

6

RÉSUMÉ ET ACTIONS PRIORITAIRES

“La situation dans laquelle vivent beaucoup d’enfants en Afrique est un affront à l’Afrique et aux Africains, à leur moralité et à leur conscience et, par-dessus tout, en appelle au sens de l’honneur et d’amour-propre de tous les gouvernements africains. La situation alarmante des enfants, qui se détériore dans de nombreux pays, est d’une urgence absolue et demande qu’elle soit mise comme priorité capitale sur l’agenda politique et sur celui des pouvoirs publics.”

~ African Child Policy Forum 2008

6.1 Progrès et défis

L’Afrique a souvent été dépeinte comme un continent sur lequel se faisaient de faux départs et des progrès atrocement laborieux. C’est malheureusement vrai dans beaucoup trop de nos pays. Mais l’Afrique a, au cours de ces dernières années, fait des progrès considérables, et parfois même impressionnants dans plusieurs domaines, quelque chose qu’on oublie trop souvent quand on voit tout en noir. De nombreux pays peuvent témoigner d’améliorations dans la gouvernance et la croissance économique.

Les gouvernements africains ont ratifié la plupart des instruments internationaux et régionaux appropriés touchant les droits humains et fait des progrès encourageants dans leur adaptation de ces instruments à leur propre pays. Un certain nombre de pays ont harmonisé leurs lois nationales, ou sont sur le point de le faire, avec la Convention sur les Droits de l’Enfant, avec la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l’Enfant et avec d’autres instruments internationaux importants concernant la protection des enfants et leurs droits. Il existe dans beaucoup de pays un nombre étonnamment grand de pratiques intéressantes, malheureusement non documentées, cherchant, par exemple, à africaniser les lois concernant les enfants; à réconcilier les valeurs universelles qui sont au coeur des instruments internationaux avec les coutumes, les attitudes et les pratiques africaines; à mettre en application les droits socio-économiques des enfants et cela même dans des contextes de pauvreté ou de ressources rares.

On a aussi assisté ces dernières années à des réussites impressionnantes et encourageantes pour réduire la fréquence des maladies. La couverture d’immunisation s’est améliorée considérablement dans de nombreux pays. La poliomyélite est sur le point d’être éradiquée et des campagnes pour faire reculer la malaria ont enregistré des progrès considérables. L’engagement du gouvernement dans de nombreux pays a permis un accès gratuit aux médicaments antirétroviraux pour le traitement du Sida. L’apport en vitamines A a quadruplé ces dernières années sur le continent et de nombreux pays sont arrivés grâce à cela à diminuer significativement leur taux de mortalité infantile.

Outre tout cela on enregistre des progrès dans l’accès à l’éducation pour les enfants d’âge scolaire. Quelques pays sont même arrivés à obtenir un taux de scolarisation dans l’enseignement primaire quasiment général, alors que d’autres ont progressé dans l’aide apportée aux enfants défavorisés et vulnérables grâce à des programmes novateurs parallèles d’éducation de base.

Mais malgré ces résultats impressionnants, la situation du bien-être de l'enfant en Afrique reste généralement troublante pour les raisons suivantes:

- Les économies de nombreux pays africains restent caractérisées par une distribution gravement inégale des revenus et par une pauvreté épouvantable, condamnant des familles et des enfants à une misère abjecte, et limitant la capacité des gouvernements à agir
- Les conflits armés et les conflagrations sont moins fréquents mais ne sont pas moins intenses que par le passé. Ils continuent à affecter de nombreux pays, comme le Soudan
- La mortalité infantile des enfants âgés moins de 5 ans reste élevée. Près de 60% de la mortalité des enfants de moins de 5 ans dans certaines régions de l'Afrique sont attribuables à la dénutrition, malgré un léger déclin ces dernières années du nombre d'enfants sous-alimentés
- Des millions d'enfants n'ont pas accès aux services de base. Un nombre considérable de mères et d'enfants n'a pas accès aux services essentiels de santé et d'éducation. Et en conséquence il y a encore des millions d'enfants mort-nés, ou mourant le jour de leur naissance ou dans le mois qui suit
- De nombreux pays doivent faire face au nombre croissant et énorme d'enfants orphelins. Les orphelins égaleront en nombre ou le dépasseront même de 20% en 2010, la population enfantine du Botswana, du Lesotho, du Swaziland, de la Zambie et du Zimbabwe. On estime à 4,2 millions la population d'orphelins en République Démocratique du Congo, à 4, 8 millions celle d'Éthiopie, et au nombre effrayant de 8, 6 millions celle du Nigeria
- Certaines estimations suggèrent que dans certains pays un tiers des enfants de 2 à 9 ans vivent avec une forme ou l'autre de handicap. Malgré ces chiffres énormes, les enfants handicapés – rarement mentionnés dans les discussions de concertation – demeurent cachés et invisibles
- La violence envers les enfants est un problème omniprésent: des millions d'enfants sont soumis à des pratiques traditionnelles nocives, dont l'excision et le mariage précoce. On trouve des milliers de victimes de la guerre, parfois comme cibles, parfois comme instruments. Il y en a encore beaucoup plus qui sont soumis à de la violence quotidienne et incessante, à des viols et à du harcèlement, à la maison, à l'école et dans leurs communautés
- Malgré la reconnaissance universelle du fait que l'éducation est un droit humain et est la clef du développement personnel et de celui de la société, près d'un tiers des enfants en âge d'école primaire ne vont pas à l'école en Afrique subsaharienne.

Bref, la vie de millions d'enfants africains demeure, en général, courte, misérable, précaire et violente malgré quelques progrès réalisés durant ces dernières dizaines d'années. La situation de ces enfants est un affront à l'Afrique et aux Africains; à leur moralité et à leur conscience; et par dessus tout au sens de l'honneur et à l'amour-propre des gouvernements africains. La

La vie de millions d'enfants africains demeure courte, misérable, précaire et violente, en dépit des progrès

situation alarmante et qui se détériore encore des enfants dans de nombreux pays est d'une urgence absolue et demande qu'elle soit mise comme priorité capitale sur l'agenda politique et sur celui des pouvoirs publics.

6.2 L'importance d'une approche à double tranchant de la politique publique

Un engagement politique véritable est un point de départ majeur pour la réalisation progressive des droits et du bien-être des enfants – un engagement allant bien au-delà des habituelles déclarations d'amour pour les enfants. Il demande une volonté politique de la part des gouvernements d'allouer des fonds dans le domaine politique, légal et financier pour assurer les droits des enfants et leur protection. Cela se traduit en général par:

- L'établissement de fondements politiques et légaux solides basés sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant
- La garantie d'un engagement budgétaire qui couvre les besoins de base de tous les enfants
- La preuve du respect pour les paroles et les idées des enfants, et de l'encouragement donné à leur participation aux décisions qui touchent leur bien-être.

Alors, comment s'en tirent les pays africains à cet égard? Quels sont les ingrédients du succès? Et finalement que peuvent faire les gouvernements qui ne s'en tirent pas trop bien pour améliorer la vie de leurs enfants?

L'indice de bienveillance envers les enfants des gouvernements africains nous montre que les gouvernements qui sont en tête – Maurice, la Namibie, la Tunisie, la Libye, le Maroc, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Malawi, l'Algérie et le Cap Vert – ont réussi cela pour une importante raison: ils ont suivi une approche à double tranchant. Ils ont d'abord mis en place des provisions légales appropriées pour protéger les enfants des abus et de l'exploitation. Ils ont en deuxième lieu dépensé une partie relativement importante de leurs ressources pour couvrir les besoins de base de leurs enfants. Et les enfants de beaucoup de ces pays avaient beaucoup plus de facilité à accéder aux services de santé et d'éducation. L'immunisation contre la rougeole à Maurice, en Tunisie, en Libye et au Maroc par exemple, était presque générale et le taux de scolarisation des enfants (qu'ils soient filles ou garçons) à tous les niveaux d'enseignement était très élevé. Les taux de survie, mesurés par le taux de mortalité infantile et par la situation nutritionnelle des enfants, était relativement élevé dans ces pays; ils faisaient aussi preuve d'un engagement sérieux pour diminuer la disparité entre les sexes, particulièrement dans l'éducation.

Les gouvernements bienveillants envers les enfants ont suivi une approche à double tranchant: des lois efficaces et des budgets en faveur des enfants

D'un autre côté, parmi les dix pays dont les gouvernements se situent parmi les moins bienveillants envers les enfants – la Guinée-Bissau, l'Erythrée, la République centrafricaine, la Gambie, São Tomé et Príncipe, le Libéria, le Tchad, le Swaziland, la Guinée et les Comores – la nature des actions entreprises et leurs résultats en termes de bien-être des enfants apparaissent de façon évidente fort différents tous les deux.

Voyons de façon un peu plus approfondie l'éventail politique de la Guinée-Bissau, de l'Erythrée et de la République centrafricaine, les trois pays dont les gouvernements ont les plus mauvais scores dans l'indice de bienveillance envers les enfants. L'évaluation a montré qu'en particulier la Guinée-Bissau et la République centrafricaine avaient fait le moins d'efforts dans les sphères politiques et légales en vue d'assurer une protection efficace à leurs enfants: leurs lois nationales n'offrent pas de protection légale adéquate, spécialement en ce qui concerne les pratiques traditionnelles nocives. Le Gouvernement de la République centrafricaine par exemple, n'a ratifié que trois des huit lois internationales et des instruments régionaux légaux touchant à ce problème. Ces pays n'ont pas de politique d'éducation primaire gratuite, et n'interdisent pas les châtiments corporels. En Guinée-Bissau, l'âge légal minimum du mariage est de 14 ans pour les filles et de 16 ans pour les garçons. Le manque de provision légale pour protéger les enfants contre les pratiques traditionnelles nocives, l'âge minimum du mariage trop bas et discriminatoire et l'absence de système judiciaire spécialement prévu pour les jeunes sont quelques unes des insuffisances qui ont contribué à donner des scores fort bas à ces gouvernements, particulièrement dans le domaine

de la protection des enfants. Sortant du domaine légal, il faut aussi dire que ces deux pays se sont aussi fort mal débrouillés pour couvrir les besoins de base des enfants. Les dépenses du Gouvernement de la Guinée-Bissau en soins de santé en tant que pourcentage de ses dépenses globales n'étaient par exemple que de 3,5% en 2004 comparées à la médiane de 9% dans la région, et les dépenses dans le domaine de l'éducation de la République centrafricaine n'étaient que de 1,4 % de son PIB comparées à la médiane de 4,3% dans la région.

L'Erythrée, l'avant dernier pays dans l'indice de bienveillance envers les enfants, a réussi relativement mieux dans les sphères politiques et légales, et a obtenu une réduction importante de la mortalité infantile si on la compare à la Guinée-Bissau et à la République centrafricaine. Cependant, comme la République centrafricaine, elle a obtenu les plus mauvais scores pour son engagement budgétaire et ses réalisations des résultats en faveur des enfants. L'Erythrée a le pourcentage de population le plus élevé n'ayant pas accès à des installations sanitaires adéquates; en 2004, seuls 9% de sa population avaient accès à de telles facilités. Et on relève en plus un taux élevé de dénutrition, un taux relativement faible de taux de scolarisation (spécialement parmi les filles), et des niveaux extrêmement élevés des dépenses militaires (lesquelles en 2004-2005 prenaient 9,3% du PIB, ce qui est de loin le plus élevé du continent). Ce sont quelques-uns des facteurs qui ont contribué à donner à l'Erythrée son score fort bas dans la mesure générale de la bienveillance envers les enfants.

Ce qui ressort particulièrement de cette étude est la réaffirmation que la volonté politique est d'une importance cruciale. Les conclusions auxquelles nous arrivons nous montrent que l'effort national et l'engagement à la cause des enfants ne sont pas nécessairement liés au revenu national du pays ni à son niveau de développement. L'indice de bienveillance envers les enfants nous montre que les gouvernements du Malawi, du Kenya, du Rwanda et du Burkina Faso se trouvent parmi les douze meilleurs pays à avoir fait les plus grands efforts pour instaurer des bases de protection de leurs enfants et pourvoir à leurs besoins de base et à leur bien-être, malgré leur PIB relativement faible. On trouve d'un autre côté des pays relativement aisés dont le PIB est élevé – comme la Guinée équatoriale et l'Angola, par exemple – qui n'ont pas investi assez de leurs ressources pour assurer le bien-être de leurs enfants et dont le résultat a été mauvais, puisqu'ils arrivent respectivement au 38ème et 35ème rang dans l'indice de bienveillance envers les enfants. Pouvoir disposer de ressources n'est donc pas le seul facteur déterminant la façon dont les gouvernements ont fait face aux besoins de base et au bien-être de leurs enfants. En effet, cet indice confirme avec force le fait que les gouvernements dont le PIB est relativement faible peuvent malgré cela réussir à obtenir des scores élevés pour leurs efforts à veiller aux droits et au bien-être de leurs enfants.

L'effort national n'est pas nécessairement lié au statut économique

Politique budgétaire et enfants

Il ressort clairement de l'analyse précédente qu'un budget bien établi est la clef nécessaire pour mettre en place les droits de l'enfant et son bien-être. Le problème de l'énorme fossé entre les promesses internationales et ce qui est entrepris sur le terrain national est dû à l'échec des gouvernements de soutenir leurs engagements politiques avec des ressources budgétaires correspondantes.

L'engagement politique DOIT être soutenu par des réponses budgétaires

Une zone importante de soucis dans ce domaine est la santé, ce qui veut dire aussi la nutrition, l'eau potable et des installations sanitaires. S'il est un domaine d'action méritant la priorité absolue pour le bien-être des enfants en Afrique, c'est bien la santé – la création des accès plus faciles à des installations sanitaires, à de l'eau potable et à de la nourriture – pour éviter les morts inutiles de près de 5 millions d'enfants chaque année, et aider jusqu'à 28% des enfants d'Afrique subsaharienne qui souffrent d'insuffisance pondérale et de la dénutrition.

L'engagement limité des états, engagement budgétaire compris, est un facteur important de l'échec des systèmes de santé en Afrique. Deux tiers des défis concernant la survie des enfants d'Afrique pourraient être évités avec un faible accroissement des investissements dans les services de santé. Augmenter

la couverture des interventions essentielles de 90% pourrait sauver les vies d'au moins 800 000 nouveaux-nés en Afrique chaque année.

La santé des enfants est fort reliée à leur nutrition, et comme nous l'avons signalé plus haut, une alimentation de mauvaise qualité et la faim sont de très sérieux problèmes dans la région. Et pourtant, malgré le fait que la dénutrition peut être évitée avec moins de 20 \$ américains par enfant et par an, la question de la nutrition n'a pas reçu l'attention politique voulue, en partie parce que les investissements dans l'alimentation sont moins visibles et ont des répercussions politiques moindres que des projets comme la construction d'écoles et de centres de santé. Ses bénéfices au regard de vies sauvées ou améliorées sont pourtant non moins significatifs. La croissance de la productivité et du PIB ne se traduit pas automatiquement en amélioration de la nutrition, étant donné la nature de la croissance et les inégalités de revenus dans beaucoup de pays africains. Il est nécessaire d'agir directement, quoique la manière dont on doit procéder soit une question complexe qui demande des recherches approfondies. Quoiqu'il en soit, les gouvernements devraient considérer différents types d'interventions, dont l'introduction de cantines scolaires et de plans de sécurité sociale novateurs pour les familles les plus démunies.

Cette discussion nous amène à penser que la plus importante mesure pour juger si un gouvernement s'est sérieusement engagé envers les enfants ou non est peut-être de regarder la proportion de son budget mise dans les services de santé publique. Comme on le verra dans l'annexe 3, tableau A3.7, les dépenses nationales en soins de santé varient considérablement d'un gouvernement à l'autre. La médiane des dépenses en soins de santé était de 9% du total des dépenses gouvernementales; le Gouvernement du Malawi s'est montré de loin le plus engagé, ayant alloué la plus grande proportion de ses dépenses globales (environ 29%) aux soins de santé. On trouvait en second lieu le Gouvernement du Libéria, qui a dirigé un impressionnant 20% de ses dépenses globales à de semblables programmes. On trouve à l'autre bout de l'échelle le Gouvernement du Burundi qui n'a engagé que 2,3% de son budget total, se montrant ainsi celui qui a dépensé le moins en soins de santé.

Les dépenses en soins de santé devraient atteindre les 20% du total des dépenses gouvernementales

La leçon empirique qui ressort de cette analyse est que les gouvernements qui veulent combattre la mortalité infantile, sauver leurs enfants de morts évitables, et combattre le Sida - ce qui signifie faire provision de médicaments antirétroviraux - doivent chercher à augmenter le budget alloué à la santé pour arriver à ce qu'il soit 20% du total des dépenses du gouvernement. Les gouvernements ayant actuellement une faible proportion donnée aux soins de santé doivent, en premier lieu, allouer au moins 9% du total de leurs dépenses à ce secteur, ce qui est la médiane de la région. Ce minimum recommandé est même inférieur à celui auquel les gouvernements africains se sont engagés à Abuja en 2001 - c'est-à-dire d'accroître leurs dépenses dans le domaine de la santé d'au moins 15% de leurs budgets annuels. Ces objectifs ne sont pas hors de portée. Plusieurs pays y sont arrivés, et les ont même dépassés significativement: la proportion des dépenses budgétaires qui ont été attribuées à la santé dépassait les 9% dans plusieurs pays - 9,1% au Mozambique, 9,4 % en Ethiopie, 9,5% au Tchad, 9,8% à Maurice et au Sénégal, 9,8 au Bénin et 10% en Ouganda. Ces chiffres sont convenables, régionalement, mais il existe des exemples bien plus impressionnants tout en haut de la gamme. Les meilleurs investisseurs dans la santé des enfants se trouvent paradoxalement - et ceci est rassurant - dans quatre pays aux revenus assez bas: le Burkina Faso qui y met 15, 3%, le Rwanda avec 16, 5%, le Libéria avec 20, 1% et le Malawi avec 28, 8%.

Un autre important domaine préoccupant pour les gouvernements est l'éducation. Comme dans celui de la santé, les dépenses dans ce domaine varient dans une façon sensible d'après les pays. Elles vont de 0, 6% du PIB dépensé par le Gouvernement de la Guinée équatoriale, à 13, 4% dépensés par le gouvernement du Lesotho. La médiane des dépenses dans le domaine de l'éducation était de 4,3% du PIB pour les années de 2003 à 2006. Les pays avec le taux le plus bas - moins de 2% - comprennent la République centrafricaine, le Tchad, le Congo (Brazzaville), la Guinée équatoriale et la Guinée; ceux qui ont le plus investi dans l'éducation de leurs enfants comprennent le Lesotho avec 13% de son PIB,

le Botswana avec 9,7%, Djibouti avec 8,4%, la Tunisie avec 7,3%, et la Namibie avec 6,9%. La conclusion de ceci est que les pays qui veulent une meilleure éducation devraient essayer d'augmenter la proportion de leur PIB allouée à ce domaine jusqu'à hauteur de 13%. Les gouvernements dont la proportion des dépenses est la plus basse devraient l'augmenter jusqu'à au moins 4,3% de leur PIB – ce qui est la médiane régionale.

La proportion du PIB allant à l'éducation devrait s'élever à 13% du PIB

Les instruments budgétaires ne sont pas les seuls moyens dont dispose un gouvernement pour augmenter les taux de scolarisation. On a vu des progrès dans ce domaine dans tous les pays qui ont pris des mesures directes – en abolissant, par exemple, les frais scolaires. Quand le Kenya a supprimé les frais de scolarité dans l'école primaire en 2003, environ 1,3 million enfants ont pu s'inscrire pour la première fois. En Tanzanie, le taux de scolarisation des filles a augmenté de 58% en 1999-2000 à 85% en 2004, et en Zambie de 65% à 80%. Des pays comme les Seychelles, l'Ouganda, l'Algérie et la Tunisie sont arrivés à obtenir près de 100% de taux de scolarisation. Le Malawi a obtenu un taux de scolarisation de 98% pour les filles et de 93% pour les garçons en 2004. Ceci n'est pas pour dire que ces pays n'ont pas d'autres problèmes: certains pays dont le taux de scolarisation est très élevé ont aussi parfois des taux de décrochage les plus élevés. Trois élèves du primaire sur quatre en Ouganda et au Tchad quittent l'école, amenant le pourcentage d'élèves qui restent dans l'enseignement primaire jusqu'au bout à 25 et 26% respectivement. Au Bénin, à Madagascar, au Malawi, en Mauritanie, au Mozambique et au Rwanda, chaque deuxième enfant qui commence l'école primaire la quitte avant d'avoir terminé. La disparité entre les sexes pour l'accès à l'éducation est aussi évidente dans la plupart des pays.

Les gouvernements se focalisent souvent sur le niveau primaire plutôt que sur le secondaire. Une large proportion de jeunes, et particulièrement de filles est par conséquent incapable de poursuivre leurs études secondaires. Le taux brut de scolarisation se situe en dessous de 20% dans 11 des 49 pays pour lesquels nous avons obtenu des données et sous les 50% dans 39 pays. Le Burkina Faso, le Burundi, le Tchad, Madagascar, le Mozambique, le Niger, le Rwanda et la Tanzanie se classent parmi ceux qui ont le niveau le plus bas de taux de scolarisation pour le niveau secondaire. La qualité de l'éducation est elle aussi lamentable dans la plupart des pays africains - ce qui augmente le problème du décrochage - à cause des frais élevés de renoncement et de la difficulté à utiliser plus tard les compétences acquises.

Pour conclure, ce rapport nous a montré que, s'il reste de nombreux défis, ceux-ci ne sont pas insurmontables. Des actions sont possibles et avec succès. Plusieurs pays africains ont fait des progrès significatifs qui ont été fait possible par la poursuite des politiques budgétaires orientées vers les pauvres et les enfants.

Les gouvernements doivent se demander: Avons-nous fait assez pour servir les besoins de nos enfants et de nos jeunes – qui constituent environ 50% de la population? Donnons-nous une part suffisante de notre budget au bénéfice de nos enfants, même si cette part n'est pas nécessairement liée à leur nombre et à une proportion relative? Ceci sont des questions fondamentales de politique publique, et avec les réponses, on peut mesurer jusqu'à quel point les gouvernements s'engagent envers leurs enfants.

Il faudrait aussi faire remarquer que l'efficacité dans l'utilisation des ressources importe fort pour obtenir des changements positifs pour les enfants. Il y a par exemple des pays qui se classent bien pour leur engagement budgétaire, mais qui se classent mal dans la réalisations des résultats en faveur des enfants; il y a aussi, d'un autre côté, des pays qui se classent mal dans leur engagement budgétaire mais bien dans la réalisations des résultats en faveur des enfants. Tout ceci confirme le fait que d'allouer plus de ressources à l'éducation ou à la santé ne va pas automatiquement améliorer la situation des enfants: toute allocation doit être accompagnée d'une compétence dans l'utilisation de ces ressources et par le choix approprié des enfants dans le besoin et de leurs familles.

L'efficace utilisation des ressources et des objectifs adaptés sont tous les deux utiles

La protection légale des enfants

Les outils politiques et légaux créent le lien crucial entre les droits et les devoirs et sont une clef qui permet d'assurer le bien-être des enfants. On a vu des progrès considérables en Afrique dans l'adoption d'instruments légaux de protection des enfants. De nombreux pays ont harmonisé leurs lois nationales avec la loi internationale et avec la Charte africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, ou ils sont en voie de le faire. Des pays comme Maurice, le Nigeria, la Tunisie, la Mauritanie, la Guinée équatoriale et Djibouti, par exemple, ont établi des âges minimum appropriés dans leurs systèmes légaux compatibles avec les âges recommandés internationalement et ont des systèmes légaux qui considèrent les garçons et les filles comme égaux, sans discrimination. D'autres nations toutefois, comme la Gambie, la Guinée-Bissau, l'Égypte, São Tomé et Príncipe et les Seychelles, n'ont pas encore réglé le problème des âges minimum discriminatoires entre les garçons et les filles en ce qui concerne le mariage.

L'âge minimum de la responsabilité criminelle est une autre question importante à régler. Environ deux tiers des pays africains n'ont pas établi d'âge minimum qui serait égal ou supérieur à celui qui est recommandé internationalement et qui est de 12 ans. Et huit pays africains ont établi un âge minimum de la responsabilité légale criminelle entre 8 et 10 ans. Pire encore, l'Égypte, la Gambie, le Lesotho, le Malawi, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Soudan, le Swaziland, et le Zimbabwe ont établi l'âge minimum de la responsabilité criminelle à 7 ans.

Dans plus d'un quart des pays africains, les pratiques traditionnelles nocives ne sont pas légalement interdites, créant par là un climat favorable pour leur prévalence et pratique élevées. Les châtiments corporels ne sont pas interdits dans plus de la moitié des pays africains, ni dans les écoles ni dans les systèmes pénaux. Les lois nationales, dans un tiers des pays étudiés, n'offrent pas de protection contre le trafic des enfants. Ce qui n'est clairement pas un environnement légal favorable au bien-être de l'enfant.

Il y a donc encore un long chemin à faire à peu près partout en Afrique pour instaurer une législation appropriée et pour établir un cadre institutionnel avec la capacité de renforcer effectivement et de mettre en place des mesures qui assureront le bien-être de l'enfant. Deux mesures spécifiques devraient être prises en ce qui concerne la protection légale des enfants.

En premier lieu, les pays devraient viser à faire une revue systématique et complète de leur législation nationale; ils devraient identifier les lacunes et les améliorations à apporter, à la fois pour s'assurer qu'ils sont en harmonie avec les standards internationaux et pour faciliter et accélérer une protection légale effective; et ils devraient combler les lacunes et effectuer ces changements.

Les pays devraient harmoniser et renforcer la législation nationale

Ils devraient deuxièmement veiller à renforcer la mise en place et le suivi d'organismes gouvernementaux chargés de leur application. L'existence de tels organismes est nécessaire pour l'élaboration efficace et la mise en place de politiques et de lois, mais c'est un des domaines où la plupart des gouvernements africains ont échoué.

De très nombreux pays en Afrique - pas moins de 20 - ont établi des commissions nationales et des institutions s'occupant des droits humains. Plus de 10 pays africains ont en outre des constitutions qui prévoient des ombudsmen ou des protecteurs publics, et 45 pays ont un système judiciaire indépendant d'après leurs constitutions, ce qui est impressionnant (Sloth-Nielsen 2007b). Ces institutions constituent un des indicateurs de bonne pratique. Mais il est notoirement connu, malgré cela, que le niveau de leurs succès est limité. De tels organismes sont généralement faibles sur le plan politique et n'ont que de maigres ressources. Ils méritent d'être renforcés politiquement, techniquement et financièrement: ils sont essentiels pour une élaboration effective de la politique et pour s'assurer que les droits des enfants sont pris à coeur dans l'agenda public et réellement appliqués à la fois légalement et dans la pratique.

Encadré 6.1 Dix choses que la loi devrait dire et faire

Revisitant les lois nationales en fonction des lois internationales, voilà dix choses que la loi devrait au minimum dire et faire:

1. Adopter la définition standard d'un enfant qui est celle d'une personne de moins de dix-huit ans
2. S'assurer que l'accès pour tous aux services de soins de base est une partie intégrante de la loi et est progressivement réalisé
3. S'assurer que l'accès pour tous à l'enseignement primaire, gratuit et obligatoire est une partie intégrante de la loi et que l'accès et l'achèvement du secondaire soit progressivement mis à la disposition
4. Abroger toute loi de discrimination, spécialement celles qui se basent sur des motifs d'origine, de sexe, d'handicap, de religion, d'ethnies ou encore d'autres
5. Elever l'âge minimum de la responsabilité criminelle à un minimum de 12 ans
6. Interdire les châtiments corporels à la maison, à l'école et dans toute autre institution
7. Interdire les pratiques traditionnelles nocives telles que l'excision ou le mariage précoce
8. Développer des dispositions légales pour la protection des orphelins et des enfants vulnérables
9. S'assurer que l'administration judiciaire pour enfants veille à ses meilleurs intérêts
10. Exprimer clairement les méthodes de mise à exécution et de respect de la loi

6.3 Actions prioritaires

L'expérience des gouvernements bienveillants envers l'enfant nous l'a montré que les outils les plus importants pour agir efficacement sur l'amélioration du bien-être de l'enfant sont une politique budgétaire qui donne la priorité aux enfants, et l'adoption de lois et de politiques efficaces ainsi que leur mise en application. Pour être plus précis, les pays dont les scores étaient bas devraient prioritairement entreprendre les actions suivantes:

En premier lieu le meilleur moyen de lutter contre les décès d'enfants est d'améliorer et de rendre plus accessibles les services de soins primaires, l'alimentation, l'eau potable et les installations sanitaires, et donc, pour se faire, d'augmenter le budget alloué à la santé publique. Nous proposons donc que ces pays augmentent progressivement les budgets qu'ils destinent à la santé jusqu'à 20%, ce que certains pays – le Libéria et le Malawi, par exemple – ont déjà réussi à faire. Certains gouvernements doivent d'urgence réduire substantiellement leurs dépenses dans le domaine militaire de manière à libérer les ressources nécessaires pour arriver à ce niveau d'investissement dans les soins de santé.

En deuxième lieu, l'éducation: un rapide développement du système éducatif est évidemment nécessaire, non seulement pour les enfants eux-mêmes, mais parce qu'il est une condition du succès et de la prospérité économique de l'Afrique et d'ailleurs de sa participation effective à l'économie mondiale. La conclusion politique qui ressort de ce rapport est que les pays décidés à améliorer l'éducation devraient chercher à élever la proportion de leur PIB dans ce domaine au moins jusqu'à 13%, comme l'ont déjà fait quelques gouvernements bienveillants envers les enfants. Il faudrait aussi améliorer la qualité de l'enseignement dans la région avec des actions appropriées.

En troisième lieu, la population croissante d'orphelins (dont la cause est en grande partie la pandémie du Sida) est une raison sérieuse de s'inquiéter. La meilleure forme de protection pour les enfants est d'avoir leurs parents autour d'eux aussi longtemps que possible. Étant donné l'impact limité des méthodes préventives et le fait qu'elles ne servent à rien pour les parents déjà infectés, les gouvernements devraient faire le maximum d'efforts pour rendre les médicaments antirétroviraux aussi facilement accessibles que possible et il faudrait en même temps concevoir des mesures qui améliorent la protection légale et sociale de ceux qui sont déjà orphelins – ou le deviendront – pour quelque cause que ce soit.

Quatrièmement, la tolérance devrait être zéro devant la violence, spécialement celle qui touche les enfants, et des actions concrètes devraient être prises contre la violence. Il faudrait commencer par adopter une législation qui: (i) interdit les châtiments corporels à la maison et à l'école; (ii) interdit le mariage précoce; et (iii) interdit et criminalise l'excision. En outre, les gouvernements devraient mettre en place des programmes d'éducation publique qui encouragent le respect des droits et de la dignité de tous les enfants qu'ils soient filles ou garçons.

Cinquièmement, des lois. Les lois sont les briques et le mortier de tous les efforts pour obtenir que les droits des enfants soient respectés. Les pays devraient renforcer leur capacité légale pour lutter contre l'abus, la violence et l'exploitation des enfants, et pour assurer le respect des droits et du bien-être des enfants. Ceci demande l'harmonisation des lois nationales avec la Convention sur les Droits de l'Enfant et avec la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant. Il faudrait une attention spéciale pour aborder les défauts courants de beaucoup de lois nationales, particulièrement à travers l'adoption d'une définition standard de ce qu'est un enfant, en révisant les âges du mariage et du consentement à l'acte sexuel, en éliminant toute discrimination entre les garçons et les filles, en élevant l'âge minimum de la responsabilité criminelle, en interdisant les châtiments corporels et en réformant le système administratif judiciaire pour qu'il devienne en faveur des meilleurs intérêts des enfants.

Sixièmement, les gouvernements devraient veiller aux besoins des enfants handicapés, grâce à des politiques et des programmes d'inclusion socio-économiques et légaux, étant donné les besoins considérables mais cachés de ces enfants. Les gouvernements devraient essayer de creuser le problème des enfants handicapés et la façon de les aider, en rendant en outre ce problème visible, et ensuite en mettant en place des politiques et des programmes qui facilitent la pleine participation de ces enfants dans la société, à l'école et plus tard quand ils seront adultes, dans monde du travail.

Finalement, soutien et pression politique. L'Union Africaine (AU) apparaît comme un acteur majeur de la transformation du continent. L'effort qu'elle a fait pour résoudre des conflits et amener une transformation politique et économique à travers le continent est payant puisque la paix revient petit à petit dans de nombreux pays africains, que des structures autoritaires donnent place à plus de régimes pluralistes, et qu'une croissance économique stable devient la norme de nombreux pays du continent. L'Union Africaine est bien placée pour devenir un agent d'autonomie des citoyens et de transformation politique et économique, grâce à ses différents organismes, comme le NEPAD, le Parlement Pan-Africain, la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et d'autres organismes encore. Elle bénéficie de la légitimité politique exigée pour s'assurer que les états respectent et protègent des droits des enfants, et qu'ils pourvoient à leurs besoins comme il est stipulé dans la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant, et encore d'autres documents africains concernant les droits. L'Union Africaine a le devoir d'utiliser son influence pour rendre les états responsables de leurs citoyens, étant donné la réputation morale et politique qui la dirige.

L'Afrique a aussi besoin, en plus de ces mesures, d'une société civile dynamique qui s'engage d'une manière constructive à côté des états et les tient pour responsables de leurs comportements et de leurs actions. Le Mouvement pan-Africain en faveur des Enfants, qui a été lancé le 11 mai à Addis Ababa, en Ethiopie (voir annexe 4), pourrait par exemple être une initiative capable de mettre la pression sur les états pour qu'ils remplissent leurs obligations vis-à-vis des enfants. De telles initiatives pourraient aussi supporter et renforcer les efforts de l'Union Africaine et de ses différents organismes pour mettre la pression de façon à ce que les états remplissent leurs obligations, particulièrement en ce qui concerne les enfants.

Encadré 6.2 Six problèmes majeurs dont il faut s'occuper et les étapes à suivre

Les problèmes majeurs auxquels beaucoup de pays africains sont confrontés sont:

- Trop d'enfants mourant de maladies qu'on aurait pu éviter
- Un grand nombre d'enfants privés de scolarité, spécialement les filles
- L'existence d'un nombre croissant et énorme d'orphelins, et le problème nouveau d'enfants chefs de famille
- Le phénomène non reconnu mais omniprésent de la violence contre les enfants
- Un très large mais cachés- population d'enfants handicapés
- La protection inadéquate des enfants, découlant en partie de l'incompatibilité entre les lois nationales et les standards internationaux.

Etapes que les pays doivent suivre:

- Combattre les décès d'enfants en développant les accès aux services de santé, grâce à l'accroissement du budget alloué à la santé publique d'au moins 20% du total des dépenses gouvernementales
- Elever la proportion du PIB destinée au domaine de l'éducation jusqu'au moins 13% comme cela a déjà été fait sur le continent par certains gouvernements bienveillants envers les enfants
- Attaquer le problème des orphelins en faisant des efforts maximum pour rendre les médicaments antirétroviraux disponibles
- Instituer une politique de zéro tolérance contre la violence faite aux enfants en faisant passer des lois qui interdisent les châtiments corporels et criminalisent le mariage précoce et l'excision
- Protéger les enfants vulnérables, spécialement ceux qui sont handicapés, avec des programmes et des politiques d'inclusion légaux et socio-économiques
- Harmoniser les lois nationales avec la loi internationale, et renforcer sa mise en application.