

# Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016

Adopter la bonne approche :  
Comblent l'écart entre politiques et pratiques

Récapitulatif





# Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016

Adopter la bonne approche :  
Comblent l'écart entre politiques et pratiques

**Récapitulatif**

## THE AFRICAN CHILD POLICY FORUM (ACPF)

African Child Policy Forum (ACPF) est un centre panafricain indépendant et à but non-lucratif de recherche sur les politiques et de plaidoyer sur l'enfant africain. Ce centre a été créé en 2003 suite aux inquiétudes concernant la condition de l'enfant africain, et suite au besoin pour nous, Africains, de reconnaître notre responsabilité collective afin de garantir la réalisation de tous les droits pour tous les enfants.

Notre travail porte principalement sur la promotion de la redevabilité des États. Nous sommes convaincus qu'un changement durable ne peut venir que d'une action étatique vigoureuse et que ceci ne peut se faire qu'au travers du plaidoyer, en particulier de notre part à nous, Africains, et de la société civile africaine. Les principaux axes de notre travail sont les suivants : développement des connaissances, plaidoyer politique, dialogue politique et création d'une voix collective plus forte en faveur des enfants en Afrique. C'est seulement en agissant de la sorte que nous pourrons tenir nos gouvernements pour responsables et contribuer à créer une Afrique dans laquelle nos enfants auront des racines pour s'appuyer et des ailes pour s'envoler.



### The African Child Policy Forum (ACPF)

P.O. Box 1179, Addis-Abeba, Éthiopie

Téléphone : + 251 116 62 81 92/96

Fax : +251 116 62 82 00

Email : [info@africanchildforum.org](mailto:info@africanchildforum.org)

Site Internet : [www.africanchildforum.org](http://www.africanchildforum.org)

[www.africanchild.info](http://www.africanchild.info)

© 2016 The African Child Policy Forum (ACPF)

Le présent rapport est la propriété d'African Child Policy Forum (ACPF).

Citation suggérée :

ACPF (2016). Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016. *Adopter la bonne approche : Comblent l'écart entre politiques et pratiques . Récapitulatif*. Addis-Abeba : The African Child Policy Forum (ACPF).

Conception par : MK Advertising and Printing

L'élaboration de ce rapport a été rendue possible grâce au soutien financier d'Investing in Children and their Communities (ICS) et de Plan International.



# REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par une équipe d'experts d'African Child Policy Forum (ACPF) composée de :

- Negussie Dejene
- Ian Hopwood
- Yehualashet Mekonen
- Dr Shimelis Tsegaye

ACPF remercie sincèrement l'équipe ainsi que les membres du Groupe consultatif, dont les conseils et les contributions substantielles ont grandement enrichi le rapport.

Des remerciements spéciaux vont à l'équipe de recherche qui a produit les études de cas approfondies par pays et les documents d'information thématiques sur lesquels s'est fondée l'écriture du présent rapport : Dr Ibidunni Idowu-Eberendu (Nigéria) ; Moustapha Diop (Sénégal) ; Richard Mabala et Jones John (Tanzanie) ; Dr Samar Youssif (Égypte) ; et M. Francelino Gaspar (Guinée-Bissau). Nos remerciements vont également aux auteurs des documents d'information : Professeur Guy Peters, Professeur Danwood Chirwa et Professeur Julia Sloth-Nielsen.

ACPF exprime sa profonde gratitude aux participants de la table ronde d'experts qui s'est tenue en mars 2015 à Addis-Abeba, en Éthiopie. Cette réunion de deux jours a réuni un groupe d'experts variés, qui ont tous fourni une précieuse contribution quant au thème, à l'architecture et aux données nécessaires pour le rapport. Les participants étaient les suivants : Sidikou A. Alassane ; Chikezie Anyanwu ; Salah Arafa ; Annalies Borrel ; Mariama Cisse ; Benyam Dawit ; Negussie Dejene ; Ramatoulaye Diouf ; Jaap E. Doek ; Sarah Guebreyes ; Jama Gulaid ; Goran Holmqvist ; Lucy Jamieson ; Tadesse Kassa ; Phares Kirii ; Manoj Kumar ; Francis Lwanda ; Amb. Olawale Maiyegun ; Yehualashet Mekonen ; Nkatha Murungi ; Théophile Nikyèma ; John Njoka ; Christina Nomdo ; George Nyakora ; Anupama Singh ; Yonas Tesfa ; et Shimelis Tsegaye.

Nous sommes également reconnaissants aux membres du Conseil d'administration international d'ACPF d'avoir apporté un soutien technique, une orientation et de judicieux conseils à chaque étape de la production de ce rapport.

De nombreux membres du personnel d'ACPF ont contribué de différentes façons à la préparation de ce rapport, et nos remerciements spéciaux leur sont adressés. En particulier, nous aimerions reconnaître la participation et remercier M. Théophile Nikyèma, Mme Sarah Guebreyes, Dr Assefa Bequele, Mme Annalies Borrel et Dr Nkatha Murungi pour leur importante contribution et leur soutien administratif lors des diverses étapes de la production du rapport.

Enfin, nous remercions Andre Wiesner, Patricia Martin et Mark Nunn pour la révision du rapport.



# LISTE DES ACRONYMES

<b>ACPF</b>	African Child Policy Forum
<b>ADC</b>	Agent de développement communautaire
<b>AMC</b>	<i>Africa-Wide Movement for Children</i>
<b>CADBE</b>	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
<b>CAEDBE</b>	Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant
<b>CAPE</b>	Cellule sénégalaise d'appui à la protection de l'enfance
<b>CDD</b>	Centre pour le développement démocratique
<b>CDE</b>	Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant
<b>CHRAGG</b>	Commission tanzanienne pour les droits humains et la bonne gouvernance
<b>CNAC</b>	Conseil national angolais pour les enfants
<b>CONAFE</b>	Coalition nationale des associations et ONG en faveur de l'enfant
<b>CRC</b>	Comité des droits de l'enfant (de l'ONU)
<b>CUA</b>	Commission de l'Union africaine
<b>DED</b>	Directeur exécutif du district
<b>DLT</b>	Le Classement ghanéen des districts ( <i>Ghana District League of Table</i> )
<b>DPS</b>	Département de la protection sociale
<b>ETI</b>	<i>Ecobank Transnational Incorporated</i>
<b>GTPE</b>	Groupe de travail pour la protection de l'enfance
<b>HAQ</b>	Centre indien pour les droits de l'enfant
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
<b>IBE</b>	Indice de bienveillance envers les enfants
<b>IBOT</b>	Conseil d'administration international de l'enfant africain d'ACPF
<b>IBP</b>	International Budget Partnership
<b>IICRD</b>	Institut international pour les droits et le développement de l'enfant
<b>LDE</b>	Loi relative aux droits de l'enfant
<b>MCDGC</b>	Ministère du développement communautaire, du genre et des enfants
<b>MGF</b>	Mutilations génitales féminines
<b>MGLSD</b>	Ministère du genre, du travail et du développement social
<b>MHCDGEC</b>	Ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants
<b>MLSW</b>	Ministère du travail et de la protection sociale
<b>MoE</b>	Ministère de l'éducation
<b>MoHSS</b>	Ministère de la santé et des services sociaux
<b>MoHSW</b>	Ministère de la santé et de la protection sociale
<b>MoLE</b>	Ministère du travail et de l'emploi
<b>MVCC</b>	Comités pour les enfants les plus vulnérables
<b>NCCS</b>	Conseil national des services à l'enfant
<b>NCPA II</b>	Programme national de protection de l'enfant
<b>NPC</b>	Commission nationale de planification
<b>ODD</b>	Objectifs du développement durable
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OIT-IPEC</b>	Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement

<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation(s) non-gouvernementale(s)
<b>OSC</b>	Organisation(s) de la société civile
<b>OUA</b>	Organisation de l'unité africaine
<b>PEV</b>	Programme élargi de vaccination
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PMO-RALG</b>	Cabinet du premier ministre-Administration régionale et gouvernement local
<b>SICA</b>	Système d'indicateurs pour les enfants angolais
<b>TACAIDS</b>	Commission tanzanienne sur le SIDA
<b>TASAF</b>	Fonds tanzanien d'action sociale
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UNCT</b>	Équipes de pays des Nations unies
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations unies pour l'enfance
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de l'immunodéficience humaine / Syndrome d'immunodéficience acquise

# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	i
ACRONYMES .....	ii
AVANT-PROPOS .....	v
PRÉFACE .....	vii
GRUPE CONSULTATIF .....	ix
CONSEIL D'ADMINISTRATION INTERNATIONAL D'ACPF .....	xi
1. CONTEXTE .....	1
2. POURQUOI S'INQUIÉTER DE L'ÉCART ENTRE POLITIQUE ET PRATIQUE ? .....	3
2.1 Le contexte .....	3
2.2 La réalité des enfants d'Afrique .....	4
3. SUR QUELS SUJETS SE CONCENTRER ? LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS ...	10
4. EN QUOI L'EXERCICE DE LEUR MANDAT PAR LES INSTITUTIONS CENTRÉES SUR L'ENFANT EST-IL EFFICACE ? .....	12
5. UNE VISION COMMUNE POUR LES ENFANTS : UN IMPÉRATIF .....	17
6. QUEL BUDGET POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT ? .....	19
7. QUELLE EFFICACITÉ POUR LES MÉCANISMES DE COORDINATION ? .....	26
8. MÉCANISMES DE SURVEILLANCE ET DE REDEVABILITÉ RELATIFS AUX ENFANTS : SONT-ILS EFFICACES ? .....	31
9. DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES .....	40
10. L'APPEL FINAL .....	44
RÉFÉRENCES PRINCIPALES .....	45



# AVANT-PROPOS

L'Afrique a réalisé des avancées remarquables dans le renforcement de sa gouvernance afin d'améliorer les services publics. Les gouvernements africains sont également devenus plus respectueux des enfants, comme démontré dans la précédente édition de ce rapport, grâce au travail de mise en place de lois et de politiques pertinentes pour les enfants et à l'augmentation des allocations budgétaires aux secteurs qui leur bénéficient.

Bien que ces efforts soient louables, leur mise en œuvre constitue encore un obstacle important dans la promotion des droits et du bien-être de l'enfant en Afrique.

L'édition 2016 du *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant*, sous-titrée : « **Adopter la bonne approche : Comblent l'écart entre politiques et pratiques** » porte sur l'efficacité de la mise en œuvre, un aspect fondamental pour la progression des droits de l'enfant. Le rapport vise à plaider en faveur d'un changement dans le fonctionnement des structures et des systèmes responsables des affaires relatives aux enfants, et à contribuer à améliorer leur efficacité dans la réalisation de leurs mandats.

Depuis l'adoption de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE) et de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE), un certain nombre d'initiatives régionales et mondiales ont été lancées afin d'accélérer l'application des droits de l'enfant et de matérialiser les idéaux et les principes de ces conventions. Les Déclarations pour un monde digne de ses enfants et pour une Afrique digne de ses enfants ainsi que les plans d'action qui les accompagnent constituent quelques exemples notables. Ces initiatives ont grandement contribué à encourager des mesures d'organisation et de préparation en faveur de la mise en œuvre des droits et du bien-être de tous les enfants de par le monde. Néanmoins, les progrès réalisés jusqu'à présent ne sont pas satisfaisants ; il reste beaucoup à faire.

Les conclusions de ce rapport montrent que la mise en œuvre des droits des enfants ne recueille pas l'attention nécessaire dans les phases de planification du développement et d'allocation des ressources au niveau national. Les écarts de mise en œuvre entre pays se manifestent par les chiffres très élevés d'enfants qui meurent inutilement de causes évitables, qui croupissent dans la pauvreté, et qui sont sous-alimentés et privés des services de santé, de petite enfance et de développement. Ces écarts se manifestent également dans l'absence de systèmes d'enregistrement des naissances et de mécanismes de protection de l'enfance dans une grande partie de l'Afrique, ainsi que dans la marginalisation perpétuelle de groupes d'enfants extrêmement vulnérables, tels que les enfants en situation de handicap et ceux qui se trouvent privés de leurs parents.

Il est important que les gouvernements africains et les partenaires du développement brisent le cercle vicieux par lequel les ministères et les organismes responsables des questions relatives aux enfants se voient attribuer des ressources insuffisantes, puis accuser d'inefficacité, pour ensuite être soumis à des restrictions plus importantes encore en termes de budgets et de poids politique. Au contraire, ils doivent être renforcés et autonomisés afin de remplir efficacement leur mandat. J'exhorte les gouvernements africains à réexaminer régulièrement les structures et les systèmes qu'ils ont mis en place dans le but de coordonner

la mise en œuvre des droits de l'enfant, d'identifier les goulots d'étranglement qui empêchent leur bon fonctionnement et de prendre des mesures correctives nécessaires. Il faut également renforcer les mécanismes de surveillance et de redevabilité afin d'améliorer les performances de tous les organismes de mise en œuvre.

Je suis convaincue que ce rapport mettra sur le devant de la scène la question de la mise en œuvre des droits de l'enfant et le besoin de combler l'écart qui existe entre politique et pratique. Il accélérera également les efforts nationaux et régionaux visant à s'assurer que tout enfant en Afrique jouit pleinement de ses droits et peut s'efforcer d'atteindre son potentiel maximum. Alors seulement pourrons-nous atteindre nos aspirations – telles qu'articulées par l'Union africaine dans l'Agenda 2063 – de création d'une Afrique intégrée, prospère et pacifique, gérée par ses propres citoyens et représentant une force dynamique à l'international.

**Graça Machel**

**Présidente du Conseil d'administration international d'African Child Policy Forum (ACPF)**

# PRÉFACE

La promotion de la redevabilité de l'État envers les enfants est la priorité des programmes d'ACPF. Ce faisant, nous plaidons en faveur d'une plus grande réactivité des gouvernements vis-à-vis des besoins des enfants.

C'est un fait que les gouvernements africains sont de mieux en mieux disposés à l'égard de l'adoption des lois et des politiques adéquates en faveur des enfants. Cependant, ils ont connu moins de succès dans l'efficacité de leur mise en œuvre. Notre programme de travail met donc l'accent sur les questions liées à la mise en œuvre et sur le rétrécissement de l'écart entre politiques et pratiques, qui sont des obstacles majeurs à la promotion des droits et du bien-être de l'enfant en Afrique. De plus, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable requiert non seulement des environnements propices à la réalisation des droits de l'enfant, mais également d'améliorer les mécanismes nationaux de redevabilité. C'est dans ce contexte que cette quatrième édition de notre série phare de rapports a été intitulée ***Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016 – Adopter la bonne approche : Comblent l'écart entre politiques et pratiques***. Le Rapport s'attaque à la question de la mise en œuvre des droits de l'enfant et plaide pour un changement dans le fonctionnement des structures et des structures et des systèmes nationaux chargés des questions relatives aux enfants, de façon à améliorer leur efficacité et leur efficience dans l'exécution de leurs mandats.

Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016 constitue un instrument majeur de plaidoyer pour ACPF. Il est publié à un moment crucial : les gouvernements africains ont défini leurs aspirations dans l'Agenda 2063 et ont initié le Premier plan décennal de mise en œuvre afin d'y parvenir. Le Rapport contribue aux efforts nationaux et régionaux d'amélioration des capacités de mise en œuvre dans le but d'améliorer l'efficacité des interventions en faveur des enfants. Il en appelle à une meilleure coordination et promeut une utilisation plus efficace des ressources.

Les principales conclusions du Rapport indiquent que les structures étatiques chargées de la mise en œuvre des droits de l'enfant en Afrique sont trop souvent dépassées par leurs mandats, multiples et contradictoires, et que la plupart d'entre elles souffrent de limitations sévères en termes de capacités. Budgets insuffisants et pénurie de ressources humaines constituent les principaux obstacles entravant la capacité des ministères et des organismes à réaliser, progressivement, les droits et le bien-être des enfants. Le Rapport indique également que les mécanismes de coordination et de redevabilité ne fonctionnent pas suffisamment et ne peuvent donc garantir des services de qualité aux enfants, qui représentent 47 % de la population en Afrique.

Le Rapport fait écho à l'appel lancé par les parties prenantes – les organes de traités, la société civile et les enfants eux-mêmes, entre autres – dans le but de changer l'état actuel des choses. Il attire l'attention sur le besoin de renforcer les mécanismes de surveillance et de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des droits des enfants, d'imaginer des stratégies appropriées pour accélérer le processus et, enfin, d'améliorer les conditions de vie de tous les enfants.

J'espère que les décideurs politiques et les professionnels issus des secteurs étatiques et non-gouvernementaux, la société civile et le monde académique verront dans ce rapport principal et dans sa version concise (L'Aperçu) des ressources utiles dans leurs efforts de priorisation de la mise en œuvre des droits de l'enfant, et de rétrécissement de l'écart entre politiques et pratiques pour les enfants.

**Théophane Nikyèma**  
Directeur exécutif, ACPF

# GROUPE CONSULTATIF

- **Dr Agnes Akosua Aidoo**
  - *Rapporteur, Comité des droits de l'enfant de l'ONU (2007-2013)*
  - *Membre du Conseil d'administration international d'ACPF*
- **Dr Philip Cook**
  - *Directeur exécutif, Institut international pour les droits et le développement de l'enfant (IICRD)*
- **Professeur Andy Dawes**
  - *Professeur émérite agrégé, University of Cape Town*
- **Mme Ramatoulaye Ndao Diouf**
  - *Directrice, CAPE Sénégal (Unité d'appui à la protection de l'enfant)*
- **Professeur Jaap Doek**
  - *Professeur émérite en droit des mineurs et de la famille, Vrije Universiteit, Amsterdam*
  - *Président du Comité des droits de l'enfant de l'ONU (2001-2007)*
  - *Membre du Conseil d'administration international d'ACPF (2003-2015)*
- **Dr Jama Gulaid**
  - *Ancien Représentant pays, UNICEF Tanzanie*
- **Mme Sarah Hague**
  - *Chef de la politique sociale, UNICEF Ghana*
- **M. Goran Holmqvist**
  - *Directeur adjoint, UNICEF Office of Research (Innocenti)*
- **Dr Moushira Khattab**
  - *Chercheuse chevronnée*
  - *Ancienne ministre égyptienne de la famille et de la population (2009-2011)*
  - *Vice-présidente du Comité des droits de l'enfant de l'ONU*
- **Dr Olawale Maiyegun**
  - *Ambassadeur, Directeur du département des affaires sociales au sein de la Commission de l'Union africaine*
- **Professeur Rajeev Malhotra**
  - *Directeur exécutif du Centre pour le développement et la finance, Jindal School of Government and Public Policy*
- **Professeur Benyam Mezmur**
  - *Président, Comité des droits de l'enfant de l'ONU et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant*
  - *Membre du Conseil d'administration international d'ACPF*
- **M. Richard Morgan**
  - *Directeur de l'Initiative mondiale sur la pauvreté des enfants, Save the Children*
  - *Conseiller de haut niveau, Agenda post-2015, Bureau du directeur exécutif, UNICEF New York*

- **M. George Nyakora**
  - *Président d’Africa-Wide Movement for Children*
  - *Ancien directeur du Centre régional de formation et de documentation pour l’Afrique de l’Est, SOS Children’s Villages*
  
- **Dr Hamid Tabatabai**
  - *Ancien économiste de haut niveau, Organisation internationale du travail (OIT)*
  - *Membre du Conseil d’administration international d’ACPF*

# CONSEIL D'ADMINISTRATION INTERNATIONAL D'ACPF

- **PRÉSIDENTE**
  - Mme Graça Machel, Fondatrice du *Graça Machel Trust*
- **Présidente du Comité exécutif**
  - Mme Catherine Mbengue, Représentante de l'UNICEF (1998-2011)
- **Membre permanent**
  - Professeur Benyam Dawit Mezmur, Président, Comité des droits de l'enfant de l'ONU ; Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant
- **Membres à titre individuel**
  - Dr Agnes Akosua Aidoo, Rapporteur, Comité des droits de l'enfant de l'ONU
  - M. Per Engebak, Directeur régional, UNICEF Afrique orientale et australe (2003-2009)
  - M. Albert Essien, PDG, Ecobank Transnational Inc. (ETI) (2014-2015)
  - Professeur Kamel Filali, Membre du Comité des droits de l'enfant de l'ONU (2003-2011)
  - Professeur Yanghee Lee, Présidente du Comité des droits de l'enfant de l'ONU (2007-2011)
  - Dr Najat Maalla M'Jid, Rapporteur spécial des Nations unies sur la vente d'enfant, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2008-2014)
  - Dr Hamid Tabatabai, économiste de haut niveau, OIT (1983-2010)
  - M. Jean-Baptiste Zoungrana, Président du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (2003 – 2008)
- **Secrétariat**
  - M. Théophile Nikyèma, Directeur exécutif, ACPF
- **Membres éminents**
  - S.E. Dr. Salim A. Salim, Président du Conseil d'administration international, ACPF (2004-2012) ; Président de la Mwalimu Nyerere Foundation ; Premier ministre de la Tanzanie (1984-1985) ; Secrétaire général de l'OUA (1988-2001)
  - S.E. Joaquim Chissano, Président du Mozambique (1986-2005). Président du Conseil d'administration international, ACPF (2012-2014)
  - Assefa Bequele, Ph.D., Directeur exécutif, ACPF (2003-2010)



# 1

## CONTEXTE

Ce volume constitue une version concise du *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2016 – Adopter la bonne approche : Comblent l'écart entre politiques et pratiques*, la quatrième édition de cette série phare. Il fournit un panorama des efforts réalisés en ce moment par les gouvernements africains pour traduire des engagements juridiques et politiques en actions efficaces qui améliorent le bien-être des enfants. Il explore les facteurs institutionnels, systémiques et budgétaires qui contribuent à l'écart qui prévaut entre les politiques relatives aux droits de l'enfant et la pratique, et souligne les domaines d'action prioritaires qui permettront de régler la question du déficit de mise en œuvre.

Les conclusions de diverses études menées par African Child Policy Forum (ACPF) et par d'autres organisations centrées sur l'enfant pointent du doigt une réalité commune dans laquelle on observe des progrès politiques encourageants, mais également un écart significatif avec la mise en œuvre. Cette réalité a fait l'objet de rappels fréquents lors des délibérations sur le programme de développement post-2015 qui se sont tenues en Afrique et hors d'Afrique, et a été reflétée dans diverses plateformes politiques et développementales nationales, régionales et mondiales.

Il est de plus en plus clair que les gouvernements font plus de promesses juridiques et politiques que les organismes et les acteurs de la mise en œuvre, dans leur forme actuelle, ne peuvent en tenir. Manifestement, le cycle politique est défectueux et on observe une tendance générale à formuler des politiques sans une prise en compte appropriée des capacités et/ou des ressources de mise en œuvre requises pour y parvenir. Le domaine, très vaste, des droits de l'enfant n'est pas épargné par cette pratique, ce qui entraîne un gigantesque écart entre les cadres juridiques et politiques ciblant les enfants, et leur réelle mise en œuvre.

Ce rapport vise à mettre la question de la mise en œuvre au cœur du programme pour les enfants d'Afrique et à promouvoir des actions concrètes pour remplir les engagements juridiques et politiques pris en faveur des enfants. Il a pour but de soutenir les efforts nationaux et régionaux de renforcement de la gouvernance et de l'exécution de services en matière de droits de l'enfant, en fournissant une analyse critique de la situation actuelle et des options politiques qui se présentent. Ce faisant, le rapport tente de contribuer à l'amélioration globale des performances des gouvernements africains en matière de réalisation des droits et du bien-être des enfants. Il cherche également à contribuer à l'élan visant à atteindre les Objectifs du développement durable (ODD) au niveau mondial ainsi que l'Agenda 2063 de l'Union africaine.

Ce rapport a bénéficié d'une collecte intensive de données de sources primaires et secondaires. Outre les études de cas de pays approfondies, menées dans cinq pays (Égypte, Guinée-Bissau, Nigéria, Sénégal et Tanzanie), des recherches thématiques ont été effectuées sur les aspects principaux de la mise en œuvre des droits de l'enfant. Le rapport a également bénéficié d'un examen approfondi de la documentation issue des organes de

traités, notamment des rapports récents des États parties, des Observations finales du Comité des Nations unies sur les droits de l'enfant et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, ainsi que d'autres rapports soumis par des acteurs non-étatiques. Ces données ont été complétées par des quantités considérables de statistiques provenant de toute l'Afrique et portant sur la condition des enfants, collectées auprès d'un grand nombre de sources secondaires. La plupart de ces données sont présentées dans l'Annexe statistique du rapport principal et dans ses documents de travail.

# 2

## POURQUOI S'INQUIÉTER DE L'ÉCART ENTRE POLITIQUE ET PRATIQUE ?

### 2.1 LE CONTEXTE

Suite à l'adoption de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE) et de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE) au début des années 1990, un certain nombre de mesures nationales, régionales et internationales ont été prises afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions et des principes qui y étaient consacrés. L'attention s'est portée principalement sur la ratification et la mise en place de structures et d'institutions permettant de coordonner les efforts nationaux de mise en œuvre de ces dispositions. De nombreux pays ont également procédé à des réformes législatives afin d'harmoniser leurs lois avec les normes internationales. Ceci s'est accompagné du développement de plans d'action et de stratégies en faveur des enfants afin de guider les processus de mise en œuvre et d'effectuer le suivi des progrès réalisés.

Bien qu'ils aient apporté des résultats considérables – particulièrement dans l'amélioration de la visibilité et de l'importance des besoins des enfants dans la loi et dans les plans de développement –, ces efforts se sont montrés insatisfaisants de façon générale en ce qui concerne le respect des engagements des gouvernements à fournir une meilleure protection à tous les enfants et à garantir leur bien-être. De manière générale, peu de mesures ont été prises pour renforcer les institutions et les systèmes impliqués dans les processus de mise en œuvre ou pour identifier les goulots d'étranglement qui ralentissent l'efficacité de la coordination et l'exécution des services destinés aux enfants.

Les 25 dernières années de promotion des droits de l'enfant, au sens large, ont montré deux choses : des progrès modestes ont été réalisés pour améliorer le bien-être de l'enfant ; et la plupart des pays sont encore pris dans des obstacles importants à la mise en œuvre. Il est donc temps de se poser quelques questions cruciales :

- Où en sont les gouvernements africains en ce qui concerne le respect des engagements pris dans la CDE et la CADBE ?
- Quels sont les goulots d'étranglement opérationnels et les facteurs sous-jacents qui ralentissent une mise en œuvre efficace ?
- Que peut-on faire pour régler ces problèmes et combler l'écart qui existe entre politiques et pratiques ?

On sait peu de choses, cependant, sur les facteurs qui affectent les activités de mise en œuvre dans une grande partie de l'Afrique – et ceci est largement dû à l'échec des gouvernements et d'autres acteurs à examiner et à comprendre le processus. Un examen approfondi s'impose alors dès aujourd'hui afin d'évaluer si la mise en œuvre est bien organisée, bien dotée et bien coordonnée, et si elle améliore efficacement la condition des enfants.

*L'expérience au niveau mondial au cours de ces 25 dernières années de mise en œuvre des droits de l'enfant confirme le truisme selon lequel c'est le processus qui détermine les résultats. Une mise en œuvre efficace suppose d'identifier et de régler les problèmes liés au processus.*

Les études de cas approfondies et les recherches thématiques qui ont nourri ce rapport examinent certains de ces problèmes et fournissent des aperçus de ces domaines peu étudiés. L'expérience des pays qui ont fait progresser la promotion et la réalisation des droits de l'enfant montrent qu'une mise en œuvre efficace relève de la bonne gestion du processus et de la

garantie d'une utilisation efficace de ressources limitées. L'expérience au niveau mondial au cours de ces 25 dernières années de mise en œuvre des droits de l'enfant confirme le truisme selon lequel c'est le processus qui détermine les résultats. Une mise en œuvre efficace suppose d'identifier et de régler les problèmes liés au processus, ce qui ne peut se faire en un jour car cela nécessite des efforts continus et ciblés de la part de tous les acteurs impliqués.

Il est intéressant de noter que la question de la mise en œuvre a une large portée qui va au-delà de celle de la gouvernance<sup>1</sup> des droits de l'enfant. L'amélioration de ce secteur nécessite de réformer et d'améliorer la performance du système d'exécution du service public en général, car la mise en œuvre des droits de l'enfant ne peut pas se faire de façon isolée. Un certain nombre de pays africains ont entrepris de réformer le service public de façon à améliorer l'exécution des services publics et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. Dans la plupart des cas, ces initiatives, bien qu'elles aient apporté certaines améliorations, n'ont pas été satisfaisantes en ce sens qu'elles n'ont pas créé de réelle efficacité dans l'exécution des services publics. En fait, les systèmes dans la plupart des comtés ont été trop souvent qualifiés, d'après les mots de l'ancien président du Nigéria Olusegun Obasanjo, de « maux combinés d'inefficacité et de corruption », empêchant ainsi une mise en œuvre efficace des politiques et de l'exécution des engagements pris (UNCT Nigéria 2012).

*Chacun du demi-milliard d'enfants que compte l'Afrique mérite de jouir pleinement de tous ses droits, et vivre dans un environnement fait de sécurité, de bonheur et d'amour.*

Tout en reconnaissant le fait qu'une mise en œuvre efficace nécessite des mesures multiples et intégrées, ce rapport porte une attention particulière aux structures, aux systèmes et aux mécanismes nationaux de coordination de la mise en œuvre des lois, des politiques et des programmes ciblant les enfants.

## 2.2 La réalité des enfants d'Afrique

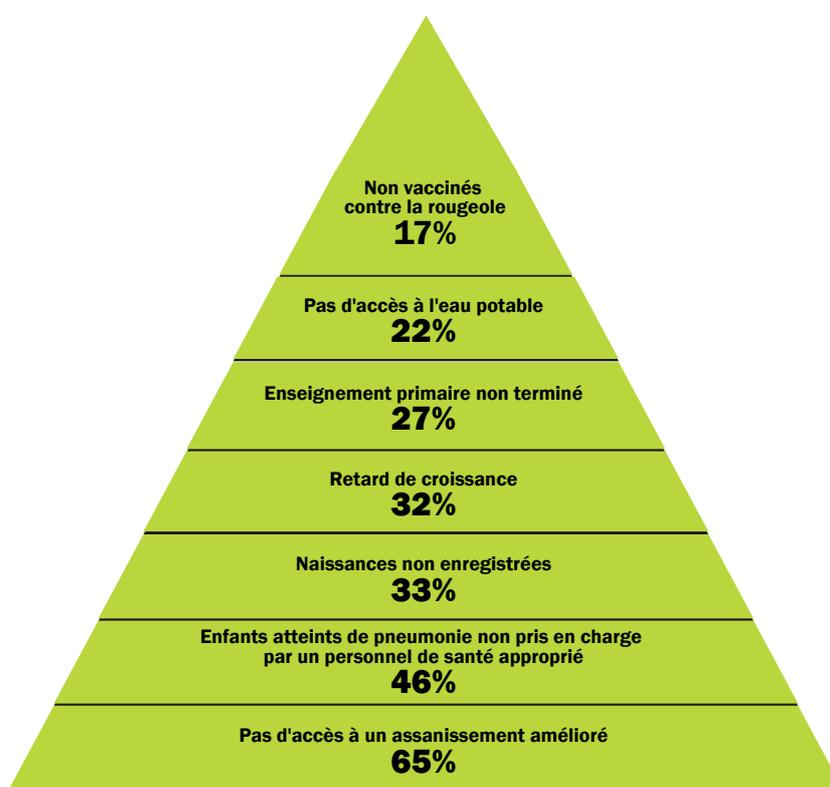
Chacun du demi-milliard d'enfants que compte l'Afrique mérite de jouir pleinement de tous ses droits et de son potentiel humain. Ils doivent donc être protégés contre toutes les formes d'abus et d'exploitation, avoir accès à des soins et à une éducation de qualité, et

<sup>1</sup> La gouvernance des droits de l'enfant consiste dans la réactivité des gouvernements à mettre en œuvre les normes et principes de la CDE et de la CADBE, notamment leur efficacité et leur capacité à exécuter et/ou coordonner les services fondamentaux et l'appui dont ont besoin les enfants (Save the Children International 2014).

pouvoir exprimer leurs opinions librement quant aux problèmes qui les touchent. Ils doivent recevoir des soins appropriés et vivre dans un environnement fait de sécurité, de bonheur et d'amour. Ce sont les objectifs finaux des instruments relatifs aux droits de l'enfant et les buts vers lesquels les efforts nationaux doivent être dirigés.

Dès le départ, il est important de souligner que l'obligation principale de mise en œuvre de tous les droits des enfants repose sur l'État. Ce point a été mis en lumière et développé clairement dans tous les instruments de droits de l'enfant et plus particulièrement dans l'Observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Cependant, en réalité, malgré des évolutions positives jusqu'à présent, la réalisation des droits fondamentaux des enfants à la survie, au développement, à la protection et à la participation reste insatisfaisante de manière générale, comme le prouvent les faits ci-dessous.

**Figure 1 : Pyramide de l'exclusion des enfants africains des services de base, 2016 (pourcentage médian pour l'Afrique)**



Sources : Basée sur des données de l'Institut de Statistique de l'UNESCO, UNICEF 2016b, OMS 2016.

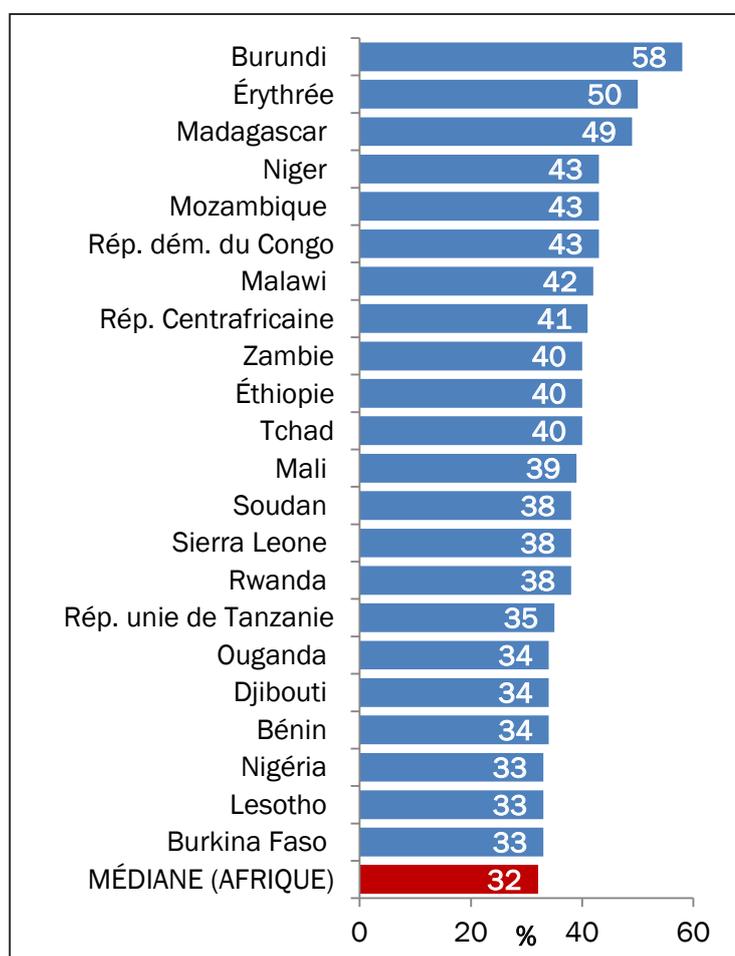
### **Privations multiples de l'accès des enfants aux besoins et aux services fondamentaux**

- Des proportions importantes d'enfants africains sont privés de leurs droits fondamentaux à la vie, à la protection et au développement (voir Figure 1).
- En Afrique, 34 millions d'enfants ne sont pas scolarisés – c'est plus de la moitié du nombre total d'enfants non scolarisés dans le monde – et ces enfants disposent de chances limitées de pouvoir réintégrer le système scolaire (Institut de Statistique de

l'UNESCO 2016a). Les filles constituent 54 % de la population d'enfants non scolarisés et les enfants en situation de handicap sont plus souvent déscolarisés que leurs pairs valides (ACPF 2014).

- Bien que légèrement en déclin, la pauvreté de l'enfant reste très élevée en Afrique. On estime que plus de 53 % des enfants en Afrique subsaharienne vivent dans une pauvreté extrême (c'est-à-dire avec moins d'1,90 dollar USD par jour). Si cette tendance se poursuit, d'ici 2030, neuf enfants au monde sur dix survivant avec moins d'1,90 dollar USD par jour seront des Africains (UNICEF 2016).
- Des études récentes montrent que la pauvreté n'est pas seulement plus répandue en Afrique que sur d'autres continents, mais qu'elle y est également plus intense, particulièrement au sud du Sahara. On estime à 247 millions d'enfants, sur les 368 millions d'enfants de moins de 18 ans dans 30 pays africains, le nombre d'entre eux qui ont subi deux à cinq privations qui menacent leur survie et leur développement (de Milliano et Plavgo 2015). Avec ses effets dévastateurs sur le développement physique, cognitif et social, la pauvreté de l'enfant reste un obstacle majeur à la réalisation des droits et du bien-être des enfants africains.
- Des proportions importantes d'enfants africains n'ont pas accès aux vaccins essentiels contre les maladies infantiles mortelles. Par exemple, au Soudan du Sud, seul un enfant sur cinq est vacciné contre la rougeole. Même dans des pays privilégiés comme la Guinée équatoriale, plus de la moitié des enfants (56 %) n'ont pas accès à ces vaccins (UNICEF 2016).
- Dans toute l'Afrique, la prévalence des retards de croissance chez l'enfant est élevée. Le nombre absolu d'enfants touchés a augmenté de 23 % ces 25 dernières années, passant ainsi de 47 millions en 1990 à 58 millions en 2014 (UNICEF, OMS et Groupe Banque mondiale 2015).

**Graphique 1 : Pays possédant des taux élevés de retards de croissance infantile  
(en pourcentage des enfants de moins de cinq ans)**



Source : Basé sur des données de l'UNICEF 2016.

### **Marginalisation et exclusion continues des groupes d'enfants les plus vulnérables**

- Les enfants marginalisés vivant dans des habitats illégaux, des bidonvilles urbains et des zones rurales reculées, ainsi que les enfants en situation de handicap et orphelins sont particulièrement vulnérables aux abus et à l'exploitation et restent privés de l'accès à des services fondamentaux. Le fait que ces groupes vulnérables souffrent encore de privations et de formes multiples d'extrême violence montre à quel point il est difficile de toucher ces populations malgré les efforts limités qui ont été faits pour leur fournir une meilleure protection et atténuer leur marginalisation.

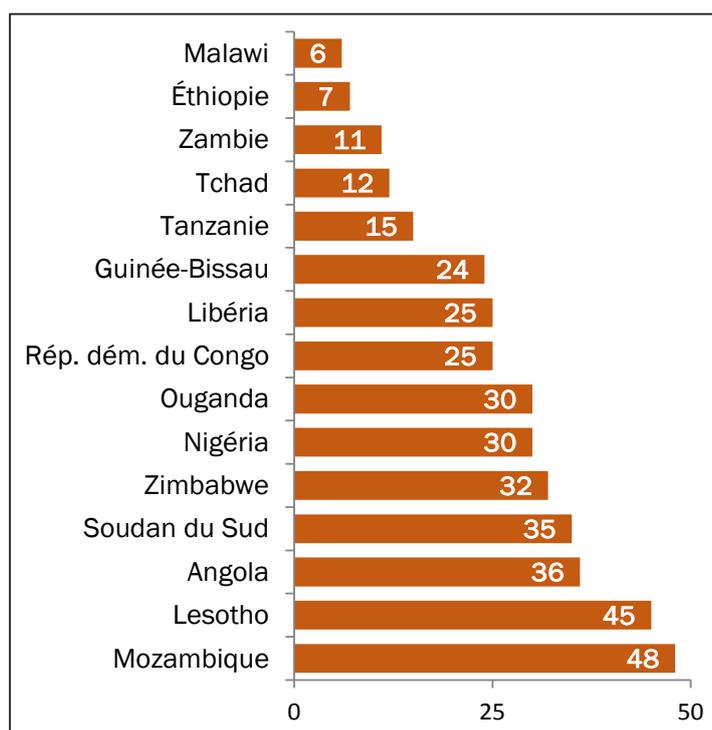
### **Protection insuffisante des enfants contre les abus et l'exploitation dans la plupart des pays d'Afrique**

- La protection des enfants contre les abus, la maltraitance et l'exploitation est généralement très limitée dans la plupart des pays africains. C'est particulièrement le cas pour les formes émergentes de violence contre les enfants telles que les abus et l'exploitation des enfants liés à Internet et au tourisme. Des études récentes menées par ACPF et par d'autres organismes sur la violence contre les enfants

montrent que des méthodes disciplinaires violentes et souvent sévères sont pratiquées dans les foyers, dans les écoles et au sein des communautés partout sur le continent (ACPF 2014 ; UNICEF 2014).

L'enregistrement des naissances, outre le fait qu'il s'agit d'un droit fondamental en soi, constitue un instrument important dans la réalisation d'autres droits des enfants. Au niveau national, l'inscription à l'état civil et les systèmes d'enregistrement des événements vitaux et de statistiques constituent des indicateurs du niveau des processus de coordination administrative et de mise en œuvre globale. La couverture de l'enregistrement des naissances constitue également un très bon indicateur des points forts et des points faibles de la gouvernance et de la gestion des droits de l'enfant d'un pays (Peters et Mawson 2015). Actuellement, le taux de couverture de l'inscription à l'état civil est inférieur à 10 % dans des pays tels que l'Éthiopie et le Malawi, et les systèmes sont généralement de mauvaise qualité dans beaucoup d'autres pays, ce qui reflète les lacunes importantes qui existent dans la mise en œuvre de cet ensemble spécifique de droits de l'enfant (voir Graphique 2).

**Graphique 2 : Pays possédant une faible couverture d'enregistrement des naissances (pourcentage d'enfants de moins de cinq ans enregistrés à la naissance)**



Source : Basé sur des données de l'UNICEF 2016.

### Investissements insuffisants dans les enfants

- De manière générale, les niveaux actuels d'investissement dans les enfants, malgré des augmentations avec les années, sont inadaptés (ACPF 2013 ; Save the Children 2014). La résolution récente du Conseil des droits de l'homme adoptée en mars 2015 indique que l'absence d'investissement public suffisant, efficace, inclusif et équitable dans les enfants reste l'un des principaux obstacles à la réalisation des droits de l'enfant (HCDH 2015).

### Encadré 1 : Les signes du déficit de mise en œuvre

Il est inacceptable qu'après 25 années d'interventions visant à réaliser les droits de l'enfant, l'Afrique compte des pays dans lesquels :

- Les deux tiers des enfants souffrent de privations multiples qui nuisent à leur développement.
- 34 millions d'enfants ne sont pas scolarisés et sont peu susceptibles de l'être un jour.
- Jusqu'à 94 % des naissances ne sont pas enregistrées, laissant de nombreux enfants sans preuve légale de leur existence.
- 58 millions d'enfants de moins de cinq ans sont atteints de retards de croissance, les proportions d'enfants atteints s'échelonnant de 30 à 50 % de la population totale d'enfants selon les pays.
- Plus de la moitié des enfants d'Afrique ne sont pas vaccinés contre des maladies infantiles mortelles telles que la rougeole.
- La plupart des enfants sont exclus de l'enseignement secondaire.
- Les filles sont encore à la traîne dans l'accès à l'éducation, en particulier au niveau secondaire.
- Des millions d'enfants sont victimes d'abus physique, émotionnel et sexuel et d'exploitation, sans aucun système fonctionnel de protection de l'enfant ni aucun accès à des services psychosociaux et juridiques.
- Les programmes et structures établis pour les enfants restent en bas de la hiérarchie des priorités en termes de ressources, et manquent de capacités et de pouvoirs pour exercer leurs mandats.

Ces réalités sont des signes du déficit de la mise en œuvre et de sombres rappels du besoin urgent de rénover les structures, les systèmes et les mécanismes en vue de réaliser les droits de l'enfant.

La plupart des problèmes soulignés ci-dessus sont des signes d'un déficit cumulatif dans la mise en œuvre et d'un écart qui se creuse entre politique et pratique. Ils reflètent, au sens large, les difficultés à toucher les groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés, à garantir une utilisation efficace des ressources et à coordonner les activités des organismes de mise en œuvre. Toutes ces difficultés ont un impact systématique sur l'exécution des services destinés aux enfants.

# 3

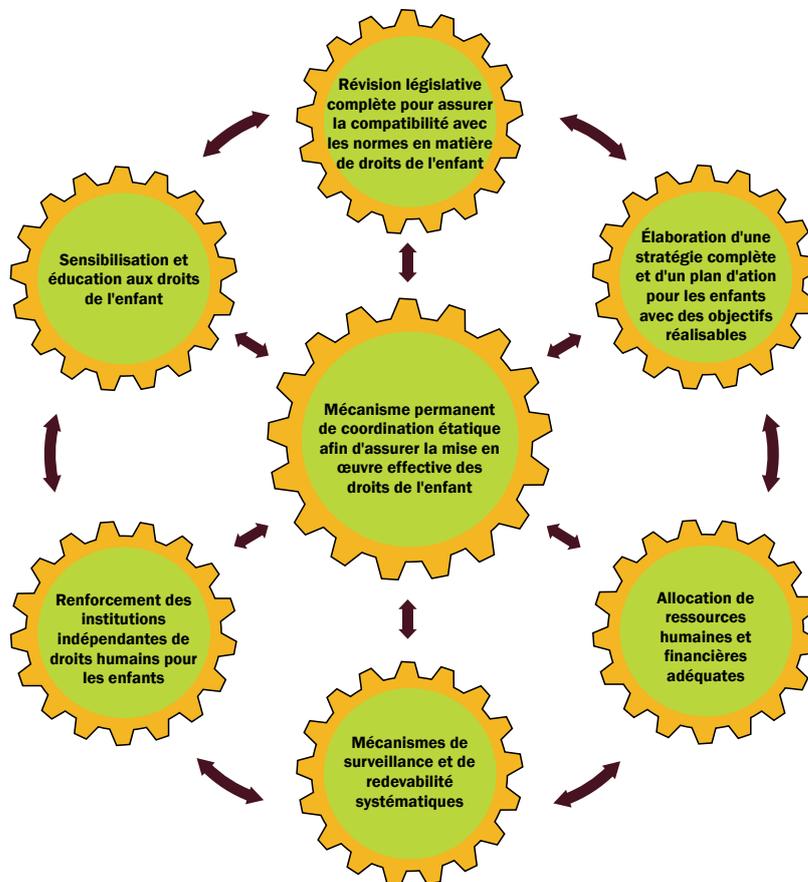
## SUR QUELS SUJETS SE CONCENTRER ? LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS

La mise en œuvre est une exigence juridique énoncée dans la CDE, dans la CADBE, dans les Protocoles facultatifs à la CDE et, de plus en plus, dans les constitutions et dans les législations nationales. Ces instruments constituent les fondations conceptuelles et légales de l'obligation globale qu'ont les gouvernements de réaliser tous les droits des enfants et de garantir leur bien-être d'ensemble. Ils constituent la base de la mise en place des cadres juridiques et politiques nécessaires, de la création des structures et des systèmes fonctionnels en matière de coordination et de redevabilité, et de l'allocation suffisante de ressources pour les opérationnaliser.

En tant que tel, ce rapport définit la mise en œuvre des droits de l'enfant, dans le contexte africain, comme :

*...le processus par lequel les gouvernements prennent les mesures juridiques, politiques, budgétaires, administratives nécessaires et autres mesures appropriées pour garantir la pleine réalisation de tous les droits des enfants consacrés par la CDE, la CADBE et par d'autres traités nationaux, régionaux et internationaux pertinents de droits humains relatifs aux enfants, et pour assurer le bien-être de tous les enfants.*

Figure 2 : Mesures requises pour appliquer efficacement les droits des enfants



Source : Adaptée à partir des Mesures d'application générales du Comité de l'ONU (UNCRC 2003).

La mise en œuvre des droits de l'enfant comprend donc les étapes nécessaires pour sécuriser la pleine réalisation du droit fondamental des enfants à la non-discrimination ; faire respecter l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les efforts de développement ; garantir leurs droits fondamentaux à la vie, au développement et à la protection ; et les impliquer dans les décisions qui affectent leurs vies. Conformément aux Mesures d'application générales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, la mise en œuvre efficace des droits de l'enfant requiert que les États prennent des mesures continues, comme l'illustre la Figure 2, afin de donner effet à tous les droits des enfants.

L'examen de tous ces éléments dépasse le cadre de ce rapport. On insistera donc sur les quatre aspects de la mise en œuvre qui sont les plus pertinents en ce qui concerne l'exécution des services du secteur public en Afrique :

- Les capacités institutionnelles
- Les mécanismes de coordination
- Les budgets
- Les systèmes de surveillance et de redevabilité.

Les parties qui suivent approfondissent chacune de ces questions et fournissent un panorama de la situation actuelle, des obstacles rencontrés ainsi que quelques exemples de bonnes pratiques.

# 4

## EN QUOI L'EXERCICE DE LEUR MANDAT PAR LES INSTITUTIONS CENTRÉES SUR L'ENFANT EST-IL EFFICACE ?

En raison de leur nature multisectorielle, il est quasi impossible pour un seul organisme de mettre en œuvre tous les droits de l'enfant. La responsabilité première des gouvernements est donc de mettre en place un système de gouvernance des droits de l'enfant qui garantit la visibilité, la progression et la réalisation de tous les droits des enfants tels qu'ils sont mis en œuvre par tous les acteurs concernés. Pour y parvenir, il faut un solide cadre institutionnel d'appui et des systèmes de gouvernance efficaces.

Les pratiques actuelles montrent des différences considérables entre pays dans la façon dont ils organisent les structures responsables des affaires liées aux enfants au niveau national et infranational. Tandis que certains pays ont placé ces structures au cœur du gouvernement, d'autres les ont placées au sein de ministères ayant des bénéficiaires et des responsabilités multiples ou dans d'autres organismes ayant des pouvoirs et un poids politique limités pour exercer leur mandat.

Qu'est-ce qui caractérise les structures responsables des affaires relatives aux enfants, et quels sont les obstacles principaux qu'ils subissent ? Commence-t-on à en tirer des enseignements ? Les questions principales étudiées ci-dessous ont été identifiées par des recherches documentaires et par l'analyse des études de cas de pays.

### **La plupart ont des mandats multiples et portent une attention limitée aux questions relatives aux enfants**

Dans la plupart des pays africains, les questions relatives aux enfants sont dévolues à des ministères dotés de mandats très larges, de ressources insuffisantes et souffrant d'une faible visibilité, voire dans des départements au sein de plus grands ministères. Il est courant que les questions liées aux enfants soient rattachées aux ministères en charge de la famille, des femmes, du bien-être, des sports, de la jeunesse, du handicap ou de la culture, dans lesquels le terme même « d'enfants » n'apparaît pas (voir Tableau 1). Mais étant donné le fait que les femmes, les personnes handicapées et même les jeunes ont tendance à avoir une plus grande visibilité politique, les enfants sont désavantagés lorsque leurs droits sont placés sous la responsabilité de ministères composites ayant de multiples mandats.

*Dans la plupart des pays africains, les affaires liées aux enfants relèvent de ministères aux mandats larges, aux ressources insuffisantes et à faible visibilité.*

Le ministère fédéral des affaires féminines et du développement social au Nigéria, par exemple, est doté d'un large mandat pour gérer et coordonner les questions liées à plusieurs groupes vulnérables, comprenant les femmes, les personnes en situation de handicap et les enfants. En Tanzanie, les affaires relatives aux enfants relèvent, au sein du

gouvernement formé récemment, du ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants (MHCDGEC), un ministère aux multiples responsabilités, de questions plus vastes de santé publique au développement communautaire, et des affaires féminines jusqu'aux soins à apporter aux personnes âgées – ce qui évince l'attention portée aux questions de mise en œuvre des droits de l'enfant. Au Bénin, les questions liées aux enfants sont gérées par le ministère de la jeunesse, des sports et des lois. Aux Seychelles et à Madagascar, les affaires relatives aux enfants sont placées respectivement sous la responsabilité du ministère du développement social et de la culture, et du ministère de la population et des affaires sociales (ACPF 2016c).

**Tableau 1 : Exemples de ministères dotés d'un vaste mandat et responsables des questions liées aux enfants**

Pays	Ministère chef de file
Bénin	Ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs
Burkina Faso	Ministère de l'action sociale et de la solidarité
Cameroun	Ministère des femmes et de la famille
Égypte	Ministère de la santé et de la population
Éthiopie	Ministère des affaires relatives aux femmes et aux enfants
Guinée Bissau	Ministère des femmes, de la famille et de la cohésion sociale
Lesotho	Ministère de la santé et du bien-être social
Madagascar	Ministère de la population et des affaires sociales
Maroc	Ministère de la solidarité, des femmes, de la famille et du développement social
Nigéria	Ministère fédéral de la condition féminine et du développement social
Rwanda	Ministère du genre et de la famille
Seychelles	Ministère du développement social et de la culture
Afrique du Sud	Ministère du développement social
Tanzanie	Ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants

Sources : ACPF 2016d ; 2016e ; Tagwireyi 2012

Dans ce type de situation, en réalité, l'attention des ministères est divisée et l'engagement envers les enfants varie en fonction de l'urgence telle qu'elle est perçue et de l'importance politique. Dans la plupart des cas, les questions relatives aux enfants sont susceptibles de ne pas recueillir l'attention qu'elles méritent au sein du ministère et de ne pas être prioritaires en termes de dotation de ressources. En outre, ces questions semblent souvent être perçues comme « optionnelles » par rapport au portefeuille ministériel principal.

## **Les contraintes en termes de capacités sont un problème récurrent pour les institutions responsables des affaires liées aux enfants dans la plupart des pays**

De graves limitations en termes de capacités comptent parmi les obstacles principaux empêchant les ministères responsables des affaires relatives aux enfants d'exercer leur mandat et d'accélérer la mise en œuvre des droits de l'enfant en Afrique.

Les études de cas de pays qui ont nourri ce rapport montrent que les ministères responsables des affaires relatives aux enfants, dans les pays couverts, dans leur structure et leur personnel actuel, sont confrontés à des contraintes sérieuses en termes de capacités. Ces contraintes concernent leur capacité à coordonner, à mettre en œuvre, à plaider une cause ou encore à superviser l'adhésion aux principes et aux normes concernant les droits de l'enfant. Ces ministères sont trop fréquemment mis sur la touche et manquent souvent de l'autorité politique, du budget, des politiques et des ressources permettant d'initier et/ou de coordonner une action efficace en faveur des enfants à une échelle importante. Les contraintes en termes de capacités et d'administration limitent sévèrement la capacité de ces organismes à superviser les efforts à des échelons administratifs plus bas, et plus encore à mettre en œuvre leur mandat.

Il existe également des contraintes dues à de graves pénuries de personnel, que le ministère ait un ou plusieurs mandats, qui se font sentir dans la totalité des services publics, tant en matière de niveau global des effectifs que dans les domaines techniques liés spécifiquement aux enfants. Étant donné que, dans de nombreux pays, les services clés destinés à l'enfant n'existent que dans les grandes villes, les contraintes sont beaucoup plus prononcées dans les régions et autres divisions administratives plus éloignées, où elles limitent la capacité à mettre en œuvre les lois, les politiques et les programmes ciblant les enfants au niveau infranational. Même dans les situations où il existe des professionnels bien formés, de nombreux gouvernements allouent des fonds insuffisants pour les recruter et les maintenir en poste, ce qui a pour conséquence que ces rares ressources humaines partent pour de meilleures opportunités.

*Les pénuries en ressources humaines sont pires au niveau infranational. En Tanzanie, 61 % des postes de développement communautaire au niveau des quartiers n'étaient pas occupés, et de nombreux districts ne comptaient aucun agent de développement communautaire.*

Par exemple, le Secrétaire exécutif responsable des affaires relatives aux enfants au sein du département des femmes et des enfants en Guinée-Bissau comptait seulement trois experts et un stagiaire sous sa supervision – ce qui est à peine suffisant pour un pays où les droits de l'enfant sont un grave sujet de préoccupation. En Tanzanie, le ministère du développement communautaire, du genre et des enfants (qui a été rattaché depuis l'établissement d'un nouveau gouvernement au MHCDGEC) est confronté à une grave pénurie de ressources humaines, tant au niveau national qu'aux échelons infranationaux. Au niveau infranational, il a été indiqué que 61 % des postes de développement communautaire au niveau des quartiers n'étaient pas occupés, et que de nombreux districts ne comptaient aucun agent de développement communautaire.

## La plupart des institutions centrées sur l'enfant manquent de l'autorité et des pouvoirs nécessaires pour exercer leur mandat

Outre ces limitations de capacités chroniques, les principaux défis liés aux cadres institutionnels comprennent le manque d'autonomie des structures existantes ayant pour mandat de coordonner et de superviser la mise en œuvre des droits de l'enfant. Souvent, les ministères responsables des affaires concernant les enfants sont considérés comme sans envergure, et les autres ministères concernés sont réticents à être coordonnés – et plus encore lorsqu'il s'agit de rendre des comptes – par des ministères qu'ils perçoivent comme tels. Il a également été noté qu'il existe peu ou pas de dialogue entre les diverses institutions censées coordonner l'action et travailler ensemble (ACPF 2016e ; 2016f).

## Le danger de la spirale descendante

Presque partout, les ministères chargés des enfants courent le risque de se laisser enfermer dans une spirale descendante. Tel que développé dans les parties qui suivent, ils se voient attribuer des budgets réduits et peu de personnel en raison du fait qu'on leur porte peu d'attention et qu'ils sont perçus comme inefficaces, mais leur manque d'efficacité est dû, en partie, à l'insuffisance de leur financement et aux effets néfastes que cela provoque sur les ressources humaines et autres. Cette spirale descendante doit être brisée.

Pour une mise en œuvre efficace des droits de l'enfant, il est impératif que les gouvernements déploient les ressources humaines existantes de façon optimale et qu'ils conçoivent, dans le même temps, des stratégies de renforcement des capacités afin de répondre aux nombreuses lacunes dans ce domaine. Les exigences spécifiques en matière de ressources humaines peuvent être identifiées grâce à des évaluations des besoins qui estimeront dans quelle mesure la formation de base dans les domaines liés à l'enfance est au diapason des nouveaux concepts et des nouvelles techniques et méthodes interdisciplinaires, et dans quelle mesure elle répond à l'évolution des réalités des enfants africains et de leur famille.

*Les ministères chargés des enfants sont piégés dans une spirale descendante : ils se voient allouer des budgets réduits car ils sont perçus comme inefficaces – une inefficacité causée en grande partie, par un financement insuffisant.*

## **Encadré 2 : Enseignements tirés de la mise en œuvre du Plan d'action de l'UA pour une Afrique digne de ses enfants**

Dans le cadre de l'examen, mené par l'Union africaine (UA), de la mise en œuvre du Plan d'action en faveur d'une Afrique digne de ses enfants, des évaluations ont été réalisées afin d'évaluer les progrès réalisés et les obstacles empêchant l'accomplissement des objectifs énoncés dans le Plan.

Dans le Plan d'action, le renforcement des cadres institutionnels constitue l'une des priorités d'action principales, et c'est également un point majeur de l'évaluation. La principale conclusion indiquait que des efforts limités avaient été faits pour renforcer les capacités des institutions responsables des affaires relatives aux enfants, et que la faiblesse des cadres institutionnels en résultant constituait un obstacle majeur à la mise en œuvre efficace du Plan et à la réalisation de ses objectifs.

Les limitations majeures de ces cadres sont liées aux capacités inadéquates quant à la coordination efficace des interventions et à la faiblesse des mécanismes de redevabilité, attribuables en partie au manque d'autonomie institutionnelle. Ceci a mené à une redondance d'efforts et à un manque de dialogue et de planification partagée entre les acteurs responsables, ce qui a gêné l'efficacité des programmes nationaux sur les enfants dans un certain nombre de pays.

Sources : AMC ; CUA 2012.

Comme indiqué plus haut, la réalité est différente des attentes qui sont placées dans ces structures. La plupart d'entre elles n'exercent pas efficacement leur mandat de formulation des politiques destinées aux enfants et de mobilisation de ressources en vue de leur mise en œuvre. Les institutions spécialisées dans les enfants ont besoin, pour commencer, d'être plus influent politiquement, d'être renforcées pour mettre en œuvre efficacement les programmes pour les enfants vulnérables, de mobiliser des ressources, de fournir une supervision gouvernementale et de mener des travaux de suivi et d'évaluation.

# 5

## UNE VISION COMMUNE POUR LES ENFANTS : UN IMPÉRATIF

Alors que de nombreux gouvernements expriment leur bonne volonté envers les enfants et cherchent à satisfaire leurs droits, la plupart d'entre eux manquent d'une vision exhaustive, de long terme, consensuelle et stratégique en faveur des enfants, qui soit enracinée dans les réalités politiques, sociales et économiques de leur pays et inspirée de la CDE, de la CADBE et d'autres instruments relatifs aux droits de l'enfant. Cette absence est perturbante sur un continent où près de la moitié de la population est constituée d'enfants – des enfants qui ont besoin d'une vision partagée par toutes les parties prenantes de façon à leur donner une place centrale dans les stratégies, les politiques, les plans de développement et dans les pratiques de mise en œuvre. Une telle vision est essentielle également car elle offre un cadre d'ensemble qui peut galvaniser de larges mouvements et des efforts collectifs et durables pour un changement social en faveur des enfants.

Comme l'a clairement indiqué l'Observation générale n° 5 sur « Les mesures d'application générales de la CDE », les États ont l'obligation de développer un plan d'action national pour les enfants. Ce plan doit fournir un cadre commun, unificateur, complet et d'orientation des actions à mener. Le plan national est censé être développé de manière inclusive et il doit accorder une attention particulière aux étapes que les acteurs doivent suivre afin de réaliser les droits et de s'assurer du bien-être de tous les enfants. De plus, il requiert le niveau d'autorité politique le plus élevé et doit être mis en lien avec les stratégies nationales de développement et avec les processus nationaux de planification et de budget. Le plan doit être orienté sur les résultats, il doit inclure des objectifs réalisables et il doit être mis en œuvre par des plans d'action sectoriels et une allocation correspondante en termes de ressources publiques, tant financières qu'humaines.

Mais, en pratique, de nombreux pays ne sont pas à la hauteur des espérances, comme le montrent les études de cas de pays. L'Égypte et le Nigéria, par exemple, disposent en effet de plans d'action nationaux, mais ces derniers font l'objet d'une appropriation limitée de la part des différentes parties prenantes et leur lien avec les processus budgétaires nationaux est ténu, ce qui crée des problèmes de financement et de coordination de leur mise en œuvre. De même, le gouvernement du Sénégal dispose d'un plan triennal exhaustif pour la protection de l'enfant qui compte 39 priorités chiffrées, mais les mécanismes de mise en œuvre ne sont pas entièrement fonctionnels et souffrent d'un grave déficit de financement. La Tanzanie ne dispose que de plans thématiques, qui ne sont pas assez exhaustifs pour régler la totalité des problèmes en matière de droits de l'enfant. La Guinée-Bissau n'a pas révisé le plan d'action développé il y a déjà plusieurs années et celui-ci est presque trop obsolète pour remplir sa fonction d'unification des activités visant les enfants au niveau national. En raison de ces problèmes, les plans d'action et les stratégies existantes se sont révélés largement inefficaces pour orienter les efforts nationaux afin de réaliser les droits de l'enfant. Souvent perçus comme un moyen d'élargir le dialogue national sur les enfants, notamment durant la phase de formulation, ils s'avèrent cependant moins utiles comme guides opérationnels de mise en œuvre.

Conformément à la CDE et à la CADBE, il faut également inclure les voix des enfants dans la planification et dans l'application de leurs droits. Le Sommet national annuel des enfants, organisé par le gouvernement du Rwanda, est une initiative pionnière qui pourrait être reproduite par d'autres pays. Utilisé comme mécanisme pour solliciter les points de vue et les opinions des enfants, il a d'immenses implications sur les stratégies de programmation, de suivi des progrès et de révision, desquelles il tente d'améliorer l'efficacité.

Quelles que soient les modalités de planification et de programmation, elles requièrent invariablement des partenariats élargis, une mise en commun des ressources et un renforcement important des capacités de façon à efficacement mettre en œuvre et parvenir aux buts désirés.

# 6

## QUEL BUDGET POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT ?

La mise en œuvre des droits de l'enfant entraîne des coûts au cours de presque toutes ses phases. On attend des gouvernements qu'ils soient proactifs lorsqu'il s'agit d'allouer les budgets adéquats à la mise en œuvre. Ils sont également obligés de mettre en place des systèmes et des mécanismes visant à garantir l'utilisation efficace et effective des budgets.

Il y a eu des évolutions positives dans l'allocation de ressources aux secteurs dont les enfants bénéficient. Mais il existe encore de sérieux écarts entre les politiques, les objectifs et les normes adoptés d'un côté et les ressources allouées pour les mettre en œuvre de l'autre.

### **Les contraintes budgétaires chroniques sont l'un des obstacles principaux à l'exécution des mandats des institutions centrées sur l'enfant**

Les études de cas réalisées par pays montrent que l'une des contraintes majeures en termes de mise en œuvre des droits de l'enfant est l'insuffisance des financements accordés aux structures responsables des affaires relatives aux enfants. Par exemple, le ministère ougandais du genre, du travail et du développement social (MGLSD) a invariablement reçu moins de 0,5 % du budget national au cours des sept dernières années. Le ministère tanzanien du développement communautaire, du genre et des enfants (qui relève dorénavant du MHCDGEC) en fournit un exemple supplémentaire : bien que son budget ait augmenté ces dernières années en chiffres absolus, le département responsable des affaires relatives aux enfants reçoit la plus petite part.

*Le ministère ougandais du genre, du travail et du développement social (MGLSD), qui est responsable des affaires relatives aux enfants, a invariablement reçu moins de 0,5 % du budget national au cours de ces 7 dernières années.*

En 2014/2015, par exemple, le département chargé des enfants a reçu seulement 230 500 dollars américains, dont la plus grande partie a servi à couvrir des frais administratifs et de voyage, ce qui a laissé un budget quasi nul au département pour ses activités principales. De plus, le montant alloué a été réduit de façon drastique au cours de la phase de déboursement. Bien que le budget total destiné aux salaires des agents gouvernementaux soit généralement fourni à

*Le département des enfants au sein du ministère tanzanien du développement communautaire, du genre et des enfants a reçu un budget de seulement 230 500 USD en 2014/2015. La part du lion a été dépensée en coûts administratifs et de voyage de hauts responsables, laissant ainsi un budget quasi nul pour les activités principales du département.*

temps, seuls 22,8 % du budget total destiné au développement avait été déboursé en avril 2015, deux à trois mois avant la fin de l'année fiscale. Les retards de déboursement du budget limitent de façon importante les activités de nombreux ministères, notamment de ceux qui sont responsables des affaires relatives aux enfants et affectent tout le processus de mise en œuvre des droits de l'enfant. Cependant, le gouvernement est actuellement en train de prendre des mesures afin de faire une utilisation plus efficace des fonds publics en

réduisant les dépenses liées aux voyages et aux évènements. C'est une évolution prometteuse qui pourrait avoir un impact significatif sur l'amélioration de l'exécution des services et des performances globales de mise en œuvre.

Au Nigéria, le ministère responsable des enfants est celui qui reçoit le plus petit financement de tous les ministères chefs de file (ACPF 2016d). Même au sein du ministère, le budget alloué aux activités liées aux enfants est bien inférieur à celui accordé à toutes les autres questions faisant partie du mandat du ministère (ACPF 2016d).

Dans de nombreux pays, les ministères responsables des affaires liées aux enfants reçoivent un appui financier de sources provenant d'organismes multilatéraux et bilatéraux et d'ONG internationales afin de mener certaines de leurs activités principales. Le fait de trop dépendre des ressources extérieures et des problèmes de durabilité qui y sont liés font partie des principaux obstacles auxquels est confronté le financement de la mise en œuvre des droits de l'enfant en Afrique.

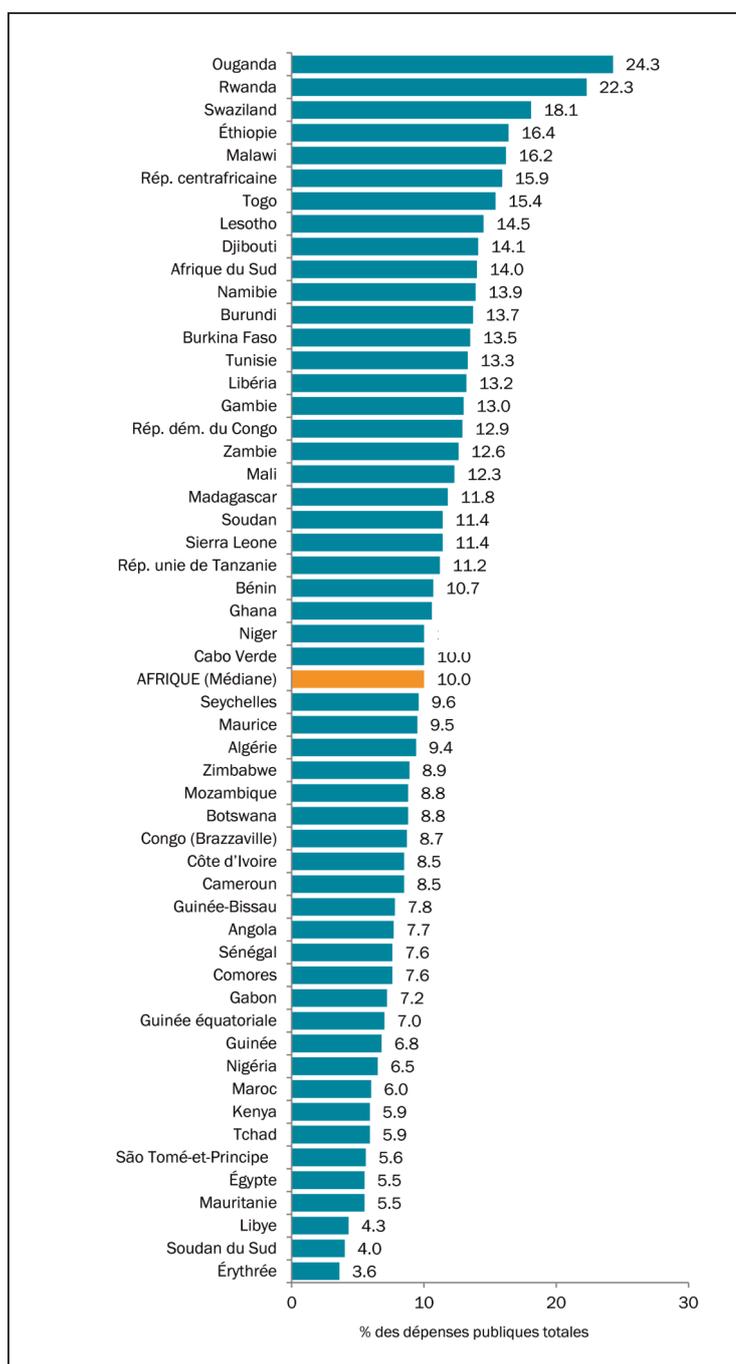
### **Budgets pour la santé de l'enfant**

Les dépenses dans les autres secteurs impliqués dans la mise en œuvre des droits de l'enfant montrent des niveaux variés d'engagement selon les pays. Le secteur de la santé, par exemple, qui joue un rôle majeur dans l'exécution des droits de l'enfant à un état de santé adéquat et dans leur droit fondamental à la vie, reçoit un budget insuffisant par rapport à la demande croissante en services de santé de qualité dans toute l'Afrique. En moyenne, les États africains dépensent environ 10 % de leurs budgets dans la santé. Dans cette moyenne se cachent des différences marquées entre les pays. Alors que des pays tels que l'Ouganda et le Rwanda dépensent une part relativement élevée de leur budget national dans la santé, les dépenses les plus basses ont été observées dans des pays tels que l'Érythrée et le Soudan du Sud, où la santé est un secteur qui ne reçoit que 4 % du budget national (voir Graphique 3).

Ces chiffres donnent une vue d'ensemble du financement du secteur de la santé, mais il faut aussi se demander à quoi ressemble la situation au sein du ministère de la santé et quelle est la part de budget attribuée aux départements ou aux sections qui se concentrent principalement sur les questions liées aux enfants. Au ministère tanzanien de la santé et de la protection sociale, par exemple, le département de la protection sociale (qui a été transféré au ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants) est responsable de la coordination du Programme national de protection de l'enfant (NCPA II) ; il reçoit tout juste 1 % du budget alloué au ministère. Les cellules qui traitent des questions liées aux enfants en son sein reçoivent une part encore moindre de ce budget déjà limité, ce qui indique une disponibilité très limitée de fonds pour des interventions ciblant la santé des enfants.

*Le département tanzanien de la protection sociale, qui est responsable de la coordination du Programme national de protection de l'enfant (NCPA II), reçoit tout juste 1 % du budget alloué au ministère dont il relève.*

**Graphique 3 : Dépenses générales de santé en pourcentage des dépenses totales du gouvernement, 2015**

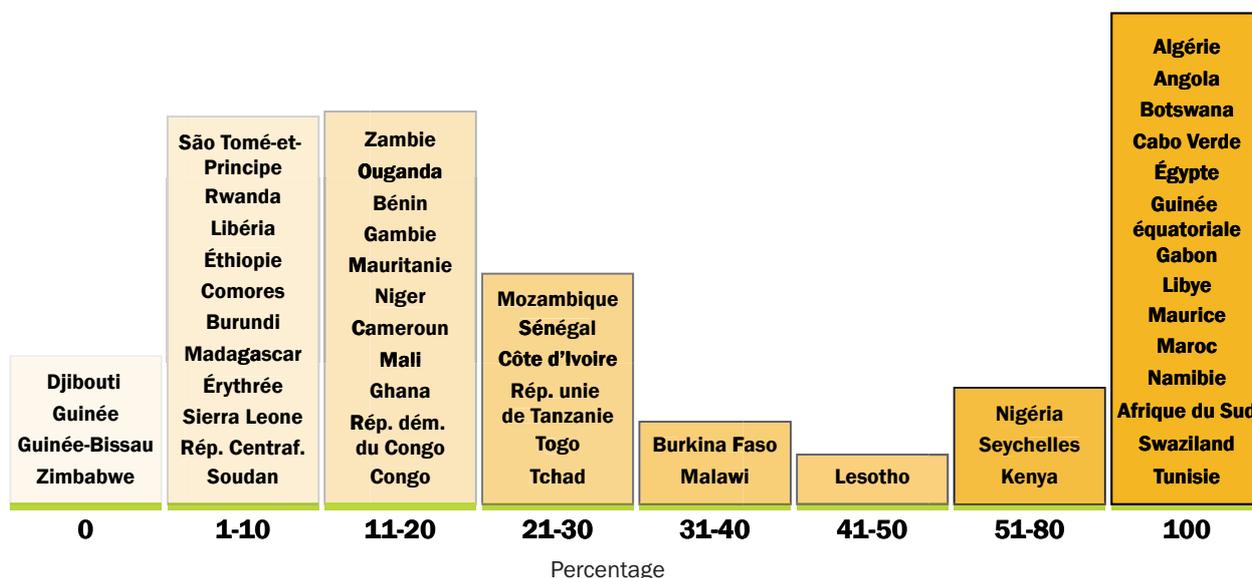


Source : Basé sur des données provenant de la Base de données mondiale de l'OMS sur les dépenses de santé, 2016

La contribution des gouvernements aux budgets accordés au programme de vaccination de routine (plus communément désigné sous le nom de Programme élargi de vaccination, PEV) constitue un indicateur supplémentaire permettant d'évaluer l'engagement budgétaire envers la réalisation des droits et du bien-être de l'enfant. Comme le montre la

Figure 3, la plupart des États ont contribué à hauteur de moins de 50 % du budget de cet important programme, en dépit du fait qu'une proportion considérable d'enfants n'a pas accès aux vaccins les protégeant contre les maladies infantiles mortelles.

Figure 3 : Pourcentage du budget PEV régulier financé par le gouvernement

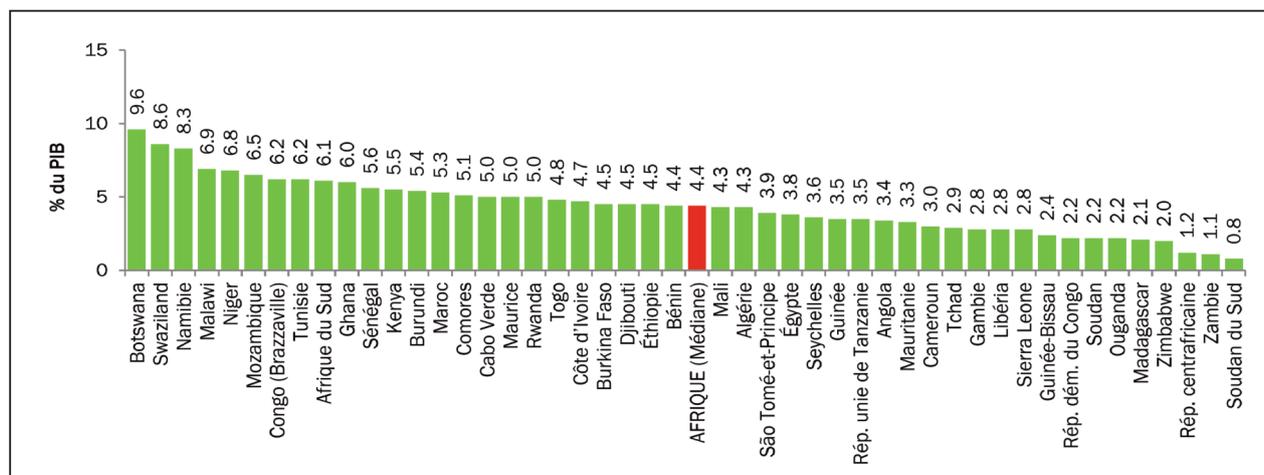


Source : Basée sur des données de l'UNICEF, 2015

### Budgets pour l'éducation des enfants

L'éducation est également un secteur d'importance qui bénéficie aux enfants. Le Graphique 4 montre les dépenses dans l'éducation en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB) par pays. D'après les données les plus récentes, les pays d'Afrique australe tels que le Botswana, le Swaziland et la Namibie ont dépensé une part relativement élevée de leur revenu national (plus de 8 % du PIB) dans le secteur de l'éducation. Des pays comme le Malawi, le Niger et le Mozambique s'en tirent également mieux que les autres, avec des allocations moyennes s'élevant à environ 7 % de leur PIB. A contrario, des pays tels que le Soudan du Sud, la Zambie et la République centrafricaine ont dépensé à peine 1 % de leur PIB dans l'éducation, malgré le fait qu'une majorité de filles dans ces pays n'a pas accès à l'enseignement secondaire et qu'une proportion considérable d'enfants ne termine pas l'école primaire (Institut de Statistique de l'UNESCO 2016 ; UNICEF 2016).

Graphique 4 : Dépenses publiques totales d'éducation en pourcentage du PIB



Source : Basé sur les données les plus récentes de l'Institut de Statistique de l'UNESCO, 2016b

Le pourcentage médian de dépenses dans l'éducation pour l'ensemble de l'Afrique est de 4,3 % du PIB, ce qui représente moins de la moitié de ce à quoi les gouvernements se sont engagés en 2000 lors de la Conférence de Dakar sur « l'éducation pour tous ». Si l'on examine les performances de façon isolée, seul le Botswana a atteint l'objectif de Dakar des 9 % de dépenses. Il est évident que l'engagement dans ce secteur important, de même que dans le secteur de la santé, n'est pas à la hauteur des attentes. Il y a beaucoup de travail à faire pour améliorer le financement des secteurs qui bénéficient aux enfants.

### Budgets pour les programmes de protection sociale bénéficiant aux enfants

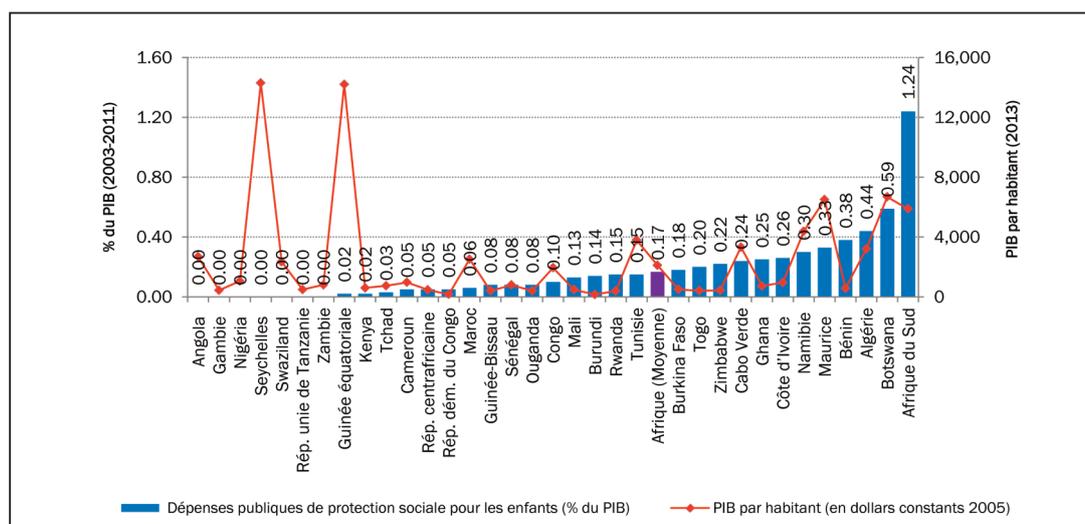
Cependant, on observe des évolutions encourageantes dans divers pays africains en ce qui concerne l'allocation de ressources à des groupes vulnérables au travers de programmes de subventions et d'aides bénéficiant aux enfants. L'Égypte, par exemple, prend des mesures afin de garantir une distribution équitable des ressources par zone géographique, par secteur et par groupe de bénéficiaires. Elle s'y emploie par le biais de subventions, d'aides et de prestations sociales qui bénéficient, dans l'ensemble, aux familles, et donc aux enfants. Dans le budget de l'Égypte pour 2014/2015, par exemple, environ 30 milliards de dollars américains – soit près de 30 % des dépenses totales du gouvernement – ont été alloués à ces programmes d'aides.

L'Afrique du Sud a également augmenté son budget destiné au développement social pour l'année fiscale 2015/2016 d'environ 8 % par rapport à l'année précédente, s'élevant ainsi à 10,7 milliards de dollars américains. Cette hausse visait principalement à aider les groupes vulnérables, mais plus particulièrement les enfants. On a observé une tendance identique dans d'autres secteurs, avec une hausse, par l'Afrique du Sud, des budgets alloués à des départements, dont ceux qui sont responsables des enfants, afin de leur permettre d'exercer leurs mandats de coordination et de suivi (Ministère du développement social de l'Afrique du Sud 2015).

Alors que l'Égypte et l'Afrique du Sud donnent le bon exemple en termes d'offre de protection sociale bénéficiant largement aux enfants des familles défavorisées, la plupart des pays allouent des budgets insuffisants à ce secteur. Avec moins de la moitié de la

moyenne mondiale de 7,4 %, les dépenses actuelles dans la protection sociale en Afrique sont généralement insuffisantes et inadaptées au besoin croissant de ce type de services, en particulier parmi les groupes les plus vulnérables, y compris les enfants (voir Graphique 5). Une modélisation réalisée par l'Organisation internationale du travail (OIT) montre que même les pays à faible revenu doivent pouvoir financer un paquet minimum de protection sociale constitué d'allocations familiales ciblées destinées aux 10 % de ménages les plus pauvres de la population (OIT 2014).

**Graphique 5 : Dépenses publiques en protection sociale en faveur des enfants par rapport au PIB par habitant**



Sources : Basée sur des données de l'OIT et de la Banque mondiale, 2014

### Redevabilité limitée quant à l'utilisation des fonds publics

Il existe également des inquiétudes quant à la redevabilité en matière d'utilisation des fonds publics dans un certain nombre de pays – en particulier dans le secteur social –, ce qui continue à ralentir l'utilisation efficace des ressources pour apporter des résultats concrets aux enfants.

Lors de l'inauguration officielle du 11e Parlement de la République unie de Tanzanie, le président Magufuli a cité des statistiques concernant les dépenses en voyages d'affaires de responsables du gouvernement, d'organisations parapubliques et d'autres institutions entre 2013 et 2015. Il a expliqué qu'un total de 160 millions de dollars américains avaient été dépensés en voyages d'affaires sur cette période, que les billets d'avion avaient coûté 30 millions de dollars américains à eux seuls et que le paiement d'indemnités journalières atteignait les 50 millions de dollars américains. Il a fait observer que cette somme aurait pu financer la construction d'une route asphaltée de 400 km et a déclaré : « [...] Posons-nous la question : Combien de dispensaires auraient pu être construits avec cette somme ? Combien de logements pour enseignants ? Combien de pupitres d'écoliers ? » (Discours du 20 novembre 2015, à Dodoma).

*En seulement deux ans (entre 2013 et 2015), un total de 160 millions de dollars américains ont été dépensés en voyages d'affaires par des responsables gouvernementaux. Les billets d'avion ont coûté 30 millions de dollars américains à eux seuls et le paiement d'indemnités journalières a atteint les 50 millions de dollars américains.*

---

Il y a un net besoin de renforcement des processus de budgétisation nationale et sectorielle et des mécanismes de supervision afin d'assurer un meilleur rapport coût/avantage grâce à une utilisation optimale des ressources en vue de parvenir aux résultats attendus.

Il faut également s'assurer que la formulation et l'exécution du budget national soient plus adaptés aux enfants. Il y a évidemment des obstacles à surmonter pour atteindre cet objectif, mais également des opportunités importantes. Par exemple, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a adopté l'Observation générale n° 19 sur « La budgétisation publique en vue de la réalisation des droits des enfants », qui oriente les États parties en matière de génération, d'allocation et d'utilisation des ressources publiques visant à réaliser les droits de l'enfant. Cette Observation générale constitue un instrument important de sensibilisation des décideurs politiques et des professionnels sur les secteurs financiers et économiques, qui ne font souvent preuve que d'un engagement limité envers les questions relatives aux droits de l'enfant. C'est également un outil permettant de s'assurer que les cycles budgétaires et les pratiques de routine sont plus adaptés aux droits des enfants et à leurs besoins spécifiques en termes de soins et de protection.

# 7

## QUELLE EFFICACITÉ POUR LES MÉCANISMES DE COORDINATION ?

Il existe de nombreuses catégories d'acteurs dont les décisions et les actions ont un impact sur les enfants, de manière directe ou indirecte – de la famille aux organes gouvernementaux, non-gouvernementaux et privés, en passant par les chefs religieux et communautaires jusqu'aux médias et aux institutions de recherche. Ils ont divers rôles et responsabilités dans la réalisation des droits de l'enfant. Lorsqu'on se réfère à « une mise en œuvre efficace », on parle principalement de la mesure dans laquelle leurs activités sont intégrées, complémentaires et dont elles se renforcent mutuellement pour améliorer l'accès des enfants aux besoins et aux services fondamentaux, et leur protection contre les abus et l'exploitation.

Du point de vue des droits et du bien-être de l'enfant, la coordination, qu'elle soit politique ou opérationnelle, consiste à faire en sorte que les institutions – publiques, non-gouvernementales et privées – travaillent ensemble à l'exécution de meilleurs services destinés aux enfants. Comme l'a clairement indiqué l'Observation générale n°5 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, il est nécessaire de disposer d'un organe de coordination national, quel que soit le mode d'organisation politique qui prévaut dans un pays en particulier, afin de s'assurer que les efforts de mise en œuvre sont intégrés et coordonnés. L'expérience de ces dernières décennies nous montre que les mécanismes de coordination doivent être permanents, stables, efficaces et être mis en place à un niveau élevé au sein des structures décisionnaires ou des bureaux exécutifs du gouvernement.

Sur le terrain, les pratiques sont diverses. Certains pays donnent un mandat général à un ministère, à un conseil ou à un département particulier en tant qu'organe de coordination des droits de l'enfant. D'autres établissent par voie législative un comité ou un conseil spécialisé qui peut prendre la forme d'une Commission pour les enfants. Ces derniers peuvent jouir d'une position relativement puissante proche du cœur du gouvernement ou bien être placés en périphérie du pouvoir et se voir accorder un budget restreint et peu de ressources humaines.

Maurice s'oriente vers une coordination améliorée des politiques en se basant sur le « Concept du travail en commun » afin de répondre aux besoins des enfants en protection, en développement et en bien-être. Ce « Concept du travail en commun » s'est montré efficace dans l'amélioration de la coordination, dans l'accélération de la mise en œuvre et dans l'amélioration des performances des acteurs dans le processus. Il a ainsi permis au pays d'atteindre des résultats remarquables en matière de réduction de la malnutrition et de la mortalité infantiles et des privations dont sont victimes les enfants, en particulier parmi les groupes les plus vulnérables qui sont volontairement ciblés dans les interventions. Tous ces efforts ont contribué à améliorer les performances de réalisation des droits de l'enfant à Maurice.

Le statut dont jouit l'organe chargé de la coordination au sein de l'appareil étatique dans son ensemble est crucial quant à sa capacité à s'acquitter efficacement de ses responsabilités. Les expériences des pays dotés de mécanismes de coordination

relativement bons montrent qu'un conseil des ministres au sein du gouvernement peut s'avérer un lieu efficace pour la coordination des politiques relatives aux enfants – plus particulièrement en raison du fait que c'est à ce niveau que sont définies les politiques gouvernementales globales et que ces cabinets offrent un grand potentiel d'intégration des questions relatives aux enfants dans les politiques sectorielles. Le fait de placer l'organe de coordination au sein des cabinets des présidents, des vice-présidents, des premiers ministres ou des vice-premiers ministres améliore aussi son rôle de coordination, et prête une importance symbolique en termes d'élévation des questions liées à l'enfant à un statut plus élevé. Les gouvernements de l'Angola et du Sénégal, par exemple, ont, au sein du Cabinet présidentiel, des bureaux qui sont directement responsables des enfants et des familles (voir Encadré 3 pour plus de détails à propos du Sénégal).

### Encadré 3 : Enfants au Sénégal : au plus près du cœur du gouvernement

Le Sénégal a créé un certain nombre de structures de coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant. Deux d'entre elles ressortent particulièrement en raison de leur visibilité politique et de leur positionnement dans la hiérarchie gouvernementale. La première est la Cellule d'appui à la protection de l'enfance (CAPE), qui relève du Cabinet du président de la République et qui a été établie pour soulever les enjeux politiques des questions liées aux enfants au Sénégal. Cette Cellule joue le rôle de chef de file, auprès du président, dans l'harmonisation de la législation nationale avec les normes internationales et dans le plaidoyer en faveur des enfants, y compris en ce qui concerne l'allocation de budgets plus explicites et plus concrets pour la mise en œuvre des droits des enfants. Elle offre un appui technique et administratif à d'autres acteurs et dirige l'engagement de l'État auprès des acteurs nationaux et internationaux.

La seconde structure est le Comité intersectoriel national de protection de l'enfant, qui relève du Cabinet du premier ministre. Ce Comité, établi en 2014, est responsable de :

- La direction du développement des politiques publiques pour la protection des enfants.
- La coordination de la mise en œuvre de la stratégie nationale sur la protection des enfants.
- La mobilisation des acteurs étatiques et non-étatiques et des partenaires techniques et financiers dans le but d'appliquer la stratégie nationale pour la protection des enfants.
- L'évaluation des résultats de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la protection des enfants, du cadre national de lutte contre le travail des enfants, du plan national de lutte contre la traite des êtres humains, et d'autres programmes relatifs à la protection de l'enfant.

Le Comité est composé de représentants des ministères concernés, de la Cellule d'appui à la protection de l'enfant (qui relève du Cabinet présidentiel), de l'Assemblée nationale, des autorités locales, du Parlement des enfants, d'OSC, du secteur privé, des partenaires techniques et financiers et du Conseil économique, social et environnemental. Le Comité possède des structures aux niveaux national, régional et local.

Bien que ces structures soient un phénomène récent au Sénégal, elles constituent de bons indicateurs de l'engagement politique du pays dans la cause des enfants. Outre le fait qu'elles génèrent une plus grande visibilité et une plus grande reconnaissance des enfants au niveau politique le plus élevé, ces structures constituent un exemple pour les niveaux inférieurs de gouvernement qui observent que les questions relatives aux enfants constituent une priorité nationale, et cela donne une impulsion pour la reproduction de ces pratiques.

Source : ACPF 2015e

Certains gouvernements utilisent des « ministères sans portefeuille »<sup>2</sup> pour effectuer la coordination, que ce soit sur les enfants ou sur d'autres sujets. La liberté liée à l'absence de responsabilité quant à la gestion de département leur donne non seulement plus de temps à employer à la coordination mais elle leur permet également de fonctionner comme des intermédiaires honnêtes entre d'autres ministres qui défendent les intérêts de leur ministère. Les ministres sans portefeuille peuvent avoir des titres et des fonctions variés. Le Botswana compte un Président-ministre d'État qui peut également assurer la fonction en cette capacité de coordinateur.

La question cruciale parmi ces différentes dispositions est la suivante : ces responsables sont-ils réellement prêts à accorder du temps et de l'énergie à la coordination des droits de l'enfant, ou bien sont-ils enclins à considérer d'autres problèmes comme étant plus importants ? Leurs performances en matière de coordination au nom des enfants dépendent de leur engagement et de celui du gouvernement envers cette cause, et de leur détermination à agir dans ce sens. Dans toute l'Afrique, les gouvernements sont confrontés à de nombreux obstacles empêchant une coordination efficace de la mise en œuvre des droits de l'enfant. Les principaux obstacles sont examinés ci-dessous.

### **Une conception étroite de la gamme de services dont les enfants ont besoin**

Il existe de façon générale une conception étroite de la portée des services dont les enfants ont besoin, et, partant, de la nécessaire coordination requise au sein du gouvernement. L'absence de cadre politique et stratégique holistique pour les enfants constitue également un obstacle à une coordination d'ensemble efficace. La coordination entre les secteurs est donc facilitée dans les pays dotés d'un Plan d'action national pour les enfants ; de même, les plans d'action thématiques permettent une coordination thématique par secteur.

### **Des ressources limitées pour planifier et appliquer la coordination**

La coordination suppose un investissement financier et technique. Cependant, dans de nombreux pays, les budgets alloués à ces activités sont contestés et c'est l'exercice dans sa totalité qui est mis en danger en raison de ressources insuffisantes pour mener à bien une coordination efficace. L'engagement de la part des professionnels de l'enfance et des décideurs, en particulier celui des ministères des finances et de la planification, est très limité dans le lobbying et la justification des budgets pour des activités clés, telles que la coordination. Ceci a donc contraint les organismes de mise en œuvre à se concentrer davantage sur la gestion de programmes individuels que sur la gestion de la coordination.

---

<sup>2</sup> Le terme « ministère sans portefeuille » fait référence aux entités disposant du rang ministériel, ou qui ont une position définie au sein du gouvernement sans toutefois avoir de département à gérer.

#### Encadré 4 : Coordination des politiques : la réalité ghanéenne

Une évaluation des goulots d'étranglement a examiné les raisons de la stagnation apparente du système d'enregistrement des naissances au Ghana et exploré le contexte plus général de la politique et de la pratique. Cette étude a montré que le niveau de coordination politique est généralement faible et qu'il existe peu de collaboration entre les divers départements. Un responsable a observé que les ministères avaient dans leur mandat de nombreuses responsabilités, ce qui laissait peu de temps au travail avec d'autres ministères ou à l'exécution efficace de la fonction de coordination.

Par exemple, le ministère des finances, qui est potentiellement le coordinateur le plus important du gouvernement, est surchargé de missions qui écartent toute possibilité de coordination. De même, le ministère du genre, des enfants et de la protection sociale, qui devrait jouer un rôle majeur dans la coordination des programmes pour les enfants, apparaît comme un ministère un peu faible pour apporter une coordination efficace.

La coordination des politiques au niveau local est encore plus mauvaise. Cette coordination se fait largement sur la base de liens personnels plutôt que par des liens entre organisations. Il semble également que la direction centrale donnée par des organisations gouvernementales dont on attend qu'elles coordonnent les actions au nom des enfants soit faible. Enfin, l'étude indique que les nombreuses opportunités pour améliorer la coopération entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux n'aient pas été saisies assez souvent.

Source : Peters et Mawson 2015.

#### Des mécanismes de coordination qui prolifèrent mais s'affaiblissent

L'une des manifestations de l'absence de vision holistique et partagée pour les enfants est l'existence de multiples cadres politiques spécifiques aux synergies limitées, qui nécessitent des organes de coordination distincts. La coordination devient difficile dans ces circonstances. L'expérience de la Tanzanie, où de nombreux plans d'action nationaux relatifs aux enfants sont coordonnés par différents ministères, départements et agences, démontre le besoin d'atténuer la prolifération des comités de coordination basés sur des questions spécifiques. Les comités établis au niveau des districts, des quartiers ou des villages pour coordonner la mise en œuvre de certains plans d'action en Tanzanie consistent souvent des mêmes personnes. Une telle prolifération affecte grandement la cohérence globale et l'efficacité des activités dans les ministères et dans les organismes de mise en œuvre, au niveau national et infranational.

#### Obstacles associés à la décentralisation des décisions

La façon dont les gouvernements sont structurés, et en particulier toute déconnexion ou manque de communication entre les niveaux national, infranational et communautaire, présente des obstacles à une coordination efficace. Dans les États fédérés, l'incohérence entre les mandats de divers ministères au sein des États et la façon dont a été menée la décentralisation peuvent affecter la cohérence de la mise en œuvre des droits de l'enfant et entraver la coordination et la redevabilité. Au Nigéria, par exemple, la Loi relative aux droits de l'enfant (LDE) n'a pas été mise en œuvre par tous les États de la Fédération ; seuls 24 États possèdent des lois relatives aux enfants qui donnent effet juridique à la LDE et garantissent l'application dans les tribunaux au niveau des gouvernements étatique et local.

Certains États disposent de lois qui ne reflètent ni la lettre ni l'esprit de la LDE et qui s'écartent plus ou moins des normes internationales servant de repères en matière de droits de l'enfant. Le manque d'uniformité dans ces cadres législatifs a gravement affecté la coordination nationale de la mise en œuvre des droits de l'enfant. Dans les États où la LDE n'a pas été intégrée à l'ordre juridique interne, il n'existe évidemment aucune base juridique pour la coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant. De plus, le ministère fédéral mandaté à cette fin manque d'influence budgétaire car les États sont indépendants en ce qui concerne l'allocation des budgets à divers secteurs, y compris aux programmes ciblant les enfants.

Une coordination efficace requiert également des mécanismes pour s'assurer de la redevabilité de ceux qui sont impliqués dans le processus de mise en œuvre, et il est difficile de déterminer qui est responsable et qui doit rendre des comptes lorsque de multiples organismes sont impliqués.

# 8

## MÉCANISMES DE SURVEILLANCE ET DE REDEVABILITÉ RELATIFS AUX ENFANTS : SONT-ILS EFFICACES ?

L'amélioration de la redevabilité est une composante majeure des efforts nationaux visant à réaliser les droits de l'enfant. Il est crucial, pour une mise en œuvre efficace, de s'assurer que les acteurs de tous les secteurs travaillent de manière coordonnée et avec un sens aigu de la redevabilité. Il revient aux systèmes internes et aux organes externes de surveillance et de supervision de s'assurer que les institutions étatiques concernées rendent effectivement des comptes.

Tout en reconnaissant le rôle important que les organes de traité mondiaux et régionaux sur les droits de l'enfant – à savoir le Comité de l'ONU et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) – jouent dans la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'enfant, ce rapport porte principalement sur les systèmes internes de redevabilité, étant donné leur pertinence directe quant au processus de mise en œuvre aux niveaux national et infranational.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande que les mécanismes de redevabilité à ces niveaux prennent trois formes principales : autosurveillance, surveillance indépendante et processus judiciaire.

Dans la plupart des pays, les ministères, les départements et les organismes responsables des affaires relatives aux enfants disposent de mécanismes intégrés d'autosurveillance et de redevabilité. Les responsables et les professionnels de ces organismes doivent rendre des comptes à leurs superviseurs, qui, à leur tour, font rapport aux Secrétaires principaux des ministères et aux directeurs des organismes. Au niveau local, tous les fonctionnaires rendent des comptes aux chefs de département et aux directeurs d'organismes gouvernementaux locaux. Dans de nombreux cas, cependant, ceci ne s'est pas avéré efficace pour améliorer les performances de ces organismes (ACPF 2016f). Qu'est-ce qui caractérise ces systèmes ? Les points importants des conclusions des évaluations sont détaillés ci-dessous.

### **Des systèmes d'autosurveillance généralement moins efficaces et influant peu les performances**

En Afrique, rares sont les systèmes efficaces de redevabilité interne, qui effectuent le suivi des performances, tiennent les agences de mise en œuvre responsables et influencent leurs pratiques. Très peu de pays, Maurice et l'Afrique du Sud constituant deux exceptions, disposent d'un tel système. Les systèmes d'auto-redevabilité ne parviennent généralement pas à influencer les performances des organes gouvernementaux responsables des affaires relatives aux enfants. Au niveau local, la redevabilité est tout particulièrement une préoccupation majeure (voir Encadré 5). Par conséquent, l'exécution des services publics, notamment ceux destinés aux enfants, reste extrêmement limitée (ACPF 2016d ; UNICEF 2015 ; UNESCO 2015 ; UNCT Nigéria 2012).

### Encadré 5 : Un aperçu des mécanismes de redevabilité aux niveaux infranationaux État de Bauchi, au Nigéria

Au Nigéria, les mécanismes de surveillance et de redevabilité pour la mise en œuvre des droits de l'enfant au niveau national sont plus ou moins des répliques des mécanismes existant au niveau de la structure fédérale globale du pays. Les ministères au niveau étatique doivent rendre des comptes principalement au Gouverneur exécutif et au Parlement de l'État. Ces ministères compilent leurs rapports respectifs et les font parvenir au Gouverneur de l'État habituellement lorsque celui-ci délivre un discours pour marquer ses 100 ou ses 1 000 jours en fonction. Comme expliqué par l'un des directeurs dans un entretien : « Quel que soit les résultats auxquels nous sommes parvenus, ils sont inscrits dans les rapports du Gouverneur en tant que résultats obtenus par l'État et sont diffusés par les médias publics ».

Cependant, la redevabilité systémique à proprement parler envers le public en général, et envers les enfants en particulier, manque dans la plupart des États nigériens. Ceci ralentit la réalisation de meilleurs résultats pour le bien-être des enfants et contribue à de grandes disparités entre les États en matière de bien-être de l'enfant. Le problème est encore pire dans les États qui n'ont pas adopté la Loi sur les droits de l'enfant. Bauchi est l'un de ces États qui utilisent la Constitution nigérienne au niveau de l'État, et la Charia (loi islamique) au niveau des communautés.

Le manque de fonds est un obstacle majeur à la promotion de la redevabilité au niveau de l'État. Les agents qui travaillent dans ces organismes ont déclaré avoir les mains liées parce qu'ils ne pouvaient pas collecter d'informations, ni rendre visite au personnel du gouvernement local ou encore entreprendre d'autres missions qui relèveraient de leur mandat. Les organes statutaires de surveillance de la mise en œuvre des droits de l'enfant, tels que le Comité étatique de mise en œuvre des droits de l'enfant, ne fonctionnent pas, et il y a un vide à cet égard (ACPF 2015d). Tous ces facteurs ont contribué à affaiblir les systèmes de redevabilité et à maintenir des obstacles à la réalisation des droits de l'enfant.

Sources : Étude de cas approfondie sur la mise en œuvre des droits de l'enfant au Nigéria (voir ACPF 2015d)

### De faibles institutions nationales de défense des droits humains

Les institutions nationales de défense des droits humains constituent la forme caractéristique des mécanismes de surveillance indépendants ; elles existent dans un nombre croissant de pays africains. L'un des principaux avantages de ces institutions consiste dans leur facilité d'accès pour le public, par rapport aux tribunaux. Leurs procédures sont informelles et flexibles, ce qui leur permet de répondre de façon proactive et/ou rétroactive aux violations de droits humains individuels et systémiques. Ces institutions nationales de défense des droits humains peuvent jouer un rôle important dans la conduite d'études et d'investigations approfondies, dans la collecte de preuves provenant de nombreuses sources sur de longues périodes de temps dans le but d'établir les causes ou les motifs systémiques, bruts et/ou isolés de violations des droits humains. Elles peuvent également proposer des recommandations à court, à moyen et à long terme sur la façon de réparer, de corriger ou de prévenir ces violations (UNICEF 2013).

La quasi-totalité des Observations finales faites par le Comité CRC sur des pays africains révèlent que les institutions nationales de défense des droits humains souffrent d'un manque chronique de financement, manquent d'infrastructures et ne disposent pas du

personnel adéquat ou qualifié pour exercer leurs fonctions (ACPF 2016c). Par ailleurs, il y a des évolutions prometteuses dans des pays comme le Nigéria, où des mesures concrètes ont été prises dans le but de renforcer les institutions nationales de défense des droits humains. Outre les réformes législatives et l'élargissement des mandats des institutions nationales de défense des droits humains, ils mettent en place des mécanismes de financement visant à assurer leur indépendance.

Par exemple, la Loi nigériane de 2010 portant modification de la loi sur la Commission nationale de défense des droits humains a renforcé les pouvoirs de la Commission en matière de promotion et de protection des droits humains, d'enquête sur les allégations de violation des droits humains, et d'application des décisions. La modification permet à la Commission de prélever des fonds directement dans le Trésor de la Fédération. Surtout, elle donne aux recommandations de la Commission le poids des décisions des tribunaux supérieurs de région. La Loi portant modification fait en sorte que l'exécutif ne puisse plus congédier aussi facilement les Secrétaires exécutifs de la Commission, ce qui se produisait souvent suite à la publication de déclarations que le gouvernement désapprouvait. La Loi portant modification exige désormais un vote du Sénat à la majorité des deux-tiers pour pouvoir forcer le Secrétaire exécutif de la Commission à quitter ses fonctions (ACPF 2016d).

Ces modifications sont cruciales pour garantir l'indépendance de l'institution et le renforcement de sa crédibilité et pour influencer les pratiques de droits humains de l'exécutif et des organes chargés de l'application de la loi. Les autres pays ont beaucoup à apprendre de l'exemple nigérian en termes d'amélioration de l'efficacité des institutions indépendantes de défense des droits humains. C'est la volonté politique qui est nécessaire au soutien des causes de défense des droits humains, en particulier dans la réalisation des droits des groupes les plus vulnérables et sans voix.

En général, pour s'assurer du fonctionnement correct de la surveillance et de la redevabilité, les cadres juridiques et politiques nécessaires doivent être établis, avec les connaissances et l'engagement requis. Si ces ingrédients ne sont pas réunis, ils ne pourront pas efficacement mener leur mission à bien. L'exemple de l'Encadré 6 ci-dessous se base sur l'expérience d'un(e) spécialiste des droits humains pour illustrer ce que ces ingrédients signifient sur le terrain et la façon dont ils contribuent à la mise en œuvre des droits des enfants.

### Encadré 6 : Rencontre avec un(e) spécialiste des droits humains au Nigéria

Le 14 mai 2015, Mme Ronke Odeleye\* a porté plainte contre le père de sa fille de huit ans, M. Balarabe, alléguant que ce dernier avait enlevé leur fille et ne lui permettait pas d'entrer en contact avec son enfant. M. Balarabe avait déménagé aux États-Unis avec leur fille en 2013, retirant ainsi son enfant à la garde de sa mère au cours du processus. Par la suite, il était rentré au Nigéria pour une visite accompagné de son enfant, et avait été hébergé par un responsable nigérian influent.

Mme Mariam Dauda, spécialiste au sein de la Commission nationale des droits humains du Nigéria avait obtenu un droit de visite et demandé à des agents de police de faire appliquer cette décision. Arrivés au domicile de l'influent responsable, ces derniers se sont vus interdire l'accès et d'autres agents en uniforme ont été déployés pour intimider ces agents de police ainsi que Mme Dauda. Les agents de police accompagnant Mme Dauda ont cédé à la pression des agents en uniforme et ont quitté les lieux. Mme Dauda, cependant, a tenu bon et persisté à tenter de faire appliquer la décision de droit de visite. Elle a résisté aux intimidations car elle était confiante dans le pouvoir de la loi et passionnée par son métier. Le droit de visite lui a finalement été accordé, et la Commission nationale des droits humains a dès lors pu jouer le rôle de médiateur entre les parents dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'application des droits des enfants consiste à s'assurer que l'État de droit prévaut. Ceci implique de conférer des pouvoirs à des entités dont le mandat consiste à tenir les organes concernés responsables de leurs actes, et de renforcer leurs capacités pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations. L'expérience de Mme Dauda, la spécialiste en droits humains, montre ce que les institutions indépendantes pourraient mettre en œuvre si on leur donnait le pouvoir et les capacités nécessaires pour faire preuve d'obstination. Cet exemple est un modèle qui devrait servir d'inspiration à de nombreuses autres personnes.

Cette confrontation illustre le fait que ce que nous appelons, pour simplifier, la « mise en œuvre des droits de l'enfant » implique de se montrer tenace et courageux dans les environnements difficiles et les situations problématiques.

*\* Des pseudonymes ont été utilisés afin de préserver l'anonymat de toutes les personnes impliquées dans cette affaire.*

Sources : Entretien avec un(e) spécialiste de la Commission nationale des droits humains du Nigéria qui était impliqué(e) dans cette affaire à Abuja ; ACPF 2015d.

### Des recours judiciaires quasi-inexistants

L'essor que connaissent les mécanismes de redevabilité en tant que moyen de faire respecter les droits humains ne signifie pas que les recours judiciaires perdent de leur importance. Le fait de garantir la redevabilité par la justice est un moyen efficace de remédier aux violations de droits (voir quelques exemples dans l'Encadré 7). Le système judiciaire peut être vu comme un moyen par lequel le gouvernement est tenu responsable horizontalement par d'autres organes de l'État, et verticalement par les victimes de violations des droits humains.

Pour que les mécanismes judiciaires fonctionnent efficacement, les tribunaux doivent être habilités à recevoir et à statuer sur des dossiers impliquant des allégations de violations ou de non-respect des droits humains. Il est également essentiel que les droits humains soient protégés en tant que droits opposables dans la Constitution ou dans la législation nationale. Les recours judiciaires permettent à toute personne de tenir l'État pour responsable direct de

violations de droits ; au cours de la procédure judiciaire, l'État pourra justifier sa conduite ou être contraint à réparer la violation. Contrairement à d'autres mécanismes de redevabilité, les recours judiciaires sont contraignants pour l'État, et le fait, pour ce dernier, de ne pas se conformer à des décisions judiciaires entraîne souvent une mauvaise publicité au niveau national et international.

### Encadré 7 : Les tribunaux en action pour protéger les enfants – Égypte

En mars-avril 2015, la Cour administrative suprême et la Cour administrative d'Alexandrie ont rendu des verdicts qui prenaient en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le 19 avril 2015, la Cour administrative suprême d'Égypte a reconnu un contrat de mariage coutumier présenté par une mère, ordonnant ainsi au ministère de l'Intérieur d'inclure le nom de l'enfant dans les registres d'état civil et de fournir à l'enfant une pièce d'identité nationale. Le jugement a également ordonné au ministère de l'éducation d'accepter l'enfant dans une école à sa convenance. La Cour a fondé sa décision sur la Constitution égyptienne et sur la Loi sur l'enfant, en particulier sur son article 4. En Égypte, les contrats de mariage coutumiers ne sont habituellement ni acceptés par les agents publics ni reconnus par les tribunaux pour prouver la paternité, ce qui fait de la décision de la Cour administrative suprême un événement qui fait date, en permettant aux enfants de ces unions maritales d'être inscrits dans les registres d'état civil, de pouvoir être scolarisés et d'accéder à d'autres services publics.

Dans un autre dossier, la Cour administrative d'Alexandrie a rendu une décision en mars 2015 qui, pour la première fois, garantissait à une mère que son enfant serait inscrit à l'état civil et qu'un certificat de naissance lui serait fourni. L'enregistrement des naissances se fait normalement par le père de l'enfant, ou par son oncle, son grand-père ou tout autre proche de sexe masculin.

Cette décision est importante car elle permet aux mères de faire inscrire leur enfant à l'état civil et d'obtenir un certificat de naissance sans nécessiter l'approbation du père de l'enfant ou de la famille du père. La Cour a souligné que des disputes conjugales ne devaient pas empêcher l'enfant d'établir son identité juridique ou d'enregistrer sa naissance.

Source : ACPF 2015g

En 2007, la Cour suprême fédérale d'Éthiopie, dans un contentieux judiciaire géré par le Centre de protection juridique des enfants, a rendu une décision qui a fait jurisprudence en faisant de l'article 3 de la CDE (qui porte sur l'intérêt supérieur de l'enfant) la considération principale dans tous les dossiers concernant les enfants (voir Encadré 8).

### Encadré 8 : Défendre l'intérêt supérieur de l'enfant devant les tribunaux : l'expérience éthiopienne

En Éthiopie, le Centre de protection juridique des enfants (Children's Legal Protection Centre) a été créé par African Child Policy Forum (ACPF) en 2005 pour fournir des conseils juridiques, une représentation judiciaire et un soutien psychosocial aux enfants dans le besoin. Le Centre est également impliqué dans le plaidoyer en faveur de réformes législatives et politiques permettant de garantir une protection juridique appropriée aux enfants et de maintenir leur intérêt supérieur dans les lois et dans les pratiques d'exécution de la loi.

En 2007, la Cour suprême fédérale d'Éthiopie, dans un contentieux judiciaire géré par le Centre, a rendu une décision qui a fait jurisprudence en faisant de l'article 3 de la CDE, qui porte sur l'intérêt supérieur de l'enfant, la considération principale pour tous les dossiers concernant les enfants. Dans cette affaire, le Centre assistait un enfant de 15 ans et sa tante, qui s'était occupée de lui depuis sa prime enfance, en conflit concernant la garde demandée par le père à la suite du décès de la mère de l'enfant, qui avait laissé derrière elle beaucoup d'argent et de terres. Le tribunal avait accordé la garde automatiquement au père, qui était marié à une autre femme et qui était absent depuis de nombreuses années, car la loi considère que, dès lors que l'un des parents de l'enfant est en vie, aucune autre personne ne peut avoir de raisons légitimes de demander la garde de l'enfant. Dans de telles affaires, les tribunaux examinent seulement la hiérarchie de la relation à l'enfant, et non son intérêt supérieur.

Suite à la dilapidation irréfléchie des biens laissés à l'enfant par sa défunte mère, le Centre s'est plaint auprès de ce même tribunal de l'irresponsabilité du père, mais le tribunal ne souhaitait pas instruire cette plainte. Le Centre a ensuite porté l'affaire, dans différents appels, jusqu'à la Cour suprême fédérale, où la Cour de cassation a renversé les décisions prises par les tribunaux d'instance et d'appel sur la base du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. La tante de l'enfant s'est vue accorder la garde légale. La décision a résolu toute ambiguïté quant à l'application directe de la CDE dans les tribunaux éthiopiens.

Puisque le Centre incarnait les bonnes pratiques dans la promotion et l'exécution de lois favorables aux enfants, il a été ré-établi au sein du Bureau du Projet Justice pour mineurs de la Cour suprême fédérale d'Éthiopie. Le Centre a continué à fournir une représentation juridique et des services psychosociaux aux enfants en contact avec la loi, et s'est engagé dans des activités de publicité pour améliorer la sensibilisation sur les droits des enfants à la protection. Ce modèle sert d'exemple pour combler l'écart entre les lois et politiques et leur mise en œuvre efficace.

Sources : ACPF 2013d ; ACPF 2008

Les tribunaux sont, cependant, généralement inaccessibles à la plupart des gens en Afrique (ACPF 2016a ; *Penal Reform International* 2000). Les enfants sont particulièrement désavantagés à cet égard en raison de leur vulnérabilité, de leur dépendance envers les adultes et envers l'État, et de la nature formelle des tribunaux. Constatant les difficultés des enfants en ce qui concerne l'utilisation du système judiciaire et l'accès à d'autres institutions pertinentes (CRC 2002), le Comité de l'ONU a recommandé que soient mis en place des procédures adaptées aux besoins des enfants, des tribunaux spéciaux et des programmes offrant aide et soutien aux enfants afin d'améliorer leur accès à la justice (CRC 2003).

## Des mécanismes de surveillance informels prometteurs pour obliger les gouvernements à rendre des comptes aux enfants

Les divers mécanismes « formels » permettant aux enfants de voir les gouvernements leur rendre des comptes sur les engagements que ces derniers ont pris ont des avantages et des inconvénients. Souvent, les mécanismes formels manquent d'indépendance et d'autorité pour imposer des sanctions aux gouvernements, même dans des situations dans lesquelles il y a des violations flagrantes de droits fondamentaux (ACPF 2013b). En réponse à ces manquements, il existe également des mécanismes informels créés par des acteurs non-étatiques – notamment des organisations de la société civile, les agences des Nations unies et d'autres ONG internationales et régionales – afin de tenir les gouvernements responsables et d'améliorer leurs performances.

De façon générale, la diminution de l'espace destiné à l'engagement de la société civile, en particulier sur des problèmes perçus comme « sensibles » tels que la gouvernance, a limité tant la portée que la couverture des mécanismes informels de redevabilité dans de nombreux pays africains. Cependant, les initiatives qui ont été entreprises fournissent des aperçus à partir desquels d'autres pays peuvent apprendre. L'Encadré 9 met en valeur certains des mécanismes informels utilisés dans divers pays africains pour promouvoir une plus grande redevabilité du gouvernement envers les enfants.

### Encadré 9 : Quelques-uns des outils développés par des OSC pour surveiller et promouvoir la redevabilité des gouvernements envers les enfants

En règle générale, les interventions systématiques visant à promouvoir une plus grande redevabilité envers les enfants sont très limitées en Afrique. Certaines de ces initiatives sont détaillées ci-dessous afin de fournir un aperçu à d'autres professionnels et de les encourager à adopter des approches similaires dans la promotion de la redevabilité pour la mise en œuvre des droits de l'enfant au niveau national et infranational.

#### La « jauge sud-africaine de l'enfant » [*South African Child Gauge*]

La « Jauge sud-africaine de l'enfant » est une publication annuelle de l'Institut pour les enfants de l'Université du Cap qui suit les progrès de l'Afrique du Sud allant dans le sens de la réalisation des droits de l'enfant. La jauge examine de façon critique les liens existants entre l'engagement de l'État envers les droits de l'enfant et la réalité sur le terrain, au travers d'analyses, fondées sur des preuves, de la condition des enfants et de l'environnement juridique, politique et de mise en œuvre à divers niveaux de l'administration.

Cette publication annuelle comble l'écart entre les générateurs de données, qui manquent souvent des connaissances nécessaires pour fournir une analyse approfondie sur les enfants, et les décideurs politiques, qui ont besoin de ces informations détaillées pour prendre des décisions documentées.

La « Jauge sud-africaine de l'enfant » cible de multiples publics, notamment les décideurs politiques, les planificateurs de programmes et les professionnels dans des secteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, les acteurs de la société civile qui travaillent dans le domaine des enfants, les médias, et les institutions de défense des droits humains. Ses utilisateurs reconnaissent que les preuves et les analyses du rapport leur fournissent des points de vue objectifs et indépendants sur les questions auxquelles les enfants sont

Suite à la page suivante ...

confrontés en Afrique du Sud et sur les mesures qui doivent être prises afin de régler leurs problèmes.

On peut beaucoup apprendre de la « Jauge sud-africaine de l'enfant » en termes de surveillance systématique et indépendante de la condition des droits et du bien-être de l'enfant en utilisant les données et informations disponibles les plus récentes au niveau national et infranational, en proposant une analyse des manquements, et en proposant des solutions pour combler ces manques.

### **L'Indice de Bienveillance envers les enfants (IBE) [*Child-Friendliness Index – CFI*]**

L'Indice de Bienveillance envers les enfants (IBE) est un cadre quantitatif permettant d'évaluer et de promouvoir la redevabilité envers les enfants. Il a été développé par ACPF. Il sert d'outil de plaidoyer pour promouvoir les mesures visant à améliorer la conformité et le bien-être des enfants. Bien que conçu pour évaluer et comparer les performances des gouvernements dans la réalisation des droits des enfants au niveau régional, ce cadre peut être adapté pour évaluer et comparer les performances des gouvernements au niveau national et infranational également. Son applicabilité aux niveaux administratifs les plus bas a été démontrée par son adaptation et par son utilisation par le Centre indien pour les Droits de l'enfant (HAQ) afin d'évaluer et de comparer les performances des États et d'examiner la situation nationale globale des enfants en matière de mise en œuvre de leurs droits.

L'IBE sert également de cadre pour compiler et analyser les preuves de la condition des droits et du bien-être de l'enfant par rapport à des cibles et objectifs nationaux et régionaux. Les professionnels des secteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux pourraient adapter l'IBE pour un usage en tant que cadre de suivi de la mise en œuvre des droits de l'enfant et de promotion de mesures visant à renforcer la redevabilité envers les enfants.

Sources : UNICEF Ghana et Centre pour le développement démocratique du Ghana (CDD) 2015 ; ACPF 2014b ; Centre indien pour les droits de l'enfant (HAQ) 2011

Il faut noter l'importance cruciale que revêtent les systèmes fonctionnels de collecte, de compilation et d'analyse des données pour le suivi de la mise en œuvre. Bien que la disponibilité de données relatives à l'enfant se soit améliorée, la plupart des pays en Afrique éprouvent encore des difficultés à établir et à entretenir des systèmes complets et cohérents de collecte de données. Certains pays ont développé des systèmes d'indicateurs spécifiques aux enfants (CRC 2012b ; 2013a) ; par exemple, l'Angola a créé le Système angolais d'indicateur sur l'enfant (SICA), qui est basé sur les 11 engagements pris lors du Troisième Forum national sur les enfants ; sur la CDE ; et sur les Objectifs du millénaire pour le développement (UNCRC 2010b). Dans de nombreux cas, les organismes nationaux pour les statistiques avaient la responsabilité de collecter des données sur diverses questions socioéconomiques ; mais ces organismes prêtaient souvent peu d'attention aux données concernant les enfants. Par exemple, les résultats provisoires du recensement national de la population et de l'habitat du Bureau ougandais des Statistiques publiés en 2014 n'étaient pas ventilés de façon à montrer la composition de la population d'enfants (Bureau ougandais des Statistiques 2014). Le potentiel d'amélioration de la collecte des données en tant que mécanisme de redevabilité majeur repose sur le renforcement des capacités des agences de statistiques nationales et sur l'amélioration de leur collaboration avec les organes gouvernementaux chargés de la coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant.

Plus encore, les gouvernements doivent avoir pour objectif d'établir des observatoires nationaux des droits de l'enfant qui mènent régulièrement et systématiquement des exercices de collecte, de compilation, d'analyse et de diffusion de données sur des questions liées aux enfants. Dans l'Appel renouvelé pour une action relative à la mise en œuvre du Plan d'action pour une Afrique digne de ses enfants, l'Union africaine a exhorté les gouvernements à mettre en place des observatoires nationaux des droits de l'enfant pour un suivi efficace des droits de l'enfant et pour faire un usage optimal des données pertinentes disponibles à partir des études, des recensements, des documents administratifs et d'autres sources nationales.

### **L'implication limitée des enfants dans les processus de formulation et de mise en œuvre**

À quelques exceptions près, on constate une absence frappante de mécanismes et de processus efficaces visant à solliciter l'opinion des enfants dans la mise en œuvre de leurs droits. Le fait d'écouter la voix des enfants ne consiste pas seulement en une question de consultation ad hoc à des moments stratégiques du cycle de planification ou de mise en œuvre, mais il s'agit plutôt d'un mécanisme permanent visant à solliciter leur contribution en tant qu'acteurs clés du processus. La participation des enfants à tous les niveaux, de la planification à la mise en œuvre et du suivi de la redevabilité des organismes responsables, améliore l'efficacité du processus et contribue à concevoir des interventions répondant aux besoins des enfants. L'expérience montre que les interventions dans lesquelles les enfants sont engagés sont plus susceptibles d'être efficaces.

### **Conclusion**

En conclusion, il est important de noter que la demande de mise en œuvre efficace des droits de l'enfant est largement sous-estimée par les décideurs politiques et les professionnels. Les complexités et les défis de la mise en œuvre des droits de l'enfant ont également été grandement sous-estimés dans le contexte africain, tant par les gouvernements que par la communauté des droits de l'enfant non gouvernementale. Nombre d'entre eux ne voient pas que la mise en œuvre est un processus très long qui demande un engagement ferme ; et il y a souvent une information limitée quant à ce qui constitue une mise en œuvre efficace et quant aux intrants requis pour mener à bien ce processus. La mise en œuvre demande un soutien politique et budgétaire durable sur une longue période de temps avant que des progrès considérables ne soient réalisés et que des résultats concrets aient été atteints. L'une des étapes cruciales consiste à parvenir à une compréhension de la complexité et des défis sous-jacents ainsi que du coût et des ressources nécessaires : le fait de comprendre ceci aide les décideurs politiques à se préparer de façon adéquate avant de s'engager dans des réformes visant à régler les problèmes.

# 9

## DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES

L'expérience et les enseignements tirés des 25 dernières années de mise en œuvre des droits de l'enfant montrent qu'une approche habituelle ne fonctionne pas et qu'un changement fondamental est nécessaire – un changement qui crée un environnement mental, structurel et opérationnel comprenant des mécanismes de redevabilité fonctionnels, et qui soit propice à la mise en œuvre des droits de l'enfant. L'analyse et les conclusions de ce rapport présentent de nombreux obstacles entravant le bon fonctionnement de la mise en œuvre dans la plupart des pays africains. Une action est attendue depuis longtemps et des mesures urgentes doivent être prises afin de résoudre ces problèmes.

Les six domaines d'action prioritaires nécessaires pour transformer les structures, les systèmes et les mécanismes centrés sur l'enfant et pour améliorer leurs performances dans la réalisation efficace des droits et du bien-être des enfants sont les suivants :

**1. Les gouvernements doivent articuler une vision holistique et consensuelle en faveur des enfants, qui puisse servir de cadre national général d'action, et qui bénéficie d'un soutien politique solide et d'un engagement durable en vue de sa matérialisation.**

Le manque de vision claire pour les enfants constitue un obstacle à la réalisation progressive de leurs droits. Les gouvernements doivent élaborer une vision bien articulée pour les enfants, qui puisse guider les mesures juridiques, politiques et administratives nécessaires afin de donner effet aux droits de tous les enfants. Cette vision contribuerait aussi à mobiliser un soutien politique et budgétaire.

Les visions pour les enfants doivent être basées sur une évaluation et une analyse détaillées de la condition des droits et du bien-être de l'enfant dans le pays en se concentrant sur la situation des groupes vulnérables. Elles serviraient de base à la définition de mesures à court, moyen et long terme et à fournir un plan d'action commun pour les enfants dans le pays. Ceci améliore à son tour la coordination des efforts de mise en œuvre et contribue à l'accomplissement d'objectifs ciblés.

**2. Il faut prendre des mesures concrètes afin de renforcer les capacités des organismes gouvernementaux chargés de mettre en œuvre et de coordonner les droits de l'enfant à tous les niveaux.**

Les capacités des organes gouvernementaux en charge des enfants et le soutien financier qu'ils reçoivent afin d'exécuter leurs mandats affectent fortement les progrès qui peuvent être accomplis dans la mise en œuvre des droits de l'enfant. Les gouvernements doivent donc renforcer les capacités de ces structures et leur donner l'autorité et les ressources pour élaborer des plans d'action et coordonner efficacement les programmes nationaux ciblant les enfants.

Des mesures délibérées doivent être prises pour élever le profil et la crédibilité politiques des ministères et des organismes dédiés aux enfants, de manière à inverser la spirale descendante actuelle dans laquelle ils n'obtiennent qu'une partie insuffisante du budget car ils sont considérés comme inefficaces.

Des mesures coordonnées doivent être prises afin de combler le déficit de professionnels dans le domaine des droits de l'enfant et retenir ceux qui sont déjà en fonction, en créant un bon environnement de travail, en introduisant des régimes de rémunération et d'avantages sociaux attrayants et en reconnaissant combien leurs services contribuent au développement national.

### **3. Des mécanismes intersectoriels et hiérarchiques dédiés à la coordination des efforts de mise en œuvre des droits de l'enfant doivent être établis aux échelons national et infranational.**

La nature multidimensionnelle des droits de l'enfant implique qu'une coordination efficace est nécessaire afin de conduire la mise en œuvre à tous les niveaux. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique pour la coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant, les leçons tirées des pratiques actuelles enseignent que les mécanismes les plus efficaces reposent sur des facteurs liés au niveau d'autorité de l'organe de coordination, à la disponibilité de ressources financières et techniques, au leadership, à des mécanismes de redevabilité efficaces et à la participation des parties prenantes issues des secteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux – y compris les enfants.

Les gouvernements doivent revoir leurs mécanismes de coordination en veillant à ce qu'ils soient adaptés à cet objectif. Plus précisément, l'organe de coordination doit :

- Être doté d'un mandat spécifique et clair, conféré par la loi.
- Détenir l'autorité politique adéquate grâce à sa position dans la hiérarchie gouvernementale de prise de décision.
- Être intégré aux structures gouvernementales de prise de décisions et de redevabilité, afin d'assurer la continuité et la redevabilité quant à la mise en œuvre au sein de l'appareil politico-administratif.
- Intégrer des représentants de tous les ministères afin d'assurer leur engagement et leur redevabilité envers la vision nationale par des politiques sectorielles, des plans, des budgets et des mécanismes de rapport appropriés.
- Avoir une portée régionale et sous-régionale et être en mesure de coordonner entre les échelons national, étatique et local.
- Disposer des ressources humaines et financières suffisantes pour la tenue de ses opérations.
- Avoir mis en place des systèmes clairs de collaboration avec des organismes supranationaux, notamment lors de collaboration entre pays.

La structure de coordination globale doit également impliquer les chefs traditionnels en tant qu'acteurs clés afin de traiter de questions culturelles délicates et de pratiques incompatibles avec les droits de l'enfant.

De leur côté, les gouvernements doivent redoubler d'efforts pour mieux faire connaître ces

droits, influencer les mentalités et les valeurs culturelles (en particulier parmi les chefs communautaires), et promouvoir des pratiques qui respectent les droits de l'enfant à tous les niveaux.

**4. Les systèmes de redevabilité à tous les niveaux de gouvernance doivent être renforcés par le développement de leurs capacités, l'investissement dans la collecte et la diffusion de données, l'amélioration du suivi et l'autonomisation des institutions indépendantes de défense des droits humains et des médias.**

Il est essentiel de disposer d'un système de surveillance et de redevabilité fonctionnel afin de suivre les progrès allant dans le sens de la réalisation de la vision nationale.

Les gouvernements doivent mettre en place des systèmes et des mécanismes de redevabilité efficaces et intégrés sur les plans horizontal et vertical, qui facilitent les processus d'autosurveillance interne et d'amélioration de la qualité. Les gouvernements doivent aussi garantir une autorité politique, financière et administrative ainsi que des ressources adéquates pour les mécanismes de redevabilité indépendants.

Les gouvernements doivent garantir le développement et la mobilisation de ressources de systèmes de collecte, de suivi et d'évaluation des données et de systèmes d'amélioration de la qualité au sein des structures gouvernementales. Comme il ressort de l'expérience des quelques pays disposant d'un observatoire national des droits de l'enfant, ces mécanismes sont efficaces à des fins de surveillance et d'amélioration des systèmes de redevabilité. Les observatoires nationaux des droits de l'enfant servent de mécanismes de surveillance indépendants, fournissant régulièrement des preuves à jour sur les droits et le bien-être de l'enfant que d'autres structures peuvent utiliser dans leurs activités de routine.

**5. Il faut un engagement supplémentaire dans le but d'augmenter les allocations budgétaires aux structures, aux secteurs et aux programmes en faveur des enfants et de veiller à ce que ces budgets soient efficacement utilisés.**

Assurer un investissement adéquat envers les enfants est essentiel à la réalisation de la mise en œuvre de leurs droits. Les gouvernements sont invités à améliorer la mise en œuvre en veillant à ce que des ressources suffisantes soient allouées, y compris la mobilisation de la coopération au développement, pour une planification, une mise en œuvre, une coordination, un suivi et une redevabilité efficaces à tous les niveaux de la gouvernance.

La corruption et les malversations sont répandues dans de nombreux pays d'Afrique. Ces malversations, de concert avec des systèmes de prestation de services publics faibles, limitent sévèrement l'utilisation efficace des ressources, qui sont déjà souvent limitées. Combattre ces pratiques devrait faire partie intégrante de l'effort national afin de mettre en œuvre les droits des enfants. Les gouvernements doivent prendre des mesures visant à lutter contre la corruption et renforcer les systèmes de services publics. Ce faisant, ils peuvent libérer des ressources en faveur des enfants qui seraient autrement perdues, être plus efficaces dans l'utilisation de ces ressources, et obtenir de meilleurs résultats en faveur du bien-être des enfants.

## **6. Des mesures doivent être prises afin d'améliorer la participation des enfants dans la mise en œuvre de leurs droits.**

Les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes fonctionnels systémiques pour l'implication routinière des enfants dans les décisions qui les concernent. Cela permettra d'assurer une mise en œuvre plus efficace, réaliste et adaptée aux droits de l'enfant.

### **Les six domaines d'action prioritaires**

- 1. Articuler et développer une vision partagée pour les enfants comprenant des objectifs réalisables, qui jouit d'un solide appui politique et d'un engagement durable de la part de tous les acteurs. Ceci doit s'accompagner d'un plan d'action complet pour sa réalisation, ses stratégies et ses budgets adéquats pour une mise en œuvre efficace.**
- 2. Prendre des mesures concrètes pour renforcer les capacités des organes gouvernementaux dont le mandat consiste à mettre en œuvre et à coordonner les droits de l'enfant à tous les niveaux.**
- 3. Créer, aux niveaux national et infranational, un mécanisme intersectoriel et hiérarchique dédié à la coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant.**
- 4. Renforcer les systèmes de redevabilité à tous les niveaux de gouvernance en développant leurs capacités, en investissant dans la collecte et dans la diffusion de données, en améliorant la surveillance et en autonomisant les institutions indépendantes de défense des droits humains et les médias.**
- 5. Augmenter les allocations budgétaires destinées aux structures, aux secteurs et aux programmes bénéficiant aux enfants, et veiller à ce que ces budgets soient efficacement utilisés.**
- 6. Améliorer l'implication des enfants dans la mise en œuvre de leurs droits.**

# 10

## L'APPEL FINAL

Les accomplissements de ces dernières décennies ont créé l'élan nécessaire pour que les gouvernements fassent mieux encore dans le sens de la transformation de l'Afrique. Ces deux dernières années, en particulier dans le contexte du programme de développement post-2015, ont fourni l'impulsion pour une réflexion plus approfondie et pour un renforcement de l'aspiration à croître, se développer et prospérer. L'Agenda 2063 de l'Union africaine, pour construire « L'Afrique que nous voulons » est un bon exemple de la détermination à mobiliser les peuples, les institutions et les ressources pour faire bouger les choses. Mais un programme aussi ambitieux demande des efforts conscients à tous les niveaux pour améliorer les capacités de mise en œuvre et renforcer les systèmes de redevabilité. C'est une mission impérative d'une grande importance morale, politique, sociale et économique. C'est une mission à laquelle toutes les parties prenantes, particulièrement les gouvernements, doivent être extrêmement attentifs.

La durabilité des efforts de développement en cours dépend grandement de la mesure dans laquelle nous investissons dans les enfants d'aujourd'hui, afin de les préparer à porter ces progrès dans l'avenir. Ceci implique de garantir les capacités et l'efficacité des structures, des systèmes et des mécanismes qui jouent ce rôle. Il faut prendre des mesures urgentes et croissantes, dès maintenant, afin de transformer la manière dont fonctionnent ces institutions et ces systèmes et de les rendre efficaces et efficients. C'est ainsi qu'ils exécuteront leur principal mandat : mettre en œuvre progressivement tous les droits des enfants ; améliorer le bien-être global des enfants ; et garantir l'engagement actif des enfants dans les efforts sociaux, économiques et politiques de leur pays.

La voie menant au développement durable et à la pleine réalisation des droits humains est faite, fondamentalement, de politiques de long terme et de décisions courageuses qui bénéficient à l'enfant dès ses premières années d'enfance. Elle requiert des mesures visant à améliorer significativement l'efficacité de l'action publique et à forger de nouveaux partenariats avec les familles et les communautés, en donnant forme à l'agence de l'enfant et en créant des sociétés plus à l'écoute des besoins des enfants. C'est seulement alors que nous pourrons, en tant qu'Africains responsables, nous acquitter de notre devoir afin de créer et de soutenir la nouvelle génération de leaders, de scientifiques, d'ingénieurs et de professionnels dans toutes les sphères du développement – celles qui alimenteront et accéléreront l'élan du changement, permettant ainsi à l'Afrique de se transformer pour devenir le continent que nous voulons tous.

## RÉFÉRENCES PRINCIPALES

ACPF (2016a). Monitoring and Accountability from the Perspective of Child Rights Implementation. Background Paper to the African Report on Child Wellbeing. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016b). Institutional Capacity and Coordination of Child Rights Implementation in Africa. A Background Paper to the African Report on Child Wellbeing. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016c). A Synthesis of the Treaty Bodies' Observations and Resources on Child Rights Implementation in Africa. Unpublished Background Paper to the African Report on Child Wellbeing. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016d). Implementing Child Rights in NIGERIA: What is working well, what is not? Report of the in-depth case study undertaken in Nigeria to inform the African Report on Child Wellbeing 2016. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016e). Implementing Child Rights in SENEGAL: What is working well, what is not? Report of the in-depth case study undertaken in Senegal to inform the African Report on Child Wellbeing 2016. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016f). Implementing Child Rights in TANZANIA: What is working well, what is not? Report of the in-depth case study undertaken in Tanzania to inform the African Report on Child Wellbeing 2016. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016g). Implementing Child Rights in EGYPT: What is working well, what is not? Report of the in-depth case study undertaken in Egypt to inform the African Report on Child Wellbeing 2016. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2016h). Implementing Child Rights in GUINEA-BISSAU: What is working well, what is not? Report of the in-depth case study undertaken in Guinea-Bissau to inform the African Report on Child Wellbeing 2016. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2015). Child Law Resources. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF). Accessible at: <http://www.africanchildforum.org/clr/>

ACPF (2014a). African Report on Violence against Children. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2014b). Measuring and Monitoring Accountability to Children: A compilation of selected papers. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2014c). Pocket Statistics on Children in Africa 2014. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2013a). Towards an African Position on Children and the Post 2015 Development Agenda. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2013b). The African Report on Child Wellbeing 2013: Towards greater accountability to children. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

ACPF (2013c). Programme Highlights 2012. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

African Union Commission (2015). Agenda 2063 - The Africa We Want: First Ten-Year Implementation Plan 2014-2023. Addis Ababa: The African Union Commission.

AMC (2012). An Africa Fit For Children: Progress and challenges. Kampala: Africa-Wide Movement for children (AMC).

The Government of the Republic of Namibia (2012). Namibia's National Agenda for Children (2012-2016). Windhoek: Ministry of Gender Equality and Child Welfare, Government of Namibia.

ILO (2014). World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneva: International Labour Office (ILO).

ILO-IPEC (2013). Marking progress against child labour: Global estimates and trends 2000-2012. International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC). Geneva: International Labour Office (ILO).

de Milliano, M. and Plavgo, I. (2015). Analysing child poverty and deprivation in sub-Saharan Africa. Innocenti Working Papers - 2014-19. Florence: UNICEF Office of Research (Innocenti).

National Human Rights Commission of Nigeria (2010). Amendments of the National Human Rights Commission ACT. Abuja: National Human Rights Commission.

OHCHR (2012). Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. Document No. HR/PUB/12/5. Geneva: Office of the High Commission for Human Rights.

OHCHR (2015). Rights of the child: towards better investment in the rights of the child. Resolution adopted at the twenty-eighth session of Human Rights Council. A/HRC/28/L.28. Geneva: Office of the High Commission for Human Rights. Accessed in November 2015 at: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ResDecStat.aspx>

Peters, G. and Mawson, A. (2015). Governance and Policy Coordination: The case of birth registration in Ghana. Innocenti Working Paper No. 2015-05. Florence: UNICEF Office of Research.

Save the Children International (2014). Child Rights Governance Programming Guidance. Save the Children International.

Tagwireyi, G. (2012). Child Focused Government Institutions for Selected African Countries. Unpublished compilation. Addis Ababa: The African Child Policy Forum (ACPF).

UN (2015a). The Millennium Development Goals Report 2015. New York: The United Nations.

UN (2015b). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015 at its Sixty-ninth session. A/RES/69/313.

UN (2015c). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 at its Seventieth session. New York: The United Nations.

UNESCO Institute for Statistics (2016a). Leaving no one behind: How far on the way to universal primary and secondary education? Policy Paper 27. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

UNESCO Institute for Statistics (2016b). Data Centre. Education Data. Accessed online on 14 June 2016 09:17 UTC (GMT) from <http://data.uis.unesco.org/>

UNICEF (2016). State of the World's Children Report 2016: A fair chance for every child. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF).

UNICEF (2014a). 25 years of the Convention on the Rights of the Child: Is the World a Better Place for Children? New York: United Nations Children's Fund (UNICEF).

UNICEF (2014b). Hidden in Plain Sight: A Statistical Analysis of Violence Against Children. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF).

UNICEF (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. Florence: UNICEF Office of Research (Innocenti).

UNICEF Ghana and Center for Democratic Development of Ghana (CDD) (2015). Ghana's District League Table 2015: Strengthening Social Accountability for National Development. Methodology Note on the District League Table 2015. Accra: UNICEF-Ghana and Center for Democratic Development of Ghana (CDD).

UNICEF, WHO and World Bank Group (2015). Levels and Trends in Child Malnutrition: Key findings of the 2015 edition. Joint child malnutrition estimates of UNICEF, WHO and the World Bank Group. Accessed in January 2016 at: [http://data.unicef.org/corecode/uploads/document6/uploaded\\_pdfs/corecode/JME-2015-edition-Sept-2015\\_203.pdf](http://data.unicef.org/corecode/uploads/document6/uploaded_pdfs/corecode/JME-2015-edition-Sept-2015_203.pdf)

UNCRC (2003). General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). CRC/GC/2003/5. Geneva: Office of the High Commission for Human Rights.

UNCRC (2002). General Comment No. 2: The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2. Geneva: Office of the High Commission for Human Rights.

UNCT – Nigeria (2012). Simplified Common Country Assessment for Nigeria. Abuja: United Nations Country Team for Nigeria.

WHO (2016). Global Health Observatory data repository, Health expenditure ratios. Accessed in June 2016 at: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.75?lang=en>

WHO and UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2016). Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation. UNICEF, New York and WHO, Geneva.

Worldwide Governance Indicators Project (2014). World Governance Index 2014. Accessed in August 2015 at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home.129>