



Lignes directrices sur la budgétisation favorable aux enfants

Auteur : Anne Crowley

Mai 2016

1. Introduction

Ces lignes directrices reposent sur un examen des expériences menées en matière d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants dans cinq pays : le Mexique, le Pérou, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et le Pays de Galles. Ces pays ont été sélectionnés parmi une longue liste de candidats potentiels en vue d'une étude plus approfondie pour deux raisons : d'une part, le fait que les méthodes et mécanismes d'analyse des dépenses publiques en faveur des enfants semblent transposables dans le contexte belge, et d'autre part, la disponibilité potentielle des évaluations visant à analyser l'impact de la budgétisation favorable aux enfants (ci-après « child-budgeting ») sur les investissements en faveur de ceux-ci. Les termes « budgétisation favorable aux enfants » font souvent référence à la participation des enfants dans l'élaboration du budget ainsi qu'aux analyses des dépenses publiques axées sur les enfants. Cet examen est réalisé par Eurochild pour l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse du Secrétariat Général du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. C'est la raison pour laquelle ces lignes directrices se concentreront sur les analyses des dépenses publiques axées sur les enfants, plutôt que sur la participation de ceux-ci à l'élaboration du budget.

Dans le cadre de cet examen, des entretiens ont été organisés avec des parties prenantes dans chaque pays et une étude a été menée concernant des rapports publiés, des articles publiés dans des revues examinées par des pairs et de la littérature grise publiée par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) y compris *Save the Children* et l'UNICEF. Dans un premier temps, ce rapport exposera les raisons principales pour lesquelles les cinq pays de l'échantillon se sont engagés dans un programme de child-budgeting (telles que communiquées par les parties prenantes) et recensera les normes internationales établies par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Dans un deuxième temps, il présentera une synthèse des enseignements tirés de l'examen, soulignera les points forts et les points faibles des différentes approches et donnera des conseils et astuces (émanant des pays de l'échantillon) pour la réalisation de l'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants. Enfin, dans un dernier temps, le rapport recommandera une série de mesures à prendre pour la mise en place de mécanismes d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants. Le rapport contient également une bibliographie avec des liens vers des résolutions et des lignes directrices internationales.

2. Pourquoi établir un budget favorable aux enfants ?

Les pays interrogés ont été invités à partager les arguments politiques qu'ils ont utilisés dans leur contexte respectif pour encourager l'analyse des budgets publics axée sur les enfants. Nombreux sont ceux qui ont conseillé de saisir les opportunités politiques qui se présentaient pour faire valoir ces arguments et inciter le gouvernement à collaborer avec les organisations de la société civile. Les arguments les plus pertinents sont les suivants :

- Une estimation des investissements en faveur des enfants peut aider le gouvernement et le pouvoir législatif à prendre de meilleures décisions en matière de politique publique, fournir des informations précises pour soutenir les programmes qui donnent

déjà des résultats avérés, et renforcer ceux dont la conception, le fonctionnement, la transparence et le niveau de responsabilisation doivent être améliorés. De ce fait, les dépenses publiques en faveur des enfants peuvent être considérées comme contribuant à une approche qui privilégie le « rapport qualité-prix ». (Mexique)

- De nombreux pays souhaitent désormais mesurer leurs investissements en faveur des enfants et en assurer le suivi. Étant donné que les enfants occupent une place prépondérante dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations unies et que de nombreuses régions connaissent une croissance démographique, les gouvernements seront de plus en plus préoccupés par le volume et la performance de leurs dépenses en faveur des enfants. (Mexique)
- Il importe d'investir en faveur des enfants afin de développer l'économie. Save the Children a constaté qu'il existe un lien étroit entre les dépenses sociales et les taux de pauvreté dans les pays de l'OCDE. L'organisation a cité des travaux de recherche qui suggèrent qu'une augmentation d'un point de pourcentage du PIB des dépenses sociales correspond à une baisse d'un point des seuils de pauvreté chez les adultes. (Afrique du Sud, Royaume-Uni)
- Une analyse budgétaire axée sur les enfants permet de répondre de manière proactive aux préoccupations de la population et de s'assurer que le gouvernement rend des comptes à ses citoyens. (Afrique du Sud)
- En période d'austérité, il est particulièrement important de démontrer que les gouvernements dépensent leur argent à bon escient. Pour ce faire, il est essentiel qu'ils connaissent le montant de leurs dépenses et qu'ils mesurent l'impact de ces dépenses sur les résultats. Save the Children a également plaidé vivement en faveur de l'analyse des dépenses consacrées aux enfants pauvres, étant donné que leurs parents sont moins à même d'assumer les coûts liés à leur éducation, et compte tenu des effets néfastes que la pauvreté infantile peut avoir sur leur vie future. (Afrique du Sud, Royaume-Uni)
- Les changements démographiques en Europe de l'Ouest, qui se caractérisent par un vieillissement de la population, représentent une réelle menace pour la visibilité des enfants. Des études indiquent que les programmes d'austérité mis en place depuis la crise économique de 2008/2009 ont un impact disproportionné sur les enfants et les femmes. Il est important de protéger les droits et les intérêts des enfants sur le plan budgétaire et de mettre l'accent sur les conséquences des restrictions budgétaires et sur les coûts réels des décisions politiques relatives aux enfants. (Afrique du Sud)

Enfin, tous les pays interrogés ont utilisé l'argument selon lequel les gouvernements étaient tenus d'effectuer des analyses des dépenses publiques axées sur les enfants afin de se conformer à l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, faisant ainsi preuve de bonne gouvernance et donnant la priorité aux droits de l'enfant.

3. La norme

La norme est définie à l'article 4 de la CIDE et développée dans l'observation générale n° 5 du Comité (sur les mesures d'application générales) et dans la prochaine observation générale sur les dépenses publiques et les droits de l'enfant (actuellement au stade de projet).

L'article 4 de la CIDE prévoit que :

Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention.

Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

Le Comité des droits de l'enfant a souligné que, pour ce faire, il est indispensable d'identifier les ressources réellement disponibles et allouées à l'enfance dans les budgets nationaux et autres, et d'assurer le suivi de ces ressources. Le *child-budgeting* peut constituer un outil puissant pour contrôler l'engagement des gouvernements à l'égard des enfants et accroître la transparence et la responsabilisation. Des informations accessibles et clairement documentées et l'existence de lignes budgétaires spécifiques en faveur des enfants représentent une condition préalable importante au développement du *child-budgeting*. Enfin, le processus d'analyse budgétaire permet de garantir que les droits de l'enfant sont pris en considération dans les décisions du secteur public. Le Comité a indiqué à maintes reprises que l'absence d'analyse budgétaire cohérente et d'évaluations de l'impact sur les droits de l'enfant empêche de déterminer le montant des dépenses consacrées aux enfants dans les États parties et de savoir si ces dépenses permettent de mettre en œuvre efficacement les politiques et la législation relatives aux enfants.

Le projet actuel d'observation générale sur les dépenses publiques et les droits de l'enfant (mars 2016)¹ fixe un cadre pour l'établissement de rapports, la promotion, la protection et le respect de la Convention en ce qui concerne les dépenses publiques. L'observation générale vise à sensibiliser les États à leurs obligations et à accroître le niveau de mise en œuvre. Elle souligne les liens qui unissent la budgétisation axée sur les enfants et les autres mesures d'application générales, et précise que l'obligation de prendre « toutes les mesures appropriées » inclut le devoir de s'assurer que :

- a) les données et informations nécessaires concernant les enfants sont recueillies, générées et diffusées afin de soutenir la conception et la mise en œuvre de la législation, des politiques, des programmes et des budgets requis afin de promouvoir les droits de l'enfant ;

¹ Comité des droits de l'enfant (2016) [Draft General Comment on article 4 of the Convention - Public spending and the rights of the child](#)

- b) des ressources publiques suffisantes sont mobilisées et utilisées de manière appropriée afin de mettre pleinement en œuvre la législation, les politiques, les programmes et les budgets qui ont été approuvés pour la réalisation des droits de l'enfant ;
- c) les budgets sont systématiquement planifiés, promulgués, appliqués et comptabilisés au niveau national et infranational de l'État, de manière à promouvoir les droits de l'enfant.

L'observation générale rappelle que de telles mesures devraient être prises pour la mise en œuvre de tous les droits contenus dans la CIDE, y compris des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, les États étant dans l'obligation de réaliser immédiatement les droits civils et politiques et d'appliquer les droits économiques, sociaux et culturels « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent ». Ce qui précède signifie que les États doivent prouver qu'ils ont consenti tous les efforts nécessaires pour « mobiliser, allouer et dépenser des ressources financières suffisantes », en « allouant les fonds à des politiques et à des programmes qui renforcent les droits établis par la Convention et en assurant une mise en œuvre optimale des protocoles optionnels, dans le respect des principes des droits de l'enfant et des principes budgétaires » (paragraphe 31).

Le projet d'observation générale renvoie également aux quatre principes transversaux inhérents aux droits de l'enfant, lesquels devraient façonner toutes les décisions et mesures prises par les pays, y compris les budgets publics. Ces principes sont le droit à la non-discrimination (article 2) ; l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3) ; le droit à la vie, à la survie et au développement (article 6) ; et le droit d'être entendu (article 12). La figure 1 illustre la manière dont ces principes relatifs aux droits de l'enfant pourraient être pris en considération dans l'analyse budgétaire.

Figure 1 : Vérification des budgets publics sur la base des principes généraux de la CIDE

NON-DISCRIMINATION

- Est-ce que le gouvernement national/local élabore son budget de manière à ce que tous les enfants soient traités équitablement?
- Le processus budgétaire fait-il subir des discriminations aux enfants et aux jeunes en tant que groupe distinct et/ou à des groupes spécifiques d'enfants, selon des variables telles que: le statut socio-économique; la situation géographique; l'appartenance ethnique; le genre; la langue; l'orientation sexuelle; le handicap; les enfants réfugiés/demandeurs d'asile; les enfants faisant l'objet d'une prise en charge alternative; les jeunes aidants?

INTÉRÊT SUPÉRIEUR

- Le budget favorise-t-il l'intérêt supérieur de tous les enfants et les jeunes?
- Si le budget a un impact négatif, quelle action peut être entreprise pour réduire un tel impact?

SURVIE ET DÉVELOPPEMENT

- Le budget favorise-t-il le bon état de santé général de tous les enfants et les jeunes sur le plan physique, mental, social et émotionnel? Certains enfants sont-ils exclus ou subissent-ils des discriminations?

PARTICIPATION

- Quel rôle les enfants et les jeunes jouent-ils dans le processus d'élaboration du budget? Quelles sont leurs opinions? Ce processus tient-il compte des opinions des enfants et des jeunes qui sont moins susceptibles d'être entendus?

Le projet d'observation générale souligne que la mobilisation des ressources publiques et les dépenses consacrées à la réalisation des droits de l'enfant doivent se conformer à certains principes budgétaires.

Il s'agit des principes suivants :

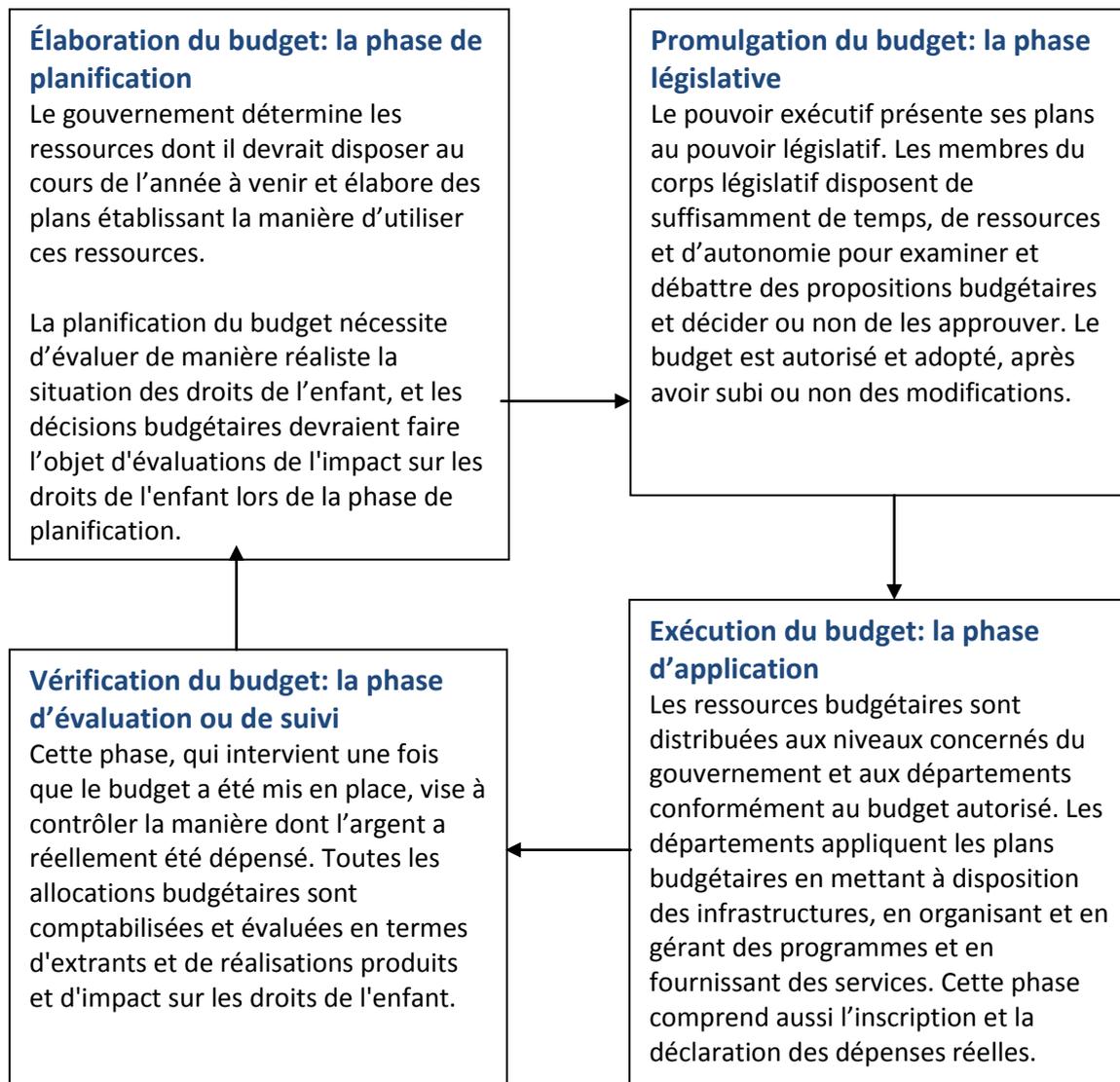
- Efficacité : dans la réalisation des droits de l'enfant. Les décisions budgétaires devraient produire les meilleurs résultats possibles pour un maximum d'enfants, en accordant une attention particulière aux enfants en situation précaire.
- Efficiences : gestion permettant d'assurer un rapport qualité-prix, les dépenses approuvées étant effectuées conformément au budget tel que promulgué. L'achat et la livraison des produits et services visant à promouvoir les droits de l'enfant devraient être effectués de manière transparente et dans les meilleurs délais, avec la garantie d'une bonne qualité.

- Traitement équitable : aucune discrimination n'est exercée à l'encontre des enfants ou d'une certaine catégorie d'enfants. Les décisions relatives aux dépenses devraient promouvoir une plus grande égalité.
- Transparence : les pratiques et systèmes de gestion des finances publiques peuvent être examinés par tous et les informations sur les ressources publiques sont libres d'accès. Les États ont la responsabilité de promouvoir activement l'accès aux informations en matière de budgets publics et d'adopter des politiques pour soutenir et encourager la coopération avec la société civile, y compris les enfants.
- Durabilité : l'intérêt supérieur des générations d'enfants actuelles et futures devrait être sérieusement pris en considération dans toutes les décisions budgétaires².

Le projet d'observation générale fournit quelques orientations essentielles au sujet des quatre principales étapes du processus budgétaire qui concernent tous les États, à savoir la planification, la promulgation, l'exécution et le suivi ou l'examen du budget. Ces étapes sont présentées au schéma 2.

² Comité des droits de l'enfant (2016) [*Draft General Comment on article 4 of the Convention - Public spending and the rights of the child*](#) (Projet d'observation générale sur l'article 4 de la Convention – Dépenses publiques et droits de l'enfant), paragraphes 65-69.

Schéma 2 : Le processus budgétaire



Remarque concernant la participation des enfants dans le processus budgétaire

Les consultations avec les enfants, les personnes qui s'en occupent et celles qui travaillent avec et pour les enfants, devraient façonner les cycles d'examen et de planification budgétaires. Bien que ces lignes directrices se concentrent sur l'analyse budgétaire axée sur les enfants, plutôt que sur la participation des enfants à l'élaboration du budget, il est important de noter que pour favoriser la participation des enfants dans le processus budgétaire, il y a lieu de donner un retour d'informations à tous les enfants et les jeunes qui ont participé au processus, en les informant de la manière dont leurs opinions ont été prises en considération. Le processus de budgétisation participative devrait être évalué en tenant compte des contributions des principales parties prenantes, y compris les enfants et les jeunes. Les enseignements tirés devraient permettre d'améliorer le processus de budgétisation à l'avenir. Pour que les enfants et les jeunes puissent influencer sur les plans de dépenses publiques, il est nécessaire que leur avis soit entendu au début du processus de planification, afin d'influencer les nouvelles dépenses. En 2014, l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJA) a supervisé le développement d'un vade-mecum intitulé « *La participation des*

enfants aux décisions publiques. Pourquoi et comment impliquer les enfants ? »³ Le vade-mecum a été transmis à toutes les autorités publiques locales de Wallonie et de Bruxelles. Un scénario a été élaboré afin d'impliquer les enfants dans le développement du plan d'action sur les droits de l'enfant 2015-2018, en tenant compte des enseignements tirés du vade-mecum et des structures et services existants.

4. Enseignements tirés – vue d'ensemble

L'examen des expériences de l'analyse budgétaire axée sur les enfants a permis de tirer plusieurs enseignements communs. L'enseignement le plus évident est que l'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants est possible s'il existe une volonté politique, mais qu'il s'agit d'un processus complexe, qui peut représenter un réel défi. La meilleure approche à adopter est une approche inclusive à long terme. D'autres enseignements pertinents ont été tirés de l'examen, à savoir notamment :

- Il y a lieu d'impliquer les organisations de la société civile ainsi que le ministère des finances et tous les autres ministères. Afin que les données puissent être rassemblées et interprétées, la participation de nombreuses personnes est nécessaire. La meilleure approche consiste à mettre l'accent sur l'utilité (pour les enfants, le gouvernement et la société civile) de connaître le montant des dépenses publiques consacrées aux enfants et de mesurer le degré d'efficacité de ces dépenses, ainsi que de comprendre le rôle de l'analyse budgétaire dans l'évaluation des décisions politiques.
- Pour que l'approche puisse être maintenue, les efforts consentis en la matière doivent valoir la peine compte tenu des avantages obtenus. Idéalement, les systèmes qui permettent d'effectuer une analyse de routine de toutes les dépenses publiques en faveur des enfants doivent être intégrés de manière adéquate dans les systèmes budgétaires existants. La facilité avec laquelle cette action sera effectuée dépendra des systèmes de classification budgétaire utilisés.
- Bien qu'il soit important de tirer les enseignements des expériences vécues par d'autres, l'approche choisie doit être spécifique à chaque pays. Il convient de s'inspirer de l'expérience des autres, en particulier des organisations de la société civile travaillant dans le domaine des droits de l'enfant, afin de tirer des enseignements dans le contexte national. Les gouvernements eux-mêmes ont un rôle important, puisqu'ils connaissent leur propre budget et leurs objectifs en matière de politique publique relative aux droits de l'enfant.
- Pour que les analyses budgétaires axées sur les enfants puissent être institutionnalisées et effectuées régulièrement, il est important d'adopter une approche stratégique à long terme. Le groupe interinstitutionnel au Pérou a passé plusieurs mois à déterminer l'approche exacte à adopter pour effectuer leur analyse budgétaire axée sur les enfants,

³ OEJAJ, vade-mecum *La participation des enfants aux décisions publiques. Pourquoi et comment impliquer les enfants?* Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=10998>

à identifier les politiques et les objectifs les plus pertinents, à définir des concepts et à décider de la pondération à appliquer aux dépenses *non spécifiques* en faveur des enfants⁴. Il faut du temps pour se familiariser avec les systèmes de classification budgétaire utilisés et pour travailler de manière itérative, en testant les décisions et en s'assurant que la méthodologie est considérée comme fiable et qu'elle est valorisée par le gouvernement et les partenaires.

- L'adoption d'une approche progressive est encouragée. Dans un premier temps, il convient d'examiner les dépenses faites en faveur des enfants, par exemple dans les écoles ou dans le cadre de programmes d'aide à la petite enfance. Dans un second temps, il y a lieu de développer un cadre commun pour l'allocation des postes de dépenses à des lignes budgétaires non spécifiques telles que le logement et le transport (en consultation avec les différents ministères et départements).
- L'examen de la qualité des décisions relatives aux dépenses est un processus complexe. Pour évaluer la qualité et l'efficacité, il est nécessaire de prendre en considération le lien qui peut être établi entre l'analyse budgétaire effectuée au niveau national et une analyse similaire réalisée au niveau local (par exemple, au niveau de l'école, de l'autorité locale et du conseil de santé local).
- L'analyse budgétaire en elle-même ne suffit pas à évaluer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques consacrées aux enfants ; elle doit être rattachée aux objectifs du gouvernement en faveur des enfants (son plan d'action national) et aux résultats escomptés de politiques spécifiques ; il est nécessaire de procéder à des évaluations de l'impact sur les droits de l'enfant et à des évaluations au niveau des programmes ou des prestations. Il est important de reconnaître l'interconnexion des mesures d'application générales de la CIDE et les liens qui doivent être établis entre les dépenses de l'État en faveur des enfants, le plan d'action de l'État pour l'application de la Convention, les rapports sur la situation nationale en matière d'enfance et, surtout, les évaluations de l'impact sur les droits de l'enfant.
- La transparence est importante. Le budget est un indicateur important des priorités du gouvernement. Une analyse budgétaire axée sur les enfants peut réellement aider à

⁴ Les dépenses non spécifiques en faveur des enfants désignent les budgets qui ne sont pas consacrés directement ou spécifiquement aux enfants mais qui contribuent à améliorer leurs conditions de vie. Ces dépenses sont destinées à des communautés ou à des populations entières, par exemple pour financer des programmes de transport ou de logement, ou ciblent d'autres groupes que les enfants et les jeunes mais bénéficient *in fine* à ces derniers, par exemple les dépenses consacrées au soutien parental ou aux services de maternité. L'examen a mis en évidence différents exemples qui montrent dans quelle mesure la proportion de tels programmes budgétaires est considérée comme des dépenses en faveur des enfants en utilisant des coefficients de pondération. Ces décisions sont subjectives et doivent être débattues, justifiées et appliquées de manière cohérente. Les coefficients de pondération pour les dépenses non spécifiques qui sont les plus couramment utilisés dans les cinq pays sont le pourcentage de personnes dans la population ciblée qui sont âgées de 0 à 17 ans et/ou le pourcentage d'utilisateurs de services qui sont des enfants. De plus amples informations sont fournies dans le rapport sur les études de cas.

renforcer la responsabilisation si elle est mise à la disposition des citoyens (y compris les enfants) et des organisations de la société civile. Il est essentiel de planifier la manière de procéder puisqu'une formation et une communication de base semblent nécessaires pour permettre aux personnes de comprendre ce qui leur est présenté.

- Les rapports annuels relatifs aux dépenses publiques en faveur des enfants ne sont pas indispensables. L'expérience au Pays de Galles indique que lorsque le profil de dépenses change peu d'une année sur l'autre, il est plus logique d'effectuer des analyses périodiquement, par exemple tous les trois-cinq ans.

5. Points forts et points faibles des différentes approches

Le rôle des organisations de la société civile dans toutes les études de cas soumises à cet examen est évident. Les meilleures approches sont participatives et impliquent le gouvernement, des organisations de la société civile et des experts techniques. Il est important que le ministère des finances participe, mais tous les autres ministères jouent également un rôle essentiel. Pour que le processus puisse être institutionnalisé et maintenu, toutes les parties prenantes doivent comprendre l'utilité d'une analyse budgétaire axée sur les enfants.

Le Pérou est l'exemple le plus prometteur, car il adopte une approche lui permettant de mesurer le *degré d'efficacité* des dépenses et de connaître le *montant* dépensé. Le point fort de cette approche est que l'analyse budgétaire est liée au plan d'action national du gouvernement en faveur des enfants et des adolescents. L'analyse fournit des informations uniques et utiles qui permettent d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du plan. Le Pérou est l'un des seuls pays soumis à l'examen à avoir documenté les effets de l'introduction d'un *child-budgeting* (l'autre pays étant l'Afrique du Sud). La riche base de données contenant les informations financières qui sont recueillies et enregistrées par le gouvernement péruvien et l'utilisation d'une méthodologie d'analyse qui nécessite un traitement minimal des données nécessaires, extraites des systèmes existants et analysées au moyen d'un logiciel sur mesure, constituent un atout particulier pour le Pérou. Le système établi au Pérou permet d'effectuer les analyses en temps réel, ce qui permet d'éviter un décalage de deux ou trois ans, tel que celui constaté dans les approches adoptées par d'autres juridictions (au Pays de Galles par exemple).

Le Mexique est également un exemple prometteur ; dans ce pays, une analyse budgétaire de routine axée sur les enfants est effectuée depuis un certain temps. Un des points forts de l'approche mexicaine est la volonté de rendre les budgets publics et le processus budgétaire transparents et accessibles à tous, y compris aux enfants. Un des points faibles de cette approche est que le Mexique n'est pas encore en mesure d'établir un lien entre les informations recueillies concernant le montant des dépenses en faveur des enfants et l'impact de ces dépenses sur les résultats obtenus en matière de droits de l'enfant.

Les approches adoptées en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et au Pays de Galles présentent toutes des points forts, mais le principal point faible dans ces trois exemples est l'absence

d'analyses budgétaires de routine axée sur les enfants. Le travail accompli en Afrique du Sud et au Pays de Galles montre qu'il est possible de concentrer l'analyse budgétaire longitudinale sur les dépenses consacrées aux enfants vivant dans la pauvreté. L'étude britannique a montré l'effet que les dépenses publiques ont eu sur les enfants vivant dans la pauvreté et a souligné qu'il était nécessaire de cibler plus particulièrement les 10% les plus pauvres pour maintenir les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté infantile. En Afrique du Sud, l'analyse budgétaire a révélé que les sommes consacrées à la sécurité sociale n'atteignaient pas les enfants pauvres car les moyens de distribution ne tenaient pas compte de la répartition différente de la pauvreté dans les neuf provinces. Des changements ont été apportés en conséquence.

6. Conseils et astuces pour la réalisation d'une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants

Les acteurs impliqués dans l'analyse budgétaire axée sur les enfants dans les pays sélectionnés ont fourni de nombreux conseils et astuces utiles. Les conseils les plus pertinents pour le contexte belge sont repris ci-dessous :

Appropriation

Développer l'appropriation de l'initiative dès le départ (idéalement avec le ministre des finances ainsi qu'avec d'autres ministres concernés) et donner assez de temps aux parties prenantes pour travailler ensemble au développement de la méthodologie. Des décisions subjectives devront être prises tout au long de ce processus. Se familiariser avec les systèmes de classification budgétaire et les processus budgétaires mis en place. Si possible, tirer profit des structures, des processus et des classifications des données budgétaires existants afin de faciliter l'usage des données générées pendant le cycle budgétaire. À cet effet, l'approche la plus durable consiste à mettre en place un système intégré pour la saisie et le suivi des données et pour l'étiquetage des catégories, et à utiliser un logiciel pour ce faire.

Travailler progressivement et établir clairement l'objectif de l'analyse budgétaire axée sur les enfants

Commencer simplement et avancer **étape par étape**, en mettant à profit les enseignements tirés au fil du temps. Établir un objectif clair et réfléchir à la manière dont l'analyse sera utilisée. S'assurer de la pertinence de l'analyse budgétaire. Il convient de déterminer s'il y a lieu de commencer par des analyses sectorielles ou par une analyse budgétaire complète des dépenses *spécifiques* en faveur des enfants ou des lignes budgétaires *non spécifiques*. Comme indiqué dans la section consacrée aux enseignements tirés, les dépenses *spécifiques* désignent les dépenses axées exclusivement sur les enfants et les jeunes. Elles pourraient inclure les dépenses destinées aux écoles et aux services (sociaux) pour l'enfance. Les dépenses *non spécifiques* désignent les fonds destinés à une population particulière dans son ensemble (par exemple, en matière de transports, de développement économique). Pour ce type de dépenses, une répartition de la population et d'autres données pertinentes seront nécessaires pour déterminer (approximativement) la part de cette ligne spécifique de

dépenses qui bénéficie potentiellement aux enfants et aux jeunes. D'autres *dépenses non spécifiques* ciblent d'autres groupes que les enfants et les jeunes mais bénéficient *in fine* à ces derniers, par exemple les dépenses consacrées au soutien parental ou aux services de maternité. Il conviendra de décider de quelle manière il sera possible de déterminer dans quelle mesure les dépenses consacrées à des biens et services non spécifiques sont favorables aux enfants, par exemple en se basant sur une proportion de la population totale et/ou en utilisant des données statistiques sur l'usage qu'en font les enfants et d'autres groupes de personnes.

Les analyses peuvent également être interprétées de bien des manières, par exemple en examinant l'équité (les enfants ne constituent pas un groupe homogène) ou l'efficacité ; les différents niveaux de dépenses publiques – niveaux national, régional, municipal ; la portée thématique ou sectorielle ; les dépenses consacrées aux différents types de droits (survie, développement, protection, participation). Un répondant d'une ONG disposant d'une grande expérience a observé qu'il était important d'inclure une analyse des dépenses publiques en faveur des droits civils et politiques des enfants, d'autant que d'après son expérience, ces droits peuvent être négligés au profit d'investissements dans l'éducation ou la santé.

Établir un lien entre les dépenses publiques et les résultats obtenus

L'analyse budgétaire de base relative aux dépenses pour les éléments *spécifiques* et *non spécifiques* ne donne qu'un aperçu des dépenses effectuées en faveur des enfants, informations utiles mais qui ne précisent ni la *manière* dont les dépenses sont effectuées ni le *degré d'efficacité* de ces dépenses. Il s'agit d'un processus complexe et il conviendrait de se baser sur des cadres d'action nationaux et sur des cadres normatifs internationaux tels que la CIDE. Une des approches recommandées consiste à examiner seulement trois ou quatre domaines de dépenses *spécifiques* en faveur des enfants – notamment celles en consacrées aux écoles – et à sélectionner ou à utiliser des indicateurs de remplacement existants pour mesurer les résultats obtenus et l'état d'avancement de la politique ou de l'initiative (par exemple, le pourcentage d'enfants scolarisés dans le primaire). Les indicateurs sélectionnés au niveau national devront couvrir les régions et les municipalités, qui devront idéalement attribuer des numéros normalisés et des noms à leurs sous-programmes afin de permettre les comparaisons. Il a également été suggéré de réaliser une évaluation tous les trois à cinq ans pour examiner les liens qui unissent les dépenses et les résultats obtenus en matière de droits de l'enfant. Par exemple : les inégalités se réduisent-elles ? La mortalité infantile diminue-t-elle ? Les enfants ont-ils accès aux services ? Différents types de recherches quantitatives et qualitatives seront nécessaires à cette fin, en complément de l'analyse budgétaire axée sur les enfants.

Transparence et implication de la société civile, y compris des enfants

La transparence est indispensable, tout comme l'établissement d'un point de comparaison que chacun peut reconnaître et considérer comme étant le « meilleur qui puisse être établi ». La transparence est également essentielle pour accroître la visibilité des enfants dans le budget public et renforcer la responsabilisation dans le cadre de la prise de décision

publique. Il est important que les gouvernements s'assurent le concours des organisations de la société civile dès le départ et qu'ils tirent parti de leurs propres compétences et de leur savoir-faire pour impliquer les citoyens, et notamment les enfants, afin que ceux-ci puissent s'exprimer sur l'établissement du budget et sur le processus d'examen.

7. Entreprendre une analyse budgétaire axée sur les droits de l'enfant – guide détaillé

Sur la base des enseignements tirés des expériences dans les pays sélectionnés et conformément aux normes établies dans les lignes directrices internationales (y compris les principes des droits de l'enfant et les principes budgétaires de bonne gouvernance prévus à la section 3) et dans les orientations fournies par Save the Children et d'autres ONG (voir bibliographie), les étapes suivantes sont recommandées pour l'établissement de mécanismes d'analyse des dépenses publiques axée sur les droits de l'enfant au niveau national et, surtout, infranational.

ÉTAPE 1 : Constituer un groupe interinstitutionnel

Le groupe devrait comprendre le ministère des finances et, idéalement, des représentants de tous les ministères concernés ainsi que des organisations de la société civile et des experts techniques. Dans un premier temps, le groupe devrait évaluer les pratiques actuelles, idéalement en tirant parti des autres initiatives d'évaluation des finances publiques. Idéalement, dans un souci de durabilité et afin de s'assurer que les bénéfices sont plus importants que les coûts, le mécanisme budgétaire en faveur des enfants devrait être intégré à la structure existante de gestion de l'information budgétaire et garantir une harmonisation au niveau infranational. Afin d'augmenter grandement les chances d'établir une approche durable, il convient de se familiariser avec les dispositions et de bien réfléchir aux points sur lesquels l'analyse axée sur les enfants peut être améliorée et à la manière dont elle peut l'être (idéalement en temps réel).

Lorsqu'il s'apprête à élaborer une proposition concrète, le groupe devrait se concerter avec un groupe plus large de parties prenantes, y compris avec des enfants, les personnes qui s'en occupent et les personnes travaillant avec et pour les enfants, afin d'examiner les options de conception et les questions de mise en œuvre.

Lorsque le groupe travaille à la mise en œuvre, il devrait réfléchir aux mesures à prendre pour s'assurer que les conclusions de l'analyse budgétaire axée sur les enfants peuvent être librement examinées par le pouvoir législatif et la société civile (y compris les enfants). Quelles informations seront présentées publiquement et sous quelle forme ? Comment seront diffusées ces informations et quels moyens seront utilisés pour soutenir et favoriser l'implication de la société civile ?

ÉTAPE 2 : Définir la portée et l'objectif de l'analyse

Identifier le problème ou le domaine politique, les dispositions, la nécessité ou le droit de procéder à un examen et l'objectif de cet examen. Par exemple, il est possible que le

gouvernement veuille examiner spécifiquement les dépenses relatives à l'obésité infantile et leur évolution dans le temps ou la mesure dans laquelle ces dépenses visent à bénéficier à certaines communautés défavorisées. Il se peut que le gouvernement souhaite examiner les dépenses consacrées à la mise en œuvre du droit des enfants à être entendus ou à la réalisation d'un droit spécifique pour un groupe particulier d'enfants (par exemple, le droit à l'éducation pour les enfants tziganes, roms et membres de la communauté des gens du voyage). Par ailleurs, il est possible que le gouvernement tienne à effectuer une analyse axée sur les enfants de toutes les dépenses publiques – un exposé du budget consacré aux enfants – pour accompagner le budget principal et son plan d'action national en faveur des enfants. Cet exposé comprendrait les dépenses publiques *spécifiques* et *non spécifiques* en faveur de tous les enfants et de tous les jeunes, comme expliqué à la page 10.

Les politiques et les programmes publics concernés (c'est-à-dire ceux en rapport avec le problème ou le domaine choisi), les *résultats escomptés* de ces politiques et de ces programmes ainsi que les *indicateurs* utilisés pour mesurer les progrès accomplis devraient être identifiés afin de déterminer avec exactitude l'objectif de l'étude. Il convient également d'établir un lien avec le processus d'évaluation de l'impact sur les droits de l'enfant.

ÉTAPE 3 : Analyse des ressources budgétaires

Les ressources budgétaires font référence aux ressources allouées et utilisées dans un but bien précis. Par exemple, en matière d'éducation, les ressources budgétaires pourraient inclure les fonds alloués et consacrés aux salaires des enseignants, aux fournitures et au matériel scolaires, aux matériels pédagogiques, aux bâtiments scolaires.

L'analyse des ressources budgétaires vise à identifier

L'analyse des ressources budgétaires vise à identifier les ressources qui sont allouées et consacrées aux enfants. Une analyse des ressources budgétaires axée sur les droits de l'enfant portera sur les questions suivantes :

- Les dépenses budgétaires sont-elles conformes aux droits énoncés dans la CDE et/ou aux objectifs fixés dans les politiques ou les plans d'action nationaux en faveur des enfants ?
- Quelle proportion du budget total ces dépenses représentent-elles ? Le budget préserve-t-il un équilibre entre les intérêts des enfants et des jeunes et les besoins concurrents des autres parties prenantes ?
- Quel est le montant des ressources allouées en faveur des droits spécifiques des enfants – par exemple les droits relatifs à l'éducation ou la santé ?
- Les ressources budgétaires sont-elles assez ciblées pour bénéficier aux enfants et aux jeunes défavorisés ou vulnérables ?

Toutes les analyses budgétaires axées sur les droits de l'enfant devront prendre en considération les quatre principes transversaux de la Convention (voir figure 1).

ÉTAPE 4 : Analyse des extrants budgétaires

Les extrants budgétaires font référence à tous les biens produits et à tous les services fournis grâce aux ressources budgétaires. En matière d'éducation, les extrants budgétaires pourraient comprendre, par exemple, le nombre d'élèves scolarisés, le nombre d'enseignants qualifiés.

L'analyse des extrants budgétaires vise à identifier et à comprendre

L'analyse des extrants budgétaires vise à identifier les biens et les services qui sont effectivement livrés ou fournis grâce aux ressources budgétaires. Une analyse des extrants budgétaires axée sur les droits de l'enfant vise à répondre aux questions suivantes :

- Les ressources allouées ont-elles été utilisées à bon escient ?
- Quels biens et services ont été fournis au titre du budget lié à un programme, à une politique, à un droit ou à un besoin spécifique et/ou au problème identifié ?
- La prestation de services s'est-elle développée pour atteindre un plus grand nombre d'enfants ou de jeunes ou des groupes spécifiques d'enfants ?
- Les personnes qui en ont réellement besoin ont-elles pu accéder aux services ? Les enfants ont-ils un accès égal aux services ; dans le cas contraire, l'égalité d'accès s'améliore-t-elle au fil du temps ?

Une fois encore, il est important de veiller à ce que l'analyse tienne compte des quatre principes transversaux de la Convention (voir figure 1). Les données et les informations nécessaires à l'analyse des extrants budgétaires sont parfois plus difficiles à trouver, moins complètes et moins fiables que celles relatives aux ressources budgétaires, mais il existe une structure logique entre l'analyse des ressources budgétaires et celle des extrants budgétaires (voir figure 2). Une fois que nous savons quelles ressources ont été allouées et consacrées aux enfants, il convient de se demander quels biens ont été produits et quels services ont été fournis en faveur des enfants et des jeunes.

ÉTAPE 5 : Analyse des réalisations budgétaires

Les réalisations budgétaires font référence aux changements apportés par les extrants budgétaires. Par exemple, en matière d'éducation, les réalisations découlant de la prestation de services d'éducation pourraient inclure des niveaux plus élevés d'alphabétisation et de compétences parmi les enfants et les jeunes, etc. Il est difficile de mesurer les réalisations budgétaires.

L'analyse des réalisations budgétaires vise à identifier et à comprendre

L'analyse des réalisations budgétaires vise à identifier les résultats ou les réalisations budgétaires. Il s'agit d'évaluer l'impact des dépenses sur les résultats escomptés. Les ressources ont-elles permis de faire évoluer les choses ? Les évaluations de l'impact sur les droits de l'enfant des politiques et des programmes peuvent contribuer à l'amélioration de l'analyse des réalisations budgétaires. Dans le cadre du travail budgétaire axé sur les droits de l'enfant, l'examen des réalisations budgétaires et l'analyse des ressources et des extrants budgétaires sont par conséquent deux choses très différentes. Il s'agit d'examiner des éléments d'évaluation, des discussions et des interprétations, plutôt que de procéder à une analyse et à des mesures exactes.

ÉTAPE 6 : Apporter des changements

L'analyse effectuée devrait donc servir à apporter des changements au niveau de l'allocation budgétaire et des modalités de fonctionnement. Dans certains cas, la politique ou le programme peut nécessiter une révision. Les politiques déployées pour résoudre un problème ne le résolvent pas toujours. L'analyse budgétaire peut permettre d'illustrer l'impact que peut avoir l'absence d'une prestation de services et d'estimer les bénéfices d'une approche particulière.

8. Conclusion

L'examen a permis de tirer un certain nombre d'enseignements précieux et a fourni des conseils et des astuces très utiles pour les acteurs disposant déjà d'une expérience en matière d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants. La tâche est sans nul doute complexe mais gratifiante, et bien que l'examen ait souligné les nombreux défis qui y sont associés, l'accent a également été mis sur les bénéfices potentiels pour les enfants, le gouvernement et les organisations de la société civile, dès lors que les mécanismes sont institutionnalisés dans les différentes étapes du processus budgétaire, c'est-à-dire l'élaboration, la promulgation, l'exécution et la vérification ou l'évaluation du budget. La dernière section de ce rapport propose des liens vers des informations utiles, y compris d'autres lignes directrices ainsi que des résolutions et des normes internationales.

9. Principales sources d'informations complémentaires

23^e session du Comité des droits de l'enfant (2003) [Observation générale n° 5.](#)

Comité des droits de l'enfant (2016) [Projet d'observation générale sur l'article 4 de la Convention - Dépenses publiques et droits de l'enfant](#)

Commission européenne (2013) [Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité](#)

Hodgkin, R. et Newell, P. [Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child \(Third Edition\)](#), UNICEF.

Save the Children et HAQ Centre for Child Rights (2010) [Budget Analysis Toolkit](#)

Save the Children (2010) [Children's Budgeting at a local level](#) Wales : Save the Children

Streak, J. (2003) [Monitoring government budgets to advance child rights : A guide for NGOs.](#)

Conseil des droits de l'homme des Nations unies (2015) [Résolution 28/19 intitulée « Towards better investment in the rights of the child »](#)

UNICEF (2016) [PF4C Working Paper No.2 Child-focused Public Expenditure Measurement : A Compendium of Country Initiatives.](#)

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (2016) [Follow-up report on investment on children's rights, A/HRC/31/33](#)