



Promouvoir des synergies entre la protection des enfants et la protection sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre

La réduction de la vulnérabilité et des risques est au centre de la protection sociale. Il est de plus en plus reconnu que les politiques et programmes de protection sociale doivent faire face à une diversité de vulnérabilités et de risques (voir Encadré 1) aux différents stades du cycle de la vie. Les stratégies de protection sociale ont prêté relativement peu d'attention à la nécessité de s'adresser à la vulnérabilité des enfants vis-à-vis des risques de violence, d'exploitation, d'abus et de négligence. Cependant, les témoignages des enfants eux-mêmes soulignent qu'ils considèrent de telles violations de leurs droits à la protection comme les problèmes parmi les plus sérieux auxquels ils font face¹.

Cette note d'information étudie la vulnérabilité des enfants face aux risques de violence, d'exploitation, d'abus et de négligence en Afrique de l'Ouest et du Centre, les facteurs qui sont à l'origine de ces problèmes et le défi d'intégration des mesures de prévention et de réponse dans les systèmes de protection sociale. Elle est fondée sur un rapport de recherche sur les relations entre les services sociaux de protection de l'enfant et les systèmes plus larges de protection sociale, rapport réalisé dans le cadre d'une étude régionale sur la protection sociale et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre².

L'étude a employé un cadre conceptuel qui met en relief les facteurs sociaux aussi bien que les facteurs économiques dans l'analyse des risques de violation des droits des enfants à la protection (voir Figure 1).

3 points clefs

- La nature pluridimensionnelle des risques auxquels les enfants sont confrontés, tels que les facteurs sociaux qui mènent à la violence, à l'exploitation, aux abus et à la négligence, devrait être mieux prise en compte dans l'élaboration des stratégies de protection sociale.
- Les services sociaux de protection de l'enfant dans la région sont extrêmement faibles et fragmentés et manquent de financements. Leurs liens avec les autres composantes de la protection sociale et les autres secteurs restent très faibles.
- Néanmoins, il est opportun d'exploiter les synergies possibles entre le développement des services sociaux de protection de l'enfant et les programmes embryonnaires de transferts sociaux dans la région.

¹ ONU (2006), 'Rapport de l'Expert Indépendant pour l'Etude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants'. New York : Assemblée Générale des Nations Unies.

² Ce programme de recherche a été parrainé par le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et réalisé par le Overseas Development Institute (ODI) de Londres, avec la participation de chercheurs de la région. Le rapport 'Promoting Synergies between Child Protection and Social Protection' a été rédigé par Nicola Jones et publié conjointement par l'UNICEF et l'ODI en Juin 2009.

Parmi les facteurs sociaux se trouvent la violence et la rupture familiales, les conflits sociaux et politiques, l'exclusion et la discrimination sociales et les pratiques néfastes ancrées dans les traditions culturelles, telles que l'excision, pratiquée au sein de plusieurs groupes ethniques en Afrique de l'Ouest, et le mariage précoce.

Que ce soit des suites du VIH et du SIDA ou à cause de la migration, de la traite ou de la séparation due à un conflit armé, devenir orphelin et perdre sa famille expose l'enfant au plus grand risque, en raison du rôle central de la famille en tant qu'unité sociale de base pour la prise en charge et le développement des enfants. Ces problèmes sociaux privent les enfants d'une atmosphère familiale chaleureuse, en particulier s'ils vivent dans la rue, dans une institution ou au sein du ménage d'un « tuteur » qui les exploite.

Les enfants sont exposés à des risques accrus (participation à la guerre, mort pendant des combats, ou encore exploitation sexuelle) lorsqu'ils sont associés aux forces ou groupes armées, comme cela est le cas dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, et peuvent aussi devenir victimes d'attaques armées ou de viol par les militaires ou milices. Les enfants sont également victimes de violence et d'abus sexuels en milieu scolaire.

Cependant, il est important de constater que d'autres aspects de la protection de l'enfant, tels que le travail des enfants, l'exploitation sexuelle commerciale et la traite, sont liés aux vulnérabilités économiques des ménages, surtout dans une région où les taux de pauvreté sont très élevés.

Encadré 1. Caractéristiques de la vulnérabilité chez l'enfant

- **Pluridimensionnalité** – liée aux quatre grands groupes de droits faisant partie intégrante de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant : les droits à la survie (dont la santé, la nutrition, l'eau et l'assainissement), au développement (l'éducation et le développement psycho-social), à la protection (de l'abus, l'exploitation, la violence et la négligence) et à la participation (aux décisions qui affectent la vie des enfants).
- **Changements au cours de l'enfance** – en termes de vulnérabilités et des capacités d'y faire face (par exemple, de jeunes nourrissons ont des capacités beaucoup plus limitées que celles des adolescents pour affronter les chocs sans la prise en charge et le soutien d'un adulte).
- **Nature relationnelle** – étant donné la dépendance des enfants vis-à-vis de la prise en charge, du soutien et de la protection d'adultes, surtout dans la petite enfance, les vulnérabilités individuelles des enfants sont souvent aggravées par les privations, vulnérabilités et risques auxquels leurs parents et tuteurs font face (à cause de leur situation économique, niveau d'éducation, genre, groupe ethnique, lieu de résidence ou autres facteurs).
- **Etre sans voix** – bien que les groupes marginalisés manquent souvent de voix et d'opportunités de participation, être enfant sans voix revêt une qualité particulière, à cause de systèmes législatifs et culturels qui renforcent leur marginalisation.

Source : N. Jones et A. Sumner (2007), 'Does Mixed Methods Research Matter to Understanding Childhood Well-Being?', WED Working Paper 40, ESRC Research Group on Wellbeing in Developing Countries.

Systèmes de protection de l'enfant en Afrique de l'Ouest et du Centre

Les définitions de la protection de l'enfant et de la protection sociale font ressortir d'importants éléments communs, puisqu'elles se concentrent toutes deux sur le risque et la vulnérabilité. Tel que défini dans la Stratégie de Protection de l'Enfance adoptée par l'UNICEF en 2008, le système de protection de l'enfant comprend « l'ensemble des lois, politiques, règlements et services, qui, dans tous les secteurs sociaux [...] permettent de soutenir la prévention et l'action à mener

face aux risques posés. [...] Au plan de la prévention, ils visent à soutenir et à renforcer les familles pour réduire l'exclusion sociale et diminuer le risque de séparation, de violence et d'exploitation ».

En Afrique de l'Ouest et du Centre, ces systèmes restent très faibles et dépourvus de ressources, les agences gouvernementales chargées de la protection de l'enfant étant souvent parmi les plus marginalisées de toutes les entités gouvernementales. Le nombre limité de travailleurs sociaux et d'autre personnel professionnel employé dans les agences en charge

exclusion sociale

réduction de la pauvreté

Figure 1. Facteurs clés à l'origine des risques liés à la protection de l'enfant en Afrique de l'Ouest et du Centre



des enfants, en particulier au niveau local, constitue l'une des principales contraintes. De sérieux déficits de capacité affectent la planification, la budgétisation, la coordination inter-agences, l'analyse de politiques et la gestion de l'information, aussi bien que la mise en œuvre de programmes et la gestion des cas. En outre, les allocations budgétaires sont extrêmement limitées. La forte dépendance vis-à-vis des agences internationales pour le financement et la mise en œuvre de programmes rend ces programmes souvent fragmentés et difficiles à soutenir.

En termes de législation, l'un des premiers défis est d'assurer l'intégration de la CDE dans la législation nationale. Cependant, comme le soulignent les réponses du Comité de l'ONU sur les Droits de l'Enfant aux rapports périodiques des gouvernements de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur leur mise en œuvre de la CDE, le niveau de mise en place effectif de tels cadres législatifs varie beaucoup à travers la région. Dans certains pays, il n'y a ainsi aucun cadre législatif général relatif aux enfants, tandis que dans d'autres, au Ghana et au Sénégal par exemple, il existe des codes de l'enfant, et les droits de l'enfant sont intégrés à la Constitution. Même lorsqu'un cadre législatif fort est en place, l'application de la loi reste insatisfaisante. Les activités de conscientisation sont insuffisamment financées et dépendantes des ONG pour être mises en œuvre.

Les programmes de réponse aux problèmes, tels que le combat contre le travail des enfants et pour la réintégration des enfants à l'école, ont bénéficié de plus d'attention. Les partenariats créés par l'OIT à travers le Programme International pour l'Élimination du Travail des Enfants (IPEC) ont été efficaces dans certains pays, en contrant par exemple la traite et l'utilisation du travail des enfants dans les plantations agricoles (surtout au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Guinée et au Nigéria) et dans les mines (au Burkina Faso et au Niger).

Liens avec les systèmes de protection sociale

Une cartographie des cadres nationaux de protection sociale³ de la région a révélé que peu de pays ont de véritables systèmes nationaux de protection sociale. De plus, peu d'entre eux ont véritablement intégré des volets de protection de l'enfant à ces systèmes, bien

que certains, tels que le Ghana, le Mali ou le Sénégal, représentent des exemples d'exceptions partielles. Une analyse des Documents de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté dans 20 pays de la région suggère également que les questions de protection de l'enfant bénéficient d'une attention limitée et sont rarement liées de façon explicite au renforcement des systèmes de protection sociale plus larges. Il existe cependant des possibilités intéressantes pour créer des synergies entre les services sociaux pour la protection de l'enfant et les systèmes nationaux de protection sociale, dont les programmes de transferts sociaux.

Étant donné la diversité des dispositifs institutionnels relatifs à la protection de l'enfant dans la région, une approche spécifique par pays s'impose. Cependant, il est primordial d'assurer que les questions de protection de l'enfant ne soient pas enfermées dans des programmes verticaux, mais plutôt intégrées, à travers les secteurs et agences pertinents à la protection des droits de l'enfant, dont en particulier les ministères et collectivités territoriales chargés de la santé, de l'éducation, du travail, de la justice et du développement social. Ceci requiert des mécanismes institutionnalisés pour la coordination inter-agences, des systèmes communs de gestion d'information et des mécanismes de gestion intégrée des cas.

Les ministères de développement social ayant souvent la charge des programmes de transferts sociaux et de certains services sociaux de protection, le soutien au renforcement de leurs capacités est crucial pour consolider ces différents volets de la protection sociale et améliorer la coordination entre eux. Le premier pas essentiel consiste à mener des évaluations des capacités, suivies par des plans budgétisés de développement de capacités. L'évaluation des capacités du Département du Bien-être Social (Department of Social Welfare) au Ghana, en 2007, appuyé par l'UNICEF, fait à ce propos figure de bon exemple ayant donné lieu à des mesures de renforcement des capacités avec l'assistance du Département pour le Développement International (DFID) du Royaume-Uni.

Il existe plusieurs points d'entrée possibles pour renforcer la protection de l'enfant au sein des programmes existants de protection sociale. Dans le cas des transferts

³ R. Holmes et T. Brauholtz-Speight (2009), 'Strengthening Social Protection for Children, West and Central Africa'. Dakar et Londres : UNICEF et Overseas Development Institute.

sociaux, l'un de ces points d'entrée est l'inclusion d'enfants particulièrement vulnérables parmi les groupes cibles, comme c'est le cas du programme de Livelihood Empowerment against Poverty (LEAP) au Ghana. Cependant, un tel ciblage catégoriel comporte le risque de s'avérer trop limité, comme le serait par exemple un ciblage unique des orphelins et enfants rendus vulnérables par le VIH/SIDA ne prenant pas en considération les enfants vulnérables pour d'autres raisons.

Une deuxième approche a consisté à conditionner l'éligibilité pour les transferts sociaux à des comportements liés à la protection de l'enfant, tels que l'enregistrement des naissances et l'absence d'implication dans le travail et la traite des enfants, en plus des conditions telles que les vaccinations, les contrôles médicaux et la fréquentation scolaire. Ceci est également une caractéristique du programme LEAP. Les conditions concernant la protection de l'enfant sont cependant difficiles à respecter et, en général, la conditionnalité a tendance à être « souple », étant rarement appliquée et utilisée plutôt comme un outil de conscientisation⁴.

Cela souligne la troisième interface possible : le potentiel pour les travailleurs sociaux qui inscrivent et suivent les bénéficiaires de transferts en espèces de s'engager dans un dialogue plus large avec ces familles et leurs communautés au sujet des droits de l'enfant, y compris des questions de protection. Au Ghana, par exemple, cela pouvait se faire à travers les forums de bénéficiaires LEAP, tenus les jours de paiement des transferts.

Le quatrième point concerne le besoin de programmes complémentaires. Comptant habituellement parmi les plus vulnérables, les ménages bénéficiaires des transferts en espèces ont souvent besoin d'autres programmes d'appui, dont les services sociaux préventifs et de riposte. Ceci pourrait impliquer la référence d'individus à d'autres programmes, aussi bien que la gestion intégrée de cas individuels par plusieurs agences.

Cinquièmement, de tels liens pourraient être facilités par l'utilisation commune des bases de données de bénéficiaires développées par les programmes de transferts en espèces, tels que le « registre unique » du programme LEAP. Ces bases de données pourraient

faire office de pivots de systèmes plus larges de gestion d'information, couvrant aussi les bénéficiaires de services de protection.

Un sixième point est l'importance de renforcer les liens avec d'autres secteurs, tels que les écoles, les centres de santé, la police et le système de justice, pour identifier, signaler et assister des enfants à risque. Les enseignants et les travailleurs de la santé, au vu de leurs contacts privilégiés avec les enfants, peuvent jouer un rôle clef dans la protection de l'enfant au niveau communautaire.

En outre, les approches énoncées ci-dessus doivent être accompagnées du développement, du renforcement et de la mise en œuvre d'un cadre global de législation relative à la protection des enfants, dont des mesures antidiscriminatoires, en accord avec la CDE et la dimension « transformative » de la protection sociale. Ceci devrait inclure, là où elle n'est pas encore effective, la ratification des accords internationaux et régionaux pertinents, tels que les protocoles facultatifs de la CDE et de la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination contre les Femmes, et la Charte Africaine sur les Droits et Bien-être de l'Enfant⁵.

Les responsabilités de la protection de l'enfant touchant de nombreux acteurs, il est également important de promouvoir une large participation de la société civile et du secteur privé. L'implication des enfants et des jeunes eux-mêmes, à travers des organisations ayant déjà une structure de consultation, telles que des écoles, organisations de jeunes et des ONG axées sur les enfants, constitue une approche positive, qui n'existe qu'au stade embryonnaire dans la région et qui pourrait être renforcée de façon significative.

L'interaction avec les parlements est également nécessaire pour que les comités parlementaires pertinents (par exemple sur le développement social et la justice) aient accès aux informations sur la situation des violations des droits de l'enfant à la protection et sur la mise en œuvre des programmes de prévention et de riposte.

De la même façon, le secteur privé a un rôle à jouer, par exemple à l'égard du travail des enfants, à travers des mécanismes de responsabilité sociale de l'entreprise.

⁴ N. Jones, W. Ahadzie et D. Doh (2009), 'Social Protection for Children : Opportunities and Challenges in Ghana'. Accra et Londres : UNICEF et Overseas Development Institute.

⁵ Selon les informations disponibles en Octobre 2008, la République Démocratique du Congo et le São Tomé et Príncipe n'avaient pas encore ratifié la Charte Africaine.

Une priorité importante doit finalement être donnée à l'implication des chefs communautaires, religieux et traditionnels dans les efforts de prévention des violations des droits de l'enfant à la protection, à travers des activités de conscientisation, ces acteurs ayant une forte influence sur la formation de l'opinion publique.

Conclusions et implications politiques

Les défis de l'intégration de services et programmes de protection de l'enfant au sein de cadres plus larges de protection sociale sont de taille en Afrique de l'Ouest et du Centre. En outre, les difficultés des défis à relever varient d'un pays à l'autre et les actions ont donc besoin d'être renseignées par le principe du CDE de la réalisation progressive des droits économiques et sociaux afin d'adapter les politiques et programmes aux spécificités du contexte de chaque pays.

Dans les pays où les services et programmes de protection de l'enfant sont extrêmement faibles et où la protection sociale ne se trouve guère à l'ordre du jour politique, bâtir un système de protection sociale capable de faire face aux risques économiques et sociaux auxquels les enfants sont confrontés sera sans nul doute un processus long et difficile, en particulier au regard de défis plus vastes de gouvernance que la plupart de ces pays doivent relever.

Par contraste, des pays comme le Ghana, le Burkina Faso et le Sénégal, où des programmes de protection de l'enfant sont déjà bien établis (bien que souvent fragmentés et fortement dépendants de l'aide extérieure) et où la protection sociale figure déjà à l'ordre du jour politique, les défis sont d'ordre différent. Ils concernent plutôt le renforcement de systèmes et programmes existants, l'amélioration de leur financement par des ressources intérieures, la constitution d'un cadre renforcé de travailleurs sociaux qualifiés et la promotion d'une meilleure coordination,

aussi bien entre les services sociaux et les programmes de transferts sociaux qu'à travers des secteurs.

Pour mieux faire face aux facteurs de risques économiques et sociaux qui exacerbent la violence, l'exploitation, l'abus et la négligence, il faudra concentrer les efforts sur quatre larges domaines :

- 1) le renforcement des cadres législatifs et politiques relatifs à la protection, y compris l'application de la loi ;
- 2) le développement de dispositifs institutionnels plus efficaces pour assurer la coordination entre agences et secteurs, renforcer les systèmes de gestion d'information et le partage de connaissances et développer les capacités pour la planification, le financement, la mise en œuvre, la coordination, le suivi et l'évaluation de programmes ;
- 3) le renforcement des programmes de conscientisation et de prévention, en partenariat avec les prestataires de services publics (écoles, unités sanitaires, police etc.), le système de justice, les acteurs de la société civile, y compris les chefs traditionnels et religieux, et le secteur privé ;
- 4) le développement de services de riposte plus solides et plus sensibles aux enfants.

Enfin, pour promouvoir les synergies entre les services de protection de l'enfant et les systèmes plus vastes de protection sociale, l'analyse ci-dessus montre plusieurs points d'entrée possibles pour renforcer la protection de l'enfant au sein des programmes de transferts sociaux. Cependant, l'étendue et la couverture de ces programmes étant restées relativement limitées jusqu'à présent en Afrique de l'Ouest et du Centre, il importe également d'accorder une forte attention à la promotion de liens entre les services sociaux de protection de l'enfant et les acteurs qui travaillent auprès des enfants dans d'autres secteurs, tels que les écoles et les unités sanitaires.

UNICEF Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre
B.P. 29720 Yoff, Dakar, Sénégal
wcaro@unicef.org • www.unicef.org/wcaro

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, Royaume-Uni • www.odi.org.uk

© UNICEF, 2009. Produit avec le financement de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI).

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF et de l'ODI.

Mise en page & graphisme : Julie Pudlowski Consulting/ Rita Branco • **Photographie :** © UNICEF/WCARO/2009/Pudlowski