

AÏWARA

Analyse de la gouvernance des droits de l'enfant au Sénégal

STRATÉGIES

GOUVERNANCE DES DROITS ET DE LA PROTECTION DE L'ENFANT AU SÉNÉGAL

De la fragmentation institutionnelle à un système intégré, performant et redevable

Mamadou KEBE

Expert en droits et protection de l'enfant, analyste des politiques publiques, fondateur d'AÏWARA

Septembre 2026

Résumé

Cet article analyse la gouvernance des droits et de la protection de l'enfant au Sénégal en croisant le cadre normatif, l'architecture administrative, le budget-programme, les mécanismes de coordination, les données et les partenariats de coopération. L'hypothèse centrale est que la pluralité des acteurs n'est pas, en elle-même, un dysfonctionnement : elle devient problématique lorsque la spécialisation sectorielle n'est pas compensée par des capacités suffisantes de cohérence, de pilotage, de continuité des services et de redevabilité. L'analyse mobilise l'approche fondée sur les droits, les principes d'indivisibilité et d'interdépendance, ainsi que les travaux sur la coordination horizontale, le Whole-of-Government et la gouvernance en réseau. Les observations finales du Comité des droits de l'enfant de 2024 fournissent un point d'appui empirique majeur : elles appellent le Sénégal à renforcer la coordination intersectorielle, la traçabilité des ressources consacrées aux enfants, la collecte de données et les moyens de la structure nationale compétente. Cinq critères – pertinence, cohérence, efficacité, efficience et redevabilité – servent ensuite à comparer quatre scénarios institutionnels : statu quo renforcé, mécanisme interministériel renforcé, direction générale et agence nationale. L'article conclut qu'aucune forme organisationnelle ne constitue une solution automatique : la réforme n'est justifiée que si elle réduit effectivement la fragmentation, clarifie la chaîne de responsabilité et renforce la capacité de l'État à piloter un système multisectoriel sans dessaisir les ministères sectoriels de leurs compétences.

Mots-clés

droits de l'enfant ; protection de l'enfant ; gouvernance publique ; coordination intersectorielle ; cohérence des politiques ; budget-programme ; redevabilité ; réforme institutionnelle ; Sénégal.

1. Introduction : le paradoxe d'une politique transversale sans centre de gravité suffisamment lisible

Les politiques relatives à l'enfant présentent un paradoxe structurel. Les droits de l'enfant sont universels, indivisibles et interdépendants ; leur réalisation mobilise pourtant une pluralité d'administrations spécialisées. L'éducation ne relève pas de la même chaîne hiérarchique que la santé ; la justice des mineurs obéit à des exigences différentes de l'action sociale ; l'état civil, la sécurité, la protection sociale, la petite enfance et l'administration territoriale disposent de leurs propres institutions et instruments. Cette pluralité n'est pas en soi un dysfonctionnement. Elle est la conséquence normale de la multidimensionnalité des droits de l'enfant.

Le problème de politique publique apparaît lorsque la spécialisation sectorielle n'est plus compensée par des mécanismes suffisamment robustes de cohérence, de pilotage, de partage de l'information et de redevabilité. La question n'est alors plus seulement de savoir si chaque secteur accomplit ses missions, mais si l'ensemble produit, du point de vue de l'enfant, un continuum de droits et de services. Un système peut disposer de nombreux projets, de professionnels engagés et de plusieurs mécanismes de coordination tout en demeurant fragmenté dans ses responsabilités, ses financements, ses données et ses résultats.

Au Sénégal, la Stratégie nationale de protection de l'enfant (SNPE) a précisément été conçue dans une logique de système intégré. Dans ses rapports au Comité des droits de l'enfant, l'État rappelle que cette stratégie vise un environnement institutionnel, juridique et social protecteur et repose sur une responsabilité première de l'État, articulée avec les familles, les communautés et les partenaires au développement (Comité des droits de l'enfant, 2022). En 2024, le Comité des droits de l'enfant a de nouveau examiné la mise en œuvre des droits de l'enfant au Sénégal ; la même année, l'UNICEF et le

consortium Joining Forces appelaient notamment à finaliser l'évaluation de la SNPE, à redynamiser le Comité intersectoriel national de protection de l'enfant et à accroître les ressources du système national (Comité des droits de l'enfant, 2024 ; UNICEF Sénégal, 2024).

Cette interrogation est confortée par un diagnostic externe récent. Dans ses observations finales de février 2024, le Comité des droits de l'enfant a demandé au Sénégal de veiller à ce que le Comité intersectoriel national de protection de l'enfant coordonne l'ensemble des activités relatives à l'application de la Convention entre tous les services concernés, aux niveaux national, régional et local, avec des ressources suffisantes. Le Comité a également relevé des insuffisances en matière de ressources, de traçabilité budgétaire et de collecte coordonnée des données (Comité des droits de l'enfant, 2024, par. 8-10). Ces recommandations ne prescrivent pas une forme administrative particulière, mais elles objectivent plusieurs fonctions de gouvernance qui doivent être renforcées.

La réforme de l'architecture gouvernementale et budgétaire intervenue depuis lors renouvelle la question. Le décret n° 2026-1133 du 1er juin 2026 constitue désormais la référence de répartition des services de l'État. Dans le même temps, la loi de finances initiale 2026 agrège l'enfance avec la famille et la protection sociale des groupes vulnérables au sein du programme 2130. Cette évolution peut répondre à une logique de rationalisation budgétaire, mais elle rend d'autant plus importante la capacité à identifier les objectifs, les responsabilités et les ressources spécifiquement liés aux droits et à la protection de l'enfant (République du Sénégal, 2026 ; Ministère des Finances et du Budget, 2026).

Cet article poursuit donc un objectif analytique et non corporatiste : déterminer quelles fonctions de gouvernance doivent être assurées pour que la pluralité des acteurs devienne un système intégré, puis examiner quelle forme institutionnelle paraît la plus cohérente pour les exercer. Il ne postule pas qu'une nouvelle structure soit nécessaire par principe. Au contraire, toute réforme ne se justifie que si elle réduit la fragmentation, clarifie les responsabilités et améliore les résultats pour les enfants.

2. Méthode et limites de l'analyse

L'étude repose sur une analyse documentaire, institutionnelle et fonctionnelle croisant cinq familles de sources : les instruments internationaux et africains relatifs aux droits de l'enfant ; les documents officiels de l'État sénégalais relatifs à l'organisation administrative et à la Stratégie nationale de protection de l'enfant ; les documents budgétaires ; les observations du Comité des droits de l'enfant ; et la littérature de management public consacrée à la coordination horizontale, au Whole-of-Government et à la gouvernance en réseau. Cette triangulation permet de confronter les normes, l'architecture formelle, les ressources et les mécanismes de responsabilité plutôt que de déduire la performance du seul organigramme.

Cinq critères structurent l'évaluation : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et redevabilité. Les trois premiers renvoient à la qualité de l'adéquation entre l'architecture, les besoins et les résultats ; l'efficience interroge le coût de la fragmentation et des doublons ; la redevabilité examine la possibilité d'identifier clairement les responsabilités, les moyens et les résultats. La participation de l'enfant et l'équité territoriale sont traitées comme dimensions transversales.

L'analyse comporte toutefois une limite importante : le programme budgétaire 2130 est un agrégat réunissant famille, enfance et protection sociale des groupes vulnérables. En l'absence, dans les sources publiques consultées, d'une ventilation suffisamment détaillée et stable permettant d'isoler tous les

crédits imputables à l'enfance et à la protection, aucune estimation du « budget de l'enfance » n'est proposée. Cette prudence méthodologique est essentielle : la lisibilité imparfaite d'un agrégat budgétaire ne doit pas conduire à inventer une précision que les documents disponibles ne permettent pas d'établir.

3. Cadre conceptuel : des droits de l'enfant au système de protection

3.1. Indivisibilité et interdépendance : deux principes qui obligent à dépasser les silos

La Convention relative aux droits de l'enfant et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant placent l'enfant au centre comme titulaire de droits. La Charte africaine associe explicitement « droits et protection de l'Enfant » et impose aux États de prendre les mesures nécessaires pour donner effet aux droits consacrés. Cette approche interdit de réduire la politique de l'enfant aux seules situations de danger ou de vulnérabilité manifeste (Union africaine, 1990).

L'indivisibilité signifie que les droits ne peuvent être hiérarchisés arbitrairement : éducation, santé, identité, participation, protection sociale et protection contre les violences relèvent d'un même corpus d'obligations. L'interdépendance signifie que l'effectivité d'un droit influence concrètement l'exercice des autres. L'absence d'état civil peut affecter l'accès à l'école, aux prestations ou à la justice ; la déscolarisation peut augmenter l'exposition à certaines formes d'exploitation ; la pauvreté familiale peut amplifier plusieurs facteurs de risque. Pour l'analyse des politiques publiques, ces principes ont une conséquence directe : si les administrations demeurent sectorielles, la gouvernance doit être capable de reconstruire l'unité des droits dans la décision publique.

3.2. Protection de l'enfant, protection de l'enfance et approche systémique

Les expressions « protection de l'enfant » et « protection de l'enfance » coexistent dans les références internationales et nationales. La stratégie mondiale de l'UNICEF emploie en français « protection de l'enfance » pour désigner la prévention et la réponse à l'exploitation, aux abus, à la négligence, aux pratiques préjudiciables et à la violence. Le bureau de l'UNICEF au Sénégal intitule cependant son domaine d'intervention « Protection de l'enfant » tout en évoquant les « systèmes de protection de l'enfance » (UNICEF, 2021 ; UNICEF Sénégal, 2026). Dans le contexte sénégalais, l'expression « protection de l'enfant » peut donc être privilégiée sans transformer la variation terminologique en opposition doctrinale artificielle.

La protection de l'enfant constitue un champ de droits, de politique publique et de pratiques professionnelles. L'approche systémique, elle, est une grille de lecture : elle considère que les résultats dépendent de l'interaction entre législation, institutions, services, ressources humaines, financement, données, participation des enfants et communautés, contrôle de qualité et coordination. Le système de protection désigne l'ensemble concret de ces composantes. L'UNICEF a fait du renforcement des systèmes de protection une approche programmatique prioritaire depuis plus d'une décennie et propose désormais des repères de maturité permettant d'apprécier la robustesse de ces systèmes (UNICEF, 2021b).

Cette distinction est centrale pour la réforme institutionnelle : créer ou renforcer une structure de pilotage ne signifie pas prétendre concentrer en son sein toutes les compétences. Un système intégré repose au contraire sur des secteurs forts, spécialisés et responsables, reliés par une architecture commune de normes, d'information, de résultats et de redevabilité.



Figure 1. Du cadre des droits à la gouvernance
Source : Élaboration de l'auteur à partir de la CDE, de la Charte africaine et des cadres UNICEF.

4. L'architecture sénégalaise : une pluralité légitime, des interfaces à consolider

Le décret n° 2026-1133 du 1er juin 2026 constitue la référence administrative actuelle. Le champ de l'enfant demeure partagé entre plusieurs secteurs. Au ministère de la Famille, de l'Action sociale et des Solidarités, la Direction de la Promotion des Droits et de la Protection des Enfants (DPDPE) reste active en 2026 ; la Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfance (CAPE) intervient également dans le champ, de même que le Centre d'accueil, d'information et d'orientation pour les enfants en situation difficile. La permanence de ces différentes entités montre l'existence d'un noyau administratif spécialisé, mais pose aussi la question de la répartition exacte des fonctions de doctrine, coordination, opérationnalisation, données et partenariats (République du Sénégal, 2026 ; APS, 2026).

Au ministère de la Justice, la Direction générale de la Protection judiciaire et sociale (DGPJS) dispose d'une architecture robuste et spécialisée. Elle couvre notamment la protection, la rééducation et la réinsertion des mineurs en conflit avec la loi, victimes ou témoins, ainsi que des enfants et jeunes en danger. Elle comprend plusieurs directions, dont la protection judiciaire, les établissements de protection et l'adoption internationale (Ministère de la Justice, 2026). Cette organisation est cohérente avec la spécificité de la protection judiciaire, mais celle-ci ne couvre pas l'ensemble des dimensions administratives, sociales et préventives de la protection de l'enfant.

L'Agence nationale de la Petite Enfance et de la Case des Tout-Petits relève, quant à elle, du ministère de l'Éducation nationale. La santé, l'état civil, l'intérieur, les collectivités territoriales et les mécanismes de protection sociale interviennent également sur des déterminants essentiels des droits et de la protection de l'enfant. Cette répartition est normale dans une politique transversale ; elle devient toutefois exigeante en matière d'interfaces, de partage de données, de référencement, d'arbitrage et de responsabilité sur les résultats.

La bonne question n'est donc pas de savoir comment supprimer cette pluralité. Elle est de savoir si les interfaces sont suffisamment organisées pour éviter les angles morts, les doubles emplois, les ruptures de référencement et la dilution de la responsabilité. La théorie du « whole-of-government » rappelle que les problèmes multidimensionnels exigent une vision stratégique commune, des priorités cohérentes et des mécanismes de coordination capables de dépasser les frontières administratives (OCDE, 2019).

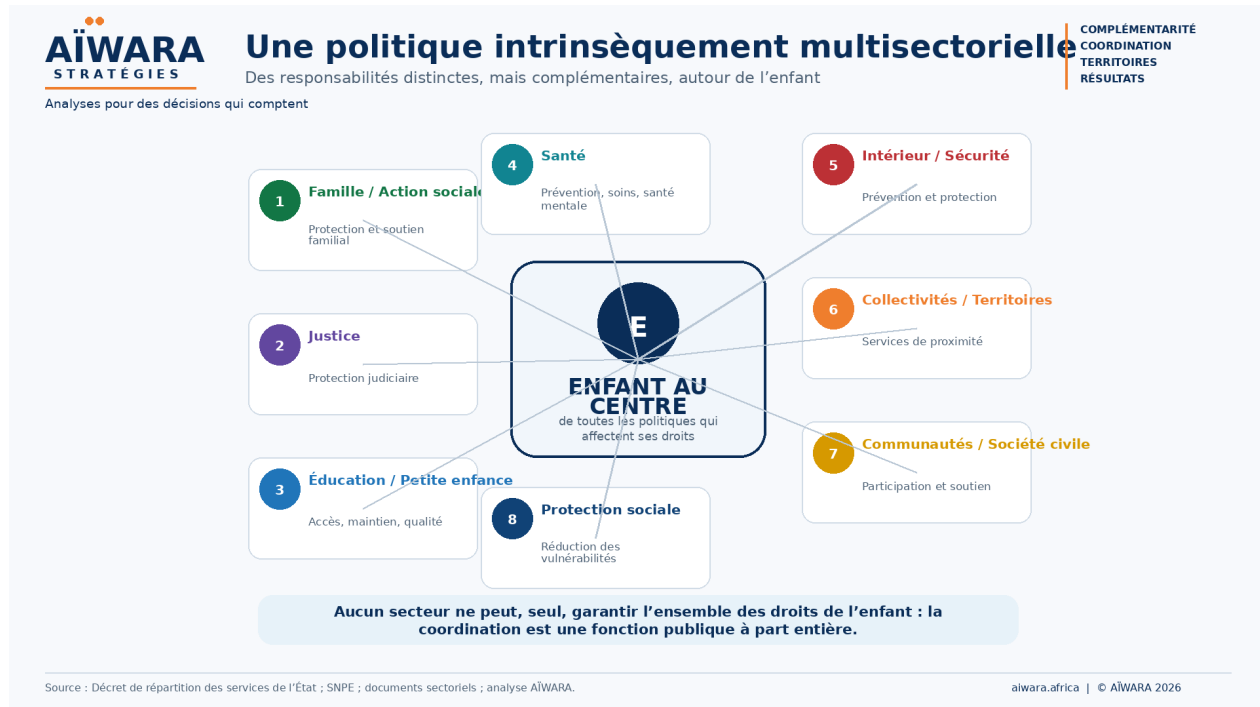


Figure 2. Une politique intrinsèquement multisectorielle
 Source : Élaboration de l'auteur.

5. Le cœur du problème : de la coordination à la cohérence et au pilotage

La littérature de management public montre que la tension entre spécialisation et coordination est structurelle. Peters souligne qu'une administration spécialisée peut améliorer l'expertise et la qualité d'un service tout en générant, à l'échelle gouvernementale, des redondances, des contradictions et des besoins croissants de coordination horizontale (Peters, 1998, 2015). La question n'est donc pas de supprimer les spécialisations, mais de disposer de mécanismes capables d'organiser leur interdépendance.

L'approche Whole-of-Government s'est précisément développée comme une réponse aux effets de fragmentation associés aux organisations à finalité unique et à la déconcentration des responsabilités. Elle vise à restaurer la capacité de l'État à traiter des problèmes transversaux par des objectifs partagés, des mécanismes de coordination et une responsabilité collective mieux organisée (Christensen & Lægreid, 2007). Les droits de l'enfant constituent un cas particulièrement pertinent : leur indivisibilité rend inévitable la spécialisation sectorielle, mais leur interdépendance impose une action gouvernementale cohérente.

La gouvernance en réseau apporte un troisième éclairage. Provan et Kenis distinguent plusieurs modes de gouvernance des réseaux interorganisationnels – gouvernance partagée, organisation chef de file ou

structure administrative dédiée – dont l'efficacité dépend notamment de la taille du réseau, du besoin de coordination et du niveau de confiance entre acteurs (Provan & Kenis, 2008). Cette grille invite à ne pas présumer qu'un comité, une direction générale ou une agence serait intrinsèquement supérieur : le choix doit correspondre aux fonctions à exercer et à la complexité du réseau public concerné.

La coordination est souvent présentée comme la réponse naturelle à la transversalité. Elle est indispensable, mais insuffisante. Une politique publique peut disposer de comités, commissions, cadres de concertation et réunions périodiques sans résoudre trois problèmes plus profonds : l'incohérence des incitations, l'absence de pouvoir d'arbitrage et la fragmentation de la redevabilité.

La cohérence suppose que les politiques, budgets, normes, systèmes de données et financements convergent vers des résultats compatibles. Le pilotage ajoute la capacité de fixer des priorités, traduire celles-ci en objectifs mesurables, clarifier les responsabilités, arbitrer, suivre la performance et corriger les écarts. La gouvernance constitue l'ensemble englobant : règles, rapports d'autorité, ressources, partenariats, contrôle, participation et redevabilité.

La distinction est importante dans le cas sénégalais. La SNPE avait prévu une architecture intersectorielle, incluant un Comité intersectoriel national et des mécanismes territoriaux tels que les Comités départementaux de protection de l'enfant (CDPE). Les rapports de l'État au Comité des droits de l'enfant décrivent les CDPE comme des espaces fédérateurs des services techniques, responsables communautaires et organisations de la société civile. L'UNICEF et Joining Forces ont pourtant estimé nécessaire, en 2024, de demander la redynamisation du mécanisme intersectoriel national. Cela suggère que l'existence formelle d'un mécanisme ne suffit pas à garantir durablement sa capacité de pilotage (Comité des droits de l'enfant, 2022 ; UNICEF Sénégal, 2024).

Cette difficulté n'est pas seulement théorique. Le Comité des droits de l'enfant a demandé en 2024 que le mécanisme intersectoriel national coordonne effectivement l'ensemble des activités relatives à la Convention aux niveaux national, régional et local (par. 8). Il a, en outre, demandé que des ressources humaines, techniques et financières suffisantes soient allouées à la Direction de la Promotion des Droits et de la Protection des Enfants pour la mise en œuvre de la SNPE et de programmes durables contre les causes profondes de la violence et de la maltraitance (par. 21 a). Ces recommandations pointent simultanément un enjeu de capacité institutionnelle et un enjeu d'autorité de coordination.

La fragmentation peut également toucher la redevabilité. Chaque ministère peut rendre compte de ses activités sans qu'une institution soit clairement comptable des résultats transversaux : diminution des violences, couverture territoriale effective, délai de prise en charge, continuité du parcours, qualité des services ou réduction des disparités. Le défi de gouvernance peut dès lors être formulé en une question : qui répond du résultat global pour les enfants lorsque les responsabilités opérationnelles sont légitimement réparties ?

La donnée constitue une autre composante de cette chaîne de responsabilité. Le Comité note que la collecte demeure insuffisante et non coordonnée et recommande d'accélérer la mise en place d'un système de gestion des informations sur la protection de l'enfance (Comité des droits de l'enfant, 2024, par. 10). Une gouvernance intégrée suppose donc non seulement des structures qui coopèrent, mais aussi un référentiel partagé permettant de consolider les situations, les services rendus, les parcours et les résultats.

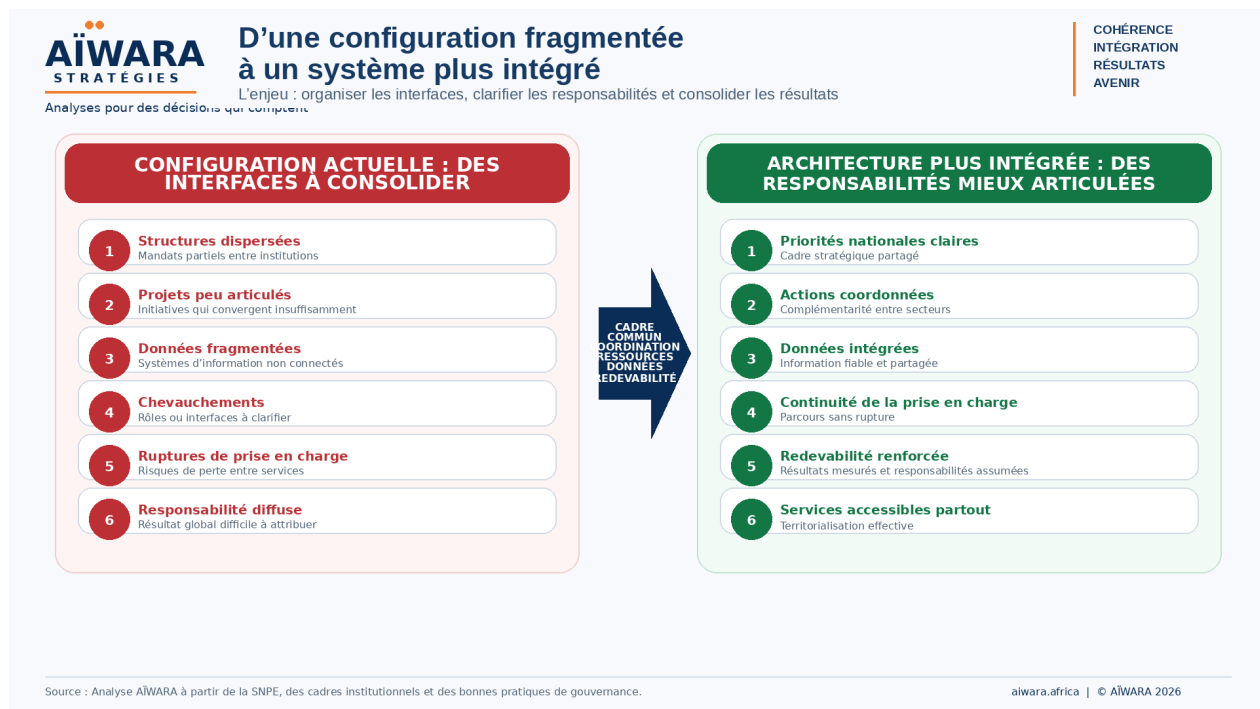


Figure 3. Fragmentation versus intégration
Source : Élaboration de l'auteur.

6. Le budget-programme comme révélateur de la chaîne de responsabilité

Le passage au budget-programme a introduit une logique essentielle : relier les crédits à des politiques publiques, des objectifs, des indicateurs et une responsabilité de programme. Dans ses réponses au Comité des droits de l'enfant, le Sénégal soulignait que le budget-programme de 2020 avait permis la création d'un programme « Enfance », dont les ressources avaient progressé au cours des premières années. Cette visibilité budgétaire avait une portée politique et managériale : elle rendait identifiable un périmètre de résultats relatifs à l'enfant (Comité des droits de l'enfant, 2023).

La situation évolue en 2026. La loi de finances initiale retient trois programmes au ministère de la Famille, de l'Action sociale et des Solidarités. Le programme 2130 « Famille, Enfance et Protection sociale des groupes vulnérables » est doté de 104,178 milliards de FCFA en crédits de paiement. Ce montant ne constitue pas le « budget de l'enfance » : il s'agit d'un agrégat couvrant plusieurs politiques et catégories de bénéficiaires (Ministère des Finances et du Budget, 2026). En 2025, à l'inverse, les documents d'exécution budgétaire faisaient apparaître un programme « Enfance » distinct, ce qui rend l'évolution de la lisibilité budgétaire particulièrement intéressante à analyser (Ministère des Finances et du Budget, 2025).

Cette agrégation n'est pas en elle-même critiquable. Elle peut répondre à une recherche de cohérence entre politiques familiales, protection sociale et enfance. Elle pose toutefois une exigence accrue de traçabilité interne. Pour les décideurs, le Parlement, les citoyens et les partenaires, il faut pouvoir identifier quelles actions, quels indicateurs, quels responsables et quelles ressources contribuent spécifiquement aux résultats concernant l'enfant. Sans cette lecture, la redevabilité peut se diluer à l'intérieur d'un programme trop agrégé.

Cette exigence de traçabilité rejoint directement les observations finales de 2024. Le Comité des droits de l'enfant recommande au Sénégal de procéder à une évaluation complète des besoins budgétaires dans le domaine de l'enfance et d'établir un mécanisme budgétaire qui identifie clairement les ressources affectées aux enfants dans les différents secteurs et organismes, assorti d'indicateurs et d'un système de suivi (Comité des droits de l'enfant, 2024, par. 9 e). Le débat budgétaire ne porte donc pas seulement sur le volume des crédits, mais sur la capacité à suivre leur contribution à l'effectivité des droits de l'enfant.

Le budget devient ainsi un test de gouvernance : une politique transversale doit être visible non seulement dans les discours et les organigrammes, mais aussi dans la programmation, les indicateurs et la chaîne de performance. La question utile n'est pas seulement « combien dépense-t-on ? », mais « peut-on relier les ressources mobilisées à des objectifs identifiables et à une autorité capable d'en expliquer les résultats ? ».

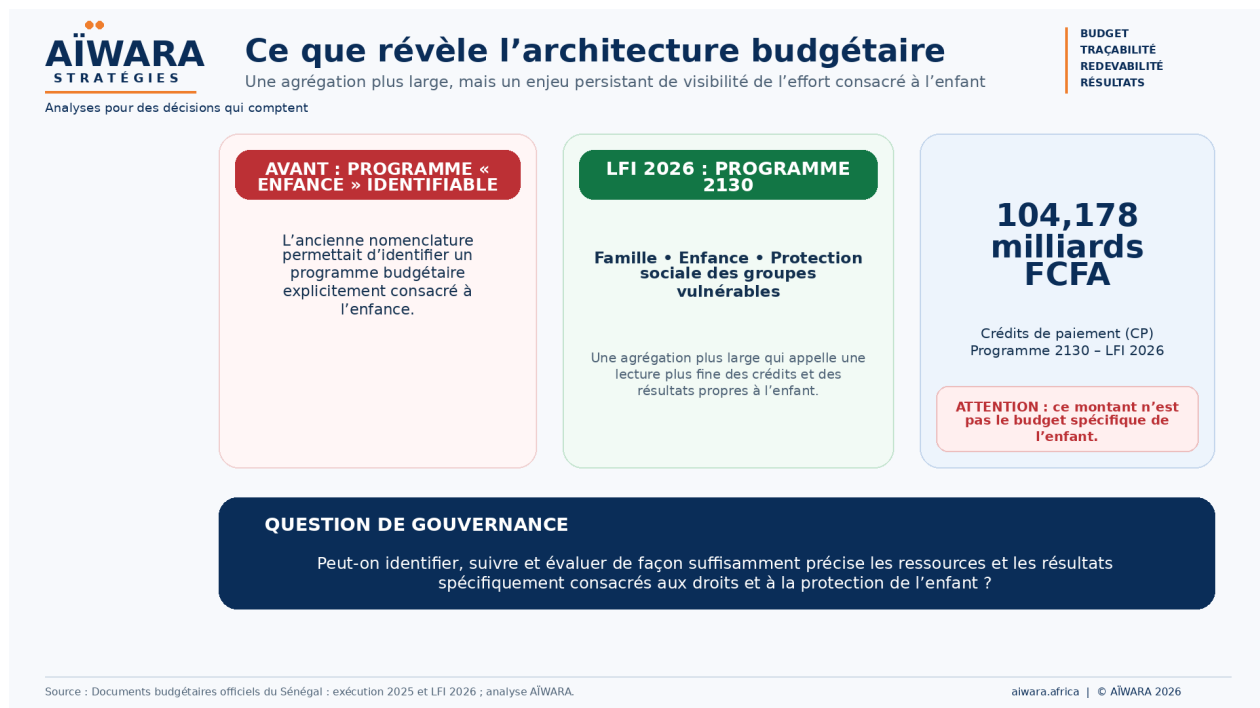


Figure 4. Ce que révèle l'architecture budgétaire
Source : exécution budgétaire 2025 et Projet de LFI 2026. Le montant 2026 est un agrégat et non un budget spécifique de l'enfance.

7. Partenaires techniques et financiers : prévenir la fragmentation de l'aide autour d'une politique fragmentée

Les partenaires techniques et financiers jouent un rôle majeur dans les politiques relatives à l'enfant. Le programme de coopération Sénégal-UNICEF 2024-2028 dispose, par exemple, d'un budget indicatif global de 80 millions de dollars, toutes composantes confondues. À l'échelle plus large, le Plan-cadre de coopération des Nations Unies ajusté pour 2025-2029 affirme explicitement son alignement sur la Vision Sénégal 2050 et un cadre de résultats commun (UNICEF, 2023 ; Nations Unies Sénégal, 2026).

Le problème n'est donc pas la présence de financements extérieurs ; il réside dans la façon dont ceux-ci s'insèrent dans l'architecture nationale. Les principes de Paris puis de Busan ont consacré

l'appropriation nationale, l'alignement, la focalisation sur les résultats, les partenariats inclusifs, la transparence et la responsabilité mutuelle comme piliers de l'efficacité de la coopération (OCDE, 2005 ; OCDE, 2011). Dans le champ de la protection de l'enfant, ces principes prennent une dimension institutionnelle très concrète.

Lorsque le leadership national est insuffisamment lisible, les partenaires peuvent, sans intention de fragmenter l'action publique, financer séparément des directions, cellules, ONG, dispositifs territoriaux ou systèmes de données. Chaque appui peut être pertinent pris isolément ; leur addition peut néanmoins créer des incitations concurrentes, des outils parallèles, une concentration géographique des ressources ou une dépendance des mécanismes à la durée des projets. L'enjeu est donc de passer d'un soutien à des structures ou projets juxtaposés à un renforcement du système national.

L'alignement doit toutefois être compris dans le cadre des obligations internationales de l'État. Il ne signifie pas une adhésion mécanique à toute priorité administrative. Il suppose que les ressources extérieures appuient des priorités nationalement définies, compatibles avec la Convention relative aux droits de l'enfant et la Charte africaine, et qu'elles utilisent autant que possible les cadres nationaux de résultats, de données et de suivi.

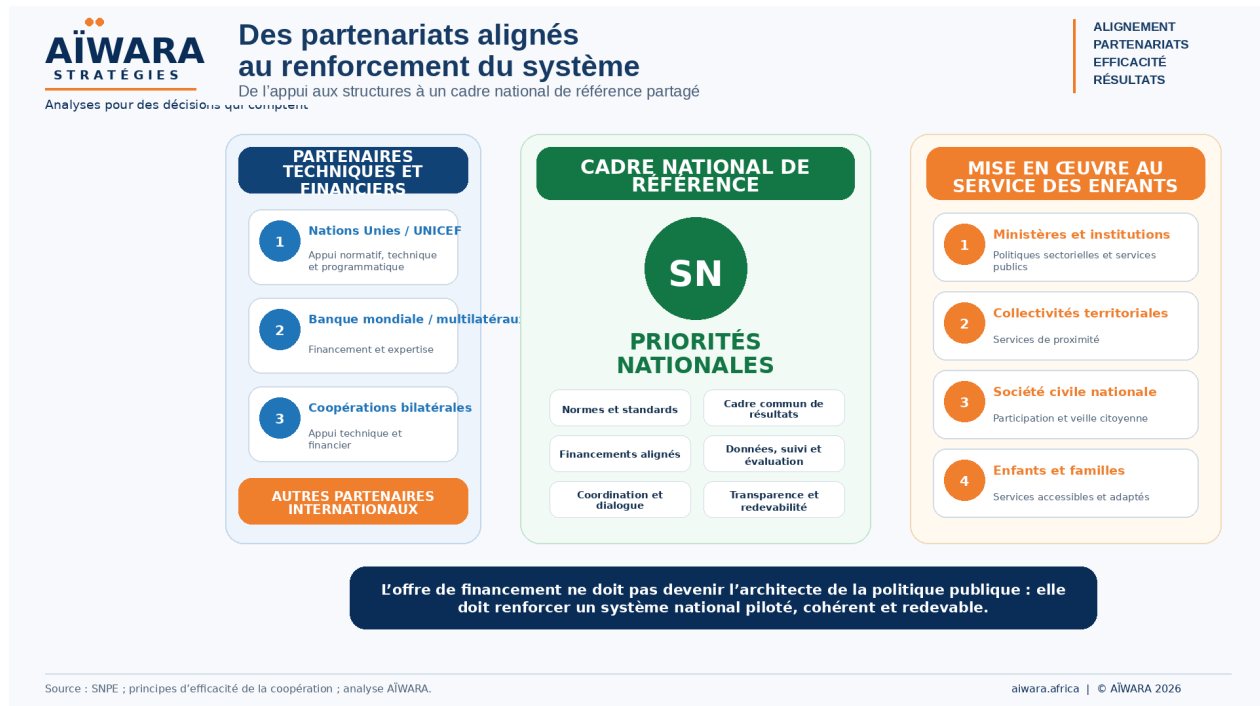


Figure 5. Gouvernance partenariale : du financement de structures au renforcement du système
 Source : Élaboration de l'auteur à partir des principes de Paris et de Busan.

8. Territorialisation : le système n'existe réellement qu'au point de contact avec l'enfant

La qualité d'une politique nationale se vérifie dans les territoires. Un enfant victime de violence ou exposé à un risque ne rencontre pas « le système » sous forme d'organigramme. Il rencontre un enseignant, un poste de santé, un travailleur social, un service de police ou de gendarmerie, un acteur communautaire, une association ou une juridiction. La performance du système dépend de la manière dont ces portes d'entrée communiquent et se complètent.

Les CDPE ont été conçus comme des mécanismes de coordination départementale réunissant les services techniques de l'État, les responsables communautaires et la société civile. Cette logique est cohérente avec une gouvernance multiniveaux. Mais un mécanisme territorial ne peut fonctionner durablement uniquement par la mobilisation ponctuelle d'un projet. Il doit disposer d'un mandat clair, de procédures partagées, d'un minimum de ressources, de données et d'une articulation verticale avec le niveau national.

La continuité du parcours de l'enfant devient alors un indicateur synthétique de maturité du système. Repérage, évaluation, référencement, protection immédiate, prise en charge, intervention judiciaire si nécessaire, suivi et réintégration doivent former une chaîne. Une rupture entre deux institutions peut neutraliser la qualité du travail réalisé en amont. La gouvernance ne doit donc pas seulement mesurer le nombre d'activités ou de structures ; elle doit examiner le fonctionnement des interfaces.

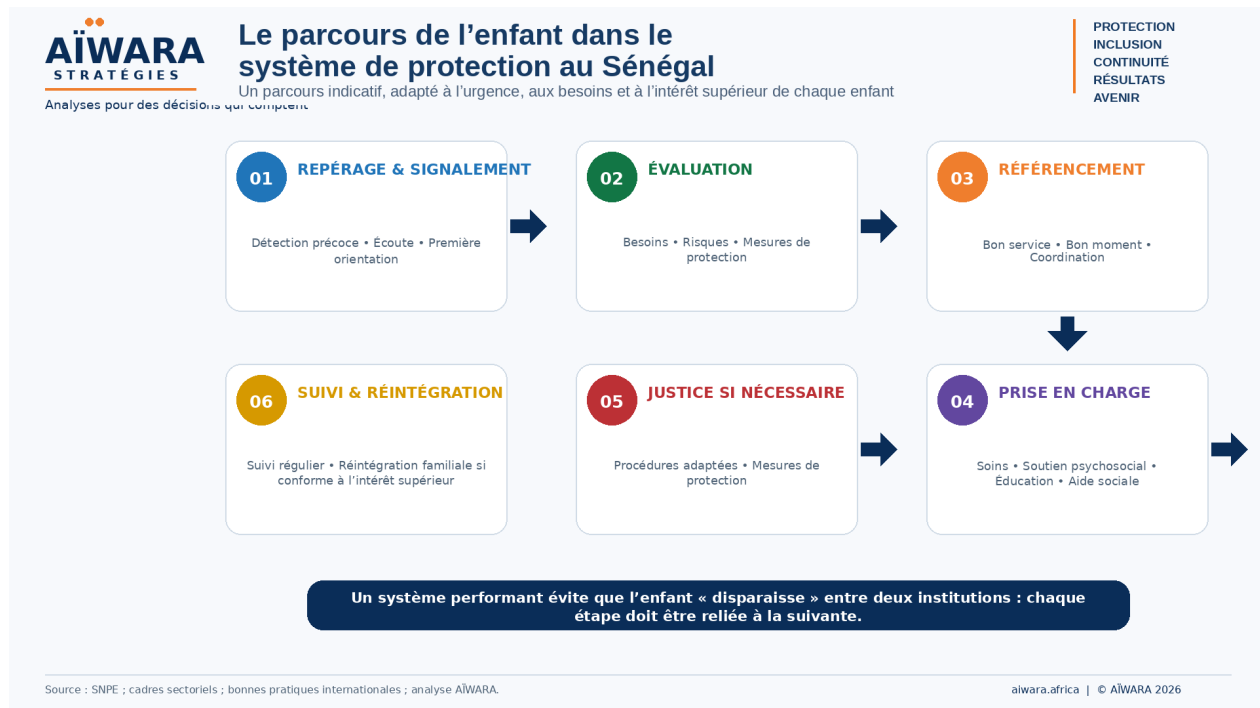


Figure 6. La continuité du parcours de l'enfant : test concret du système
Source : Élaboration de l'auteur.

9. Évaluer la gouvernance : cinq critères pour sortir des appréciations intuitives

La réforme institutionnelle doit être appréciée selon des critères explicites, faute de quoi le débat risque de se réduire à des préférences d'organigramme. La matrice suivante propose une grille de lecture applicable à l'architecture actuelle comme aux scénarios de réforme.



Figure 8. Les cinq nœuds de gouvernance de la protection de l'enfant
Source : Analyse AÏWARA, 2026.

Critère	Question centrale	Risque en cas de faiblesse	Indicateurs possibles
Pertinence	L'architecture répond-elle aux besoins et obligations actuels ?	Structures sans valeur ajoutée ; priorités déconnectées	Couverture des risques ; adéquation aux obligations ; besoins territoriaux
Cohérence	Les politiques, mandats, budgets et financements convergent-ils ?	Chevauchements, contradictions, angles morts	Protocoles intersectoriels ; cadre commun de résultats ; compatibilité des plans
Efficacité	Les dispositifs produisent-ils les résultats attendus ?	Activités nombreuses, effets limités	Délais de prise en charge ; couverture ; qualité ; résultats pour les enfants
Efficienne	Les ressources sont-elles utilisées sans duplication évitable ?	Coûts de transaction ; systèmes parallèles	Part des fonctions mutualisées ; coûts de coordination ; doublons supprimés
Redevabilité	Qui répond de quoi et sur quelle base ?	Responsabilité diffuse	Responsables identifiés ; indicateurs ; revues ; publication des résultats

10. Quatre scénarios institutionnels à comparer

La création d'une nouvelle entité ne doit jamais être considérée comme une fin en soi. Elle doit être comparée à des solutions moins coûteuses ou moins disruptives. Quatre scénarios méritent d'être examinés.

Le premier est le statu quo renforcé : conserver l'actuelle direction spécialisée tout en augmentant ses ressources, clarifiant ses attributions et améliorant les mécanismes de coordination. Son avantage est la sobriété institutionnelle ; sa limite est qu'un changement de moyens sans changement de positionnement peut laisser intactes les difficultés d'arbitrage et de redevabilité.

Le deuxième est un mécanisme interministériel renforcé, placé à un niveau politique ou administratif élevé, chargé de fixer les priorités, suivre les résultats et arbitrer les divergences. Ce scénario peut renforcer l'approche gouvernementale globale, mais son efficacité dépend fortement de la permanence du secrétariat technique, de ses moyens et de la force de ses décisions. Les mécanismes de coordination qui ne disposent ni de ressources ni de capacité d'arbitrage peuvent rapidement devenir intermittents.

Le troisième scénario est la création d'une Direction générale de la Promotion des Droits et de la Protection de l'Enfant. Cette option conserve la fonction dans l'administration centrale, favorise l'articulation avec le budget de l'État et permettrait de regrouper, sous un même pilotage, des fonctions aujourd'hui dispersées : doctrine, coordination, données, qualité, territorialisation et partenariats. Elle n'aurait de sens que si elle rationalise réellement les structures existantes et ne devient pas simplement une strate supplémentaire.

Le quatrième scénario est une Agence nationale. Cette option offre une autonomie de gestion et peut être adaptée à des missions fortement opérationnelles. Mais le droit sénégalais des agences d'exécution exige précisément une étude d'opportunité et d'impact, et le législateur a cherché à prévenir les chevauchements et la prolifération d'entités parallèles. Pour une fonction principalement stratégique, normative et interministérielle, l'agence pourrait déplacer le problème de coordination plutôt que le résoudre, sauf si un mandat opérationnel très spécifique justifie son autonomie (République du Sénégal, 2009 ; République du Sénégal, 2022).

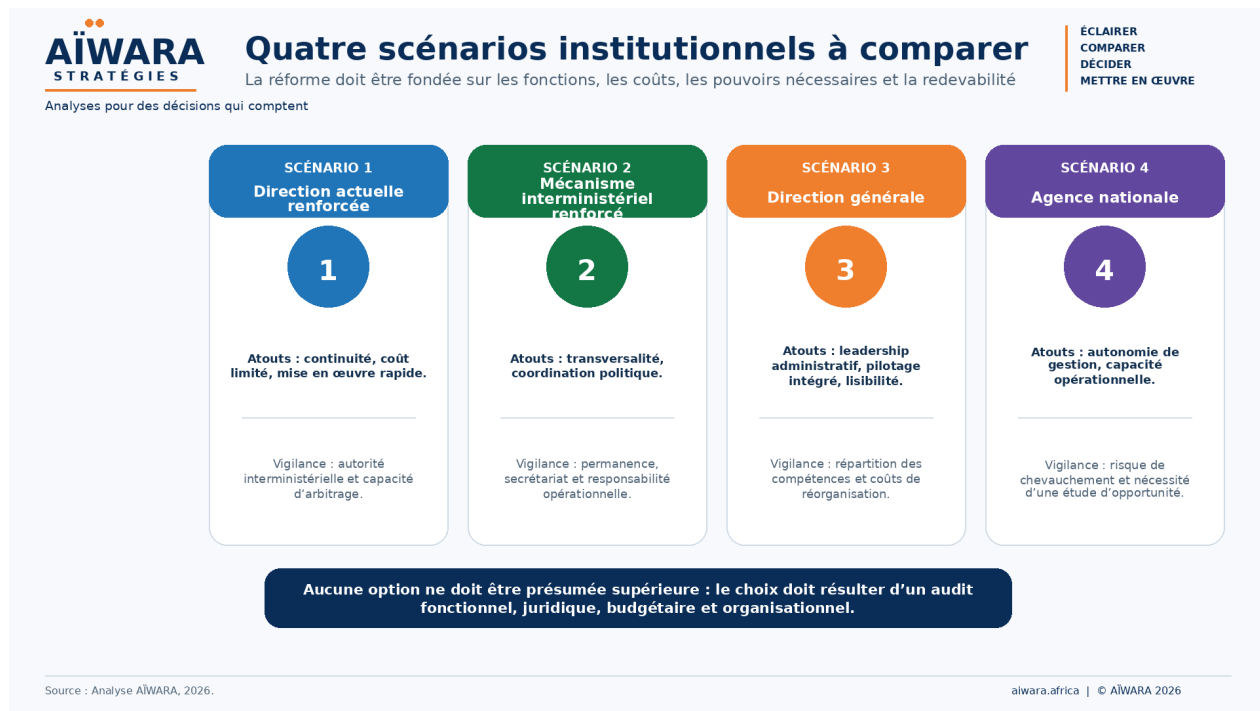


Figure 9. Quatre scénarios institutionnels pour renforcer la gouvernance des droits et de la protection de l'enfant
Source : Analyse AÏWARA, 2026.

Scénario	Atout principal	Risque principal	Condition de réussite	Appréciation analytique
Statu quo renforcé	Coût institutionnel limité	Autorité insuffisante pour arbitrer	Mandat, moyens et interfaces clarifiés	Utile si le problème est principalement capacitaire
Mécanisme interministériel renforcé	Vision gouvernementale globale	Risque d'intermittence	Secrétariat permanent, mandat d'arbitrage, revue annuelle	Complément transversal potentiellement nécessaire ; sa suffisance dépend du mandat, des moyens et de la permanence du dispositif
Direction générale	Leadership administratif identifiable	Risque d'ajouter une strate	Fusion / rationalisation de fonctions, mandat transversal	Hypothèse forte pour le pilotage stratégique, à confirmer par un audit fonctionnel, organisationnel et budgétaire
Agence nationale	Autonomie de gestion et d'exécution	Parallélisme et coûts de structure	Mission opérationnelle spécifique + étude d'impact	À réserver à un besoin d'exécution autonome clairement démontré

11. Vers une architecture cible : renforcer l'État stratege plutôt que multiplier les structures

L'analyse conduit à identifier une architecture-cible fondée sur un principe : l'État doit conserver un leadership stratege clair tandis que les secteurs demeurent pleinement responsables de leurs compétences. La réforme ne doit pas chercher à absorber la justice, la santé, l'éducation, l'état civil, la protection sociale ou l'action territoriale dans une structure unique. Elle doit organiser leurs interdépendances, clarifier les responsabilités et disposer d'un centre capable de consolider les résultats.

Ce niveau de gouvernance devrait exercer au minimum sept fonctions : (1) veille normative et suivi des engagements relatifs aux droits de l'enfant ; (2) planification et cadre commun de résultats ; (3) coordination intersectorielle et mécanismes d'arbitrage ; (4) normes de qualité, protocoles et continuité des parcours ; (5) consolidation des données, suivi-évaluation et publication des résultats ; (6) territorialisation et appui aux mécanismes locaux ; (7) dialogue structuré avec les partenaires et cartographie des financements.

Une règle simple pourrait résumer le modèle : une politique nationale, un leadership institutionnel identifiable, un cadre commun de résultats, une cartographie consolidée des financements et une revue annuelle État-secteurs-territoires-partenaires. Ce modèle est compatible avec la logique de l'efficacité de la coopération au développement : appropriation nationale, résultats, partenariats inclusifs, transparence et responsabilité mutuelle.

Dans ce cadre, une Direction générale constitue une hypothèse institutionnelle robuste pour des fonctions principalement stratégiques et administratives : pilotage, normes, planification, coordination,

données, suivi et dialogue avec les partenaires. Cette hypothèse ne saurait toutefois être retenue sur la seule base de l'importance du secteur. Elle doit être confirmée par un audit fonctionnel et organisationnel comparant les coûts, les compétences à rationaliser, les interfaces à supprimer et la valeur ajoutée par rapport à un statu quo renforcé ou à un mécanisme interministériel doté de moyens permanents. L'Agence nationale ne devient pertinente que si un besoin d'exécution autonome, distinct des fonctions régaliennes de pilotage, est objectivement démontré.

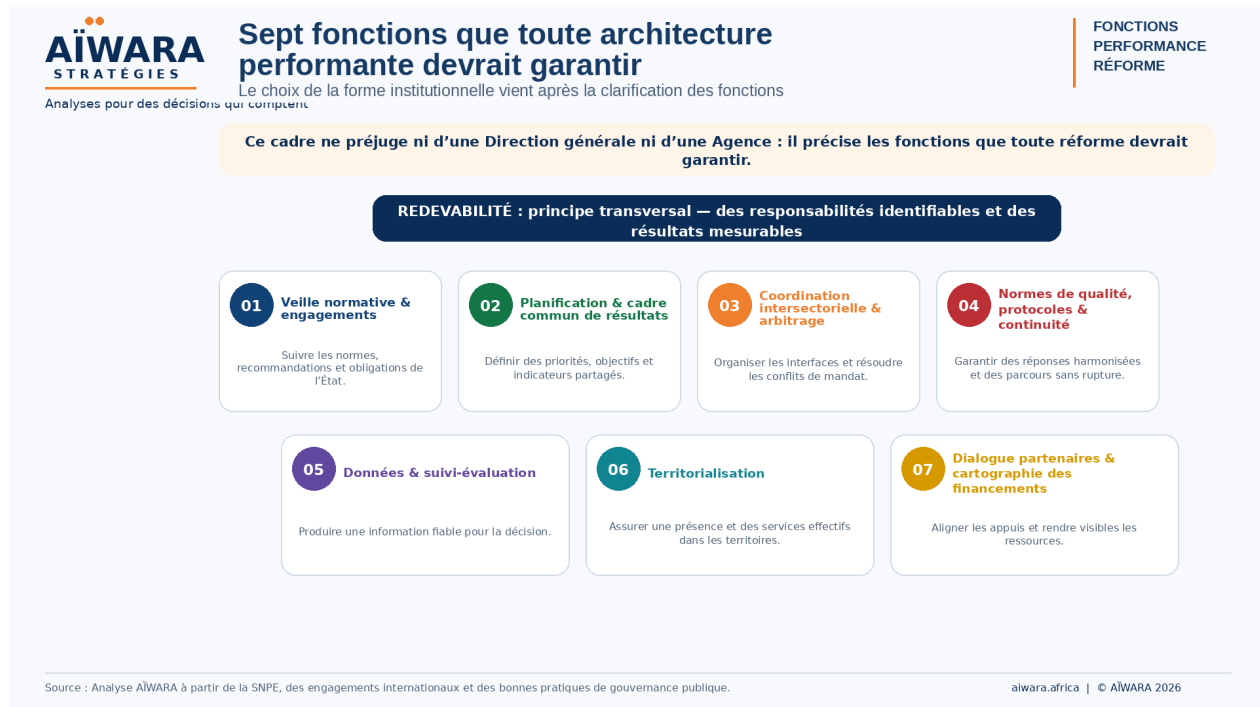


Figure 7. Fonctions clés d'une architecture performante pour la gouvernance des droits de et de la protection de l'enfant
Source : Élaboration de l'auteur.

12. Discussion : trois déplacements nécessaires dans la manière de penser la réforme

12.1. Passer d'une logique de structures à une logique de fonctions

La réforme ne doit pas commencer par la question « quelle structure créer ? », mais par « quelles fonctions publiques sont insuffisamment assurées ? ». Cette inversion est méthodologiquement essentielle. Elle permet d'éviter le réflexe de création institutionnelle et oblige à documenter la valeur ajoutée recherchée. Elle rend également possible une rationalisation : certaines fonctions peuvent être regroupées, d'autres rester sectorielles, d'autres encore être confiées à des mécanismes interministériels.

12.2. Passer de la coordination d'acteurs à la responsabilité sur des résultats

La coordination doit être évaluée par ses effets. Une réunion intersectorielle n'a de valeur que si elle résout des problèmes concrets : délais de référencement, partage de données, couverture territoriale, arbitrage budgétaire, normes de prise en charge, réponse à des risques émergents. La gouvernance devrait donc être organisée autour d'un nombre limité de résultats nationaux et territoriaux, avec des responsables et indicateurs identifiables.

12.3. Passer des projets au système

La coopération internationale doit être mobilisée pour consolider les capacités nationales durables. Cela suppose une cartographie des financements, des indicateurs communs, l'utilisation croissante des systèmes nationaux et un dialogue régulier sur les zones sous-financées, les doublons et la soutenabilité après projet. Le même principe vaut pour les innovations : un pilote financé par un partenaire ne devrait être institutionnalisé qu'après évaluation de sa pertinence, de son coût, de sa transférabilité et de sa soutenabilité.

13. Conclusion

Le Sénégal ne souffre pas d'un manque d'acteurs intervenant en faveur des enfants. Il dispose d'une stratégie nationale, de professionnels spécialisés, de mécanismes territoriaux, d'une direction dédiée, d'une direction générale spécialisée au sein de la Justice, de services sectoriels et de partenaires importants. Le diagnostic ressort plutôt d'une question de gouvernance : comment transformer cette pluralité institutionnelle en cohérence, continuité de services et responsabilité sur des résultats communs ? Les observations finales du Comité des droits de l'enfant de 2024 renforcent ce diagnostic en ciblant explicitement la coordination intersectorielle, la traçabilité budgétaire, les données et les ressources des structures compétentes.

L'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'enfant rendent cette cohérence indispensable. Elles imposent de dépasser les silos sans effacer les spécialisations. Elles commandent également de relier la gouvernance aux ressources : une politique intégrée doit être lisible dans le budget, les données, les responsabilités et les résultats.

Le regroupement budgétaire de 2026, la dispersion fonctionnelle entre secteurs et la diversité des appuis extérieurs ne constituent pas, isolément, la preuve qu'une Direction générale ou une Agence nationale serait nécessaire. Leur convergence justifie cependant une évaluation approfondie de l'architecture actuelle. L'enjeu est moins de créer une structure supplémentaire que de restaurer un centre de gravité capable d'orienter, harmoniser, suivre et rendre compte.

Une réforme pertinente devra donc respecter une règle de prudence institutionnelle : ne créer que ce qui réduit effectivement la fragmentation. À cette condition, le renforcement du leadership national sur les droits et la protection de l'enfant peut devenir non une réforme d'organigramme, mais une réforme de performance publique et de redevabilité envers les enfants.

Références

- Agence de Presse Sénégalaise (APS). (22 juillet 2026). « Une stratégie contre le vagabondage et la mendicité des enfants en cours de finalisation ». <https://aps.sn/une-strategie-contre-le-vagabondage-et-la-mendicite-des-enfants-en-cours-de-finalisation-officielle/>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Comité des droits de l'enfant. (2024). Observations finales concernant le rapport du Sénégal valant sixième et septième rapports périodiques (CRC/C/SEN/CO/6-7), 29 février 2024. Nations Unies. <https://docstore.ohchr.org/>

- Comité des droits de l'enfant. (2023). Réponses du Sénégal à la liste de points concernant son rapport valant sixième et septième rapports périodiques (CRC/C/SEN/RQ/6-7). Nations Unies.
- Ministère de la Justice du Sénégal. (2013). Stratégie nationale de protection de l'enfant, décembre 2013. <https://justice.sec.gouv.sn/publications/textes/autres-documents/>
- Ministère de la Justice du Sénégal. (2026). Direction générale de la Protection judiciaire et sociale (DGPJS). <https://justice.sec.gouv.sn/le-ministere/directions/direction-generale-de-la-protection-judiciaire-et-sociale-dgpjs/>
- Ministère des Finances et du Budget. (2025). Rapport trimestriel d'exécution budgétaire – troisième trimestre 2025, annexe 2 : situation d'exécution budgétaire par programme. <https://budget.sec.gouv.sn/telecharger-le-document/691bbe22-6b3c-42e4-a57c-4f270a2a028a/telechargement>
- Ministère des Finances et du Budget. (2026). Projet de loi de finances initiale 2026, programme 2130 « Famille, Enfance et Protection sociale des groupes vulnérables ». https://www.finances.gouv.sn/app/uploads/PROJET-DE-LOI-LFI-2026_PUB.pdf
- Nations Unies Sénégal. (2026). Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2025-2029 ajusté.
- OCDE. (2005). Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Paris : OCDE.
- OCDE. (2011). Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.
- OCDE. (2019). Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools. Paris : OCDE.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Peters, B. G. (2015). Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- République du Sénégal. (2009). Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution.
- République du Sénégal. (2022). Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic et au suivi du portefeuille de l'État.
- République du Sénégal. (2026). Décret n° 2026-1133 du 1er juin 2026 portant répartition des services de l'État et contrôle des établissements publics et sociétés à participation publique. <https://www.vie-publique.sn/documents/13836/decret-2026-1133-repartition-services-etat-controle-etablissements-publics-societes-participation-publique>
- Union africaine. (1990). Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Addis-Abeba.
- UNICEF. (2021a). Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance 2021-2030. New York.

UNICEF. (2021b). Child Protection Systems Strengthening: Approaches, Benchmarks and Interventions. New York.

UNICEF. (2023). Descriptif de programme de pays – Sénégal 2024-2028 (E/ICEF/2023/P/L.28).

UNICEF Sénégal. (2024). Présidentielles 2024 : engagements prioritaires pour les enfants.

UNICEF Sénégal. (2026). Protection de l'enfant. <https://www.unicef.org/senegal/protection-de-lenfant>

Note sur l'auteur

Mamadou KEBE est expert en droits et protection de l'enfant, analyste des politiques publiques et fondateur d'AĬWARA, plateforme africaine de prospective, d'intelligence stratégique et d'aide à la décision. Ancien directeur national des droits et de la protection de l'enfance, il intervient également dans la formation supérieure, le conseil et l'analyse des politiques publiques relatives aux droits humains, à la protection sociale et à l'enfance.