
La gouvernance des politiques publiques de protection sociale des enfants au Sénégal

Rama Diallo Tall*

Résumé : Au Sénégal, la gouvernance et la production de l'action publique dans les politiques de protection sociale de l'enfant sont exécutées par plusieurs acteurs. Cet article analyse les dynamiques qui existent dans cette gouvernance polyarchique sur ces politiques. Cette coproduction et cette gouvernance polyarchique est une arène où les confrontations, les interactions, les luttes, les conflits, les compétitions entre acteurs contribuent à la progression de la vulnérabilité de l'enfant. Les résultats obtenus montrent que les multiples interactions entre les acteurs fragilisent les interventions. Les pratiques et les attitudes dans la prise en charge de l'enfant s'inscrivent dans des logiques différentes. La gouvernance polyarchique constitue un frein dans les réalisations des politiques publiques de protection sociale de l'enfant.

Mots-clés : Gouvernance polyarchique, action publique, protection sociale, vulnérabilité, interaction.

Abstract: In Senegal, the governance and production of public action in child social protection policies are carried out by several actors. This article analyzes the dynamics that exist in this polyarchic governance over these policies. This polyarchic co-production and governance is an arena where confrontations, interactions, struggles, conflicts, competitions among actors contribute to the progression of the child's vulnerability. The results obtained show that the multiple interactions between the actors weaken the interventions. Practices and attitudes in the care of the child are part of different logics. Polyarchic governance constitutes a brake to the achievement of such policies.

Keywords: Polyarchic governance, public action, social protection, vulnerability, interaction.

Introduction

Les études africanistes sur les politiques publiques ont été longtemps le point aveugle de la recherche d'après les chercheurs (Eboko

* Université Cheikh Anta Diop de Dakar / ramatall83@yahoo.fr

4). Pendant une trentaine d'années, les études politiques sur l'Afrique se sont focalisées sur l'idéologie et la gouvernance des Etats postcoloniaux (Eboko 4). Ainsi, son processus tardif de prise en compte en Afrique a attendu la disparition de l'Etat post colonial africain organisée et financée par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Ce n'est qu'en 2000, que l'analyse des politiques publiques en Afrique a connu sa genèse et elle est mobilisée pour rendre compte de l'émergence dans le continent.

À l'exception de certains anthropologues qui ont abordé les politiques publiques en mettant l'accent sur les jeux des acteurs au niveau local, national ou international, il y a eu la multitude de travaux dont l'attention a plus souvent été portée sur les *politics* et la *polity* que sur les *policies* (Eboko 4). Cependant, depuis peu, l'étude de la gouvernance et des politiques publiques est devenue un objet de recherche à part entière. Ce regain d'intérêt, est caractérisé par des interrogations sur l'action publique et les rapports entre l'action collective et les politiques publiques. Et surtout son rôle dans l'analyse des politiques publiques qui était de questionner le rôle historique de l'Etat et sa capacité à gouverner la société. Au fil des années, l'analyse de l'action publique change de perspective pour tenir compte de la multiplication des acteurs, liée au transfert de compétences et de ressources vers d'autres niveaux de gouvernement.

1. Contexte

La nouvelle perspective sur les transferts de compétences montre que l'État n'est plus le seul acteur de l'action publique et de l'exécution des politiques publiques d'où la réactualisation et le re-questionnement de la gouvernance de l'action publique. Au Sénégal, cette nouvelle perspective de l'action publique est récente et nous la retrouvons dans les politiques de protection sociale de l'enfant. En effet, les questions concernant la protection sociale de l'enfant sont exécutées par plusieurs acteurs. Elles offrent en quelque sorte « un schéma très dynamique, au sein duquel se déploient les anciennes alliances, les nouvelles affiliations, les désaffiliations et les stratégies globales » (Eboko 4).

Nous considérons que beaucoup d'action publique et de politiques publiques vont mêler dans leurs actions des acteurs publiques et non publiques. De manière spécifique, nous remarquons que l'action publique sur les questions de protection sociale de l'enfant est coproduite à plusieurs niveaux, du global au local. Cette coproduction entraîne une

gouvernance plurielle. Autrement dit, la protection sociale de l'enfant au Sénégal devient une organisation sociale où les confrontations, les interactions, les luttes, les conflits, les compétitions entre acteurs contribuent à l'accroissement de la vulnérabilité de l'enfant. Ce regain d'intérêt soulève la question de savoir si l'Etat est absent ou incapable de mener à bien son rôle de protecteur ?

Dans cette optique, cet article analyse clairement les groupes et les acteurs qui fondent et qui font l'action publique et la gouvernance de la protection sociale de l'enfant au Sénégal. D'une certaine façon, nous analysons les politiques en termes de gouvernance, de confrontations, de négociations, d'intérêts et de dynamique des interactions. L'objectif est de décrire, d'analyser et d'expliquer les dispositifs qui structurent la production de l'action publique autour de la protection de l'enfant en faisant d'une part la description des politiques publiques de protection sociale de l'enfant et d'autre part en mettant l'accent sur les formes de gouvernance auxquelles elles donnent lieu dans la prise en charge de l'enfant.

Dès lors, il urge d'analyser les politiques publiques de protection et l'action publique en faveur de l'enfant car il est paradoxal de voir tout ce dispositif institutionnel ainsi que les acteurs en présence autour de l'enfant et que cela ne permet pas de résorber le problème de vulnérabilité de cette catégorie. La capacité de gouvernance, l'efficacité des approches, la cohérence des modes et la synergie des acteurs offrent une opportunité d'analyse de la production de l'action publique aux segments les plus bas de la communauté et des échelles d'interventions. L'Etat central et local et ses collaborateurs seront au centre de ces ethnographies à Dakar, Louga et Saint Louis dans le cadre de cette recherche.

Un nouveau modèle de régulation s'impose, il est polyarchique (plusieurs centres de pouvoir), avec de multiples scènes de négociation et la présence d'un grand nombre d'acteurs. Parmi ces acteurs, nous voyons de plus en plus souvent apparaître des opérateurs privés dotés de leurs propres logiques d'action et d'intérêts. Par ailleurs, de nombreux acteurs publics sont susceptibles d'intervenir selon les circonstances du moment et les hasards des rencontres. La scène d'action tend donc à s'élargir au point de devenir fluctuante. Dans le cadre d'un même programme d'action publique, et sur un même territoire, on peut retrouver toute une série d'acteurs et de niveaux d'action impliqués. A ce titre, nous sommes

confrontés à des formes de gouvernance à multiples niveaux. Ce sont des combinaisons multiples et complexes de financements croisés, de contrats institutionnels, de conventions et d’alliance entre des acteurs très diversifiés. Les interactions autour de la protection sociale de l’enfant supposent de plus en plus aussi des espaces de dialogues entre acteurs et un partage de l’institution publique à tous les niveaux (local, national, international). Nous pouvons dès à présent parler de gouvernance polyarchique. Ces acteurs s’activent pour apporter une réponse à la souffrance quotidienne des enfants mais la situation montre que des efforts doivent être encore faits. Ces constats nous poussent à nous poser un certain nombre de questionnements : quelles sont les dynamiques qui existent dans la gouvernance polyarchique des politiques de protection sociale des enfants au Sénégal ? Comment les acteurs structurent l’action publique et influent chacun en fonction de son approche à la gouvernance de la protection sociale ?

2. Méthodologie

La recherche s’est déroulée à Dakar, St Louis et Louga (Coky). Le choix de ces zones n’est pas fortuit. Nous avons fait des études de cas pour chaque zone de l’enquête. La méthode qualitative a été privilégiée en raison de nos objectifs : cartographier les acteurs et les domaines d’interventions, décrire et expliquer les mécanismes, les pratiques de protection sociale et les modes de gouvernance en montrant les enjeux, les contradictions et les stratégies. La technique mise en exergue est l’entretien l’observation et l’analyse de contenu. L’avantage est de trianguler nos données, le recours à ces techniques de recueil de données citées, permet de recueillir les informations sur la production et la structuration de l’action publique des politiques de protection sociale de l’enfant au Sénégal et sur la gouvernance multi niveaux avec les enjeux, les pratiques et les attitudes.

L’étude a concerné les acteurs de la protection sociale de l’enfant, les parents, les enfants et les maîtres coraniques. Notre cible principale est le groupe constitué par les acteurs intervenants dans la protection sociale qu’ils soient étatiques, non étatiques, organismes nationaux, internationaux, communautaires pour comprendre les représentations, les dispositifs, les pratiques, les attitudes et les mécanismes mis en place pour les enfants aussi les modes de gouvernance, les enjeux, les collaborations. Les cibles secondaires sont les parents, les personnes ressources, les

enfants, les maîtres coraniques pour appréhender les représentations, les croyances, le rôle, les besoins des enfants, la participation à l'élaboration des politiques.

3. Les modèles appropriés

Nous avons accordé une place importante à l'interactionnisme dans la mesure où les dimensions telles que l'interaction, la collaboration, le pouvoir, la négociation et la confrontation nous intéressent pour mieux comprendre le processus dans lequel se réalisent les dispositifs de protection sociale de l'enfant. Cette recherche montre comment les différents acteurs développent des interactions entre eux à travers des jeux de rapports et des situations concrètes. Par référence à Mead, nous pouvons estimer que c'est à travers la dynamique des interactions que l'on peut saisir le sens du jeu des acteurs (Mead). Dans la mesure où nous sommes en face d'une interaction entre acteurs du publique et acteurs d'exécution de proposition et de contre-proposition (Eboko 5), ce courant permet de décrire les processus d'interactions entre les différents acteurs et les enjeux de ces interactions.

L'analyse stratégique nous sert aussi de cadre pour étudier les logiques d'actions et les stratégies que dégagent les acteurs de la protection sociale. Cette théorie telle que conçue permet d'analyser la stratégie et le pouvoir des acteurs à partir d'une situation donnée et démontre comment les acteurs bricolent, négocient, construisent les stratégies et les rapports de pouvoir à travers le clientélisme, le réseautage, la domination etc. Les enquêtes exploratoires ont montré que les différentes structures développent des stratégies d'action pour obtenir de la part des bailleurs un financement. Des écarts et des contradictions ont été notés et c'est ce que J. P. O. De Sardan explique « qu'il y a des écarts importants entre les normes officielles qui régissent les institutions et les comportements réels des agents et ils sont loin d'être respectés » (De Sardan 4).

4. Résultats

4.1. Les acteurs et les actions : entre engagement et enjeu

La question de l'enfance et le système de protection sociale sont au cœur des politiques et programmes de plusieurs acteurs dont plusieurs ministères et organes de l'Etat, les organismes, les organisations communautaires et la société civile. Ces dernières années, la multiplication des organisations et structures de protection de l'enfant est surprenante,

plus de 200 répertoriées et autant d'autres qui œuvrent dans l'ombre. Certes, il est considéré comme un engagement national mais plusieurs facteurs montrent qu'il y a des enjeux. Ce qui nous a poussé à vouloir questionner les enjeux qui existent dans la création d'une structure pour enfant tant du plus haut niveau de l'échelle qu'au plus bas et surtout désigner qui est « acteur ou sujet de l'enfant ».

Les acteurs interpellés sur ces enjeux expliquent que :

cette floraison d'acteurs et d'actions ne constituent pas un engagement mais une source de survie et d'enrichissement pour ces acteurs. Ils ne s'activent pas pour le compte de l'enfant mais pour leur propre compte, déjà, dès que les bailleurs financent ou appuient, les 80% du budget vont dans la logistique et le fonctionnement (location bureau, voiture, carburant, salaire) et les activités envers l'enfant se contentent des miettes qui semblent insuffisantes.

Selon cet acteur rencontré à Dakar : « sène boop rekk le gnou fi nékal, (ils ne sont là que pour eux-mêmes), ils se sucent derrière le dos des enfants, certains vivent pour l'enfant et d'autres vivent de l'enfant ».

L'analyse de ces propos nous édifie sur le paradoxe qu'il y a dans l'émergence des différentes politiques, programmes et projets de protection de l'enfant et sur la persistance de la souffrance de l'enfant au Sénégal. Ces deux explications interpellent les logiques et les conditions de création d'une structure pour l'enfance. Nos investigations en ce sens ont révélé qu'il n'y a pas de dispositif de contrôle et de suivi pour la plupart des structures.

Nombreuses de ces organisations développent des pratiques et des attitudes selon les différentes approches qui concernent la protection sociale de l'enfant. La construction de la prise en charge par les différents acteurs montre qu'il existe plusieurs contraintes car chaque structure ou acteur développe sa propre stratégie et sa ligne de conduite de prise en charge. Même si certaines actions sont bien visibles et ont permis d'améliorer et de protéger l'enfant, cette pluralité d'acteurs favorisent dans les pratiques institutionnelles comme communautaires, des chevauchements et des contradictions. Ces contradictions sont plus visibles du plus haut niveau de l'échelle surtout dans les services étatiques.

4.2. Des interventions et interactions qui fragilisent le dispositif

D’abord la cartographie des acteurs de la protection sociale de l’enfant montre qu’il existe une pluralité d’acteurs. Ils sont étatiques, non étatiques et communautaires. Les acteurs construisent leurs propres approches de prise en charge. En effet, au niveau étatique, les interactions des acteurs s’inscrivent dans une absence totale de cadre de concertation et dans un cloisonnement des rapports. Cet état de fait reflète la configuration des rapports entre acteurs étatiques au niveau national.

De manière générale, le ministère de la famille, de la femme et de l’enfance est l’exécutant principal de la protection sociale de l’enfant. Cependant, dans l’exercice de cette fonction, d’autres acteurs étatiques s’attribuent d’autres mandats et responsabilités sur la protection de l’enfant et ne sont pas nécessairement en coordination entre eux. Notre recherche démontre en ce sens qu’au sein du ministère de tutelle, le ministère de l’enfance, il existe un manque de consensus entre les différentes directions comme celle de la protection des groupes vulnérables et celle de la petite enfance. Les acteurs travaillent de façon isolée et ne disposent pas d’indicateurs clefs si ce n’est que l’indicateur « *enfant* ».

A part la dislocation des actions au niveau du ministère de tutelle, nous avons d’autres ministères qui interviennent dans la protection de l’enfant. Ces départements ministériels exécutent eux aussi des programmes en faveur de l’enfant dont certaines activités sur le terrain sont totalement ignorées par le ministère de tutelle. Ces interventions sectorielles même si elles semblent être des avancées pour les différents ministères concernés, nous avons noté des dédoublements sur les actions et cela ne favorise pas la pérennisation des actes de protection sociale de l’enfant. Le manque de coordination, de stratégies et de protocoles d’actions communs influence sur la collaboration des acteurs étatiques et entravent dans l’obtention de bons résultats en matière de protection sociale de l’enfant.

Au niveau non étatique, les acteurs concernés sont les partenaires techniques et financiers, les organismes. Leurs interventions s’inscrivent dans une reconnaissance sur les actions menées. En ce qui concerne les partenaires techniques et financiers et les organismes, les interactions sont plus structurées. Il existe rarement ou quasiment pas de compétition ou de rivalité dans leurs actions. Ils travaillent sur des thématiques propres à

chacune et dans des zones spécifiques. Ces organisations sont considérées comme expertes dans le domaine dans lequel elles s'exercent. Leur collaboration n'est pas basée sur une reconnaissance dans les interventions mais sur une relation stratégique.

Cette stratégie est propre à chacune d'elles autrement dit chacune des ONG est organisée selon sa propre logique de fonctionnement. Elles collaborent et coordonnent certaines de leurs activités dans le but de partager des résultats et d'obtenir des indicateurs de référence. Le jeu de la collaboration repose sur des enjeux, sur une relation de situation présente. Toujours dans le même sillage, la collaboration se limite à des invitations, à des ateliers ou activités de restitution de rapports d'enquête.

Au niveau communautaire, les interventions sont influencées par les priorités des bailleurs. En effet, les acteurs fondent leurs actions par rapport aux exigences des bailleurs dans l'optique d'accéder aux fonds. Leurs interventions s'inscrivent dans une relation stratégique et dans une logique de (re)positionnement. En revanche, même si leurs interventions s'inscrivent dans une absence totale de synergie, elles sont considérées plus dynamiques par la communauté. Cela peut s'expliquer par leur approche micro lors du déroulement des activités.

Les interactions des acteurs font référence dans notre recherche à la structuration du dialogue, la configuration, les méthodes, les démarches, la collaboration entre les échelons (local, national, international). Nous affirmons à partir de ces données, que ces interactions entre acteurs de la protection sociale de l'enfant ne suivent pas un processus commun, elles sont éparpillées et contradictoires et fragilisent les interventions dans la prise en charge de l'enfant.

4.3. Les logiques des acteurs dans les pratiques de prise en charge de l'enfant

L'ethnographie des pratiques de prise en charge de l'enfant montre que le processus s'articule à deux niveaux dans les localités où l'étude s'est effectuée : le niveau institutionnel et le niveau communautaire. Nous observons l'existence de différentes logiques et stratégies étant donné les niveaux de l'échelon qui coproduisent les pratiques.

À Saint Louis nous avons noté qu'entre l'intervention institutionnelle et communautaire, les pratiques répondent aux préoccupations de l'acteur concerné. La dynamique montre :

- ✓ l'implication de la population dans la prise en charge des questions touchant l'enfant : santé, éducation, protection,
- ✓ la collaboration entre la mairie, les services décentralisés, les organisations communautaires de base et la population à travers les Comités Départementaux pour la Protection de l'Enfant, les conseils de quartier et les comités de quartier
- ✓ et l'engagement communautaire à travers la prise en charge communautaire et l'initiative *Ndèyuu daara* (maman du talibé).

À Louga plus précisément à Coky, nous retrouvons le même scénario concernant le processus dans les pratiques. Cependant, le contexte religieux influe dans les interventions à adopter. Il y a la présence de plusieurs organismes internationaux et nationaux. La précarité de la zone de Louga reflète la configuration sociale de la population et leurs conditions de vie. En effet, la situation nutritionnelle de la zone incite les interventions à se focaliser dans ce domaine. Autrement dit, les attitudes et les pratiques dans la protection sociale de l'enfant tant au niveau institutionnel que local sont axées sur l'éducation, la santé et la nutrition. À Dakar, nous avons la centralité des décisions dans la prise en charge de l'enfant au niveau national même si nous retrouvons des délégations de pouvoir. Nous retrouvons la présence de tous les ministères et les bureaux régionaux des organismes. Dakar est la zone pilote en ce qui concerne les projets et programmes.

L'hypothèse selon laquelle les pratiques et attitudes des acteurs dans la prise en charge de l'enfant s'inscrivent dans des logiques différentes est confirmée. En effet, à Saint- Louis, Louga, Coky et Dakar, les pratiques de protection sociale de l'enfant sont exécutées par plusieurs acteurs. Ainsi, les logiques qui sous-tendent ces pratiques sont régies par un certain nombre de facteurs : d'abord la typologie de l'acteur, la structure (institutionnelle ou communautaire) et la particularité de la zone d'intervention. À ce titre, les logiques se conforment aux relations qu'entretiennent les acteurs. Chaque acteur de la protection sociale de l'enfant crée sa propre logique d'action individuelle et/ou collective dans un souci de reconnaissance, de (re)positionnement et d'obtention de ressources financières à travers des pratiques clientélistes, informelles, népotisme et de réseautage.

4.4. La gouvernance polyarchique, un frein dans la réalisation des politiques de l'enfant

La gouvernance dans les politiques de protection sociale de l'enfant offre une multitude de négociations en scène et un grand nombre d'acteurs. Elle mêle dans notre recherche les acteurs du privé et les acteurs du public. Ces acteurs se lancent dans des combinaisons multiples et complexes. De manière générale, cette gouvernance polyarchique se soumet aux règles établies, mais crée en dessous des moyens de contournement. Ces aspects montrent que différents acteurs assurent la délivrance des biens et services en faveur de l'enfant.

Dans cette recherche, la gouvernance suppose l'implication des usagers et des bénéficiaires à la gouvernance et à la délivrance des biens leur concernant. Cependant les résultats démontrent les effets pervers de cette gouvernance polyarchique que sont : la non-participation, le partage et la gestion de l'information. Les bénéficiaires estiment que les programmes des acteurs ne répondent pas à leurs besoins, ils ne participent pas aussi à l'élaboration des projets et programmes. Dans certains cas où l'enfant participe, il est juste mis en contribution dans la mise en œuvre mais n'est pas acteur dans la décision. Cela s'explique par le fait que le cadre culturel et social n'est pas encore favorable à une participation de l'enfant dans les projets les concernant. De plus, les contradictions qui relèvent de la conception des politiques à l'exécution et à l'évaluation soulèvent le débat sur les limites des politiques publiques qui ne correspondent pas le plus souvent aux réalités sociales et à la demande sociale. Les résultats montrent que la gouvernance polyarchique est à l'origine des contre-performances et aux conduites solitaires dans l'exécution et la réalisation des politiques.

4.5. Le rôle des organisations « régulatrices » dans la cohésion des acteurs et des actions

Les organisations régulatrices dans la protection sont censées réguler les actions concernant la protection sociale de l'enfant au Sénégal et coordonner les interventions des acteurs. Leurs rôles sont de coordonner, de contrôler, de mettre en place une stratégie transversale pour la protection de l'enfant et de veiller à l'amélioration des services sociaux de base de l'enfant. Ces organisations que nous avons nommé « *régulatrices* » sont des coalitions qui regroupent un ensemble d'acteurs

étatiques, non étatiques, communautaires, société civile, personnes ressources travaillant dans le secteur de la prise en charge de l'enfant.

La plus connue est la Coalition Nationale en Faveur de l'Enfance qui regroupe plus de 200 associations et organisations et qui opère sous la tutelle de plusieurs partenaires stratégiques. Cependant, les activités de la Coalition Nationale en Faveur de l'Enfance ne sont pas reconnues dans l'unanimité par les acteurs de la protection sociale de l'enfant, c'est pourquoi, il y a eu la création de la CAPE (Coalition des Acteurs de la Protection de l'Enfant) qui elle aussi constitue un cadre fédérateur qui regroupe en son sein plusieurs acteurs et dont les dirigeants sont des personnes ressources très qualifiées dans la protection enfantine.

À côté de ces deux organisations, il y a la CAPE (Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfant) créée et rattachée à la présidence mais dont le rôle est fortement décrié par les associations locales dans nos zones de recherche. Ces associations ne se sentent pas concernées par les activités de la CAPE dont le rôle initial était de constituer un fort leadership autour des différentes parties prenantes sur la question de l'enfant. La CAPE n'assure pas pleinement le rôle qui lui est attribué car les défis concernant le renforcement des capacités, le développement des compétences, la mobilisation de ressources, la coordination entre les multiples acteurs ne sont pas effectives.

Les organisations « *régulatrices* » pouvaient assurer une bonne prise en charge des questions de l'enfant au Sénégal si elles réussissaient à relever les nombreux défis qui freinent l'effectivité des politiques publiques de l'enfant et qui rendent toujours la persistance de la vulnérabilité de l'enfant. Beaucoup de défis non atteints sont dus à une mauvaise gouvernance des systèmes de protection sociale de l'enfant, à l'appropriation des politiques et aux écarts dans les normes officielles sur les délivrances de services. Ces aspects nous permettent d'interroger les modes de gouvernance et la structuration de l'action publique autour de la question de la protection sociale de l'enfant.

4.6. Analyse de la gouvernance des politiques de l'enfance à l'épreuve du développement

Parler de la gouvernance et de la production de l'action publique autour de la protection sociale de l'enfant au Sénégal revient à apporter des réponses sur comment se passe le processus de gestion et de délivrance des politiques publiques de protection sociale de l'enfance au niveau

central et au niveau local. Au préalable, l'objectif était de faire une analyse des dynamiques qui structurent l'action publique autour de la protection sociale de l'enfant et à la gouvernance et d'analyser les modalités de délivrance de biens et services publics.

Nos explorations nous ont amené à découvrir que dans la gouvernance des questions concernant l'enfant, l'Etat du Sénégal n'est pas le seul acteur et qu'il existait d'autres modes de gouvernances établis par d'autres acteurs non étatiques. De Sardan explique pour illustrer l'existence de plusieurs modes de gouvernance que la fonction particulière de l'action collective, de l'autorité ou de la régulation longtemps associée à l'Etat, est aujourd'hui mise en œuvre par d'autres types d'institutions et d'acteurs (De Sardan 8).

En ce qui concerne notre recherche sur la gouvernance et la production de l'action publique dans les politiques de protection sociale de l'enfant, la gouvernance désigne les divers dispositifs de délivrance des biens et services établis par les acteurs de la protection sociale de l'enfance. La gouvernance dont il est question ici donc apparaît comme la description de nouvelles gestions publiques qui tout en étant variées possèdent des principes communs. Elle questionne et renvoie aux actions de l'Etat et à d'autres institutions. La gouvernance explique comment les relations de pouvoir se manifestent et comment les services de biens et services collectifs sont délivrés aux usagers. La délivrance de biens et services passe par la conception de politiques publiques et ces politiques sont vues comme le déroulement logique d'un programme d'actions, impulsé par une décision initiale prise par les autorités publiques.

Cependant, comme le souligne Favre « ...Il y a d'autres domaines où l'on est bien en présence d'actions ou de politiques mais qui ne sont pas des actions publiques ou des politiques publiques... » (Favre). Ces explications montrent que dans les politiques et les actions délivrées, des relations de pouvoir se manifestent et la gouvernance au quotidien démontre les services et biens délivrés aux bénéficiaires qu'elles soient publiques ou privées. Autrement dit, nous nous retrouvons devant diverses formes de politiques et d'actions exercées par une multitude d'acteurs.

Au Sénégal, ces cinq dernières années sont marquées par l'émergence de plusieurs politiques et actions publiques comme privées en faveur de l'enfance. Les nouvelles pratiques de protection sociale de

L'enfance élaborées pour l'enfant sénégalais ne sont pas adoptées à l'unanimité et cela peut s'expliquer par la mal gouvernance autour de ces politiques. En effet, il existe tout un processus : de la conception, à l'élaboration des politiques, à l'acceptabilité, l'appropriation, à l'adaptation et aux différents modes de gouvernance qui se créent. Cependant, il existe plusieurs contraintes liées à ce processus et influent sur l'appropriation et l'acceptabilité des nouvelles pratiques de protection sociale de l'enfance.

En effet, si nous prenons par exemple la gratuité des soins pour les enfants de moins de cinq, beaucoup de parents interrogés sur la question ont préféré adopter d'autres stratégies de prise en charge sanitaire outre la gratuité en choisissant le mode payant. Cette réaction suscite des questionnements étant donné que la gratuité est bénéfique pour les parents, pourquoi choisir de payer pour soigner son enfant. Ces attitudes sont expliquées par le fait que les parents ne sont pas satisfaits de la qualité des soins qu'octroie cette politique de gratuité. Au niveau des hôpitaux et des districts, souvent l'attente pour obtenir des soins d'urgence et le manque d'infrastructures font que des stratégies de contournement sont optées. Mais, il faut signaler que même si les assurances, les Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) envoient leurs malades dans les cliniques, en cas de complication majeure l'hôpital est la destination finale car même s'il manque d'infrastructures, il renferme le potentiel en expérience dans divers cas de pathologies.

Au niveau de l'éducation, des progrès ont été accomplis avec l'augmentation de la part allouée à ce secteur dans le budget national et l'extension des infrastructures, des programmes, des projets et des politiques dans le domaine de l'éducation. A cela s'ajoute l'augmentation des taux brut de scolarisation et des taux d'achèvement, l'implantation de nombreuses écoles à proximité des habitations, la réalisation de l'inscription des enfants dans le préscolaire. Certes, l'école sénégalaise absorbe un budget assez consistant ce qui est rassurant par rapport aux normes internationales mais ces aspects n'ont pas réussi à relever les défis et les disparités existants dans le secteur. Certaines politiques en faveur de l'éducation des enfants rendent l'enfant vulnérable surtout les jeunes filles et maintenant les garçons.

La politique de l'achèvement qui consiste à maintenir l'enfant pendant cinq années au primaire jusqu'en cours moyen 2 est décriée par certains leaders de la protection sociale de l'enfance qui estiment que c'est

une mauvaise politique. En effet, la politique de laisser passer l'enfant en classe supérieure sous réserve d'une bonne moyenne même avec l'échec à l'examen fait que beaucoup d'enfants se retrouvent sans diplôme après l'échec à l'examen du baccalauréat. Ainsi, l'enfant perd 15 ans de sa vie car se retrouve sans diplôme et sans qualification professionnelle. Cette conséquence de la politique d'achèvement impacte la vie de l'enfant. Il y a aussi après l'exécution des objectifs du millénaire pour le développement en 2015 et l'arrivée des ODD (objectifs de développement durable), il est inconcevable que l'on retrouve des abris provisoires dans les établissements scolaires alors que le pays parle de l'Education Pour Tous et du maintien des enfants à l'école.

Le secteur de l'éducation sénégalais renferme un système qui absorbe plusieurs problèmes et beaucoup de polémiques : les écoles coraniques. Ce système est considéré comme le parent pauvre du secteur éducatif sénégalais. Des milliers d'enfants fréquentent les écoles coraniques et la plupart mendient pour survivre. D'innombrables politiques en faveur des *daaras* issus de l'Etat, des organismes, de la Société civile ont été initiées. Cependant le problème majeur des écoles coraniques demeure dans la gouvernance de ce système qui selon un Maître Coranique est *un véritable lobbying où Maître Coranique et acteurs de la protection de l'enfance se confrontent*.

Nous avons noté lors de notre enquête qu'il avait une floraison d'associations, de projets et de politiques d'appui aux *daaras* (école coranique) et à ses pensionnaires. Ces acteurs proposent des plans d'actions pour améliorer la situation des écoles coraniques mais la gouvernance des actions est parcellaire car chaque acteur agit en solitaire alors qu'ils ont le même domaine d'intervention. En plus de ces faits, les principaux concernés c'est-à-dire les Maîtres Coranique ne participent pas à l'élaboration des différentes politiques élaborées ce qui fait la plupart d'entre eux sont réticents et méfiants envers les intervenants. Ces réactions sont dues aux différentes approches qui résultent d'une gouvernance clientélisme, informelle et favoritisme car les politiques, les stratégies sont celles des bailleurs le plus souvent sans adaptation socio culturelle. Le projet de modernisation récemment initié a subi beaucoup de critiques liées à son élaboration, à sa conception et à son adaptation. La lettre de politique sectorielle de 2009 précisait que la politique de modernisation des *daaras* devra permettre l'insertion socioprofessionnelle de certains

talibés d'une part, et d'autre part la mise en place de passerelles pour l'intégration de ceux d'entre eux présentant des aptitudes pour le circuit franco-arabe formel ou classique. Cette politique assurerait également une plus nette démocratisation du système éducatif dans un souci d'équité puisque ces *daaras* seront intégrés dans l'école formelle. Dans ces *daaras* modernes, l'État déterminera et réglera en effet le programme, la formation et les normes relatives aux enseignants, ainsi que les exigences en matière de sécurité et d'hygiène. Les écoles seront soumises à des inspections effectuées par des agents de l'État et, si elles ne respectent pas les normes, ordre pourra leur être donné de fermer. La mémorisation du Coran s'y effectue en général en trois ans et mène à l'enseignement franco-arabe ou à l'école française. L'Inspection des *daaras* précise que le *daara* moderne prend en charge les enfants dès l'âge de 5 ans. La scolarité s'étale sur 8 ans et se déroule en trois étapes.

Toutefois, si tel est l'objectif de ce projet, le problème se situe où ? Pourquoi la réticence des Maîtres Coranique sur le refus d'être modernisés ? Ils nous ont révélé que le problème résidait d'abord sur le terme de « modernisation des daaras ». Autrement dit, ils sont gênés par le terme utilisé. Un directeur d'un Institut Islamique explique :

les termes comme modernisation, réaménagement peuvent constituer des blocages pour l'adoption de ce projet, des problèmes d'interprétation et d'acceptabilité peuvent surgir car certains refuseront de changer leur mode d'enseignement et de perception sur le daara. D'autres termes pouvaient être employés comme renforcement, amélioration et cela prendrait en compte la prise en charge et l'appui des daaras sur les plans sociaux, culturels et pédagogiques. Des modèles de daara déjà en place dans le système ont réussi à faire des avancées sans l'appui du projet ou de l'Etat. Ce sont les daaras comme Pire, Coky etc.

Ces propos montrent la réticence des acteurs qui est due à la mauvaise gouvernance de la question du projet de modernisation. Les *daaras* traditionnels pouvaient être des modèles ou des pilotes et associer les initiateurs de ces structures pouvaient rendre cette politique plus effective. Il y a aussi le fait que la connaissance de la logique de

fonctionnement et du mode de régulation interne des *daaras* n'est pas partagée par tous les acteurs de la protection de l'enfance.

Le troisième domaine qui nous intéresse est la protection avec ses nouvelles dispositions de protection sociale. Des efforts ont été entrepris dans le cadre de la protection à travers des engagements pour renforcer l'assistance de l'enfant. Les ratifications des codes, des conventions, des chartes sont des avancées en matière de législation mais cela n'a pas permis de lutter contre la discrimination, la vulnérabilité et les disparités de l'enfant. Depuis 2013, l'Etat a mis en place le programme des bourses de sécurité familiale qui consiste à fournir des allocations trimestrielles de 25000 FCFA aux ménages dans une situation d'extrême pauvreté. Certes, la bourse permet aux ménages de résoudre certains problèmes mais les critères d'inclusion ont fait des exclusions sociales. Les critères pour bénéficier de ces bourses sont : l'inscription et le maintien des enfants à l'école, le respect du calendrier de vaccination et l'enregistrement à l'état civil. Cependant, cette initiative pouvait inclure d'autres cibles comme les maîtres coraniques, les enfants travailleurs qui subviennent aux besoins de leurs familles et qui ne bénéficient d'aucun système de protection et de gestion des risques.

Au Sénégal, plusieurs textes contenus dans le Code de la famille, le Code de procédure pénale, le Code de procédure civile se sont consacrés dans la protection de l'enfant. Malgré ces mesures préventives, la violation des droits de l'enfant persiste. C'est pourquoi un projet portant sur le Code de l'enfant est en cours, qui une fois votée va corriger certaines disparités et discriminations qui sont dans nos lois comme la définition de l'âge de l'enfant et l'interdiction de la mendicité sous toutes ses formes.

Un acteur nous explique que :

les textes ne fixent pas l'âge de l'enfant. L'enfant est défini comme tout être humain âgé de moins de 18 ans et cela est valable aussi pour l'âge au mariage. Le Code de la famille sénégalaise fixe l'âge au mariage à 16 ans. D'autres lacunes notamment la tolérance de la mendicité dans les lieux de culte alors que il faut interdire et légiférer la mendicité sous toutes ses formes. Le principal est la suppression des dispositions de l'article 285 du code de la famille relatives à la tolérance des châtiments corporels dans le cercle familial pour le respect de l'intégrité physique des enfants.

Autre fait à souligner, la transposition des modèles de politiques, de programmes, de projets des occidentaux qui ne répondent pas à nos réalités socio culturelles. Les politiques publiques de protection sociale doivent répondre aux préoccupations majeures des populations cibles (différentes catégories d'enfants) et tenir compte des convictions, aspirations, pratiques, attitudes des questions touchant l'enfant. Il convient dans une vision prospective de définir ce qui est possible, réalisable et dans quelles conditions ou mesures les bénéficiaires et la communauté peuvent participer aux décisions et aux actions les concernant. Il faut que les besoins des enfants soient pris en compte tout le long du processus car il existe des écarts, des contradictions entre les problèmes de protection exprimés et ce que l'on retrouve dans le système de protection élaboré.

Conclusion

À l'issue de l'analyse des données, nous avons retenu que c'est la floraison d'acteurs, de politiques, de projets, de programmes, l'absence de coordination et de synergie dans les interventions, attitudes et pratiques qui font que la vulnérabilité de l'enfant sénégalais persiste. Ce défaut de concertation et de coordination des actions se manifeste par des difficultés à initier une action unitaire comme le cas de l'éducation non formelle c'est-à-dire les *daaras* où le problème de la reconnaissance juridique fait toujours débat. Sur le plan institutionnel, les rapports mentionnent l'absence d'une définition claire des responsabilités au niveau des services étatiques intervenants. Les stratégies solitaires entraînent un climat de méfiance réciproque et de manque de confiance tel qu'il est difficile d'élaborer une vision commune et partagée. Dans les collaborations, les acteurs ne jouent pas le jeu mais plutôt sur l'enjeu tant les intérêts et préoccupations personnels priment sur l'intérêt collectif.

Les limites des politiques demeurent dans quatre points essentiels :

- ✓ D'abord au niveau du cadre juridique, il y a une non effectivité des lois, un non-respect des textes et surtout le caractère ambigu de certains textes.
- ✓ Ensuite dans le dynamisme des acteurs, on note un foisonnement d'investissement, une utilisation non rationnelle des ressources, un manque de concertation dans les décisions, une absence de mécanisme de suivi et évaluation et de synergie des acteurs (reproduction des mêmes activités, rivalités, conflit etc.), acteurs téléguidés dans leurs interventions par les bailleurs.

- ✓ Puis le cadre fédérateur manque de dynamisme et il y a une faible maîtrise de la situation de référence.
- ✓ Enfin au niveau du cadre social, il y a une non-participation des bénéficiaires à l'élaboration des politiques, une non prise en compte des pesanteurs socio culturelles.

Il conviendrait pour le bien-être de l'enfant au Sénégal d'ériger un cadre de référence plus dynamique pour les interventions et mettre en place un dispositif de suivi évaluation commune pour les différents acteurs et cela en adoptant un code d'éthique pour tous les acteurs pour éviter les dispersions dans les actions qui rendent le plus souvent l'enfant vulnérable. Il faut aussi l'implication des enfants (conception, mise en œuvre et suivi évaluation) et promouvoir le partenariat ministère, ONG, leaders communautaires, chercheurs des universités et des centres de recherche.

La protection sociale suppose une législation en phase avec les normes internationales, un environnement national adéquat et des plans et programmes compatibles avec la réalité du pays. La juridiction constitue aujourd'hui le domaine dans lequel nous dénombrons de nombreuses failles dans la protection des enfants. En y regardant de plus près, nous constatons de manière générale que l'environnement dans lequel sont définies les lois relatives à la protection de l'enfant permet de constater la nécessité d'une remise en question de l'ensemble de la juridiction sur l'enfant. L'acte majeur à promouvoir est la cohérence des politiques qui constituera la première protection de l'enfant pour tendre vers un développement.

Travaux cités

- De Sardan, Jean Pierre Olivier. 2008, « A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique. » *Discussion Paper* 5, 23p.
- 2009 « Les Huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest. » *Working Paper* 4, 56p.
- Eboko, Fred. 2015 « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine. » *Questions de recherche* 45, 40p.
- Favre, Pierre et Schemeil, Yves, 2003, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » in *Être Gouverné. Etudes en l'honneur de Jean LECA*, Paris : Presses de Sciences-po. 376p
- Mead, George Herbert. 1963, *L'esprit, le soi et la société*. PUF Paris, 329p

Rapport : *Paquet, programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence*, secteur éducation 2013-2025.

Rapport : *Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale 2013-2017*, Sénégal.

Rapport : *Stratégie Nationale pour la Protection de l'Enfant*, 2012.

Tall, Rama Diallo. 2018, *Gouvernance et politiques publiques de protection sociale de enfants au Sénégal*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 318 p.

Comment citer cet article/How to cite this article:

MLA: Tall, Rama Diallo. "La gouvernance des politiques publiques de protection sociale des enfants au Sénégal." *Uirtus*, vol. 2, no. 1, Apr. 2022, pp. 51–69. <https://doi.org/10.59384/VITR7880>.