relatives à la protection, telles que le mariage des enfants, dans aucun

des pays, les enseignants ne sont mandatés pour aider à l'identification des enfants courant un risque de sévices ou des enfants ayant subi des sévices.

- Certains pays, tels que la Côte d'Ivoire et le Niger, présentent des exemples clairs de confusion découlant du recoupement entre les Directions dédiées à la protection sociale et à la protection de l'enfance. Dans d'autres pays, tels que le Ghana, des efforts de protection sociale à grande échelle, tels que l'initiative LEAP, incluent des conditions liées à la réduction de la vulnérabilité des orphelins et autres enfants vulnérables mais ne figurent pas dans les stratégies plus générales de prévention et d'intervention dans le domaine de la protection de l'enfance. Tel que nous l'avons précédemment noté, chaque pays doit travailler davantage à clarifier les distinctions entre la protection sociale et la protection de l'enfance. Cette clarification sera particulièrement importante à la lumière des initiatives actuelles et à venir visant à fournir des transferts d'argent et un soutien aux communautés à grande échelle dans certains pays.
- Dans tous les pays, les efforts visant à éliminer les pires formes de travail des enfants et à réduire le travail exploitant des enfants existent indépendamment des discussions nationales sur la protection de l'enfance. Dans les pays où ces efforts ont été évalués, tels que le Niger, les approches diffèrent considérablement des autres approches du secteur de la protection de l'enfance.

Dans tous ces secteurs, l'absence d'une compréhension commune de la protection de l'enfance est visible. Dans certains cas, des protagonistes d'autres secteurs comprennent la protection de l'enfance de manière assez générale ; pour eux, la protection de l'enfance englobe toute activité visant à contribuer à la réalisation des droits des enfants ; ceci suggère par exemple que l'augmentation de la fréquentation scolaire des enfants est en soi une intervention de protection de l'enfance. Une autre mesure qui pourrait se révéler positive dans tous les pays serait que les principaux acteurs du secteur de la protection de l'enfance se mettent en relation avec d'autres secteurs afin de travailler ensemble aux efforts de développement et de réforme des systèmes, les encourageant à se joindre au débat relatif aux contours du système national de protection de l'enfance et aux rôles qu'ils peuvent jouer afin de faire progresser ce système. Dans certains pays, ce débat a donné lieu à quelques mesures initiales, tandis que dans d'autres, les secteurs associés tels que la santé et l'éducation ne sont pas inclus au dialogue actuel sur les systèmes de protection de l'enfance.

2.4. Présentation générale des perceptions et pratiques communautaires

Les cinq pays fournissent des perspectives communautaires intéressantes sur la protection de l'enfance et les systèmes de protection de l'enfance, bien que ces opinions puissent être qualifiées de limitées aux communautés sélectionnées et non représentatives des pays. Une considération générale majeure est qu'en dépit de la nature illustrative des connaissances générées par le sondage, l'image se dessinant d'après les communautés est beaucoup plus cohérente entre les pays que les informations relatives aux aspects des systèmes formels et mérite donc une étude supplémentaire dans la région.

Bien que le nombre de sites considérés dans l'étude de chaque pays ne permette pas d'analyse statistique comparative, les informations qualitatives constituent un facteur essentiel pour comprendre les questions de pertinence et d'accès à ces systèmes pour les enfants, les familles et les communautés. Il est important de souligner que dans les cinq

pays, la comparaison entre les milieux urbain et rural et entre les différents segments des communautés n'a pas révélé de divergences manifestes en dehors des variations signalées ici.

Dans certains lieux, les opinions des enfants semblaient légèrement plus assurées concernant l'incidence de la violence et des sévices dans leur vie (en Côte d'Ivoire et au Ghana, avec une référence particulière aux sévices sexuels) ; les enfants indiquaient également qu'ils avaient un sentiment d'isolement et que peu d'aide était disponible, tant au niveau de la communauté qu'au niveau des services formels. La déclaration d'un jeune garçon en Côte d'Ivoire résume le sentiment de la majorité des jeunes personnes consultées dans la plupart des pays : « Nous ne pouvons nous tourner que vers Dieu ».

Perceptions des facteurs contribuant au bien-être de l'enfant et problèmes de protection

Le Tableau 4 présente un résumé des principaux facteurs contribuant au bien-être des enfants et des problèmes de protection dans les communautés consultées au cours de l'exercice d'évaluation.

L'image des perceptions communautaires rassemblées dans les cinq pays dépeint la façon dont des populations perçoivent le bien-être et la protection de l'enfant. Il semble exister une opinion commune bien arrêtée selon laquelle l'importance de la famille et un environnement familial positif sont jugés essentiels au bien-être et à la protection de l'enfant.

Tableau 4 : Facteurs contribuant au bien-être et problèmes de protection de l'enfance identifiés par les communautés

	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Facteurs de bien-être	1) Bonne famille 2) Éducation 3) Moyens économiques	1) Parents et famille 2) Enseignants et école 3) Police	1) Accès à l'éducation 2) Bon environnement familial 3ex.*) Services de santé 3ex.) Satisfaction des besoins de base	1) Satisfaction des besoins de base 2) Moyens économiques 3) Bonne famille	1) Bonne famille 2) Besoins de base 3) Éducation et soins de santé
Problèmes de protection de l'enfance	1) Maltraitance 2) Violence sexuelle 3) Pauvreté	1) Travail des enfants 2) Irresponsabilité parentale/absence de prise en charge parentale 3) Viol/sévices sexuels	1) Exploitation des enfants 2ex.) Absence de soins de santé 2ex.) Négligence ou absence de prise en charge parentale 2ex.) Éclatement de la cellule familiale 2ex.) Crise alimentaire	1) Accès difficile à l'éducation 2ex.) Maltraitance 1ex.) Pauvreté	1) Mauvaise prise en charge, discipline et communication parentales 2) Non satisfaction des besoins de base (nourriture, vêtements, abri) 3) Absence d'accès à une éducation de qualité

* classement ex-æquo

Les préoccupations en termes de protection de l'enfance des membres des communautés se rapportent à un agenda de développement social plus général et à des concepts de réduction de la pauvreté. Bien que des familles solides soient certainement essentielles au bien-être des enfants (en effet, un bon environnement familial est le seul élément ayant été

jugé prioritaire dans les cinq pays) les membres des communautés réitèrent la notion selon laquelle le secteur de la protection de l'enfance doit être lié aux secteurs de l'éducation, de la santé et de la sécurité si l'on veut que leurs préoccupations soient traitées de manière complète.

Néanmoins, tel que cité précédemment, cet accent sur le soutien à la famille ne figure de manière appuyée dans aucun des systèmes formels, qui fournissent peu de services orientés vers le renforcement de la famille mais se concentrent davantage sur un soutien individuel fourni aux enfants qui entrent dans des catégories spécifiques. L'éclatement de la famille, les problèmes relationnels et l'irresponsabilité parentale sont également des facteurs constants engendrant des problèmes de protection de l'enfance.

Méthodes d'intervention face aux préoccupations relatives à la protection de l'enfance

Invariables dans tous les pays, les pratiques communautaires endogènes sont la principale référence lors des interventions répondant aux problèmes de protection de l'enfance. Bien que ces pratiques n'aient pas été évaluées en termes d'impact, elles semblent être la pratique la plus souvent utilisée par de larges segments des populations dans les cinq pays. Les communautés ont cité des méthodes visant à répondre aux préoccupations relatives à la protection de l'enfance d'une manière qui indiquait qu'elles n'utilisaient pas les services de protection de l'enfance formels ou qu'elles n'y avaient pas accès.

Les diverses consultations communautaires ont révélé que les familles dans les cinq pays tendent à répondre aux problèmes de protection de l'enfance par des modèles de comportement vraiment similaires qui dépassent souvent le cadre de la famille et impliquent des réseaux familiaux plus vastes et des processus communautaires. Le modèle d'intervention observé dans les cinq pays était le suivant : famille, famille élargie, voisins, anciens de la communauté, chefs et enfin, lorsque des services formels étaient disponibles, acteurs officiels de la protection de l'enfance.

Dans presque chaque discussion tenue avec des membres des communautés dans le cadre de cette étude, les cas qui méritaient selon eux une intervention étaient présentés aux anciens ou aux chefs ; ils ne signalaient un cas à la police que s'il avait été jugé trop grave pour être géré localement, une décision prise dans différents contextes mais rarement globalement. Des exemples incluent des cas de protection de l'enfance impliquant plusieurs communautés (en Côte d'Ivoire) ou des cas pour lesquels les auteurs des sévices ne changeaient pas de comportement après les interventions communautaires (au Niger). En Sierra Leone, les chefs géraient les cas de sévices sexuels, en dépit de directives de protocole nationales claires stipulant que ces cas devaient être signalés à l'Unité de soutien à la famille.

Les réponses apportées aux sévices infligés à des enfants au niveau de la communauté prennent diverses formes. Une décision quant à ce qu'il faut faire est généralement prise de manière publique, par le biais de réunions traditionnelles ou de séances communautaires qui ne correspondent pas immédiatement aux notions basées sur des droits à la confidentialité, à la dignité individuelle ou à la protection des victimes.

Les points suivants listent les diverses pratiques communautaires citées au cours des consultations, mais qui varient considérablement selon le pays et la communauté :

- soins médicaux (traditionnels ou modernes) pour la victime ainsi que d'autres formes de soutien, tel que des vêtements et de la nourriture
- prières pour toutes les parties concernées (notées dans quasiment toutes les discussions communautaires et de groupe au Niger)
- conseil ou assistance socio-psychologique destiné à l'auteur des sévices
- médiation, généralement au niveau de la famille, plutôt qu'entre la victime et l'agresseur
- blâme public à l'encontre de l'auteur des sévices
- l'auteur des sévices demande pardon
- paiement d'une amende à la famille de la victime.

Le centre d'attention de ces mécanismes d'intervention est fortement orienté vers le maintien de l'harmonie de la communauté plutôt que vers la fourniture de services de soutien aux victimes, notamment les interventions matérielles, thérapeutiques et judiciaires.

En effet, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, à l'exception de la police, la plupart des groupes communautaires interrogés au cours de l'exercice de cartographie n'ont pas cité du tout l'accès aux services de protection de l'enfance plus formels, notamment ceux proposés par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. Pour la majorité des préoccupations de protection ayant été abordées, seules les pratiques communautaires étaient mises en avant. En Sierra Leone, même les cas les plus extrêmes étaient gérés localement, tandis qu'au Ghana et au Niger, une volonté communautaire à avoir recours à des transferts publics était légèrement plus visible, bien que ces situations aient été rares et utilisées comme dernier recours. Ces études de cas indiquent que les systèmes formels n'ont pas encore capitalisé sur les pratiques de protection communautaires et doivent identifier des façons d'améliorer l'accès à la majorité de la population.

Dans toutes les communautés ayant participé à la cartographie, nous avons identifié une forte réticence à signaler les cas de sévices et d'exploitation infligés aux enfants aux autorités publiques. Plusieurs participants aux discussions de groupe ont noté que les enfants ne pouvaient se rendre directement auprès des services publics, car cela entraînerait leur rejet par leur famille ou l'ostracisme par leur communauté. La majorité des participants aux groupes de discussion communautaires était d'avis que les moyens informels de résoudre les problèmes étaient préférables au système formel. Ces questions de pertinence sont davantage reflétées dans la notion selon laquelle les mécanismes de prise en charge communautaires seraient plus appropriés ou « confortables » pour les enfants et les familles impliquées.

Lorsque des cas de sévices, négligence ou exploitation infligés aux enfants sont officiellement signalés, les familles et les communautés se tournent généralement vers la police plutôt que vers les autorités en charge de l'aide sociale (au Niger, les communautés urbaines ont également exprimé une volonté à se tourner vers des ONG). Ceci est probablement dû au fait que la police est mieux connue et plus facilement accessible que les responsables de l'aide sociale. Une minorité significative des membres des communautés interrogés au Ghana étaient d'avis qu'il serait préférable que la police intervienne afin de rendre justice, mais cette opinion n'a pas été exprimée dans les autres pays. Lorsque la police était citée dans d'autres contextes, tels que les sites urbains en Côte d'Ivoire et au Niger, c'était généralement pour menacer les auteurs de sévices récalcitrants

qui refusaient de prendre leurs responsabilités pour leurs actes ou comme moyen de secours lorsque l'autorité du chef n'était pas respectée.

Dans certains cas, en particulier au Ghana, en Sierra Leone et dans les zones urbaines du Sénégal, les membres des communautés ont exprimé des réserves nettes quant à avoir recours au système de protection de l'enfance formel pour traiter les cas de protection de l'enfance. Dans de nombreux autres contextes, notamment certaines communautés rurales au Niger et au Sénégal et toutes les communautés rurales en Côte d'Ivoire, les gens semblaient ne pas être informés du système formel ou ne pas être intéressés par un recours au système formel. Ils considéraient que leurs mécanismes et pratiques communautaires étaient suffisants, même lorsqu'ils ne connaissaient pas les services disponibles (souvent parce qu'aucun service n'était disponible à proximité).

Ce n'est que dans les contextes urbains au Niger que la plupart des membres des communautés ont affirmé que le système formel était une option viable et qu'ils ne verraient pas de difficulté à approcher des organisations gouvernementales et non gouvernementales afin d'obtenir de l'aide. Cette conclusion est surprenante, étant donné la couverture si limitée des services de protection de l'enfance au Niger; parmi les diverses descriptions d'interventions face aux sévices infligés à des enfants, il était clair que les pratiques communautaires constituaient de loin le principal recours pour les communautés dans lesquelles des consultations d'évaluation se sont tenues.

Cependant, les discussions dans toutes les communautés ont également révélé une perception générale selon laquelle les services publics formels étaient essentiellement un moyen d'imposer la justice ou une sanction aux agresseurs plutôt qu'une source potentielle de soutien et d'aide aux familles et aux victimes. La plupart des participants aux groupes de discussion communautaires ont exprimé une connaissance limitée ou aucune connaissance du rôle des responsables de l'aide sociale ou des interventions de soutien et de protection à la disposition des enfants au sein du système de protection de l'enfance formel, indiquant qu'un problème de diffusion de l'information existait en plus des problèmes plus basiques de portée limitée des services disponibles.

Perceptions des liens avec le système formel ou de leur absence

Dans la plupart des communautés des cinq pays ayant fait l'objet de visites, il semble exister un fossé quelque peu important entre le système informel et le système formel dans la gestion des cas de protection de l'enfance, les liens étant limités entre les deux. Bien qu'il existe généralement des preuves de liens entre les deux systèmes, tels que l'inclusion des chefs traditionnels aux Comités locaux au Niger et aux mécanismes de protection de l'enfance dirigés par le gouvernement en Sierra Leone, la réalité dans la plupart des communautés consultées dans le cadre de cette étude (qui, pour se répéter, ne sont que suggestives et non représentatives) indique qu'un travail significatif reste à effectuer pour faciliter l'interaction entre les extrémités formelle et informelle de l'éventail.

Cette absence d'accès semble découler d'un certain nombre de facteurs, notamment la portée limitée des services disponibles (en particulier dans les communautés rurales), le manque d'informations quant aux services disponibles et, dans de nombreux cas, la défiance vis-à-vis de l'implication de fonctionnaires dans les affaires de la communauté. Cette absence d'accès pourrait également être due au fait que, généralement parlant, les

services ayant été considérés jusqu'ici ne sont pas en mesure de fournir une grande aide ou un grand soutien aux familles et victimes par rapport à ce que fait la communauté. En d'autres termes, la capacité de fourniture de services thérapeutiques et de soutien est extrêmement limitée, laissant beaucoup plus de place à l'administration de la justice, que la communauté administre selon ses propres termes.

Au cours des consultations, les membres des communautés ont constamment identifié les chefs, les leaders religieux et les anciens comme étant les personnes les plus à même de résoudre un problème de protection lorsque la famille ou la famille élargie n'avait pas réussi à le faire. Les travailleurs de première ligne et les membres des communautés ont affirmé que les fonctionnaires étaient généralement considérés comme des « intrus » ou « une imposition », l'idée sous-jacente étant que l'implication d'acteurs extérieurs sans liens familiaux avec un cas particulier représentait une transgression des normes sociales. Dans d'autres cas, les services sociaux ont expliqué qu'ils n'avaient pas d'autres choix que de conformer leur propre action aux pratiques communautaires (ceci était le plus flagrant en Côte d'Ivoire et en Sierra Leone). Même lorsque des cas étaient officiellement signalés à la police, des membres de la famille, des leaders religieux ou des chefs intercèdent souvent afin que la plainte soit retirée et le cas résolu au sein de la communauté.

Il existe, de manière générale, de fortes suggestions indiquant que les systèmes formel et informel fonctionnent en se recoupant peu.

Il existe cependant quelques efforts naissants visant à inclure les chefs traditionnels aux activités du système formel. Au Niger, par exemple, les chefs sont membres de réseaux de coordination de la protection de l'enfance régionaux et siègent aux Comités locaux visant à traiter les cas d'enfants en conflit avec la loi et autres préoccupations de protection. Le droit coutumier est également reconnu et régit les affaires familiales en Sierra Leone, tandis que les rassemblements *purement* traditionnels sont reconnus comme étant des mécanismes par le biais desquels certaines formes de sévices infligés aux enfants peuvent être gérés ; dans ce cas, les leaders traditionnels sont mandatés avec des responsabilités de protection spécifique. Dans le premier exemple, le rôle que les chefs doivent jouer n'a cependant pas été complètement formulé. Dans le second exemple, malgré des limites claires dans le cadre desquelles les chefs ne sont censés que superviser des formes « moins graves » de sévices infligés aux enfants - tout en renvoyant les cas les plus graves vers des unités de soutien à la famille - les consultations communautaires ont clairement fait ressortir le fait que quasiment tous les cas étaient gérés par les chefs au niveau de la communauté. Au Sénégal, aucun effort n'a été entrepris pour inclure les chefs traditionnels au système formel, et aucun dialogue n'existe entre les deux entités.

3. Défis et opportunités du système : Compatibilité, pertinence, ressources et efficacité

3.1. Défis

L'une des principales conclusions de l'exercice de cartographie dans les cinq pays est que les systèmes de protection de l'enfance semblent être quelque peu incompatibles avec les perceptions communautaires des problèmes, pratiques et priorités de protection de l'enfance ; et il semblerait exister une déconnexion fonctionnelle entre les pratiques communautaires endogènes et les prestataires de services formels. Les barrières entravant la capacité des enfants et des familles à accéder aux services conçus pour eux sont notamment :

- des attitudes illustrant une défiance vis-à-vis des services formels et une compréhension selon laquelle les services disponibles au sein de la communauté sont plus appropriés, pertinents et préférables aux services formels
- une portée et une répartition limitée des services formels proposés
- des connaissances limitées de ces services.

Ces déconnexions limitent effectivement les incursions que les protagonistes du système formel peuvent faire dans la vie de la population générale et réduisent l'efficacité des initiatives de prévention et d'intervention. Les sources de la disjonction sont multiples et doivent être prises en compte si les efforts de réforme et de renforcement futurs veulent réduire le gouffre qui existe entre les efforts formels et les pratiques communautaires endogènes.

Divergences dans la façon dont les membres des communautés et les décideurs politiques définissent les problèmes et interventions en matière de protection de l'enfance

L'étude indique que l'une des sources d'incompatibilité les plus importantes pourrait être la façon dont la protection de l'enfance est conceptualisée. En général, les membres des communautés perçoivent les difficultés associées à la protection de l'enfance comme émanant d'un certain nombre de problèmes, dont bon nombre découlent du disloquement de l'harmonie au sein des familles et autres difficultés familiales. Bien que les acteurs de la protection formels puissent également reconnaître ce fait, ils approchent la protection de l'enfance sur la base de catégories d'enfants individuels ayant été victimes de sévices ou d'exploitation ou de formes de sévices spécifiques ; cette approche ne permet pas aux acteurs formels de toucher toutes les familles de manière équitable. Chaque ensemble d'acteurs opère indépendamment, les communautés ayant recours à leurs propres pratiques pour gérer les cas de sévices et d'exploitation infligés aux enfants, tandis que les acteurs du système formel conçoivent des programmes ciblant des catégories d'enfants spécifiques d'une manière qui ne semble pas toujours pertinente ni appropriée pour les membres de la communauté.

Pour reprendre le Tableau 4, le classement des problèmes présentés reflète la façon dont les membres des communautés consultés dans chacun des cinq pays classent les préoccupations de protection de l'enfance par ordre de priorité. Les préoccupations qui ont émergé dans tous les pays sont liées à une mauvaise éducation parentale et à un éclatement de la famille, à une absence d'accès aux services de base, à une maltraitance et

à la pauvreté. Comme nous l'avons déjà noté, les systèmes de protection de l'enfance analysés ne traitaient pas systématiquement le renforcement de la famille ou les causes premières de l'éclatement et des difficultés familiales ; ces concepts apparaissent rarement dans les politiques ou stratégies nationales. Les perceptions communautaires émanant de cette étude soulèvent la question de savoir si un gouffre fondamental doit être comblé afin d'aligner les visions nationales de la protection de l'enfance sur les préoccupations identifiées par les communautés.

La préoccupation identifiée par les communautés relative à l'absence de services de base souligne la nécessité d'un secteur de la protection de l'enfance qui se positionne par rapport aux autres secteurs, notamment la santé, l'éducation et la sécurité, et entretient des liens stratégiques et fonctionnels avec ces derniers. La mention de la maltraitance comme une priorité dans les communautés en Côte d'Ivoire et au Sénégal est déconcertante, en ce sens qu'aucun des systèmes de ces pays n'adopte une vue globale de la maltraitance, se concentrant plutôt sur des formes spécifiques de sévices et d'exploitation. Le fait que des membres des communautés de certains pays considèrent la pauvreté comme une cause première des problèmes de protection de l'enfance renforce la nécessité d'une approche systémique insistant pour que les systèmes de protection de l'enfance soient harmonisés avec les programmes de développement et stratégies de réduction de la pauvreté et qu'ils fassent partie intégrante de ces derniers. Dans ce cas, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ont l'opportunité de conjuguer des initiatives économiques, telles que les programmes de transfert d'argent conditionnels, à d'autres activités visant également à réduire d'autres formes de vulnérabilité.

Dans trois des pays (le Ghana, le Niger et la Sierra Leone), la protection de l'enfance est explicitement prioritaire dans l'agenda de développement national. Au Ghana comme au Niger, les initiatives de protection sociale récentes et à venir toucheront de larges pans de la population et représenteront un point d'entrée potentiel pour que la protection de l'enfance et le bien-être de la famille soient plus solidement ancrés dans les efforts nationaux de réduction de la pauvreté et en fassent partie intégrante.

Au niveau national, les observations suivantes ont émergé des consultations communautaires :

- En Côte d'Ivoire, seule une des trois premières priorités, la violence sexuelle, comptait au nombre des priorités traitées par les décideurs politiques de la protection de l'enfance du secteur formel.
- Les communautés au Ghana ont identifié des préoccupations relatives à la protection de l'enfance qui étaient à la fois spécifiques (travail des enfants, viol et sévices sexuels) et générales (irresponsabilité et absence de prise en charge parentales). Il existe une certaine compatibilité entre ces opinions communautaires et les priorités nationales, en ce sens que les décideurs politiques concentrent une partie des efforts à la fois sur le travail des enfants et les sévices sexuels. Cependant, même si le programme LEAP adopte une approche axée sur le foyer, une réflexion supplémentaire sera requise afin de s'attaquer au problème de l'irresponsabilité parentale, problème ayant été soulevé au cours des consultations communautaires dans le cadre de cette étude.
- Au Niger, les priorités communautaires ressemblent peu aux priorités nationales. L'exploitation des enfants, largement identifiée comme étant prioritaire, ne figure pas

aux discussions nationales sur la protection de l'enfance. Les discussions nationales sur le travail des enfants se concentrent plutôt exclusivement sur les pires formes du travail des enfants qui bien sûr méritent une attention concertée. Cependant, les formes d'exploitation n'entrant pas dans cette catégorie strictement définie sont rarement discutées dans le domaine de la politique nationale.

- Les données émanant des communautés au Sénégal suggèrent la nécessité d'une approche correctement liée au secteur de l'éducation et à l'agenda de développement socioéconomique et de réduction de la pauvreté, aucun des deux n'apparaissant de manière évidente dans bon nombre des politiques et stratégies nationales de protection de l'enfance.
- L'agenda national de la protection de l'enfance de la Sierra Leone se concentre largement sur les parcours de prise en charge et sur la prise en charge des cas d'enfants victimes de violence sexuelle et basée sur le genre. Bien qu'il s'agisse là de problèmes importants qui ne seront probablement pas, comme des études l'ont suggéré, traités par des processus communautaires, une plus grande attention doit être accordée aux façons dont les efforts de protection de l'enfance peuvent se situer dans le cadre d'initiatives de fourniture de services plus générales, comme les discussions communautaires l'ont suggéré.

La section précédente (2.4) sur les perceptions et pratiques a décrit les principes de base des interventions communautaires contre les sévices et la négligence, soulignant le rôle primordial joué par les communautés locales dans la prise en charge des enfants victimes et, dans certains cas, la défiance ou l'hostilité à l'égard des travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance dans le secteur formel. De même, les travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance formelle perçoivent souvent les mécanismes communautaires de protection de l'enfance de manière négative ; par exemple, un récent rapport sur les écoles coraniques au Niger a souligné le fait que bien que les communautés considèrent ces écoles comme des piliers de l'éducation des enfants, les travailleurs du gouvernement et des ONG les dépeignent souvent comme des lieux menant à la délinquance juvénile³⁵. L'impasse qui en résulte laisse peu de place pour trouver un terrain commun ou étudier des manières d'aligner les stratégies nationales visant à fournir des services de protection sur les perceptions communautaires.

D'un autre côté, de nombreux travailleurs de première ligne en Côte d'Ivoire et certains au Sénégal ont indiqué qu'ils disposaient de peu d'autres choix que de participer aux pratiques communautaires et de s'y adapter plutôt que de suivre les dispositions juridiques ou leur mandat formel, en raison de l'isolement, du manque de moyens et de la faible influence sur les communautés.

Malgré des tentatives initiales visant à inclure les leaders traditionnels aux mécanismes de protection de l'enfance traditionnels dans certains pays, les décideurs politiques de la protection de l'enfance nationale n'ont pour l'instant fait que peu d'efforts pour examiner les interventions de protection de l'enfance communautaires ou considérer leur potentiel en tant que partenaires viables dans la fourniture de services³⁶. L'incorporation du droit coutumier

³⁵ Sanda, Mounkaïla Ouamarou. (2007). *Enfants dans les écoles coraniques : Étude de Caritas Développement Niger*. Niamey : Caritas Développement Niger, Bureau Diocésain de Niamey, Programme d'Appui à la Réinsertion des Enfants en Difficultés (PARED).

³⁶ Les seules exceptions sont les directives nationales pour la prise en charge et la protection des enfants en situation de vulnérabilité au Niger, qui citent explicitement des interventions communautaires et familiales. Cette référence doit être davantage détaillée afin qu'elle puisse être rendue opérationnelle.

aux cadres juridiques est un domaine dans lequel il existe une intégration plus importante entre les composantes formelles et les composantes les moins formelles du système de protection de l'enfance dans certains pays ; des efforts supplémentaires sont requis pour examiner les recouvrements et renforcer les liens entre ces deux composantes du système.

Prépondérance des services générés par des politiques verticales descendantes identifiant des groupes d'enfants spécifiques à cibler

Tel que précédemment décrit, la fourniture de services ne bénéficie d'une stratégie détaillée dans aucun des cinq pays. Une vision globale faisant défaut, la fourniture de services devient donc stratifiée et diffère en fonction du groupe cible. Par exemple :

- En Côte d'Ivoire, les services en faveur des orphelins et autres enfants vulnérables (OEV) sont organisés selon sept domaines de soutien (l'éducation, la santé, le logement, le soutien psychosocial, la déclaration des naissances, etc.). Bien que cette approche soit prometteuse, en ce sens qu'elle situe la prise en charge et le soutien en faveur de ces enfants dans le cadre des initiatives de fourniture de services plus générales, aucune directive nationale ne clarifie la façon dont les travailleurs doivent évaluer et hiérarchiser ces formes de prise en charge. Chaque ONG mettant en œuvre le programme national en faveur des OEV est libre d'identifier et de fournir des services aux enfants vulnérables comme elle l'entend, tant que les services restent dans le cadre des sept domaines. Cette approche n'est utilisée que pour les OEV qui répondent à des critères relativement stricts, définis par les bailleurs. Les prestataires de services qui opèrent au sein du cadre relatif à la violence basée sur le genre se concentrent beaucoup sur la fourniture de services médicaux, et les acteurs appartenant au groupe sur le travail des enfants se concentrent sur le renforcement économique.
- Au Niger, et malgré des Directives d'intervention nationales en faveur des enfants en situation de vulnérabilité, la fourniture de services prend plusieurs formes. Les orphelins et autres enfants vulnérables reçoivent de l'argent tandis que les enfants travaillant dans les pires formes de travail bénéficient de formations en compétences. L'intervention ne dépend pas des besoins de l'enfant ou de la famille en question, et en effet, bon nombre d'enfants pourraient être qualifiés à la fois de vulnérables et d'enfants exploités, mais du processus d'identification de l'organisation mettant en œuvre le projet à proximité. Cette lacune souligne la nécessité pour les pays de se concentrer sur la définition des critères et le renforcement des capacités comme stratégie principale de renforcement des systèmes afin de garantir des interventions plus fiables, prévisibles et de qualité.

Une synergie limitée ou absente entre les acteurs au sein du système de protection de l'enfance

Les acteurs œuvrant pour la protection de l'enfance dans les cinq pays semblent travailler de manière isolée, en se concentrant sur des groupes d'enfants spécifiques que leurs projets ciblent et des approches individuelles de soutien des enfants et des familles. Ceci résulte sur l'absence d'une vision et de stratégies de protection de l'enfance, tel que susmentionné, et reflète à de nombreux égards l'impact des politiques verticales descendantes défendues par des membres disparates de la communauté des bailleurs, aboutissant à une répétition inutile des efforts et à une utilisation inefficace des ressources.

L'absence de mécanismes de coordination efficaces et inclusifs, également susmentionnée, joue un rôle important dans la perpétuation d'une absence d'action collective visant à fournir des services complets en faveur des enfants et des familles.

Les organisations internationales, qui se positionnent dans un espace englobant la communauté des bailleurs (agissant souvent elles-mêmes en tant que bailleurs au niveau national), les gouvernements nationaux et, dans certains cas, les communautés locales, commencent seulement à adopter une approche envisageant la protection de l'enfance de manière systématique. Ces organisations, parmi lesquelles les principaux acteurs sont l'UNICEF, Save the Children International, Plan International, Terre des Hommes et Vision Mondiale, continuent de faire avancer le débat mondial sur les systèmes de protection de l'enfance, mais ont été lentes à adopter des définitions communes, non pas par manque d'efforts, mais plutôt en raison de la complexité du champ et de sa nature interdisciplinaire. Pendant ce temps, la majeure partie du travail qu'elles continuent à effectuer alors que ce consensus mondial prend forme suit l'approche de catégorisation.

Une tendance émergente parmi les organisations internationales est leur quête de moyens leur permettant de renforcer le système de protection de l'enfance, même si cela doit se faire par le biais d'une approche de catégorisation. En Côte d'Ivoire par exemple, une organisation vise à renforcer le système national de protection de l'enfance par le biais d'un programme de lutte contre le travail des enfants, et une autre travaille par le biais d'un programme de lutte contre la violence basée sur le genre. Ces efforts fournissent autant d'opportunités que de défis en ne supprimant pas les limites de la catégorisation. Cette réalité persistera probablement jusqu'à ce que les agences donatrices entament une discussion délibérée sur la réforme des systèmes. Les organisations internationales devront sérieusement considérer et évaluer dans quelle mesure leur approche de catégorisation au renforcement des systèmes est obsolète.

Les gouvernements nationaux se trouvent souvent fortement influencés par ces priorités internationales, en particulier ceux dont les budgets dépendent dans une large mesure de l'aide étrangère. Dans de tels cas et en dépit de la rhétorique du leadership gouvernemental, la même catégorisation descendante, basée sur des priorités de protection de l'enfance définies au niveau international, devient visible. Cela peut non seulement créer des tensions entre les ministères, par exemple dans le cas d'un financement axé sur le travail des enfants, qui est généralement fourni au ministère du travail plutôt qu'au ministère de l'aide sociale, mais également entre les agences d'un ministère donné. Par exemple, pas moins de trois agences au sein du ministère central de l'Aide sociale en Côte d'Ivoire ont demandé un financement en faveur de la lutte contre la violence basée sur le genre lors du lancement d'un appel à propositions. Le ministère central de l'Aide sociale de la Sierra Leone a récemment créé une Direction en charge de la lutte contre la traite des êtres humains. Au Niger, une confusion s'est manifestée lorsqu'il s'est agi de savoir quelle Direction du ministère central de l'Aide sociale devait gérer le projet en faveur des orphelins et autres enfants vulnérables.

Il est difficile d'imaginer que la synergie limitée entre les acteurs puisse s'améliorer tant qu'il n'existera pas de tentative concertée de la part des multiples acteurs de la protection de l'enfance de converger sur des questions basiques relatives aux contours du système national de protection de l'enfance et d'harmoniser les stratégies. Ce processus de convergence pourrait être dirigé par des agences gouvernementales, internationales ou

locales, et tandis qu'il serait optimal que tous les acteurs soient impliqués, le processus nécessitera des phases et approches différentes en fonction du contexte.

Un défi commun au système national de protection de l'enfance dans différents contextes est que le secteur, qui ne commence qu'à émerger dans de nombreux pays, ne bénéficie pas d'une vision du leadership clairement formulée qui permettrait d'entreprendre une action décisive et concertée et de garantir les responsabilités. La délimitation du secteur de la protection de l'enfance en rapport avec le secteur de la protection sociale constitue toujours un défi majeur : les principaux acteurs de chaque pays devront clarifier les limites entre ces deux secteurs, en déterminant en quoi la protection de l'enfance fait office de « sous-secteur » du système de protection sociale plus général et en quoi le secteur de la protection de l'enfance va au-delà des compréhensions généralement admises de la protection sociale.

La relation entre le secteur du bien-être de l'enfant et de la famille et le secteur de la justice pour les enfants pose également problème. Bien qu'il existe un consensus croissant sur le fait que le bien-être de l'enfant et de la famille et la justice sont tous les deux des secteurs fondamentaux pour la protection de l'enfance, les liens structurels entre ces deux secteurs restent embryonnaires. Des exemples émergeants de structures commençant à créer des liens entre ces secteurs incluent la création déjà soulignée des Comités locaux au Niger et la mise en place des Unités de soutien à la famille composées de travailleurs sociaux et de membres de la police en Sierra Leone. En dehors du niveau de ces unités de fourniture de services, les liens structurels de plus haut niveau entre ces deux secteurs ne sont pas clairement définis.

D'une certaine manière, cette absence de liens structurels est « naturelle » en ce sens que chacun des secteurs est géré et coordonné par un ministère central distinct et des protagonistes répondant à des agendas et logiques différents et motivés par ces derniers, comme dans la plupart des pays dans le monde. Cependant, pour que le secteur progresse de manière à promouvoir une synergie intersectorielle, l'élaboration des responsabilités des deux ensembles d'acteurs nécessitera des discussions, une clarification, des compromis et un consensus. Au Sénégal, la tentative de dépasser une conception au niveau ministériel de la protection de l'enfance en plaçant une unité spéciale en charge de la protection de l'enfance au sein du Cabinet du président du pays a connu à ce jour un succès limité en termes d'élaboration de conceptions de la protection de l'enfance partagées à l'échelle du secteur. Au Niger, l'inclusion de la protection sociale au sein du Cabinet du Premier ministre a rencontré une résistance de la part de certains protagonistes qui suggèrent que sa position à haut niveau entrave l'efficacité des efforts visant à rendre opérationnels les services de protection sociale.

Tant que le leadership du secteur de la protection de l'enfance reste incertain, les mêmes problèmes de mise en application peuvent continuer à se faire sentir au niveau de la fourniture de services. Pourtant, certains pays ont pris des mesures prometteuses en faveur d'une fourniture de services plus systématisée. En Sierra Leone, un protocole clair pour les victimes de violence basée sur le genre a été élaboré, tout comme l'a été un protocole pour les victimes de violence conjugale au Ghana. L'élaboration récente de directives nationales relatives au soutien des enfants en situation de vulnérabilité au Niger représente également une mesure positive, bien que ces directives doivent encore être adoptées dans le cadre politique national et mises en application sur l'ensemble du territoire. Des expériences

indiquent que la solution pourrait être descendante car des modèles de fourniture de services intégrés décentralisés liés aux travailleurs communautaires de la protection constituent un pas en avant pouvant inspirer et informer le leadership aux niveaux supérieurs. Cependant, cette approche ne fonctionnera que si elle est conceptualisée dès le début comme jouant un rôle démonstratif au sein du système plus général.

Le problème de l'efficacité, traitant : a) de la déconnexion des bailleurs ; b) de l'insuffisance des ressources et c) de l'utilisation inefficace des ressources limitées

L'insuffisance des ressources constitue un frein clair à l'évolution du secteur de la protection de l'enfance dans les cinq pays. Tel que précédemment noté, aucun des cinq pays disposant de données complètes n'allouait plus d'un pour cent du budget national aux services de protection sociale. Tant que l'allocation budgétaire restera aussi limitée, il n'est pas concevable que les acteurs de la protection de l'enfance puissent délivrer des services adéquats, même dans des zones géographiques limitées. Bien que la plupart des cinq pays aient fait des progrès en affectant une part plus importante du budget national au secteur social, les parts de la protection sociale et de la protection de l'enfance restent marginales par rapport aux hausses budgétaires en faveur de la santé et de l'éducation. Dans les efforts de réforme et de développement des systèmes, le secteur de la protection de l'enfance devra déterminer pourquoi il a besoin de ressources supplémentaires, notamment par une estimation du coût du système.

Même dans le cadre des petits budgets affectés au secteur de la protection de l'enfance (et même si les exercices de cartographie et d'évaluation n'ont pas impliqué d'analyse systématique des budgets nationaux de la protection de l'enfance), des tendances notables ont émergé et devraient être davantage étudiées. D'abord, certains pays, comme la Côte d'Ivoire et le Niger, ont beaucoup investi dans les institutions de protection de l'enfance (telles que des orphelinats et des centres de secours), une tendance qui va à l'encontre de la reconnaissance internationale de la faible rentabilité de ces services. Ensuite, l'allocation budgétaire consacrée aux services réels est extrêmement faible dans certains pays, tels que le Ghana, où moins de deux pour cent du budget national affecté à la Direction de l'aide sociale sont dédiés à la fourniture de services. Enfin, la plupart des pays présente un triste scénario dans lequel les allocations budgétaires excèdent les dépenses réelles, entravant les efforts de plaidoyer en faveur de hausses des allocations affectées au secteur. Cette situation soulève des questions majeures quant à la capacité du gouvernement à fournir des services et indique la nécessité d'améliorer l'administration des services de protection avant de mobiliser des ressources supplémentaires.

Les approches des bailleurs présentent des défis supplémentaires en rapport avec les ressources financières, notamment la fragmentation des ressources allouées en fonction de groupes d'enfants ciblés. Dans la plupart des pays, les bailleurs ont ciblé leur financement en faveur de segments spécifiques du secteur de la protection de l'enfance, comme les initiatives de financement de l'Union Européenne visant à renforcer le secteur judiciaire (y compris la justice pour les enfants), le gouvernement des États-Unis qui se concentre sur les orphelins et autres enfants rendus vulnérables par le VIH ou le Sida et la lutte contre la traite, l'Organisation International du Travail qui finance la lutte contre les pires formes du travail des enfants, et ainsi de suite. La Banque mondiale lance un programme de protection sociale par le biais de transferts d'argent à grande échelle dans plusieurs des cinq pays ; les documents de planification initiaux suggèrent que la Banque mondiale espère inclure des

considérations axées sur les enfants à ses efforts, bien que l'on ne sache pas clairement comment ils se confirmeront en pratique. Les efforts récents de l'UNICEF visant à soutenir la réforme des systèmes par le biais par exemple des cartographies et des évaluations qui forment la base de ce document, constituent un signe encourageant.

3.2. Opportunités

Il existe d'importantes opportunités à la disposition des acteurs de la protection de l'enfance entreprenant des efforts de réforme et de renforcement des systèmes. Ces opportunités, si elles sont saisies, pourraient former la base des activités futures visant à renforcer les systèmes nationaux de protection de l'enfance.

Consensus croissant

Dans chacun des cinq pays, des acteurs importants développent actuellement un consensus autour des bénéfices potentiels d'une approche systémique visant à réviser de manière fondamentale le système national de protection de l'enfance plutôt que de continuer à procéder à des interventions descendantes, verticales. La participation et la contribution des ministères et agences à l'exercice de cartographie ont montré une adhésion essentielle, et le processus de recherche en soi a été informé par la supervision à la fois d'un comité consultatif regroupant des participants centraux au processus de réforme des systèmes et l'implication de groupes plus généraux.

En Côte d'Ivoire, la publication de la cartographie et de l'analyse nationales a été suivie d'un processus au cours duquel le gouvernement a contacté des acteurs d'autres secteurs, notamment la santé, l'éducation et le travail, afin de jauger leur réaction quant aux conclusions et de discuter des façons de réaliser collectivement une réforme des systèmes plus concertée. La Sierra Leone a de même montré une volonté à communiquer les conclusions à un groupe de parties prenantes plus général afin de lancer une discussion sur l'état actuel du système national de protection de l'enfance et de continuer à réfléchir aux points d'entrée pour la réforme. Le gouvernement du Niger et l'UNICEF ont lancé un processus de consultations à l'échelle du secteur afin de commencer à déterminer une vision nationale commune de la protection de l'enfance. Le Ghana a entrepris un processus de renforcement de son ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, et ce processus pourrait être renforcé par l'engagement dans un processus complet de re-conceptualisation du système de protection de l'enfance afin que ce dernier devienne plus pertinent et durable. Ces processus ont ouvert la voie à de nouvelles opportunités de développement de partenariats et d'amélioration de la collaboration.

Reconnaître la nécessité d'une meilleure coordination autour de la protection de l'enfance

Bien que la coordination ait à plusieurs reprises été qualifiée de faiblesse des systèmes nationaux de protection de l'enfance dans les cinq pays, les sondages en ligne du secteur réalisés dans chacun des pays ont révélé que les acteurs reconnaissaient cette limite et avaient des idées pour améliorer la coordination. Ces idées sont notamment :

- l'allocation spécifique de ressources à la coordination, une stratégie qui s'est révélée efficace pour des mécanismes de coordination définis dans le temps et aux objectifs clairs³⁷
- la clarification des rôles et responsabilités des divers acteurs, une recommandation en harmonie avec les efforts de renforcement des systèmes
- l'élaboration de politiques et stratégies cohérentes afin de guider la fourniture de services
- la collaboration sur les analyses de situation futures afin de s'assurer que les acteurs emploient le même vocabulaire
- l'amélioration du partage des ressources entre les organisations
- l'établissement de procédures et protocoles communs en matière de collaboration
- l'augmentation du respect mutuel.

Le Sénégal est un exemple intéressant en ce sens que le Cabinet du Président a créé une unité spéciale de soutien aux initiatives de protection de l'enfance comme preuve de l'engagement et du leadership de haut niveau dans ce domaine.

Expérience des travailleurs sociaux œuvrant pour la protection de l'enfance

Situés en première ligne entre la protection de l'enfance formelle et les réalités communautaires, les travailleurs sociaux et autres travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance dans chacun des cinq pays font quelque peu office de passerelle entre les systèmes formels et informels. Ils comprennent la logique et les motivations qui dirigent les divers groupes d'acteurs et, dans de nombreux cas, ont appris à adapter les approches basées sur des droits aux réalités des communautés dans lesquelles ils travaillent. Les cas de figure recueillis auprès des travailleurs de première ligne au cours des exercices de cartographie et d'évaluation dans les trois pays ayant participé à la seconde phase indiquent que, bien que les travailleurs œuvrant pour la protection de l'enfance rencontrent souvent des difficultés pour s'adapter aux réalités locales, bon nombre d'entre eux ont développé des stratégies innovantes pour travailler avec les enfants, les familles et les communautés. Capitaliser sur ces expériences devrait constituer un point focal des efforts de renforcement des systèmes car ces travailleurs de première ligne travaillent au sein du système formel de protection de l'enfance, mais restent en contact étroit avec les réalités communautaires.

Pratiques communautaires endogènes

Bien qu'elles nécessitent une étude plus poussée, les pratiques communautaires endogènes utilisées pour protéger les enfants constituent un atout ne pouvant être écarté dans le contexte ouest-africain. Les évaluations réalisées dans les cinq pays n'ont fait qu'effleurer la surface de ces pratiques, et des études ethnographiques supplémentaires divulgueront davantage d'informations : les raisons, la prise de décision se déroulant au sein des familles et communautés, une compréhension plus nuancée des processus, etc.

Étant donné que les études antérieures des pratiques communautaires se sont concentrées presque exclusivement sur les aspects négatifs des pratiques traditionnelles, les études futures devraient examiner les processus communautaires endogènes à la fois *protecteurs* et *nuisibles* et les façons pour les acteurs du système formel de renforcer les premiers tout

³⁷ Des exemples incluent l'utilisation de groupes de coordination afin de créer des protocoles nationaux relatifs à la violence basée sur le genre en Sierra Leone, à la violence conjugale au Ghana, et à la supervision du développement de l'analyse de la situation et d'un cadre de la protection sociale au Niger.

en travaillant en partenariat et en dialoguant avec les communautés afin de réduire au maximum ou de transformer les seconds.

Il reste cependant clair que certaines pratiques communautaires sont profondément protectrices, et parce qu'elles représentent la première ligne de protection pour l'écrasante majorité des enfants en Afrique de l'Ouest, il est essentiel que les acteurs de la protection sociale comprennent la façon dont elles fonctionnent et de les soutenir.

S'engager auprès des communautés est aussi une question d'efficacité ; dans les pays où les ressources consacrées à la protection de l'enfance sont rares, il est important que tous les acteurs de la protection travaillent ensemble à un objectif commun. L'incorporation de ces pratiques communautaires endogènes protectrices susceptibles de renforcer le système national contribuerait à rationaliser ces ressources. À mesure que la réforme des systèmes progresse, une réflexion nuancée sera nécessaire dans chaque pays afin de déterminer comment les acteurs publics et non-publics peuvent et doivent s'engager auprès des communautés, où les limites et responsabilités de chaque ensemble d'acteurs commencent et se terminent et dans quoi résident leurs complémentarités.

L'exemple des Comités locaux du Niger peut représenter une approche prometteuse visant à rassembler diverses fibres sociales en un mécanisme de coordination de la fourniture de services aux enfants en danger et aux enfants en conflit avec la loi. La reconnaissance formelle du rôle des chefs dans le système de protection de l'enfance de la Sierra Leone peut aussi représenter une étape similaire dans la bonne direction afin de combler le fossé séparant les enfants et les familles des services plus formels qui sont à leur disposition.

Considérations économiques

Les pays bénéficiant d'une santé économique plus robuste ont démontré leur capacité à développer des infrastructures importantes pour le système de protection de l'enfance. Ceci est visible au Ghana, où la couverture des services et ressources humaines décentralisés est plus étendue que dans les quatre autres pays. De même en Côte d'Ivoire où, malgré près d'une décennie de conflit armé, un vaste réseau de centres d'aide sociale et une unité de travailleurs sociaux formés couvrent toutes les régions du pays et près de la moitié des départements de ces régions. Même si aucun de ces systèmes n'a encore réussi à approcher une couverture véritablement nationale (et de fait le cas de la Côte d'Ivoire montre que les progrès réalisés peuvent être rapidement annulés), ces pays montrent que l'augmentation des ressources disponibles pour les dépenses publiques peut résulter sur une expansion des infrastructures par le biais desquelles les services de protection de l'enfance peuvent être fournis de manière appropriée.

4. La marche à suivre pour renforcer les systèmes en Afrique de l'Ouest

Nous sommes actuellement à un moment d'apprentissage intensif, de discussions, de débats et d'investissement dans la réflexion sur les meilleures façons de développer, réformer et renforcer les systèmes nationaux de protection de l'enfance. La réalisation du processus de cartographie et d'évaluation que ce document représente constituait une étape cruciale pour faire le point sur l'état actuel des choses. Bien que du chemin ait été parcouru en termes de meilleure compréhension des systèmes de protection de l'enfance dans la région, beaucoup reste à faire pour formuler clairement la façon de les renforcer.

Pour aller de l'avant, un certain nombre de nouvelles approches sont testées et étudiées afin de s'assurer que les systèmes nationaux de protection de l'enfance deviennent plus efficaces en matière de fourniture de services pertinents pour un large éventail d'enfants et de familles. L'inclusion des perspectives ouest-africaines dans le débat mondial représente également une étape de progression positive, et une analyse et considération sérieuses aideront à informer les meilleures mesures à prendre à l'avenir afin de s'assurer que les efforts futurs auront le plus grand impact possible.

Les principaux acteurs du système national de protection de l'enfance dans chacun des cinq pays doivent prendre quelques décisions fondamentales afin de s'assurer que les efforts de renforcement des systèmes futurs se maintiennent. Ces décisions doivent se fonder sur des valeurs et croyances nationales relatives aux enfants, aux familles et à la société et sur la façon dont ces composantes fonctionnent ensemble en ce qui concerne la protection de l'enfance d'une manière qui soit pertinente pour les communautés locales. Bien que ce document ait souligné les tendances émergeant dans les cinq pays, chaque pays part d'un stade différent. Certains pays commencent tout juste à développer leurs systèmes, tandis que d'autres envisagent une réforme et un renforcement des systèmes.

Plusieurs approches pourraient être utilisées pour faire progresser un système national de protection de l'enfance, mais les principes directeurs fondamentaux doivent inclure les éléments suivants :

- Le système doit être pertinent pour les populations locales, en prenant en compte et en traitant certaines des tensions et déconnexions entre les systèmes de protection de l'enfance plus formels et les pratiques et processus informels en place.
- Les services de protection de l'enfance doivent être accessibles à tous les enfants et toutes les familles. S'assurer que le système est plus pertinent et répond mieux aux préoccupations identifiées localement devrait contribuer à améliorer cet accès en rendant ces services plus attrayants pour les clients qu'ils sont censés servir. Outre les préoccupations relatives à la pertinence, les acteurs de la protection de l'enfance peuvent aussi améliorer l'accès aux services en utilisant plus efficacement les ressources mises à leur disposition, augmentant ainsi leur capacité à étendre la couverture de la fourniture des services. Les informations relatives à ces services devront également être efficacement diffusées.

Points d'entrée pour faire progresser les efforts de renforcement des systèmes

Malgré les multiples défis soulignés dans l'analyse sur les cinq pays, il existe plusieurs initiatives offrant une certaine perspective et indiquant certainement une situation en mouvement³⁸.

Bien que les attitudes des organisations et bailleurs internationaux ne changeront probablement pas rapidement, le centre d'attention de certaines initiatives et les ressources mises à leur disposition doivent être envisagés comme des points d'entrée stratégiques potentiels pour une réforme du système. Les acteurs de la protection de l'enfance devraient tirer parti des diverses approches promues dans la région, et dans le monde, et utiliser ces opportunités pour influencer une réforme des systèmes plus générale. Pour contribuer au renforcement des systèmes, ces initiatives pourraient nécessiter une certaine adaptation et un certain ajustement ; autrement, elles pourraient être promues à tort comme constituant un « renforcement des systèmes », alors qu'en réalité, elles pourraient perpétuer certaines des limites des systèmes présentées dans cette analyse.

Certaines des opportunités les plus évidentes se manifestant actuellement sont les initiatives majeures porteuses d'un élan politique et économique dans un certain nombre des pays et représentant des points d'entrée potentiels pour le renforcement des systèmes. Il s'agit, entre autres :

- des programmes en faveur des OEV
- des initiatives de protection sociale (notamment les composantes « plus » des transferts d'argent conditionnels et autres composantes du renforcement des foyers et de la famille)
- des processus de réforme judiciaire
- des efforts visant à renforcer la main d'œuvre œuvrant pour l'action sociale (notamment les travailleurs communautaires, des ONG et du gouvernement en charge du bien-être)
- des initiatives visant à améliorer les mécanismes de fourniture de services décentralisés liant les acteurs étatiques et non-étatiques, y compris les communautés.

Les trois premiers des points d'entrée potentiels susmentionnés se rapportent clairement à une conceptualisation stratégique et à une réflexion systémique. Cependant, il sera important de veiller à ce que la portée de ces points d'entrée soit étendue afin qu'ils soient plus inclusifs qu'ils ne le sont traditionnellement. Par exemple, les programmes en faveur des OEV pourraient facilement englober un large éventail de bénéficiaires, élargissant la définition au-delà de l'impact du Sida afin d'inclure les enfants les plus vulnérables, et ceux dont les vulnérabilités familiales clairement formulées leur font courir un risque de sévices, de négligence, de violence et d'exploitation³⁹.

³⁸ Malgré les défis évidents qu'elles posent, les situations d'urgence ou les scénarios d'après-conflit comme en Côte d'Ivoire peuvent présenter des opportunités ; l'influx de ressources en faveur de la réadaptation peut être utilisé comme opportunité pour recréer ou réorienter les approches utilisées avant la situation d'urgence ou avant le conflit (comme cela a été le cas dans l'expérience du tsunami de l'Océan indien).

³⁹ Les tendances mondiales récentes relatives aux programmes en faveur des OEV indiquent une volonté d'élargir les définitions des OEV, au-delà des enfants affectés par le VIH et le Sida afin d'inclure les enfants vulnérables pour diverses raisons. Voir la section « analyse des vulnérabilités » de « *Depuis les preuves jusqu'à l'impact* », UNICEF (2011), disponible sur : www.iattcaba.org (consulté le 20 juin 2011).

Afin de saisir efficacement cette opportunité, les acteurs de la protection de l'enfance devront équilibrer l'accent mis sur le programme d'origine tout en collectant des ressources significatives et en suscitant un élan politique en faveur des programmes destinés aux OEV afin de servir une population plus générale. En pratique, ils ont l'occasion de concevoir un système approprié pouvant prévenir un large éventail de difficultés familiales et problèmes de protection de l'enfance. En d'autres termes, les efforts initiés pour les OEV qui élargissent leurs stratégies et définitions pourraient bien influencer toute la forme et la conception du système de protection de l'enfance.

De même, pour les initiatives de protection sociale, les efforts initiaux entrepris par les acteurs de la protection de l'enfance doivent s'assurer que l'accent mis sur les transferts d'argent ne sature pas la capacité des services sociaux à fournir ce que l'on appelle le « plus » des initiatives « cash plus » ; ces dernières consistent en des services sociaux visant à réduire d'autres types de difficultés familiales non liées à la vulnérabilité fiscale. L'élargissement du centre d'attention des initiatives de protection sociale exigera nécessairement la conception d'un système pouvant traiter une gamme de vulnérabilités et répondre à différents besoins de la population, incluant, sans s'y limiter, la pauvreté.

Les processus de réforme judiciaire devront aussi présenter le point d'entrée permettant d'augmenter la capacité du système de protection de l'enfance à traiter la prévention des délits commis par des enfants et les difficultés familiales (voir l'expérience prometteuse au Niger susmentionnée).

En cherchant à réunir la multitude d'acteurs œuvrant à soutenir les enfants et à éviter une répétition inutile des efforts, ces initiatives commencent à traiter les questions liées à la fois à la compatibilité, et la nécessité de lier les processus gouvernementaux et coutumiers visant à soutenir les enfants vulnérables, et à l'efficacité.

Ces trois points d'entrée visent naturellement à renforcer la coordination et le leadership du gouvernement. Pour aller de l'avant, les gouvernements doivent prendre le rôle de chef de file - plutôt qu'un rôle symbolique - dans la prise de décision. Chacun des cinq pays dispose d'un ministère central ayant un mandat clair relatif au bien-être de l'enfant et de la famille, et ce sont ces ministères ayant la capacité de diriger les efforts de réforme politique qui doivent être renforcés. Il existe un consensus mondial croissant en faveur d'une telle approche ; l'un des principaux bailleurs mondiaux sur le travail visant à soutenir les OEV, a par exemple, récemment affirmé son engagement à renforcer le leadership au sein des ministères de l'aide sociale afin de coordonner les efforts de protection de l'enfance et la réforme visant à renforcer les systèmes⁴⁰.

Ces trois points d'entrée potentiels ne sont pas non plus dénués de risques. Les efforts qui sont trop strictement axés sur un ensemble de bénéficiaires risquent de saturer les rares ressources au détriment des autres enfants et familles vulnérables. La distribution des transferts d'argent nécessite des compétences administratives solides et portent le risque d'éroder la capacité des ministères de l'aide sociale à fournir les composantes « plus » des efforts « cash plus » - c'est-à-dire les services d'aide sociale. Ces risques peuvent être

⁴⁰ Ce développement est particulièrement encourageant s'il est envisagé en conjonction avec la reconnaissance de la communauté mondiale travaillant pour les OEV selon laquelle cette catégorisation d'enfants au sein d'un cadre relatif au VIH et au Sida doit être élargie afin d'inclure tous les enfants vulnérables en utilisant des analyses de vulnérabilité plus nuancées.

atténués si une attention est accordée dès les premières phases de la programmation afin de s'assurer qu'ils contribuent au développement et renforcement des systèmes.

Les deux autres points d'entrée mentionnés, le renforcement de la capacité de la main-d'œuvre œuvrant pour l'action sociale et la création de mécanismes de fourniture de services intégrés au niveau local, pourraient être inclus comme composantes des initiatives précédemment citées ou considérés comme des approches distinctes. Le raisonnement étayant une approche autonome serait que les interventions ciblant des composantes distinctes du système ou des initiatives décentralisées pourraient avoir des résultats plus importants au profit des enfants et des familles et donc susciter un leadership de plus haut niveau en faveur d'une réforme et d'une transformation des systèmes.

Cependant, pour envisager correctement ces deux exemples comme des points d'entrée pour le renforcement des systèmes, il est nécessaire d'opérer un changement quant à la façon dont les initiatives similaires ont été gérées jusqu'à présent. D'un côté, ces initiatives peuvent devenir des points d'entrée véritablement stratégiques en ce sens qu'elles gardent le système général à l'esprit, comprenant l'impact direct et indirect des innovations qu'elles introduisent dans les autres composantes du système, du cadre juridique et réglementaire aux ressources du système, en passant par la fourniture d'autres services. Les interventions affectant des composantes individuelles du système doivent être planifiées avec une compréhension claire et sur le long terme de leur positionnement et fonction au sein du système et de leur interconnexion avec les autres parties du système.

En d'autres termes, une planification précoce sera nécessaire afin de considérer les répercussions que ces efforts auront sur l'équilibre actuel du système. Ces considérations ne peuvent être formulées qu'au cours de la phase de conceptualisation et non comme une réflexion après coup. Ces programmes doivent essentiellement s'assurer que l'ensemble du système est renforcé et est plus à même de traiter une gamme plus générale de questions liées au bien-être de l'enfant et de la famille et à la justice, au-delà des bénéficiaires spécifiques de ces programmes.

Enfin, ces points d'entrée n'apporteront probablement qu'un degré limité de changement au système ; ils peuvent augmenter la capacité, les ressources et l'efficacité, mais ils atteindront un palier en termes de renforcement de l'accès de la population aux services de protection de l'enfance. Les interventions ciblant ces composantes techniques du système atteindront probablement un palier en termes d'efficacité et de durabilité, qui ne sera pas dépassé tant que des questions plus fondamentales liées à la pertinence de ces services pour les populations locales et à la compatibilité avec les croyances locales ne seront pas traitées.

Vers une approche à la protection de l'enfance pertinente et appropriée

Travailler sur des composantes distinctes du système et chercher à réaliser des réformes à la marge en fournissant des solutions techniques spécifiques pourrait rapidement atteindre des limites ; ces limites indiqueraient la nécessité d'une réforme et d'une transformation plus fondamentales du système de protection de l'enfance. Une telle initiative recadrerait le champ et les contours d'un système de protection de l'enfance donné en le conceptualisant d'une manière qui soit pertinente et adaptée au contexte national, c'est-à-dire réaliste par rapport aux ressources disponibles et porteuse d'un espoir de durabilité.

Le changement structurel fondamental consistera en le recadrage vers un système culturellement approprié qui fournit des services de bien-être de l'enfant et de la famille et, en particulier, qui renforce l'agence centrale en charge de l'aide sociale et ses liens avec les pratiques familiales et communautaires.

Un tel processus de développement politique stratégique pourrait prendre différentes formes et suivre différentes stratégies, en fonction du contexte national. Au vu de ces complexités du discours sur les systèmes et de la mesure dans laquelle les systèmes devraient être fondés sur des contextes sociaux, économiques et culturels, des approches exclusivement descendantes ou ascendantes seront probablement trop limitées. Des approches inclusives et participatives pourraient être envisagées. L'inclusivité, la participation et la convergence semblent être essentielles.

La vision du système doit être développée par le biais d'un processus concerté, qui nécessitera des mécanismes de coordination fonctionnels. Bien qu'aucun exemple clair de ceci n'ait émergé au cours de l'étude dans la région Afrique de l'Ouest, un exemple issu de l'Afrique subsaharienne a été fourni par l'Ouganda. En 1992 et 1993, des ONG internationales et nationales ont travaillé avec la Commission de réforme législative afin d'entreprendre des consultations pour la réforme de la législation relative à la protection de l'enfance et à la justice pour mineurs⁴¹. Tandis que ce processus a recherché les opinions sociétales sur la protection de l'enfance et la justice pour mineurs, un mécanisme de coordination clair a dirigé les efforts afin de garantir une conformité avec la CIDE et la CADBE. Ce processus a soutenu un équilibre délicat qui a promu des croyances communément partagées dans le pays tout en s'assurant que les pratiques communautaires nuisibles étaient gérées⁴².

Les futurs processus d'élaboration de la politique doivent être inclusifs par nature, afin de renforcer et d'appuyer l'appropriation par le gouvernement du processus et garantir la pérennité des efforts entrepris. Les organisations internationales ne devraient plus être les principaux décideurs, bien qu'elles doivent soutenir les processus de prise de décision par le biais de leur expertise, de leurs compétences, points de vue alternatifs et de leur philosophie du respect.

Les différentes situations sociopolitiques des cinq pays suggèrent que le contexte importera dans la création de processus politiques dirigés par le gouvernement. Certains gouvernements, comme le gouvernement ghanéen, disposent du potentiel pour diriger et encourager des processus d'élaboration politique interactifs et inclusifs. Dans ce cas, les organisations internationales doivent les aider et éviter d'ébranler leur autorité en imposant leur agenda ou en proposant des modèles, priorités et groupes cibles étrangers. Certains gouvernements, comme ceux qui se relèvent après des décennies de conflits dévastateurs, peuvent nécessiter un soutien afin de jouer de nouveau un rôle de leadership clair, mais la reconnaissance même de leur statut de leadership sera essentielle afin que des efforts de renforcement des systèmes voient le jour.

Dans les pays où les gouvernements connaissent actuellement des litiges quant au leadership, comme au Sénégal, une clarification et un consensus seront requis. Les bailleurs et les organisations internationales doivent mettre en place des groupes de

⁴¹ Le document résultant a été la loi sur les enfants.

⁴² Communication personnelle avec le Conseiller en protection de l'enfance de l'UNICEF, 24 mai 2011.

coordination des bailleurs, éviter d'alimenter la concurrence tout en favorisant la clarté en parlant d'une seule voix. Dans les États fragiles, les bailleurs, les organisations internationales et les organisations locales ont la responsabilité d'initier un vaste processus consultatif tout en continuant à évaluer la possibilité que le gouvernement assume progressivement le rôle de leadership. Ces organisations doivent, pour le moins, favoriser une convergence entre elles ; la fragilité de ces États ne peut servir d'« excuse » pour ne pas entamer un processus d'élaboration d'une vision et de développement d'un consensus entre les organisations et acteurs présents.

Remarques de conclusion

Bien que des progrès substantiels aient été réalisés en matière de compréhension et d'analyse des systèmes de protection de l'enfance dans le monde et plus spécifiquement en Afrique de l'Ouest, l'autre dimension consistant à considérer les pratiques endogènes communautaires a révélé une réalité nécessitant une attention sérieuse.

Les discussions sur la marche à suivre pour les systèmes de protection de l'enfance semblent avoir atteint un point décisif en Afrique de l'Ouest. L'analyse comparative des cinq pays où s'est déroulée l'étude a attiré l'attention sur deux principaux domaines de travail à entreprendre en vue d'un renforcement des systèmes de protection de l'enfance dans la région et au-delà.

Premièrement, il existe des possibilités considérables d'amélioration de l'efficacité des systèmes actuels et de traitement de certaines des limites techniques qu'ils présentent dans toute la région. De même, il existe un certain nombre de points d'entrée stratégiques sur lesquels il est possible de s'appuyer afin de promouvoir une réforme et une transformation plus générales des systèmes, tel que discuté. L'amélioration de la bureaucratie et la restructuration des composantes formelles de ces systèmes pourraient contribuer à une plus grande crédibilité du secteur et à une amélioration des efficacités spécifiques au système.

Deuxièmement, sur un plan plus fondamental, il reste un travail à faire, moins évident et concret, mais plus théorique et stratégique : le recadrage du système de protection de l'enfance afin de combler le fossé existant avec les pratiques communautaires endogènes et les croyances communément partagées. Ce travail impliquera une reconsidération et une vérification des fondations mêmes du système, telles que les principes, croyances et valeurs sous-tendant le système de protection de l'enfance, et la redéfinition des aspects que le système vise à promouvoir et transformer. Ces initiatives doivent chercher à recadrer les fondations du système de manière plus cohérente et de manière à s'efforcer de trouver un équilibre entre l'agenda international, les aspirations de l'État, les ressources disponibles et les pratiques communautaires.

Cet équilibre particulier peut informer le système afin qu'il soit développé sur des concepts sociaux et culturels localement pertinents qui trouvent un écho dans la nation.

Les deux domaines de travail sont connectés et interdépendants : tout travail sur les aspects techniques des systèmes devra tôt ou tard se pencher sur des questions et choix plus fondamentaux, tandis que les choix fondamentaux devront nécessairement être traduits en options techniques.

Il existe un élan considérable en faveur d'une approche qui se concentrerait sur l'amélioration de la pertinence, de la compatibilité, de l'efficacité et de l'impact des systèmes pour les enfants et les familles dans la région.

Les efforts actuels et futurs doivent être guidés par une compréhension des divers acteurs participant à ces processus et les façons dont les dynamiques de pouvoir interagissent entre eux. Idéalement, ce mouvement en faveur d'une approche systémique à la protection de l'enfance représentera également une opportunité pour des processus d'élaboration politique plus inclusifs renforçant les opinions des enfants, familles et communautés dans l'identification des façons les plus pertinentes et efficaces d'assurer la protection de l'enfance.

Références

Child Frontiers (2010), Cartographie et Analyse du Système de Protection de l'Enfant en Côte d'Ivoire, UNICEF, Save The Children, Plan International. Disponible sur : <https://childfrontiers.box.net/shared/4f9k9gyzmmu2m0diypdp>

Child Frontiers (2010), Mapping and Analysis of the Child Protection System in Sierra Leone, UNICEF, Save The Children, Plan International. Disponible sur : <https://childfrontiers.box.net/shared/n5z0xrscmpj1euyzr718>

Child Frontiers (2011), Cartographie et Analyse du Système de Protection de l'Enfant au Niger, UNICEF, Save The Children, Plan International. Disponible sur : <https://childfrontiers.box.net/shared/mf7z4dzd69zsdckb96u>

Child Frontiers (2011), Cartographie et Analyse du Système de Protection de l'Enfant au Sénégal, UNICEF, Save The Children, Plan International. Disponible sur : <https://childfrontiers.box.net/shared/ud2x8lcsq>

Child Frontiers (2011), Mapping and Analysis of the Child Protection System in Ghana, UNICEF, Save The Children, Plan International. Disponible sur : <https://childfrontiers.box.net/shared/px4gr9qf9a>

Hart, R. (2006). « Putting children in the picture » In *Forced Migration Review*, juillet (supplément), p. 9–10.

Kreitzer, L. et Abukari, Z. et al. (2009) *Social Work in Ghana: A participatory action research project looking at culturally appropriate training and practice*, Ghana School of Social Work.

Krueger et Delaney (2008) « An Overview of the Role of a Social Welfare System for Child Protection and Promoting Children's Well-Being », in UNICEF (2008) *East Asia and the Pacific Region Child Protection Strategy: Toolkit*, Bangkok: Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique de l'UNICEF.

Lucock, Barry, « Child Protection in France and England – Authority, legalism and social work practice », *In Child and Family Law Quarterly*, Vol. 8, n°4 (1996) : 297–312.

Murray, R. (2004). *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*. Cambridge, New York : Cambridge University Press.

Myers, W.E. (2001). « The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World ». In Alan, W.H. Neil, A.W. et Jude, L.F. (éd.), *The Analysis of the American Academy of Political and Social Science. Children's Rights*, p. 36–55. Londres : Sage Publications, Inc.

Rossi, A. (2009) *Strengthening Research Capacity for Evidence-Based Action in Sierra Leone: Methodology, findings and recommendations*.

Sanda, Mounkaïla Ouamarou. (2007). *Enfants dans les écoles coraniques : Étude de Caritas Développement Niger*. Niamey : Caritas Développement Niger, Bureau Diocésain de Niamey, Programme d'Appui à la Réinsertion des Enfants en Difficultés (PARED).

Una Children's Rights Learning Group (2011), *Children's Rights in Cultural Contexts*, Una Document de travail 8, Belfast 8 : Una, p. 8. Disponible sur : www.unaglobal.org

UNICEF (2011), *Depuis les preuves jusqu'à l'impact*, disponible sur : www.iattcaba.org
Approche commune des Nations Unies en matière de justice pour enfants (2008).

(Copie papier originale fournie aux chercheurs par les autorités coutumières, 2008) « Code Coutumier », Abidjan-Adjamé, 2008.

Références sur Internet :

- www.odi.org.uk/work/programmes/social-protection/
- www.unicef.org/protection/files/What_is_Child_Protection.pdf
- www.unicef.org/socialpolicy/index_socialprotection.html
- www.savethechildren.net/alliance/what_we_do/child_protection/
- www.worldbank.org

Annexe : Tableau des caractéristiques au sein de chaque système de protection de l'enfance dans les cinq pays

<i>Caractéristiques</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>Ghana</i>	<i>Niger</i>	<i>Sénégal</i>	<i>Sierra Leone</i>
CONTEXTE					
Population (2009)	21 075 000	23 837 000	15 290 000	12 534 000	5 696 000
Pauvreté % (1994-2008*)	23 %	30 %	66 %	34 %	53 %
Statut	Revenu faible à intermédiaire <i>En crise</i>	Revenu intermédiaire	Faible revenu	Revenu faible à intermédiaire	Faible revenu
Indice de développement humain	149	130	167	144	158
Stratégie de réduction de la pauvreté	DSRP 2010-2014 (référence générale au bien-être)	Agenda de croissance et de développement partagé du Ghana (protection de l'enfance prioritaire)	SDARP 2008-2012 (l'accès aux services sociaux est l'une des premières priorités ; des références à la protection de l'enfance, davantage à la protection sociale)	DSRP II 2006-2010 (aucune référence spécifique à la protection de l'enfance)	PRSP 2008-2012 (des références à la protection de l'enfance)
Système judiciaire	Droit civil	Pluraliste : droit commun et droit coutumier	Pluraliste : droit civil et droit coutumier	Droit civil	Pluraliste : droit civil et droit coutumier

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Bien-être de l'enfant et de la famille					
ORIGINES ET FONDEMENTS DES SYSTÈMES					
Modèles d'origine et hérités	Modèle français	Modèle britannique	Modèle français	Modèle français	Modèle britannique
Droit coutumier, pratique	Aucune adaptation substantielle	Aucune adaptation substantielle	Stade embryonnaire	Des adaptations	Des adaptations substantielles
	Paradigme et hypothèses : Français	Paradigme et hypothèses : Britanniques	Paradigme et hypothèses : Français	Paradigme et hypothèses : Français	Paradigme et hypothèses : Britanniques
	Légèrement reconnu	Formellement reconnu mais non codifié	Partiellement reconnu	Légèrement reconnu	Reconnu
	Les chefs jouent un rôle administratif (certaines pratiques coutumières hautement formalisées)	Les chefs et les Reines mères sont reconnus par la Constitution et jouent un rôle significatif dans les communautés, partiellement intégrés au système	Les chefs et structures religieuses jouent un rôle significatif ; reconnus (mariage, divorce, droit de garde et héritage)	Les chefs jouent un rôle significatif	Chefs jouant un rôle formel, rassemblements <i>purement</i> traditionnels reconnus
PARAMÈTRES ACTUELS DES SYSTÈMES					
Objectif, limites	Dispositions très générales liées au bien-être, dirigé par les tribunaux	Prévu par la loi en réponse à la maltraitance	Dispositions minimales liées au bien-être pour les enfants à risque ; hautement réactif à des problèmes de protection de l'enfance spécifiques	Dispositions liées au bien-être coexistantes pour les enfants à risque et des interventions destinées à résoudre des problèmes spécifiques, dirigé par les tribunaux	Intervention judiciaire définie par la loi

Moteurs	Essentiellement des acteurs externes	Gouvernement et acteurs externes	Essentiellement des acteurs externes	Essentiellement des acteurs externes	Essentiellement des acteurs externes
Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
CARACTÉRISTIQUES DES COMPOSANTES DES SYSTÈMES FORMELS					
Cadre réglementaire relatif au bien-être de l'enfant et de la famille	Aucun cadre global	Loi sur la protection de l'enfance (loi des enfants de 1998)	Aucun cadre global	Aucun cadre global	Loi sur la protection de l'enfance (loi des enfants de 2007)
<i>Loi</i>	Aucune loi/politique spécifique à la protection de l'enfance	Aucun cadre politique national clair	Aucune loi spécifique à la protection de l'enfance	Aucune loi spécifique à la protection de l'enfance	Politique nationale sur le Bien-être de l'enfant, 2006 (fondée sur la famille, basée sur des droits)
<i>Politique</i>			Politique nationale sur la protection de l'enfance, 2009	Plusieurs politiques sectorielles, aucun cadre cohérent	
<i>Règles, procédures</i>		Normes de prise en charge (placement en institution et en famille d'accueil)	Directives nationales pour la prise en charge et la protection des enfants (2010)	Aucune règle, réglementation ni normes de services	Procédures et réglementations limitées
<i>Approche stratégique</i>	Programmes verticaux spécifiques à un problème ¹	Programmes verticaux spécifiques à un problème (NPA) ²	Programmes/stratégies verticaux spécifiques à un problème ³	Programmes verticaux spécifiques à un problème ⁴	Programmes verticaux spécifiques à un problème

<i>Seuil déclenchant une intervention</i>	Aucun seuil contraignant l'État à intervenir par le biais de services de protection	Le seuil contraignant l'État à intervenir par le biais de services de protection lorsqu'un enfant « a besoin de protection » est défini dans les termes obsolètes de la loi sur les enfants	Aucun seuil contraignant l'État à intervenir par le biais de services de protection	Aucun seuil contraignant l'État à intervenir par le biais de services de protection	Le seuil contraignant l'État à intervenir par le biais de services de protection lorsqu'un enfant « a besoin de protection » est défini dans les termes obsolètes de la loi sur les droits des enfants
---	---	---	---	---	--

<i>Caractéristiques</i>	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Principes	Famille comme unité essentielle de la société, responsabilité paternaliste de l'État	Responsabilité première des parents	Famille comme unité essentielle de la société, responsabilité paternaliste de l'État	Famille comme unité essentielle de la société, responsabilité paternaliste de l'État	Les parents et les enfants ont des droits et responsabilités
	Problèmes de protection de l'enfance dans le cadre de problèmes sociaux généraux	Intérêt supérieur de l'enfant			Intérêt supérieur de l'enfant
Agences mandatées	Ministère de la Famille, de la Femme et des Affaires sociales	Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (MESW)	Ministère de la Population, de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant (MPPFPE) Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme : Programme de Protection Judiciaire Juvenile (terminé)	Ministère de la Famille, des Groupements féminins et de la Protection de l'enfance (MFGFPE) Ministère de la Justice : Direction de l'Éducation surveillée et de la Protection sociale (DESPS)	Ministère du Bien-être social, de l'Égalité de Genre et des Affaires de l'Enfance (MSWGCA)

<i>Agences mandatées secondaires</i>	Direction de la Mutualité et des œuvres sociales en milieu scolaire (ministère de l'Éducation)	Ministère de la Femme et de l'Enfant (MWAC)		Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN)	Ministère de la Santé et de l'Assainissement
	Sous-direction pour la lutte contre le travail des enfants (ministère du Service civil et de l'Emploi)	Ministère de la Santé (programmes d'éducation parentale, identification des sévices infligés aux enfants)		Cellule d'appui à la protection de l'enfance (CAPE)	

<i>Caractéristiques</i>	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
SERVICES	Sous-direction de la lutte contre le trafic d'enfants et la délinquance juvénile (police - ministère de l'Intérieur)	Directions de l'aide sociale et du développement communautaire du district	Cellule de lutte contre le travail des enfants (ministère de la Fonction publique et du Travail)	Partenariat pour le retrait et la réinsertion des enfants des rues (PARRER)	
		Assemblées du district (en cours de décentralisation)			
		Tribunal des affaires familiales (mesures de sureté)	Tribunal des Mineurs	Tribunal pour Enfants	
		Police (Unités de lutte contre la violence conjugale et de soutien aux victimes)	Brigade des Mineurs	Brigade spéciale pour la Protection des mineurs	

Orientation	Essentiellement réactifs, accent sur l'application de la loi Essentiellement ponctuels selon des problèmes spécifiques Prévention : largement limitée à la promotion de la CIDE	Principal accent : intervention réactive (essentiellement dirigée par l'application de la loi) Prévention : largement limitée à la promotion de la CIDE et à la sensibilisation sur des problèmes de protection de l'enfance spécifiques	Essentiellement réactifs selon des problèmes spécifiques Services de prévention embryonnaires : essentiellement de la sensibilisation Approche progressive pour traiter une large gamme de vulnérabilités (Services éducatifs, préventifs et judiciaires, ou centres SEJUP) Assistance en nature	Essentiellement préventifs, accent : plaider, formation et sensibilisation Essentiellement des services d'intervention ponctuels selon des problèmes spécifiques Approche progressiste au sein du ministère de la Justice pour traiter les enfants vulnérables dans leur ensemble	Principal accent : application de la loi Prévention : largement limitée à la promotion de la CIDE et à la promotion de la loi sur les droits des enfants
--------------------	--	--	--	--	--

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Types	47 centres sociaux 25 Complexes socio-éducatifs 20 centres d'éducation spécialisée	750 travailleurs sociaux Unité de lutte contre la violence conjugale et de soutien aux victimes (DOVVSU) dans les capitales régionales et 75 districts Unité de lutte contre la traite à Accra et dans 4 régions	27 centres SEJUP (employés) 1 centre public accueillant des enfants en situation difficile	28 centres d'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) 4 Centres de sauvegarde 4 Centres polyvalents	40 Unités de soutien à la famille (police-travailleur social réunis) Aide sociale individualisée en faveur de la famille (SWD), essentiellement à Libreville Centres de santé périphériques (soins de santé gratuits pour les victimes de sévices sexuels)

<i>Services de placement en institution/prise en charge en dehors du domicile</i>		Nombreuses équipes/comités de protection de l'enfance au niveau de la communauté (essentiellement sur des problèmes spécifiques)		14 Bureaux régionaux de développement communautaire	260 Comités pour le bien-être de l'enfant (double mandat de prévention/intervention au niveau de la communauté)
				33 bureaux régionaux de l'action sociale - couverture des départements : 61%	
				46 Centres de Promotion et de Réinsertion sociale (MASSN)	
	8 Pouponnières	3 foyers pour enfants publics	24 centres d'ONG accueillant des enfants	1 centre de réadaptation	48 institutions de prise en charge ; prise en charge en dehors du domicile : refuge, personne apte, placement en famille d'accueil*, adoption*
	4 orphelinats (publics)	110 orphelinats privés		4 foyers pour enfants privés	
		1 refuge pour victimes de sévices 1 refuge pour victimes de la traite 70 familles d'accueil			
Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone

<i>Hors services publics</i>	36 ONG (6 seulement proposent des services directs)		104 ONG axées sur l'enfant (toutes ne travaillent pas sur la protection de l'enfance), indépendantes et non réglementées par le gouvernement	43 ONG au moins	
Couverture, accès	Couverture essentiellement limitée aux zones urbaines Couverture : 46 % de tous les départements Centre de Protection de la Petite Enfance (CPPE) : accès inférieur à 6 % ONG essentiellement dans les régions Ouest et de la capitale	Couverture essentiellement limitée aux zones urbaines Répartition inégale ONG essentiellement la région de la capitale et la province du Nord	Couverture essentiellement limitée aux zones urbaines ONG essentiellement concentrées dans 3 régions	Couverture essentiellement limitée aux zones urbaines Couverture des départements par les AEMO : 50 % Couverture des départements par les Services de développement communautaire : 86 % Couverture des départements par les Services de l'action sociale : 61 % Couverture des départements par les Centres de Promotion et de Réinsertion Sociale (MASSN) : 52 % ONG essentiellement dans la capitale et région alentour, faible couverture rurale	Couverture essentiellement limitée aux zones urbaines Unités de soutien à la famille, en moyenne 2 par district Présence des services d'ONG essentiellement dans la capitale et les métropoles régionales

<i>Caractéristiques</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>Ghana</i>	<i>Niger</i>	<i>Sénégal</i>	<i>Sierra Leone</i>
COORDINATION ET SYSTEMES DE GESTION DE L'INFORMATION					
<i>Au niveau central</i>	Aucun mécanisme de coordination global	1 comité de protection de l'enfance national	Aucun mécanisme de coordination global	Aucun mécanisme de coordination global	1 comité de protection de l'enfance national
	7 mécanismes de coordination, basés sur un problème (faibles)	11 mécanismes de coordination, basés sur un problème (satisfaisants)	6 mécanismes de coordination généraux (faibles à très faibles)	7 mécanismes de coordination, basés sur un problème (satisfaisants à faibles)	5 mécanismes de coordination, basés sur un problème (faibles)
			3 mécanismes de coordination, basés sur un problème (faibles à très faibles)		Faible collaboration intersectorielle
<i>Au niveau décentralisé</i>	Différentes plateformes en fonction des questions, solide partage de l'information (plateformes, réseaux, centres d'écoute)	Des comités de protection de l'enfance régionaux/du district	Réseaux régionaux de protection de l'enfance (RRPE, MPPFPE), (satisfaisants à faibles)	Différentes plateformes en fonction des problèmes (faible participation)	Comités de protection de l'enfance du district (satisfaisants)
<i>Mécanismes de transfert</i>	Mécanisme de transfert largement informel	Mécanisme de transfert largement informel	Comités locaux (Juge des enfants)/Comités relais, pour la prise en charge des cas (satisfaisants)	Mécanisme de transfert largement informel	Protocole de transfert pour les sévices sexuels en place
<i>Systèmes de gestion de l'information</i>	Aucun système national de gestion de l'information	Aucun système national de gestion de l'information	Aucun système national de gestion de l'information	Aucun système national de gestion de l'information	Aucun

1 base de données limitée à un problème		Des bases de données fonctionnant en fonction d'un problème	Des bases de données fonctionnant en fonction d'un problème entre quelques agences	
Comptes-rendus non standardisés des organismes publics	Comptes-rendus non standardisés des organismes publics	Des mécanismes publics de données non systématiquement agrégées	Comptes-rendus non standardisés des organismes publics	

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
RESSOURCES ET CAPACITÉS					
Ressources humaines	Ressources humaines limitées	Ressources humaines limitées	Ressources humaines extrêmement limitées	Ressources humaines très limitées	Ressources humaines extrêmement limitées
<i>Fonctionnaires de l'aide sociale/bien-être de l'enfant</i>	629	750	91	352	80 (estimation)
<i>Ration population par fonctionnaire</i>	1/33 505	1/31 782	1/168 021	1/35 607	1/71 200
<i>Main-œuvre pour la protection de l'enfance non gouvernementale</i>	404	281	309	592	201
<i>Recours déclaré à des bénévoles</i>	157	1 517	1 146	1 135	26

<i>Fonctionnaires</i>	629 travailleurs sociaux spécialisés Répartition déséquilibrée (essentiellement dans la capitale)	750 travailleurs sociaux Répartition déséquilibrée (certains districts n'emploient qu'un travailleur social)	77 employés traitant de la protection de l'enfance MPPFPE (27 sont des SEJUP) ; 77 % sont des cadres ; 65 % sont basés dans la capitale 14 professionnels spécialisés (3 dans la capitale, 11 dans le reste du pays) Répartition déséquilibrée des ressources humaines extrêmement limitées	119, 25 % de l'effectif total au niveau décentralisé du MFGFPE 223 travailleurs sociaux spécialisés au niveau des services (90 % du total) DESPS Répartition très déséquilibrée des ressources humaines (essentiellement dans la capitale et les zones alentour)	Répartition déséquilibrée (essentiellement dans la capitale)
-----------------------	--	---	---	--	--

<i>Caractéristiques</i>	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
<i>Capacités</i>	6,8 employés spécialisés par service en moyenne Institut national de Formation sociale, enseignement supérieur en action sociale, en déclin	Université du Ghana, enseignement supérieur en action sociale	Enseignement supérieur en action sociale à l'école de santé publique (ENSP)	Enseignement supérieur en action sociale (ENTSS)	Aucune école spécialisée en action sociale ; Centre de formation national (SWD) : faible
<i>Ressources financières</i>			1 % (protection des femmes et des enfants)	0,8 % (alloué au MFGFPA)	0,29 % (alloué au MSWGCA)
<i>% du budget national alloué à l'aide sociale en faveur des familles et des enfants</i>	-	-			

<i>Autres indicateurs disponibles</i>	0,2 % des dépenses du secteur social en faveur de la protection de l'enfance	-	-	0,2 % du PIB alloués à la protection sociale en 2009	-
<i>Estimation du budget général alloué à la protection de l'enfance (2008), en USD</i>	8 200 000	2 843 000 (hors services publics)	2 921 000	19 000 000	3 233 000 (hors services publics)
<i>% de la contribution du gouvernement au budget général, estimation (2008)</i>	63 %	-	-	-	-
<i>Déblocage/dépenses budgétaires (gouvernement)</i>	53 %	25 %	-	-	25 %
<i>Informations supplémentaires</i>		1,9 % du budget MESW est dépensé dans les services	Budget croissant du gouvernement en faveur de l'aide sociale		

<i>Caractéristiques</i>	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
PERCEPTIONS ET PRATIQUES COMMUNAUTAIRES					
Perceptions	Facteurs contribuant au bien-être ; bonne famille, éducation, moyens économiques	Facteurs contribuant au bien-être ; bonne famille, éducation, police	Facteurs contribuant au bien-être : accès à l'éducation, bonne famille, santé/satisfaction des besoins de base	Facteurs contribuant au bien-être : satisfaction des besoins de base, moyens économiques, bonne famille	Facteurs contribuant au bien-être : bonne famille, satisfaction des besoins de base, éducation/santé

Pratiques	Problèmes de protection de l'enfance : maltraitance, violence sexuelle, pauvreté	Problèmes de protection de l'enfance ; éclatement de la famille et mauvaise éducation parentale, sévices sexuels/exploitation, travail	Problèmes de protection de l'enfance : exploitation, santé/soutien parental/éclatement familial/insécurité alimentaire	Problèmes de protection de l'enfance : absence de scolarisation, pauvreté, maltraitance	Problèmes de protection de l'enfance : mauvaise éducation parentale/problèmes familiaux, non satisfaction des besoins de base, pas d'accès à une éducation
	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées
Principes	Réticence à impliquer le système formel	Réticence à impliquer le système formel	Système formel non perçu négativement mais non accédé	Réticence à impliquer le système formel	
	Harmonie et cohésion communautaires	Harmonie et cohésion communautaires	Harmonie et cohésion communautaires	Harmonie et cohésion communautaires	Harmonie et cohésion communautaires
	Chefs comme porte d'entrée vers le système formel	Chefs comme porte d'entrée vers le système formel		Chefs comme porte d'entrée vers le système formel	Enfants : une responsabilité partagée

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DU SYSTÈME					
<i>Cadre juridique et réglementaire</i>	Cadre juridique non aligné sur les coutumes et pratiques locales	Cadre juridique non aligné sur les coutumes et pratiques locales	Cadre juridique non aligné sur les coutumes et pratiques locales	Cadre juridique non aligné sur les coutumes et pratiques locales	Cadre juridique largement basé sur des dispositions britanniques, non aligné sur les coutumes et pratiques locales

	Absence de cadres juridique, politique et stratégique cohérents	Déconnexion entre la loi et la pratique	Absence de cadres juridique, politique et stratégique cohérents	Absence de cadres juridique, politique et stratégique cohérents	Déconnexion entre la loi et la pratique Cadre de procédure, réglementaire incomplet
<i>Approche stratégique</i>	Programmation verticale	Programmation verticale	Programmation verticale	Programmation verticale	Programmation verticale
<i>Mandats et responsabilités</i>	Fragmentation des responsabilités en fonction des problèmes Recoupement et stratification des mandats	Fragmentation des responsabilités en fonction des problèmes Recoupement et stratification des mandats	Fragmentation des responsabilités Coordination inefficace	Fragmentation des responsabilités en fonction des problèmes Recoupement et stratification des mandats	
<i>Services</i>	Stratégies de mise en œuvre et réforme des services concurrentes Services non alignés sur les besoins réels	Aucune structure claire pour la fourniture des services au niveau local Services non alignés sur les besoins réels		Stratégies de mise en œuvre et approches aux services concurrentes Services non clairement identifiés Services non alignés sur les besoins réels	Services non clairement identifiés
Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
<i>(Services)</i>	Aucun service de renforcement de la famille	Aucun service de renforcement de la famille (en dehors de la réduction de la pauvreté)	Aucun service de renforcement de la famille	Aucun service de renforcement de la famille (en dehors d'un certain soutien économique)	Aucun service de renforcement de la famille

<i>Liens opérationnels avec les communautés</i>	Aucun lien opérationnel avec les pratiques endogènes communautaires	Aucun lien opérationnel avec les pratiques endogènes communautaires	Aucun lien opérationnel avec les pratiques endogènes communautaires	Aucun lien opérationnel avec les pratiques endogènes communautaires	Aucun lien opérationnel avec les pratiques endogènes communautaires
<i>Accès</i>	Accès très limité aux services de protection	Présence inégale des services, défis en termes d'accès	Accès extrêmement limité aux services de protection	Accès très limité aux services de protection	Accès très limité aux services de protection
<i>Couverture</i>	Couverture partielle, essentiellement urbaine	Couverture partielle, essentiellement urbaine	Couverture partielle, essentiellement urbaine	Couverture partielle, essentiellement urbaine	Couverture partielle, essentiellement urbaine
<i>Répartition sur le territoire national</i>	Répartition des ressources (humaines, financières) biaisée			Répartition des ressources (humaines et financières) très déséquilibrée	Répartition des ressources (humaines, financières) inefficace
<i>Autres défis</i>		Risque que les programmes de transfert d'argent absorbent l'essentiel de la capacité du MESW	Ressources extrêmement limitées (humaines, financières) Recours important à des bénévoles (gouvernement et ONG) Utilisation très limitée de professionnels de l'action sociale SEJUP non institutionnalisé Absence d'opportunités éducatives spécialisées	Recours important à des bénévoles (gouvernement et ONG) Absence de leadership, concurrence entre les acteurs	Ressources extrêmement limitées (humaines, financières)

Caractéristiques**Côte d'Ivoire****Ghana****Niger****Sénégal****Sierra Leone**

Opportunités	Reconnaissance de la nécessité d'un système cohérent	Reconnaissance de la nécessité d'un système cohérent	Reconnaissance de la nécessité d'un système cohérent	Reconnaissance de l'importance de la coordination	Reconnaissance de la nécessité d'un système cohérent
			Reconnaissance de l'importance de la coordination	Intérêt et engagement des acteurs	Intérêt et engagement des acteurs
Services	Large gamme de services disponibles (même si ce n'est pas sur l'ensemble du pays)	Engagement en faveur de services de bien-être (agenda de développement)	Approche progressiste des services des SEJUP	Approche progressiste des services du ministère de la Justice	
Ressources	Des ressources disponibles (humaines, financières)	Infrastructures pour les services d'aide sociale assez bien établies		Des ressources disponibles (humaines, financières)	
	Bonne contribution du budget du gouvernement	De bonnes équipes/comités de protection de l'enfance (au niveau de la communauté)			
Main-d'œuvre	Reconnaissance du rôle de l'action sociale	Reconnaissance du rôle de l'action sociale			
	Bonne capacité et expérience en matière d'action sociale	Bonne capacité et expérience en matière d'action sociale		Bonne capacité et expérience en matière d'action sociale	
Communautés	Pratiques communautaires endogènes qui fonctionnent	Implication positive des chefs et des Reines mères	Implication positive des chefs	Pratiques communautaires endogènes qui fonctionnent	Pratiques communautaires endogènes qui fonctionnent ; intérêt des chefs à prendre part à la solution
Autres opportunités		Décentralisation en cours			

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
Justice pour les enfants					
Cadre juridique et politique	[non cartographié]	Loi sur la justice pour mineurs, 2003 Intérêt supérieur de l'enfant primordial Approche séparée et distincte pour traiter les enfants en conflit avec la loi, basée sur une approche de bien-être Aucune déclaration spécifique des principes de proportionnalité et de privation de liberté comme dernier recours Arbitrage coutumier officiellement reconnu	Aucune législation distincte dédiée (Code pénal) Ordonnance 99-11 Approche séparée et distincte pour traiter les enfants en conflit avec la loi Dispositions spéciales pour les enfants à risque (en danger) et les enfants en conflit avec la loi	Aucune législation distincte dédiée (Code pénal) Approche séparée et distincte pour traiter les enfants en conflit avec la loi Dispositions spéciales pour les enfants à risque (en danger) et les enfants en conflit avec la loi	[non cartographié] Accent sur le renforcement des systèmes judiciaires semi-formels et informels au niveau de la communauté

Structures et services		Tribunal pour enfant (autorité pour déjudiciariser)	Procureur de la République (autorité pour déjudiciariser)	Procureur de la République (autorité pour déjudiciariser)	Tribunaux de la famille ; tribunaux de première instance (témoins, victimes et enfants en conflit avec la loi)
-------------------------------	--	---	---	---	--

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
<i>(structures et services)</i>		La police (peut avoir recours à des cautions informelles ou formelles comme alternative à une arrestation) 70 Comités d'enfants de district (arbitrent et résolvent des délits mineurs par le biais d'ordre consultatif communautaire, d'excuse et de restitution). Mais la plupart ne fonctionnent pas 10 maisons d'arrêt (3 actuellement en état de	11 Juges pour enfants à plein temps ; 33 juges pour enfants (à temps partiel dans 30 tribunaux d'instance) 44 employés de la brigade des mineurs 6 centres de détention disposant d'une aile pour	11 tribunaux pour enfants (non présents dans 3 régions) Gendarmerie (non mandatée mais a recours à des médiations informelles) ; police (non mandatée mais a parfois recours à des médiations informelles) 28 Action éducative en milieu ouvert (AEMO) - couverture des départements : 50 % 4 Centres de	

		fonctionnement)	mineurs (garçons)	sauvegarde	
		3 centres correctionnels juniors (garçons)	1 centre de réinsertion	2 Centres d'adaptation sociale	
		1 centre correctionnel junior (filles)		4 Centres polyvalents	
		1 centre correctionnel senior pour garçons		1 centre correctionnel junior (garçons)	
		10 comités de probation ont récemment été créés (toutes les capitales régionales)			

Caractéristiques	Côte d'Ivoire	Ghana	Niger	Sénégal	Sierra Leone
		3 ONG (assistance juridique)	4 ONG (assistance juridique)	4 ONG (assistance juridique)	
		127 responsables de l'aide sociale ont été désignés comme agents de probation	6 travailleurs sociaux (Tribunal de Niamey)		
Capacités		Institut de formation judiciaire	Seulement 2 semaines de formation sur la justice pour mineurs	Centre de formation judiciaire (bien que la formation sur la justice pour mineurs soit limitée)	
Système de gestion de l'information			Des mécanismes publics de données non systématiquement agrégées	Système de gestion de l'information fragmenté	

Pratiques et perceptions communautaires		Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	Pratiques communautaires endogènes largement privilégiées	
		Attitudes et comportements communautaires sévères	Attitudes et comportements communautaires sévères	Attitudes et comportements communautaires sévères	
Perceptions		Délits courants : vols, bagarre, drogues	Délits courants : drogues, vols, bagarre	Délits courants : vols, drogues, bagarre	
		Crimes plus graves : vols	Crimes plus graves : infanticide/abandon d'enfants, drogues, vols	Crimes plus graves : drogues, homicide, infanticide	

¹ Orphelins et autres enfants vulnérables, violence basée sur le genre, traite et exploitation

² Orphelins et autres enfants vulnérables, travail des enfants, traite et prise en charge et développement de la petite enfance

³ Traite, travail des enfants et orphelins et autres enfants vulnérables

⁴ Travail des enfants, traite des enfants, enfants des rues, talibés, mutilation génitale féminine