



**Consortium pour la Recherche
Economique et sociale**

SÉRIE DE DOCUMENTS DE RECHERCHE

**La situation des enfants au Sénégal :
pauvreté, vulnérabilités et réponses politiques**

Gaye Daffé

2014 / 73

Consortium pour la Recherche Economique et Sociale
Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji
Lot 1 et 2 - Pyrotechnique - Dakar, Sénégal
CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina
Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58
Email : cres_ucad@yahoo.fr / cres@cres-sn.org
Information : contact@cres-sn.org / Site Web : www.cres-sn.org

La situation des enfants au Sénégal : pauvreté, vulnérabilités et réponses politiques¹

Gaye Daffé²

Octobre 2015

Résumé analytique

Dans ce papier, nous analysons la manière dont les politiques budgétaires et de protection sociale mises en oeuvre au Sénégal répondent à la vulnérabilité et à la pauvreté des enfants. Les données disponibles sur la situation matérielle de ces derniers fournissent la preuve évidente qu'un grand nombre d'entre eux sont privés de leurs droits à l'éducation, à la santé et à la protection sociale et que ces privations les rendent particulièrement vulnérables aux chocs et aux aléas de la vie. Vécus dans l'enfance, ces handicaps ont en effet des répercussions sur les capacités des personnes affectées à faire face aux événements négatifs dans le futur. L'analyse montre que les privations dont souffrent beaucoup d'enfants, et qui sont souvent associées à la pauvreté des parents, résultent en partie de leur faible prise en compte par les politiques économiques et sociales. Le principal enseignement qui se dégage de ce document est que si le Sénégal a, depuis 2001, fait des progrès indéniables dans la lutte contre la pauvreté, pour faire reculer la mortalité infantile, pour combattre les effets de la malnutrition, pour élargir l'accès à l'éducation, des efforts doivent être faits pour mieux orienter et cibler les ressources vers les groupes d'enfants les plus vulnérables. Le gouvernement est encore loin de respecter les engagements pris à l'occasion de la Déclaration d'Abuja de 2000 et qui appelait les Etats africains à consacrer 20 pour cent de leurs budgets nationaux à l'éducation et 15 pour cent à la santé. Divers Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ne seront pas non plus satisfaits et devront être reportés.

1 Ce document reprend et synthétise deux études réalisées pour le compte de l'Unicef- Sénégal, l'une faite par l'auteur et intitulée : " Budgétisation et planification des besoins des enfants", Note de synthèse. UNICEF - CRES, août 2010; l'autre, par G Daffé, F Cissé et M. Diène et intitulée "Evaluation des impacts des crises et des réponses politiques mises en oeuvre au Sénégal : Situation des enfants et simulations de politiques de protection sociale", Note de synthèse. UNICEF - CRES, novembre 2011. L'auteur tient à remercier l'UNICEF pour son soutien à la recherche au Sénégal.

2 Chef du Département Mondialisation Intégration régionale et Développement Local du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES) Email : gdaffé@cres-sn.org.

Introduction

L'examen de la situation matérielle des enfants des pays africains montre que les privations dont souffre la grande majorité d'entre eux résultent de leur faible prise en compte par les politiques économiques et sociales. Les données disponibles relatives à la pauvreté infantile en particulier fournissent une preuve évidente de l'impact discriminatoire dû au fait qu'un grand nombre d'enfants sont privés de leurs droits à l'éducation à la santé et à la protection sociale. Cette situation les rend particulièrement vulnérables aux effets cumulatifs de la pauvreté des parents, de la non scolarisation, et des maladies. Ces effets vécus dans l'enfance ont de sérieuses répercussions sur les capacités futures des enfants à s'en sortir. Il y a donc de puissants arguments pour que l'on s'attaque en priorité à la vulnérabilité, à la pauvreté, à la mendicité et au travail précoce des enfants.

Divers aspects liés aux conditions de vie des enfants ont fait l'objet d'enquêtes et de recherches approfondies. Les résultats de ces études ont montré que si les enfants partagent les mêmes difficultés que beaucoup d'autres groupes vulnérables, ils ont néanmoins des problèmes spécifiques dus à leur vulnérabilité intrinsèque et à leur situation de dépendance quasi-complète au plan à la fois économique, alimentaire et sanitaire.

C'est pour toutes ces raisons que la Déclaration du Sommet de l'Union Africaine d'Abuja de 2000 avait engagé les Etats africains s'étaient engagés à consacrer 20 pour cent de leurs budgets nationaux à l'éducation et 15 pour cent à la santé. Ces engagements visaient à mieux orienter les ressources publiques vers les services sociaux en général, ceux liés au développement de l'enfance en particulier. Ils étaient en conformité avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) définis au Sommet des Nations-Unies de la même année et qui ont marqué l'engagement international d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim³.

Dans ce document, nous analysons la manière dont le Sénégal répond, pour sa part, à la vulnérabilité et à la pauvreté des enfants à travers ses politiques budgétaires et de protection sociale notamment. En attirant l'attention sur la pauvreté et les privations dont souffrent les enfants, l'analyse vise à mettre en évidence les efforts qui sont faits et qui restent à faire pour

³ Rappelons que sur les huit OMD, six concernent plus ou moins directement les enfants et les femmes (Waddington, 2004). Ces derniers sont définis comme suit: 1) éradiquer l'extrême pauvreté et la faim ; 2) assurer l'éducation primaire pour tous ; 3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes en vue notamment de l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et le secondaire ; 4) réduire la mortalité infantile ; 5) améliorer la mortalité maternelle ; 6) combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.

atteindre les objectifs auxquels le Sénégal a souscrit. Elle renseigne en filigrane sur la manière dont les politiques publiques en général et les politiques budgétaires et de protection sociale en particulier pourraient servir à réduire la vulnérabilité des enfants en fournissant de meilleurs services et une meilleure protection pour eux et leurs familles. Après avoir défini le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit l'analyse, nous examinerons successivement la situation de pauvreté et de vulnérabilité des enfants et les réponses politiques que le Sénégal y apporte.

I. Cadre conceptuel

Pendant longtemps, les économistes et les gouvernements ont laissé croire que la croissance économique suffisait en soi à promouvoir le bien-être de toutes les catégories de population. La croissance est, en particulier, censée favoriser la santé et l'éducation des enfants qui, en élevant la productivité du travail, devraient à leur tour générer davantage de croissance et un revenu par tête plus élevé. Cependant, il est prouvé que la richesse d'un pays n'est pas une garantie contre les nombreux risques auxquels les enfants sont exposés du fait de leur vulnérabilité intrinsèque. De nombreuses raisons expliquent que la croissance ne puisse pas suffire à accroître le bien-être des personnes vulnérables (Waddington, 2004). En effet, la mesure dans laquelle celle-ci conduit à la réduction de la pauvreté dépend très largement du niveau des inégalités dans le pays et des politiques de redistribution mises en place pour ce faire. En outre, le fait que les enfants soient restés longtemps "invisibles" dans l'analyse économique a fait que les politiques publiques ignorent très souvent leurs besoins et leurs intérêts.

1.1. Les enfants dans l'analyse économique

Comme catégorie démographique ayant des préférences et des comportements propres, les enfants restent largement méconnus de l'analyse économique (Boyden and Levinson, 2000). Souvent présentés comme des individus invisibles (modèle unitaire de l'économie familiale) ou passifs (théorie du capital humain) ou encore, comme une catégorie marginale d'un groupe plus vaste (modèles coopératifs et non coopératifs), les enfants sont considérés au mieux comme étrangers aux acteurs économiques dont on analyse les comportements.

L'approche unitaire, par exemple, suppose l'existence d'une fonction de bien-être uniforme pour le ménage reflétant les préférences de l'ensemble de ses membres (Boyden and Levinson, 2000). Dans la mesure où le ménage est dirigé par un "dictateur bienveillant", les implications en termes de prise en compte de l'intérêt des enfants sont cruciales. En effet, étant donné que les préférences des parents et celles des enfants ne coïncident pas toujours, il

est probable que les intérêts de ces derniers ne soient pas pris en compte dans le processus de prise de décision. Il existe au moins deux types d'exclusion des besoins des enfants de ce processus : une faible allocation du budget familial à des dépenses quasi-exclusivement consacrées aux enfants (par exemple, les dépenses d'éducation et de formation) ; et l'exclusion subie par les enfants du fait de caractéristiques spécifiques comme leur âge.

Quant à la théorie du capital humain, qui s'est développée à la fin des années 1950, elle ne considère pas les enfants comme des agents autonomes pouvant influencer sur les revenus présents. Même si cette approche reconnaît l'importance des rendements de l'investissement éducatif, les enfants ne sont perçus au mieux que comme de futurs bénéficiaires du capital humain qu'ils acquièrent à travers l'école. L'éducation apparaît alors comme un moyen d'accéder à un emploi et au bien-être futurs et le rôle des enfants est d'en être les principaux vecteurs.

Les insuffisances du modèle unitaire et de la théorie du capital humain quant à la prise en compte des besoins spécifiques des enfants ont conduit d'autres économistes à proposer des modèles collectifs. Qu'ils soient coopératifs ou non coopératifs, ces modèles conçoivent le ménage comme une petite entreprise composée d'individus mus à la fois par l'altruisme et les intérêts personnels (Chiappori et al., 1993). Fondées sur le marchandage, ces approches se sont cependant plus intéressées aux négociations entre hommes et femmes au sein des ménages qu'aux relations entre parents et enfants. Or un examen plus attentif de ces dernières peut améliorer considérablement les connaissances non seulement sur la situation réelle des enfants dans le ménage, mais aussi sur le temps qu'ils passent dans des activités comme l'éducation, le travail et les loisirs. Ces connaissances ne sont pas utiles uniquement pour la prise en compte des intérêts des enfants, elles sont aussi nécessaires pour comprendre précisément l'impact des politiques sur ces derniers. En définitive, comme l'a souligné Micklewright (2000), dans la mesure où la politique économique vise à améliorer les conditions de vie des populations, la plupart des données de base sur les enfants concernés - les données démographiques notamment - peuvent être utilisées pour tenir compte des intérêts de ces derniers dans l'analyse macroéconomique.

1.2. Les enfants dans les politiques économiques et budgétaires

La longue méconnaissance par l'analyse économique des intérêts spécifiques des enfants ne pouvait ne pas avoir de conséquences sur leur prise en compte dans les politiques publiques. Or très rares sont les politiques économiques qui soient strictement neutres vis-à-vis du bien-

être des enfants. Ces enfants sont certes reconnus comme des et, donc, comme des détenteurs de droits liés à leurs besoins. Mais rarement, les effets des décisions de politique en matière de commerce, de croissance, de fiscalité ou d'emploi sur la vie des enfants sont évalués. Leur dépendance et leur faible capacité d'influence les rendent particulièrement vulnérables à l'impact des politiques économiques, environnementales, de l'emploi, de l'immigration, des transports.

Comme l'a fait remarquer Jolly (2011), jusqu'à la fin des années 1940, seules les questions comme l'estimation des taux de rendement scolaire ou le financement des services sociaux de base (santé, éducation, etc.) sont donc restées les domaines d'investigation des économistes sur les enfants. C'est à l'Unicef en réalité qu'on doit une prise en compte progressive des intérêts de ces derniers dans les politiques économiques. L'institution s'était alors convaincue que les enfants ne pouvaient recevoir les priorités qu'ils méritaient tant que leurs besoins ne seraient pas pleinement intégrés dans les plans et stratégies de développement.

Cette prise de conscience a connu trois grandes étapes. L'étude pionnière de Singer (1947) sur la place de l'enfant dans le développement économique a mis en évidence le lien entre la faible productivité du travail dans les pays en développement et la malnutrition des jeunes enfants. Singer a aussi montré que pour avoir le maximum de rendement, l'éducation de l'enfant doit s'accompagner de mesures visant à améliorer la santé et le bien-être de la mère.

En collaboration avec un certain nombre d'économistes du développement, l'Unicef a par la suite mis l'accent sur les questions allant au-delà de la simple approche humanitaire des enfants (Jolly, 2011). La question posée était de savoir comment les besoins des enfants et des jeunes peuvent être intégrés dans les objectifs de développement à moyen terme? Etant donné que la réalisation de ces objectifs dépend largement des populations jeunes du moment, comment préparer cette génération à faire face aux actions requises?⁴.

Troisième et dernière phase : la crise de la dette de la fin des années 1970 et l'avènement des programmes d'ajustement structurel ont conduit les mêmes économistes de l'Unicef à mettre davantage l'accent sur les besoins spécifiques immédiats des enfants et sur les actions correspondantes. Cette inflexion a notamment abouti à la publication de deux ouvrages sur "l'ajustement à visage humain" (Cornia, Jolly, et Stewart, 1987; Cornia, Jolly, et

4 Selon Jolly (2011), c'est en formulant justement ces questions que le statut de l'Unicef est passé de celui d'agence à vocation humanitaire à celui d'institution de développement s'intéressant à tous les aspects de la vie des enfants.

Stewart, 1988). L'organisation du Sommet mondial sur l'enfance en 1990, suivie de l'adoption du concept du 20/20⁵ en 1992 et des Objectifs pour le millénaire du développement (OMD) en 2000, engagea définitivement les pays à accorder la priorité aux besoins des enfants dans l'allocation des ressources publiques suivant le même principe qui prévaut pour le budget familial (Jolly, 2011).

C'est à travers essentiellement les choix budgétaires effectués par les gouvernements que les enfants sont affectés par les politiques économiques. Principal instrument de mise en application des choix de dépenses publiques, le budget se présente comme un document qui, une fois adopté, autorise le gouvernement à collecter des ressources, à contracter des dettes et à engager des dépenses pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs. Ex ante, le budget indique les actions que le gouvernement envisage d'entreprendre pendant une période donnée ainsi que les sources à partir desquelles il compte les financer. Ex post, il présente les dépenses que le gouvernement a effectivement réalisées ainsi que la provenance et la forme des ressources qui ont été mobilisées. En ce sens, la mesure dans laquelle les intérêts des enfants sont pris en compte dans le budget donne une indication précieuse de l'ordre de priorité accordé à l'éducation, à la santé et au développement physique des enfants.

Cependant l'expérience a montré qu'en plus des mesures budgétaires et fiscales en faveur des enfants issus de familles modestes, ces derniers ont besoin de politiques publiques qui améliorent directement leur bien-être par : i) le renforcement de leurs actifs humains et physiques qui permettent de briser le cercle infernal de la pauvreté ; ii) la mise en place des programmes de sécurité sociale qui protègent les enfants contre les effets adverses des réformes économiques tout en préservant les familles de tomber dans la pauvreté (Waddington, 2004).

II. Pauvreté et vulnérabilité des enfants au Sénégal

Comme de nombreuses études l'ont souligné, la pauvreté des enfants est certes monétaire, mais, plus que chez n'importe quel autre groupe, elle est surtout multidimensionnelle. Ces multiples dimensions s'expriment à travers les privations plus ou moins sévères dont souffrent un grand nombre d'entre eux dans des domaines comme le logement, l'éducation, la santé, la nutrition, le loisir, etc. L'Unicef et la Cellule de suivi des programmes de lutte contre la

5 Ce concept signifie que les ressources additionnelles nécessaires pour assurer les services de base pour tous (soins de santé primaire, éducation primaire, santé reproductive et planning familial) pourraient être trouvées si chaque pays consacre 20 pour cent de ses ressources publiques intérieures à ces services et chaque donateur, 20 cent de son aide à ces mêmes besoins.

pauvreté (CSPLP) du ministère de l'Economie et des Finances (Sénégal et Unicef 2009) ont, en 2009, dressé un diagnostic de la pauvreté et des privations qui affectent les enfants au Sénégal à partir des statistiques et des données d'enquête disponibles⁶. Les Enquêtes démographiques et de santé (EDS) successives ont en particulier collecté des informations relatives à la santé, à l'éducation, au travail des enfants, etc. Cette section résume les principaux résultats de ces études en les complétant sur certains aspects.

2.1. La pauvreté monétaire des enfants

Un enfant est pauvre en termes monétaires s'il vit dans un ménage dont la consommation par équivalent adulte est au-dessous du seuil de pauvreté monétaire. L'Enquête de suivi de la pauvreté (ESPS) de 2005 a permis d'estimer à près de 3 millions le nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des ménages pauvres, avec une incidence de pauvreté de 53,7 pour cent. Comme le montre le tableau 1, ce taux est supérieur de trois points à celui de la moyenne de la population sénégalaise (50,6 pour cent). De manière générale, les taux de pauvreté les plus élevés sont observés parmi les enfants vivant dans des ménages ruraux et dans ceux dont les chefs n'ont aucun niveau d'instruction. La forte incidence de la pauvreté chez les enfants dont les parents n'ont aucun niveau d'instruction s'explique par les taux de chômage et de sous-emploi plus élevés qu'on observe généralement chez ces derniers.

Le taux de pauvreté des enfants est aussi fonction de la taille des ménages. Le tableau 1 montre qu'il est deux fois et demie plus élevé chez les enfants vivant dans les ménages de sept membres et plus que chez ceux vivant dans des ménages de moins de trois personnes. D'un autre côté, on note que l'incidence de la pauvreté est deux fois moins forte parmi les enfants de ménages dont les chefs sont de sexe féminin que pour les enfants de ménages dont les chefs sont des hommes. Il apparaît enfin que les enfants âgés de 5 à 9 ans sont plus durement touchés par la pauvreté que tous les autres groupes d'âges.

Tableau 1: Incidence de la pauvreté chez les enfants

	Caractéristiques de l'enfant ou du ménage	Taux de pauvreté (en %)
Sénégal (population)	Ensemble	50,6
	Zone urbaine	35,1
	Zone rurale	61,9
Enfants de moins de 18 ans	Ensemble	53,7
	Zone urbaine	8,6

6 Les données utilisées dans l'étude en question proviennent essentiellement de l'Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal de 2005-2006 (ESPS-I) et de l'Enquête Démographique et de Santé de 2005 (EDS -IV).

	Zone rurale	82,0
Age de l'enfant	Moins de 5 ans	53,5
	5 - 9 ans	55,2
	10 - 14 ans	53,8
	15 - 17 ans	51,0
Sexe du chef de ménage	Homme	59,6
	Femme	29,7
Niveau d'instruction du chef de ménage	Sans instruction	63,1
	Primaire	35,1
	Secondaire et plus	10,2
Taille du ménage	Moins de 3 membres	23,7
	3-4 membres	37,2
	5-6 membres	52,6
	7 membres et plus	54,6

Source: Sénégal et Unicef (2009).

2. 2. Ampleur et sévérité des privations subies par les enfants

Alors que l'approche monétaire de la pauvreté tend à faire de celle-ci un attribut du milieu dans lequel les enfants vivent, la notion de privation permet au contraire de tenir compte de la situation réelle dans laquelle ces derniers se trouvent. Autrement dit, même si la pauvreté monétaire affecte de la même manière tous les membres des ménages, il apparaît que ce sont les enfants qui souffrent le plus des privations dont ce type de pauvreté s'accompagne. La faiblesse du revenu du ménage contribue en effet à exacerber les inégalités économiques et sociales dont les enfants sont les premières victimes. En ce sens, la notion de privation s'entend comme une situation de non satisfaction des besoins relatifs notamment à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, au logement, du fait de la plus grande vulnérabilité causée par l'âge et la dépendance des enfants, et parce que les occasions perdues dans l'enfance sont souvent difficiles à rattraper dans la vie (Unicef, 2007). Au Sénégal, c'est précisément dans les domaines du logement (43 pour cent des enfants), de l'éducation (39 pour cent), de l'assainissement (24 pour cent) et de la santé (21 pour cent) que les enfants souffrent des privations les plus importantes (Sénégal et Unicef 2009).

Les données issues des différentes enquêtes sur les conditions de vie et la santé des populations au Sénégal tendent à confirmer que l'incidence des privations chez les enfants baisse avec le niveau de revenu du ménage. L'incapacité des familles à faire face aux dépenses de consommation les empêche en effet de scolariser leurs enfants en même temps qu'elle les prive de l'accès aux soins de santé ou à un logement décent. On a, par exemple, observé que les enfants vivant dans les ménages appartenant au quintile le plus pauvre connaissent les taux de privation les plus élevés : la quasi-totalité d'entre eux (près de 96 pour

cent) souffrent d'au moins une privation sévère (Sénégal et Unicef 2009). Ce taux baisse à 20 pour cent chez les enfants des ménages du quintile le plus riche.

D'un autre côté, les enfants vivant dans les ménages dont le chef n'ont aucun niveau d'instruction connaissent les taux de privation sévère les plus élevés : près de sept enfants sur dix de cette catégorie sont dans cette situation. Cette proportion tombe à un enfant sur quatre dans les ménages dont les chefs ont au moins le niveau secondaire. En outre, ce sont souvent les enfants non scolarisés qui sont aussi privés de santé et vivent dans des logements surpeuplés et dépourvus de tout confort sanitaire. L'incidence des privations varie aussi selon la zone de résidence des enfants, le taux de privation sévère chez ceux vivant en zone rurale étant deux fois plus élevé (79 pour cent) que chez ceux vivant en zone urbaine (36 pour cent).

2. 3. Vulnérabilités et risques liés à la santé et à la nutrition

Comme le soutient le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant de 2011 (ACPF, 2010), l'état sanitaire et nutritionnel des enfants est l'une des composantes les plus importantes de leur bien-être. Pour un enfant, la maladie et le manque de soins conduisent à la diminution de son potentiel physique et cognitif et, donc, à la baisse de ses performances scolaires, laquelle augmente la vulnérabilité et réduit les opportunités d'emplois et de revenus futurs. Selon le même rapport, les enfants en bonne santé et nourris correctement sont moins absents et plus attentifs à l'école, ils connaissent des taux d'abandon scolaire plus faibles.

Les Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) successives réalisées au Sénégal montrent que les quinze à vingt dernières années ont enregistré des résultats encourageants en matière de santé des enfants comme en attestent les progrès réalisés dans la couverture vaccinale, la lutte contre le paludisme, la baisse de la mortalité infantile. Mais ces progrès n'empêchent pas qu'un grand nombre d'enfants continuent de souffrir de maladies et de mourir avant cinq ans, faute de prévention et de soins. Les résultats de l'EDS de 2011 montrent que le risque global de décès avant cinq ans s'élève à 72 %.

La mortalité des enfants reste évidemment très sensible au niveau de bien-être des parents. Selon le rapport sur la pauvreté des enfants (Sénégal et Unicef 2009), le taux de mortalité infanto-juvénile est multiplié par 2,5 quand on passe des ménages appartenant au quintile le plus riche (avec un taux de 75‰) à ceux du quintile le plus pauvre (199‰).

Si on la mesure par les indices comme le retard de croissance et la maigreur, la situation nutritionnelle des enfants n'a pas non plus connu d'amélioration sensible. Elle s'est même plutôt dégradée entre 2005 et 2011. Selon les résultats de l'EDS de 2011, 27 pour cent des enfants souffrent d'un retard de croissance contre 19 pour cent d'après l'EDS de 2005. La prévalence du retard de croissance est d'autant plus élevée que les ménages sont pauvres : elle est divisée par 3 quand on passe des ménages du quintile le plus pauvre (35 pour cent) à ceux du quintile le plus riche (13 pour cent). En ce qui concerne la maigreur (poids par rapport à la taille), on estime que 10 pour cent des enfants en sont atteints en 2011 contre 9 pour cent en 2005.

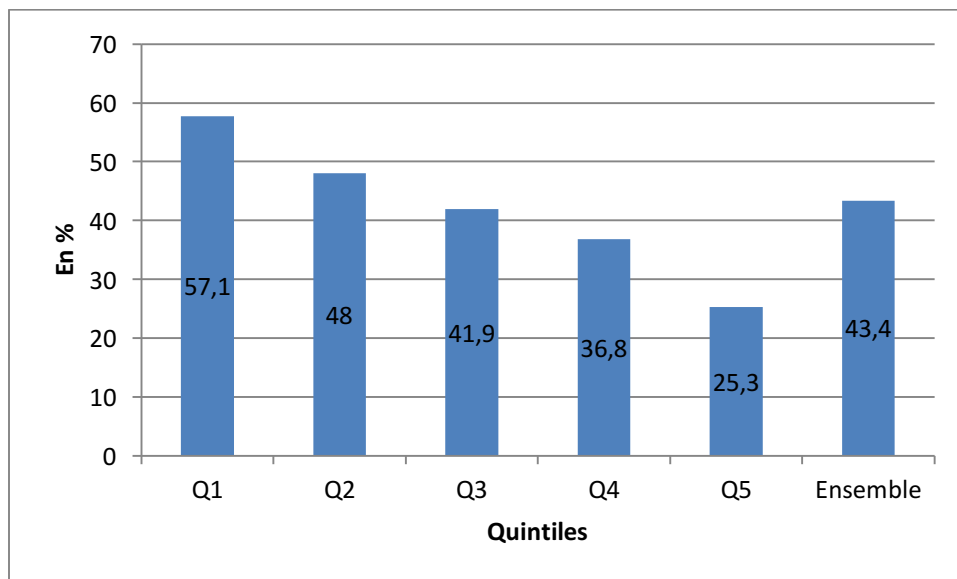
2. 4. Les privations liées à l'éducation

En les dotant des compétences nécessaires à une vie saine et au bien-être, l'éducation joue un rôle capital dans la capacité des enfants à développer leurs potentialités, à trouver des emplois et à améliorer leur revenu. En ce sens, elle permet de briser le cercle vicieux de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté chronique. C'est pourquoi, la non scolarisation est considérée comme faisant partie des premières privations dont souffrent les enfants. Priver un enfant de l'éducation c'est le priver des moyens de s'épanouir dans sa jeunesse mais aussi de la possibilité de se prendre convenablement en charge à l'âge adulte.

Le Sénégal a, à la faveur de la mise en œuvre du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) de 2000 à 2011, accompli des progrès considérables dans la scolarisation des enfants. Ces progrès se sont traduits par une forte augmentation du taux brut de scolarisation (TBS) et le rétablissement progressif de la parité filles-garçons à tous les niveaux d'enseignement. Mais ces performances n'empêchent pas qu'un grand nombre d'enfants restent toujours en dehors du système scolaire. L'EDS de 2011 a estimé à 43 pour cent la proportion d'enfants de 6-11 ans (soit plus de quatre sur dix d'entre eux) n'ayant jamais fréquenté l'école. Un tiers des enfants en âge de fréquenter le niveau moyen n'ont jamais été scolarisés.

Comme pour les autres privations, la non scolarisation des enfants est en grande partie fonction du niveau de vie des ménages. Selon le graphique 1, si la proportion d'enfants non scolarisés est deux fois moins plus élevée dans les ménages les plus pauvres (quintile 1) que dans les ménages les plus riches (quintile 5), . La non scolarisation est aussi plus marquée en milieu rural (55 pour cent) qu'en milieu urbain (24 pour cent).

Graphique 1: Pourcentage d'enfants n'ayant jamais été scolarisés par quintile



Source : Calcul de l'auteur à partir de EDS 2011

2.5. Le travail des enfants

Au sens de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le travail des enfants se définit comme l'ensemble des activités qui privent les enfants de leurs loisirs et qui nuisent à leur scolarité, à leur santé, et à leur développement physique. Il résulte de cette définition que même si certaines activités comme les travaux domestiques et familiaux sont parfois considérées comme faisant partie du processus de socialisation des enfants, il n'en reste pas moins que ceux qui y participent ont généralement moins de chance d'aller et de se maintenir à l'école; ils courent même plus de risques d'être astreints aux pires formes de travail. Selon la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989, «l'enfant a le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». Il revient donc à la société, à l'Etat et aux familles de prendre toutes les dispositions permettant d'éviter aux enfants d'être exposés aux différentes formes d'exploitation économique.

L'EDS de 2011 a collecté des informations sur le travail des enfants au Sénégal. Celles-ci portent sur la situation des enfants qui, au cours de la semaine ayant précédé l'enquête, ont soit effectué des travaux domestiques, soit travaillé dans les activités familiales, ou hors de la famille. Les résultats de l'enquête montrent, par exemple, que 72 pour cent des enfants ont effectué au moins l'un des trois types d'activités et que 6 pour cent sont engagés dans des activités extra-familiales.

L'analyse des résultats selon le milieu de résidence fait apparaître des disparités importantes en défaveur des enfants du monde rural dont trois sur quatre (76 pour cent) ont effectué un travail contre deux tiers (66 pour cent) en milieu urbain. Si l'on examine les résultats selon le niveau de bien-être des ménages, on s'aperçoit que le travail rémunéré des enfants est plus fréquent dans les ménages les plus pauvres (77 pour cent contre 59 pour cent dans les ménages les plus riches).

Ajoutons que l'Enquête Nationale sur le Travail des Enfants au Sénégal (ENTES) réalisée en 2005-2006 par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) a montré que l'entrée des enfants en activité est précoce puisqu'un enfant sur cinq âgés de 5 à 9 ans est économiquement actif. Les mêmes données indiquent qu'un enfant de 5 à 14 ans sur dix a le travail comme unique activité, tandis que deux sur dix d'entre eux conjuguent le travail et les études.

III. Réponses politiques et efforts budgétaires en faveur des enfants

Les aspects de la situation des enfants que nous venons de décrire donnent une indication de l'ampleur des privations auxquelles ces derniers sont soumis. Il faut maintenant voir dans quelle mesure les politiques publiques mises en œuvre et les choix budgétaires de ces dernières années ont permis ou permettent de tenir réellement compte des besoins des enfants. Les efforts consentis par l'Etat du Sénégal en faveur des enfants sont évalués à travers les programmes mis en œuvre dans les trois principaux secteurs que sont l'éducation, la santé-nutrition et la protection sociale. Ces domaines constituent en effet ceux dans lesquels les objectifs et les stratégies visent explicitement le bien-être des enfants.

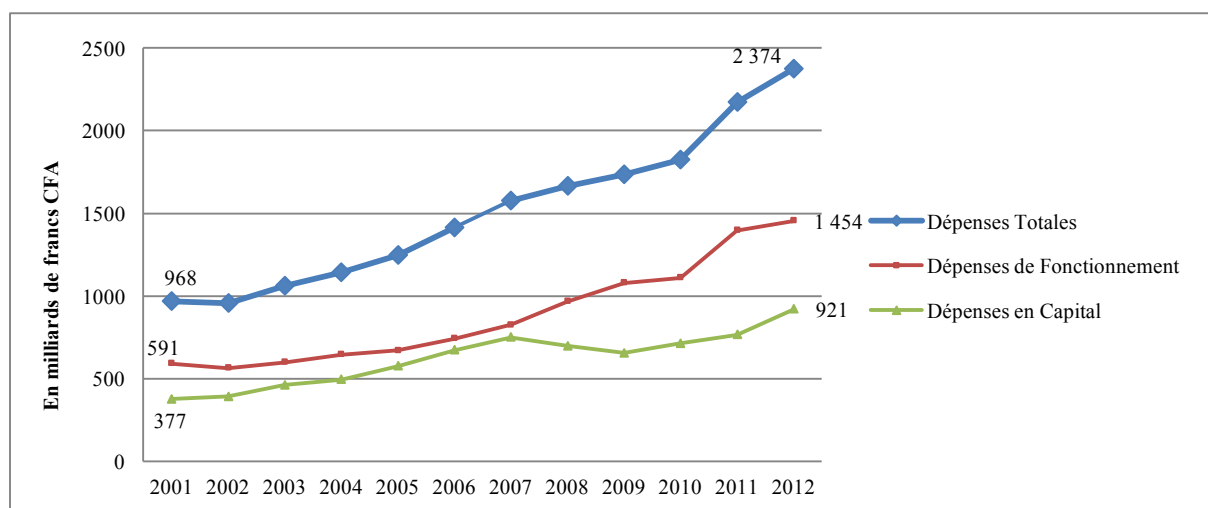
3.1. Performances budgétaires globales

Rappelons-le, le budget est l'un des principaux instruments permettant à l'Etat de mettre en œuvre ses orientations de politique économique et sociale. Il exprime, en termes chiffrés, sa capacité à mobiliser des ressources (recettes) d'un côté, et à appliquer ses choix prioritaires en matière économique et sociale (dépenses) de l'autre. Vu sous cet angle, le budget affecte doublement le bien-être des ménages et de leurs enfants : d'abord, par l'impôt qui vient en diminution de leur revenu disponible et, donc, de leur niveau de consommation ; ensuite, par les effets de redistribution occasionnés par les dépenses et les transferts effectués au profit des différents services et catégories de population. Le budget est donc censé être défini en fonction des objectifs que se fixe le gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement

(salaires, service de la dette, dépenses de fonctionnement diverses, transferts, etc.) et d'investissement (constructions, infrastructures routières, moyens de transport, etc.).

Soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat, le budget est voté chaque année sous forme de loi de finances initiale (LFI) qui est suivie d'une loi de finances rectificative (LFR) en cours d'année. Le graphique 2 retrace son évolution entre 2001 et 2012⁷. Cette évolution, qui a vu le budget général multiplié par 2,5, comporte trois phases : une forte augmentation sous la poussée surtout des dépenses en capital jusqu'en 2007, suivie d'une croissance plus lente sous l'impulsion des dépenses de fonctionnement de 2007 à 2010, et une vive progression sous l'effet de l'augmentation simultanée des deux catégories de dépenses de 2010 à 2012.

Graphique 2 : Evolution du budget général 2001-2012

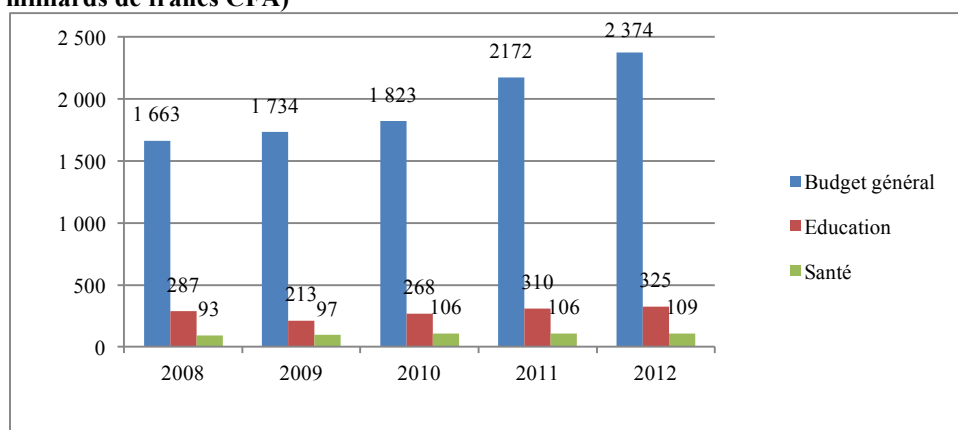


Source : Calculs de l'auteur à partir des lois de finances du Sénégal

Quant au graphique 3, il retrace l'évolution comparée du budget général et des budgets des ministères de l'Education et de la Santé de 2008 à 2012. Une constatation s'impose : sur la période, les derniers ont augmenté beaucoup moins vite que le premier. Les dépenses totales ont en effet crû trois fois plus vite (43 pour cent) que celles de l'éducation (13 pour cent) et deux fois et demie plus vite que celles de la santé (17 pour cent). On note par ailleurs que les parts des deux ministères dans les dépenses publiques sont très en-deçà des objectifs fixés par la Déclaration d'Abuja (20 pour cent et 15 pour cent). Il est difficile, dans ces conditions, de croire à l'intégration de la cause et des intérêts des enfants au nombre des priorités politiques de l'heure.

⁷ Rappelons que les dépenses de fonctionnement sont celles qui sont destinées à financer les opérations courantes, renouvelables chaque année (dépenses de personnel, service de la dette, entretien et matériel et les transferts courants), tandis que les dépenses d'investissement concernent les opérations d'acquisition d'actifs corporels (biens mobiliers et immobiliers) ou incorporels et les transferts en capital.

Graphique 3 : Evolution du budget général et des budgets des ministères de l'Education et de la Santé (en milliards de francs CFA)



Source : Calculs de l'auteur à partir des lois de finances du Sénégal

3.2. La traduction des besoins des enfants dans les politiques et les budgets sectoriels

Le budget est donc le premier instrument dont dispose un Etat pour matérialiser ses efforts visant à éduquer les enfants, à les soigner ou à les protéger contre les pires formes de travail. Mais dans sa forme actuelle, celui du Sénégal se présente encore très largement comme un budget de moyens plutôt que de résultats, au sens où sa structure ne permet pas de comprendre la manière dont les crédits votés et exécutés répondent réellement aux besoins en général, à ceux des enfants en particulier. D'où les réformes entreprises dans les années 2000 visant à appréhender la dépense à la fois dans ses contenus en investissement et en fonctionnement, et dans ses objectifs et résultats à moyen terme. Au plan de la préparation du budget, le principal progrès a été l'élaboration des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dans un certain nombre de secteurs comme ceux de l'éducation et de la santé. Prenant en compte les objectifs des programmes prioritaires en cours dans ces secteurs, le processus d'élaboration et de mise en œuvre des CDMT consiste, sur un horizon pluriannuel (triennal en général) glissant, à évaluer les besoins des secteurs, à allouer et à utiliser les ressources en fonction des objectifs et priorités. Comme instrument de programmation et de maîtrise des dépenses allant au-delà des budgets annuels, le CDMT doit couvrir toutes les dépenses quelles que soient leur nature et leur source de financement⁸.

3.2.1. Politiques et efforts budgétaires en faveur de l'éducation

La stratégie de développement du système éducatif demande trois types d'efforts : une mobilisation suffisante des ressources en volume, des arbitrages dans leur allocation intra-

⁸ En révélant les objectifs prioritaires de la politique économique, ses axes stratégiques et les moyens utilisés pour y parvenir, le CDMT assure le lien entre les objectifs stratégiques et le budget.

sectorielle, et une gestion pédagogique et administrative efficace. Mais ces arbitrages sont d'autant plus difficiles que le secteur est sous la tutelle de plusieurs ministères. La mise en œuvre du Programme décennal de l'éducation et la formation (PDEF) et l'application du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) permettent néanmoins de mieux suivre et d'évaluer les efforts budgétaires en faveur du secteur.

Les stratégies et programmes en matière d'éducation

La politique éducative est l'un des domaines dans lesquels le Sénégal a probablement produit le plus grand nombre de documents de politique et de stratégie. Outre la Constitution qui proclame le droit à l'éducation pour tous les enfants âgés de 6 ans et plus, la politique éducative actuelle du Sénégal est très largement inspirée de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (EPT) adoptée à la Conférence mondiale sur l'éducation de 1990 à Jomtien et réaffirmée lors du Forum mondial sur l'éducation de 2000 à Dakar. Ce concept d'EPT souligne la nécessité de fonder l'éducation sur les besoins réels des enfants.

L'éducation est l'un des principaux piliers des stratégies de lutte contre la pauvreté qui se sont succédé au Sénégal depuis le début des années 2000⁹. Intégré au DSRP dans sa première phase, le Programme décennal de l'éducation et la formation (PDEF) a, pendant plus de dix ans, mis en œuvre les orientations et les actions de l'Etat en matière d'éducation. Ce dernier reposait sur les options suivantes : (i) l'universalisation de l'achèvement du cycle élémentaire et l'amélioration de l'accès dans les autres cycles ; (ii) la création des conditions d'une éducation de qualité à tous les niveaux de formation ; (iii) l'élimination des disparités entre sexes, groupes socio-économiques, zones urbaines et rurales et la prise en compte des besoins des enfants handicapés. La mise en œuvre du PDEF s'est accompagnée de l'adoption d'instruments budgétaires et de planification, tel que le CDMT, jugés plus conformes à une gestion orientée vers les résultats.

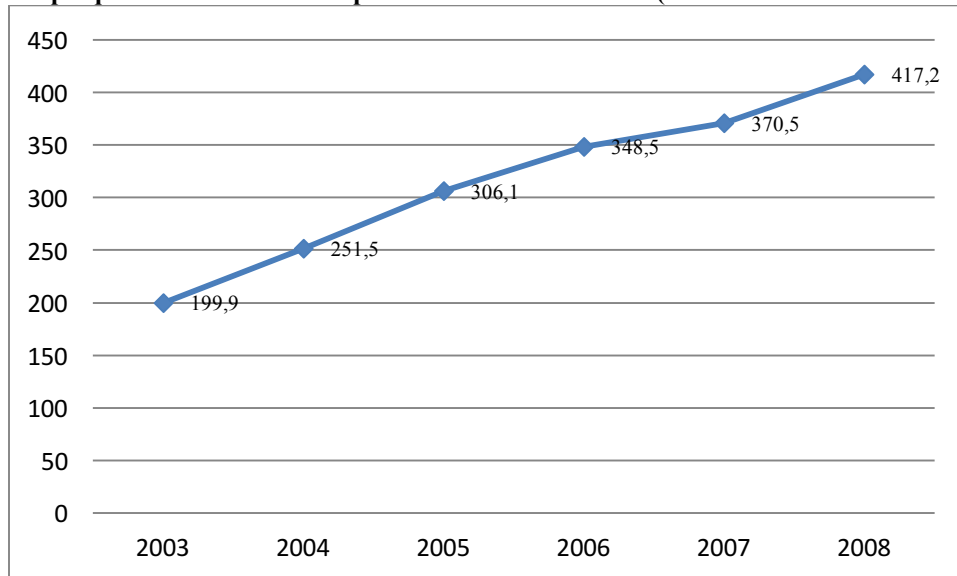
Niveau de financement public de l'éducation

La manière dont les différentes sources de financement se partagent les dépenses d'éducation varie beaucoup d'un pays à un autre, mais l'Etat est presque partout le principal pourvoyeur de ressources pour l'éducation. Au Sénégal, la mise en œuvre du PDEF a permis une mobilisation importante de ressources pour le système éducatif en général et pour le cycle élémentaire en particulier. Le graphique 4 présente l'évolution des dépenses totales effectuées

9 Avant de les remplacer par la Stratégie nationale de développement économique (SNDES) puis par le Document de politique économique et social (DPES), le Sénégal a mis en œuvre deux Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) successifs, le premier entre 2003 et 2005 et le second entre 2006 et 2010.

par les quatre principales sources de financement de l'éducation sur la période 2003-2008. Il montre qu'en cinq ans, les flux de ressources en faveur de l'éducation ont plus que doublé, en passant de presque 200 à 417 milliards de francs CFA, soit l'équivalent de 7 pour cent du PIB.

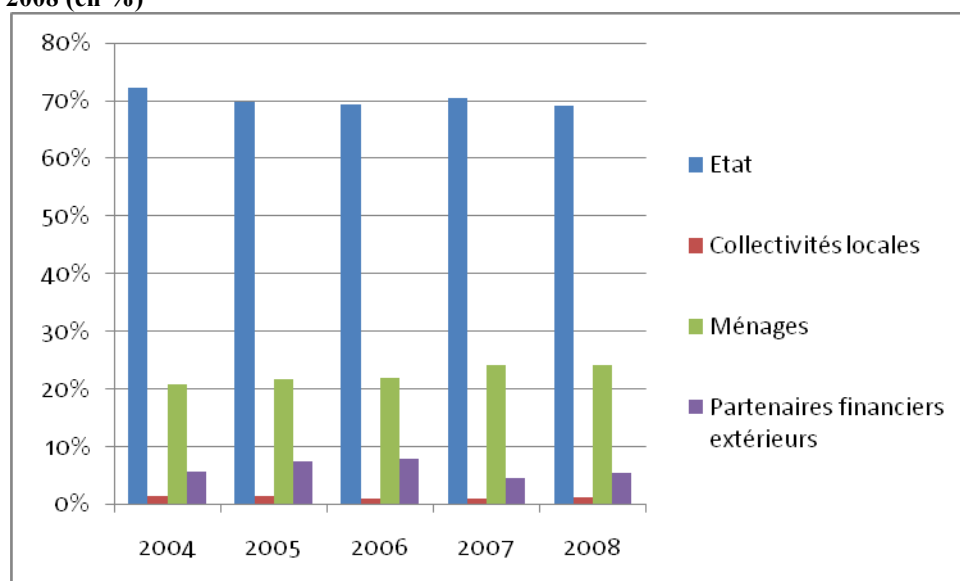
Graphique 4: Evolution des dépenses totales d'éducation (en milliards de francs courants)



Source : Calculs de l'auteur à partir des données des Lois de finances du Sénégal

Le graphique 5 retrace l'évolution des parts des quatre principales sources de financement dans les dépenses totales d'éducation. On note que, sur la période, ce sont les ménages et les partenaires extérieurs qui ont le plus accru leurs efforts en faveur de l'éducation, leurs parts respectives dans les dépenses étant passées de 23 à 24 pour cent et de 4 à 6 pour cent. Bien que sa part tende à diminuer, l'Etat reste toutefois la principale source de financement du système éducatif avec une part de 70 pour cent des dépenses en moyenne. Cette contribution est d'autant plus appréciable que l'essentiel des ressources mobilisées par les collectivités locales provient des dotations qui leur sont versées par l'État. Avec une part de 22 pour cent en moyenne, les ménages viennent au second rang derrière l'Etat.

Graphique 5 : Evolution des parts des sources de financement dans les dépenses totales d'éducation 2003-2008 (en %)



Source : Compilation de l'auteur

Le niveau de financement public de l'éducation est d'abord lié à la capacité de l'Etat à mobiliser des ressources propres (pression fiscale), capacité qui est relativement indépendante de la politique éducative. La part des ressources allouées au système éducatif dépend cependant de la priorité qui lui est accordée dans les choix budgétaires de l'Etat. Quant aux arbitrages en matière d'allocation intra-sectorielle des dépenses d'éducation, ils s'expriment au triple niveau de leur affectation entre les différents sous-secteurs d'enseignement, de leur répartition fonctionnelle et de la détermination du coût de l'élève.

Comme l'a montré le graphique 3, les dépenses publiques en faveur de l'éducation ont augmenté de 287 milliards de francs CFA en 2008 à 325 milliards en 2012, soit un accroissement de 13 pour cent contre celui de 43 pour cent pour le budget général. Il faut cependant relativiser cette faible augmentation des ressources publiques allouées à l'éducation par rapport au budget général par le fait qu'elles ont connu un doublement dans la période 2003-2008 : elles s'élevaient à 142 milliards de francs CFA en 2003. En outre, il apparaît, à travers le tableau 3, qu'en 2006 le Sénégal fait mieux que les autres pays de l'UEMOA ainsi que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 3 : Niveau comparé de financement public de l'éducation dans l'UEMOA

	Dépenses publiques totales d'éducation en % du PNB		Dépenses publiques ordinaires du primaire en % du PNB		Dépenses publiques ordinaires du secondaire en % du PNB	
	1999	2006	1999	2006	1999	2006
Sénégal	3,5	5,0	...	2,1	...	1,2
Bénin	3,0	4,4	...	1,7	...	1,0
Burkina Faso	...	4,2	...	2,6	...	3,4

Côte-d'Ivoire	5,6	...	1,8	0,1	1,5	0,5
Mali	3,0	4,4	1,3	1,9	0,9	0,9
Niger	...	3,3	...	1,7	...	0,7
Togo	4,3	...	1,8	...	1,4	...
Afrique subsaharienne	3,6	4,4	...	1,9	...	1,0

Source : UNESCO(2008)

Planification du financement de l'éducation : le CDMT du secteur de l'éducation

Le secteur de l'éducation est, avec celui de la santé, l'un des tout premiers à adopter et à mettre en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) au Sénégal. Comme nous l'avons dit, l'objectif était alors d'avoir une meilleure estimation des coûts des politiques éducatives à moyen terme en tenant compte des ressources budgétaires disponibles. Le tableau 4 présente le CDMT du secteur de l'éducation pour la période 2010-2012. Il indique la répartition des dépenses publiques d'éducation selon les principaux objectifs assignés au secteur. On note que sur près de 1275 milliards de francs de dépenses prévues sur la période, 1043 milliards, soit 82 pour cent, sont destinés à financer des programmes visant à la généralisation de la scolarisation primaire. Cet objectif est suivi de loin de ceux visant l'amélioration de la qualité de l'enseignement (7,5 pour cent) et la promotion de la formation professionnelle (6,8 pour cent).

Tableau 4 : CDMT Education 2010-12 : Répartition du financement de l'éducation par objectif (en milliards de francs)

Objectifs	An 2010	An 2011	An 2012	Total	En % du total général
Généralisation de l'enseignement élémentaire et amélioration de l'accès dans les autres cycles	315,0	346,6	381,2	1042,8	81,8%
Amélioration de la qualité à tous les niveaux	28,9	31,8	35,0	95,8	7,5%
Promotion et orientation de la formation professionnelle	26,2	28,9	31,8	86,9	6,8%
Amélioration de la gestion des finances publiques	7,9	8,6	9,5	26,0	2,0%
Accélération du développement des téléservices	2,4	2,7	3,0	8,1	0,6%
Eradication de l'analphabétisme et promotion des langues	1,5	1,6	1,8	4,8	0,4%
Promotion et coordination de la recherche	1,6	1,8	2,0	5,4	0,4%
Amélioration de l'accès et de la rétention des filles	0,9	1,0	1,1	3,1	0,2%
Approfondissement de la décentralisation	0,5	0,5	0,5	1,5	0,1%
Développement du partenariat	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0%
Expansion de la responsabilité des communautés	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0%
Total général	385,0	423,5	465,9	1274,5	100,0%

Source : Direction de l'Administration Générale Ministère de l'Éducation Nationale (2010-2012)

La comparaison des dépenses prévues dans le CDMT du secteur de l'éducation pour la période 2010-2012 (près de 1275 milliards de francs) et des crédits votés dans la loi de finances de la même année (903 milliards de francs) laisse cependant apparaître un besoin de financement de 371 milliards de francs en valeurs absolues et de 29 pour cent en valeurs relatives. Cet écart suggère que les moyens financiers prévus pour le secteur de l'éducation

sont largement en-deçà des objectifs affichés dans les différents programmes de développement du système éducatif. Cette situation a deux explications possibles : soit les besoins exprimés dans les objectifs sont surestimés par rapport à la capacité de financement de l'Etat ; soit les choix budgétaires effectués ne sont pas conformes aux priorités du secteur. Dans l'un comme dans l'autre cas, cet écart pose des problèmes relatifs aux ordres de priorité dans l'allocation intersectorielle des ressources, à la prévisibilité budgétaire dans la mise en œuvre des axes stratégiques de la politique éducative, et à la visibilité dans la gestion et le suivi des programmes.

3.2.3. Politiques et efforts budgétaires en matière de santé et de nutrition

La santé occupe, au même titre que l'éducation, une place de choix dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette priorité s'explique par la reconnaissance des interactions entre santé, nutrition, éducation et pauvreté. Comme l'établit clairement l'OMD 1 (« éradiquer l'extrême pauvreté et la faim »), la faim et la malnutrition sont directement associées à l'extrême pauvreté à travers, à la fois, les groupes de population qui en sont affectés et les stratégies utilisées pour les réduire. Au Sénégal comme dans la plupart des pays en développement, la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans est encore importante dans les ménages défavorisés, à cause à la fois de la pénurie de nourriture, de la mauvaise qualité des aliments consommés, des défaillances dans l'approvisionnement en eau potable, et du manque de soins de santé. Eradiquer la malnutrition et la faim chez les enfants suppose des améliorations dans tous ces domaines et, donc, des ordres de priorité dans l'allocation des ressources publiques.

Programmes et stratégies de santé-nutrition

Comme pour l'éducation, le droit à la santé est consacré par la Constitution du Sénégal qui dispose que «l'Etat garantit aux familles en général et celles vivant en milieu rural en particulier l'accès aux services de santé et au bien-être». Depuis 1998, le gouvernement a adopté l'approche programme à travers le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) auquel va succéder le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS). Le Sénégal a entretemps adopté les OMD et élaboré le DSRP dont les orientations ont inspiré les phases suivantes de ce programme. Le PNDS est au secteur de la santé ce qu'est le PDEF à celui de l'éducation. Ses objectifs stratégiques sont les suivants : réduire la morbidité et la mortalité maternelle et infanto-juvénile ; améliorer la prévention et la lutte contre les maladies ; améliorer la gestion du secteur de la santé. Il inclut un programme détaillé pour améliorer la qualité, l'accès et la prestation de service de santé dans les régions les plus pauvres du pays.

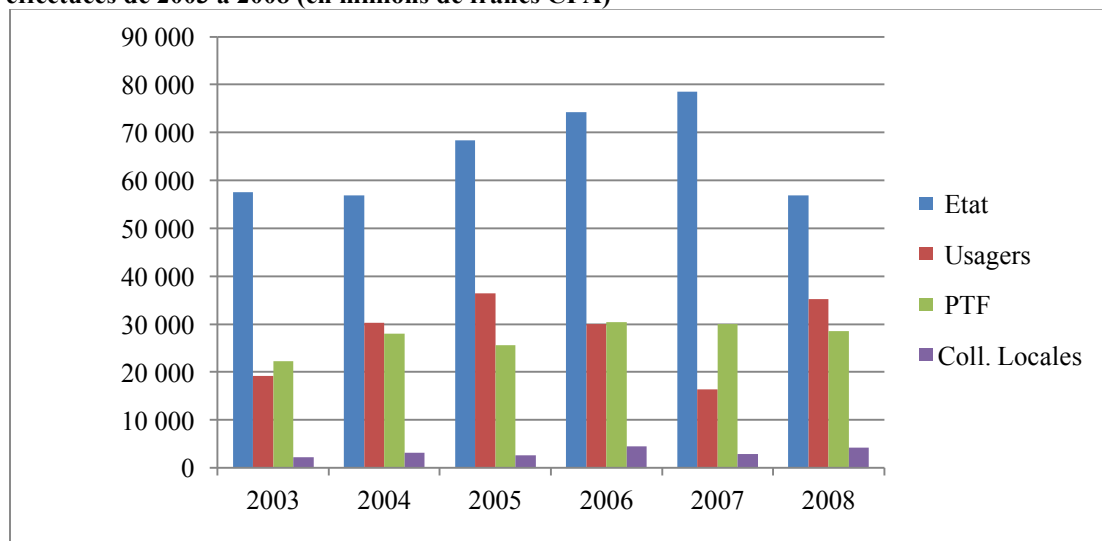
Quant au Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN), qui vise à fournir à chaque citoyen un statut nutritionnel satisfaisant, il peut être considéré comme un complément du PNDS du point de vue de l'enfance. Ses objectifs visent à réduire la prévalence de la malnutrition chez les enfants de 0 à 5 ans et à éliminer durablement les troubles liés à certaines carences alimentaires.

Niveau de financement public de la santé

Le graphique 6, qui retrace l'évolution de l'ensemble des ressources mobilisées par le service public de santé dans la période 2003-2008, montre que celles-ci ont régulièrement augmenté jusqu'en 2006, en s'élevant de 101 à 139 milliards de francs CFA. La crise économique et financière de 2007-2008 a ensuite fortement réduit les contributions respectives des usagers et de l'Etat aux dépenses de santé. En conséquence, la part des dépenses de santé dans le budget général de l'Etat a baissé de 6,6 pour cent en 2003 à 3,6 pour cent en 2008.

Un regard sur l'évolution des parts des principales sources de financement des dépenses de santé montre que l'Etat reste, comme pour l'éducation, la principale source de financement des dépenses de santé, avec une contribution de 53 pour cent en moyenne sur la période 2003-2008. Il est suivi à parts presque égales des usagers des services de santé (23 pour cent en moyenne) et des partenaires techniques et financiers extérieurs (22 pour cent).

Graphique 6 : Evolution des contributions des sources de financement dans les dépenses de santé effectuées de 2003 à 2008 (en millions de francs CFA)



Source : Sénégal, Ministère de la Santé et de la Prévention (2010)

Succédant à une phase de stagnation, la période 2008-2012 est marquée par une reprise de la hausse des crédits votés en faveur du ministère de la Santé et de la Prévention, mais à un rythme deux fois et demie moins rapide que le budget général de l'Etat. Les dépenses de ce ministère sont en effet passés de 93 à 109 milliards de francs CFA, soit un accroissement de

17 pour cent contre une hausse de 43 pour cent des dépenses publiques totales (voir tableau 2). L'effort consenti en faveur du secteur est donc réel mais encore insuffisant pour atteindre les objectifs, particulièrement ceux relatifs à la santé des enfants.

Planification du financement public de la santé : le CDMT du secteur

Les données figurant dans le tableau 5 indiquent que, sur la période 2003-2008, le taux d'exécution des budgets du ministère de la Santé est de l'ordre de 97,5 pour cent. La déconcentration de l'ordonnancement de certaines dépenses du ministère des Finances vers le ministère de la Santé d'une part, des services administratifs vers les services opérationnels d'autre part, a certainement contribué à cette performance, le circuit de la dépense ayant été réduit. Mais il semble que ce bon niveau d'exécution des dépenses résulterait plus d'une sous-estimation des prévisions de dépenses par rapport aux besoins du secteur que d'une plus grande capacité de gestion budgétaire. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier l'efficacité de la dépense.

Cette sous-évaluation des besoins du secteur explique également que les objectifs stratégiques fixés dans les CDMT du secteur de la santé ne soient que rarement atteints, les projections de dépenses inscrites dans ces derniers étant toujours supérieures aux budgets réellement alloués dans les lois de finances. Le tableau 5 présente les projections de dépenses du CDMT 2009-2011 du secteur de la santé selon quatre des principaux objectifs stratégiques et les programmes correspondants. Les données indiquent qu'avec respectivement 44,5 pour cent et 43,1 pour cent des dépenses totales projetées, l'amélioration de la santé préventive et curative et le renforcement du système de santé constituent les objectifs prioritaires dominants. En revanche il est prévu moins d'un dixième des dépenses projetées à la lutte contre la mortalité maternelle et infanto-juvénile qui concerne directement les enfants.

Tableau 5: CDMT 2009-2011 de la santé par objectif (en milliards de francs)

Objectifs	2009	2010	2011	Total	En % du total général
Réduire la mortalité maternelle et infanto juvénile	10,3	19,3	19,8	49,4	9,6%
Améliorer la prévention et la lutte contre les maladies	64,6	81,9	83,8	230,4	44,5%
Renforcer le système de santé	58,0	85,5	79,6	223,1	43,1%
Améliorer la gouvernance du secteur	4,8	5,0	4,7	14,4	2,8%
Total général	137,7	191,7	187,9	517,3	100,0%

Source : Ministère de la Santé et de la Prévention (2010)

En comparant l'ensemble des dépenses de santé prévues dans le CDSMT de 2009-2011 (518 milliards de francs CFA) aux crédits votés dans les budgets des trois années successives (309 milliards de francs CFA), on s'aperçoit que seulement 60 pour cent des ressources prévues

pour financer les dépenses du CDSMT ont été effectivement allouées au secteur. Situés en amont des déficits de financement liés à l'exécution des budgets, ces écarts sont d'autant plus préoccupants que, du fait de leur ampleur, ils remettent en cause le principe même de la planification et de la budgétisation par objectif. Ce faible niveau de satisfaction des besoins exprimés par le ministère de la Santé, conjugué à l'effet cumulatif des écarts, fait qu'aucun des objectifs stratégiques visés dans le CDSMT ne peut être atteint; encore moins ceux visant spécifiquement les enfants. Ajoutée au constat de l'évolution très contrastée des indicateurs relatifs à la santé des enfants, cette situation rend encore plus difficile de juger de l'efficacité de la dépense publique.

3.3. La protection sociale des enfants

Selon certains auteurs (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004 et 2008), la protection sociale a, par définition, trois fonctions principales : (i) aider les individus et les ménages à mieux faire face aux risques (prévention) ; (ii) apporter un soutien à ceux qui sont particulièrement vulnérables (protection) ; (iii) briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (promotion). Chacune de ces fonctions montre à quel point les enfants, du fait justement de leur plus grande exposition aux risques de toutes sortes, sont et devraient être au cœur de tout système de protection sociale. Malgré cette reconnaissance de la place des enfants, l'expérience montre que dans un grand nombre de pays comme le Sénégal, la protection de l'enfance est très peu ou très mal intégrée aux systèmes nationaux de sécurité sociale.

3.3.1. Cadre institutionnel de la protection sociale des enfants

Au Sénégal, comme dans la plupart des pays africains francophones, le système de protection sociale formel dont bénéficient les enfants est hérité du modèle colonial français. Il avait été conçu et mis en place au profit exclusif des travailleurs salariés et de leurs familles. A l'Indépendance, le système est resté inchangé jusqu'à la création, en 1968, de la Direction des affaires sociales avec pour rôle le contrôle des institutions de protection de la famille et des enfants. En 1978 est créé le premier ministère chargé de l'action sociale puis du développement social (Perezniето et Fall, 2008).

Mais il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour voir le Sénégal se doter de la Stratégie nationale de protection sociale (SNPS) qui sera intégrée au Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Définie pour la période 2005-2015, elle a quatre principales composantes : le renforcement des systèmes formels de sécurité sociale ; l'extension de la protection sociale ; la gestion des catastrophes et risques majeurs; et l'amélioration de la

capacité de réponse des groupes vulnérables aux chocs. Afin de mieux tenir compte des aspects spécifiquement liés à la protection de la famille et de l'enfance, le Gouvernement a également initié le Programme décennal de développement familial et social en 2005 (Sénégal 2011). Depuis une dizaine d'années, d'autres initiatives se sont multipliées pour étendre la couverture sociale aux groupes de population les plus vulnérables dont les enfants, mais ces initiatives restent dispersées et mal coordonnées (Sénégal, 2011).

2.3.4. Niveau de couverture et de financement de la protection sociale des enfants

La couverture des enfants par le système de protection sociale formel est essentiellement assurée sous forme de prestations dites familiales. Celles-ci sont constituées des allocations prénatales, des indemnités de congé de maternité, des prestations de maternité, des allocations familiales et des prestations en nature. Mais seules les trois dernières catégories de prestations peuvent être considérées comme réellement et directement destinées aux enfants. Alors que les prestations de maternité sont versées pendant les deux premières années de l'enfant, les allocations familiales le sont pour les enfants à charge âgés de 2 à 18 ans. Quant aux prestations en nature, elles consistent à procurer des soins médicaux, des consultations, des vaccinations aux enfants. Mais comme nous l'avons vu, ce système ne prend en compte que les enfants d'allocataires de la Caisse de sécurité sociale, de l'Institution de Prévoyance Retraite (IPRES), du Fonds national de retraite (FNR) et des Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) dont sont exclus la grande majorité des enfants.

On ne dispose malheureusement pas de données récentes et exhaustives permettant d'estimer le nombre d'enfants effectivement couverts par ces différents types de sécurité sociale. Bien qu'elle soit basée sur des données datant d'une dizaine d'années, l'étude préparée par Annycke (2008) sur les indicateurs de protection sociale au Sénégal donne cependant une bonne indication du niveau de couverture des enfants par le système de sécurité sociale. Elle indique notamment que le nombre d'enfants bénéficiant d'allocations familiales était d'un peu plus de 600.000 en 2004-2006, soit 13 pour cent des enfants de moins de 15 ans¹⁰. Ces allocations se répartissent entre celles versées pour les enfants des fonctionnaires en activité et retraités (44 pour cent des enfants couverts) et entièrement financées par le budget de l'Etat (FNR) et celles versées pour les enfants des salariés du secteur privé et des agents non-fonctionnaires de l'Etat et gérées par l'IPRES (30,1 pour cent) et la CSS (25,8 pour cent).

10 Etant donné la situation du marché du travail formel, il est peu probable que ces données aient beaucoup évolué depuis le début des années 2000.

Selon les estimations de Annycke (2008), sur un total d'un peu plus de 105 milliards de francs CFA de dépenses de protection sociale en 2004, les ressources nécessaires au financement des allocations familiales se sont élevées à 14 milliards de francs CFA, soit 0,36 pour cent du PIB. Mais sur ce montant, seuls 5 milliards de francs CFA (soit 37 pour cent du total et 0,13 pour cent du PIB) peuvent être considérés comme provenant du budget de l'Etat, le reste étant assuré par la Caisse de Sécurité Sociale et l'IPRES qui couvrent les travailleurs du secteur privé. Etant donné le caractère exclusif et restrictif du système de protection sociale au Sénégal, on mesure le peu d'impact que la branche des prestations familiales a sur les différentes dimensions sur lesquelles elle est censée agir, à savoir la prévention des enfants contre les risques, leur protection et leur promotion. Comparées aux dépenses de prestations familiales requises pour atteindre l'objectif de la Convention n°102 de l'OIT¹¹, il apparaît cependant que celles effectuées au titre du régime des prestations familiales de la CSS et des fonctionnaires au Sénégal dépassent largement les seuils définis par ladite Convention.

Face au déficit de couverture des enfants par les mécanismes classiques de protection sociale, le Sénégal a tenté de réagir en mettant en place des programmes d'assistance sociale et de filets sociaux comme les transferts en espèces ou en nature avec comme objectif principal d'aider les groupes vulnérables, notamment les enfants, à se prémunir contre les risques, à se protéger contre les maladies et à préparer l'avenir. Entrent dans ce cadre le Programme des cantines scolaires, le Programme de bourses d'études pour les orphelins et enfants vulnérables, le Programme de nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux (NETS). Selon une évaluation de la Banque mondiale (2013), ces trois programmes ont compté à eux seuls près de 2.307.000 bénéficiaires entre 2009 et 2011, soit une moyenne annuelle de 769.000 enfants. Ils auraient coûté 13 milliards de francs CFA par an en moyenne, soit 0,21 pour cent du PIB. Mais ce financement provient pour l'essentiel des partenaires techniques et financiers extérieurs dont la contribution couvre près des deux tiers des coûts des programmes pour lesquels les données sont disponibles, contre une contribution de 27 pour cent en provenance du budget national et de 7 pour cent des collectivités locales, en grande partie à travers leur participation au programme de cantines scolaires.

Lancé en 2013, le Programme de bourses de sécurité familiale (PNBSF) est le dernier en date des programmes de filets sociaux ciblés sur les enfants. Octroyé sous condition de ressources aux ménages en situation d'extrême pauvreté vivant avec des enfants scolarisables

11 L'objectif du point a) de l'article 44 de la convention est défini comme suit : 3% du salaire d'un manoeuvre ordinaire adulte masculin multiplié par le nombre total des enfants de toutes les personnes protégées, soit (3% x SMIG x nombre d'enfants d'assurés) (Annycke, 2008).

de 6 à 12 ans, ce programme vise à aider ces ménages à améliorer leur niveau de consommation alimentaire, tout en favorisant le développement du capital humain des enfants par leur scolarisation obligatoire. L'octroi de la bourse consiste à verser aux ménages 100.000 francs CFA par ménage bénéficiaire et par an grâce, ce qui représente près de 17 pour cent de la consommation alimentaire moyenne des ménages pauvres. L'objectif était d'atteindre 250.000 ménages pauvres en cinq ans. Entièrement financé par le budget de l'Etat dans sa phase pilote, le PNBSF devait bénéficier d'un plan triennal de 10 milliards de francs CFA par an.

Conclusion

L'examen de la situation des enfants dans de nombreux pays en développement montre que si ces derniers souffrent si massivement de la pauvreté et des privations qui les affectent, c'est parce que pendant longtemps leurs intérêts n'ont pas suffisamment été pris en compte ni dans l'analyse ni dans les politiques économiques et sociales. Pendant longtemps, les économistes ont en effet laissé croire que la croissance économique permettrait, à travers l'éducation et la santé, de réduire les inégalités et de promouvoir le bien-être des enfants issus des ménages défavorisés. Il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour voir les efforts des économistes de l'Unicef notamment tirer les intérêts des enfants de cet "oubli". On a alors compris que c'est, en priorité, à travers les choix budgétaires effectués par les gouvernements que les enfants pourraient être protégés contre les effets des chocs et les risques auxquels ils sont les plus exposés. La nécessaire prise en compte des besoins spécifiques des enfants dans les politiques publiques se fonde justement sur leur grande vulnérabilité à la pauvreté, à la malnutrition, aux maladies ou aux pires formes de travail. Ces politiques doivent en particulier viser à protéger les enfants contre toutes ces formes de vulnérabilité.

Ce document soutient qu'au Sénégal, les enfants sont victimes de discrimination à la fois directement et indirectement en matière de priorité politique et d'affectation des ressources publiques. Il a, en particulier, établi que même si les dépenses qu'on peut considérer comme spécifiquement destinées aux enfants ont fortement augmenté au cours des quinze dernières années, elles l'ont été moins rapidement que le reste des dépenses publiques. Les résultats de l'analyse confirment que, malgré les importants efforts consentis par la puissance publique, un grand nombre d'enfants continuent de subir des privations et des inégalités dans les domaines de la nutrition, de la santé, de l'éducation, du logement, etc.

Aucune réponse politique aux besoins correspondant à ces privations ne peut être efficace si elle ne vise pas et ne réussit pas à protéger durablement contre tous les risques

auxquels les enfants sont exposés. Les politiques mises en œuvre doivent donc prendre en considération non seulement les facteurs immédiats qui favorisent ces risques, mais aussi les causes plus larges et plus profondes de la vulnérabilité structurelle des enfants. Les interventions doivent à la fois être globales en visant tous les enfants, et ciblées en soutenant les familles des groupes d'enfants les plus vulnérables. A un niveau beaucoup plus précis, pour assurer une scolarisation primaire universelle et améliorer la qualité de l'enseignement, il ne suffit pas d'allouer un niveau satisfaisant de ressources. Il faut aussi veiller à bien les répartir entre les catégories de dépenses, être attentif à la manière dont les intrants sont mobilisés, et s'assurer que les ressources sont acheminées jusqu'au niveau de l'école.

Un grand nombre d'objectifs ne seront pas atteints à l'échéance de 2015. La prévisibilité ne s'est pas améliorée au niveau global tant pour les ministères dotés d'un CDSMT que pour les ministères sans CDSMT. Mais, depuis la mise en place de cet instrument de planification, on assiste à un accroissement progressif des ressources allouées pour certains secteurs prioritaires comme l'éducation, alors que d'autres secteurs aussi vitaux pour les enfants que la santé, la nutrition ou la protection sociale ne parviennent toujours pas à couvrir leurs besoins.

Le principal enseignement qui se dégage de ce document est que si le Sénégal a, depuis 2001, fait des progrès indéniables dans la lutte contre la pauvreté, pour faire reculer la mortalité infantile, pour combattre les effets de la malnutrition, pour élargir l'accès à l'éducation, des efforts doivent être faits pour mieux orienter et cibler les ressources vers les groupes d'enfants les plus pauvres et vulnérables. Un système de protection sociale adapté à ces derniers, tel qu'un programme de transferts sociaux monétaires, constitue l'un des moyens appropriés pour répondre aux chocs des crises, pour réduire les inégalités, pour améliorer le bien-être des enfants et pour briser le cycle de la pauvreté.

Références bibliographiques

- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) [Sénégal], et ICF International, 2012. *Enquête Démographique et de Santé à Indicateurs Multiples au Sénégal (EDS-MICS) 2010-2011*. Calverton, Maryland, USA: ANSD et ICF International
- Banque mondiale, 2013. République du Sénégal : Évaluation des Filets Sociaux, Rapport No: ACS7005
- Banque mondiale, 2006. **Sénégal** : Développements Récents et les Sources de Financement du Budget de l'Etat : Revue des Dépenses Publiques. Rapport No. 36497-SN
- Black, M., 1996. *Children First – The Story of UNICEF, Past and Present*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyden J. and D. Levison, 2000. "Children as economic and social actors in the development process", Working Paper 2000:1, EGDI
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.120.1198&rep=rep1&type=pdf>.
- Cornia, G. A., Jolly, R. and Stewart, F. (Eds). 1987). *Adjustment with a Human Face, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, G. A., Jolly, R. and Stewart, F. (Eds), 1988. *Adjustment with a Human Face, Ten Country Case Studies. Volume II*. Oxford: Oxford University Press.
- Devereux, S. and R. Sabates-Wheeler, 2008. 'Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice, Ch.4 in Barrientos, A. and D. Hulme (Eds), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, London: Palgrave Macmillan
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R., 2004. 'Transformative Social Protection', IDS Working Paper, No.232, Brighton, UK: Institute of Development Studies
- Jolly, Richard, 2011. UNICEF, Economists and Economic Policy: Bringing Children into Development Strategies. Social and Economic Policy Working Briefs
- Jolly, R., Cornia, G. A. (Eds.), 1984. The Impact of World Recession on Children. Special Issue, World Development, 12
- Micklewright, John (2000), "Macroeconomics and Data on Children". Innocenti Working Papers, ESP No. 73. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre
- République du Sénégal, Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et UNICEF, 2009. Etude mondiale sur la pauvreté et les disparités chez les enfants au Sénégal. Rapport Final.
- République du Sénégal, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, 2009. Rapport économique et financier, annexe au projet de loi de finances 2010
- République du Sénégal, Ministère de l'Education Nationale/DAGE, 2010. CDSMT 2010-2012, Secteur Education et Formation
- République du Sénégal, Ministère de la Santé et de la Prévention, 2010. Etude sur la revue des dépenses publiques du secteur de la santé pour la période 2003 - 2008, Rapport final
- République du Sénégal, Ministère de la Santé et de la Prévention, 2007. Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme 2008 - 2010
- République du Sénégal, Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance et Ministère de la Justice, 2011. Cartographie et analyse des systèmes de Protection de l'enfance au Sénégal Rapport final
- Singer, H. W., 1947. *The Role of Children in Economic Development*, New York, UNICEF

UNESCO, 2009. Rapport de Revue de la politique d'Education et de Protection de la Petite Enfance au Sénégal. Série sur la Politique de Développement de la Petite Enfance et de la Famille N° 15 – 2009

UNESCO, 2007. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008: L'éducation pour tous en 2015 : Un objectif accessible ?

UNESCO, 2008. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009 : Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance

UNICEF, 2010. Advancing the Rights of Children, Women and Poor Families through Better Public Finance Policies. UNICEF Social Policy and Economic Analysis Unit. New York

UNICEF, 2007. Étude mondiale sur la pauvreté et les disparités chez les enfants 2007-2008 : Guide. Unicef/Section des politiques mondiales/Division des politiques et de la planification

Waddington Hugh, 2004. "Linking Economic Policy to Childhood Poverty: A review of the evidence on growth, trade reform and macroeconomic policy". Childhood Poverty Research and Policy Centre - CHIP Report No 7

