



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Eurochild
Putting children at
the heart of Europe

Analyse exploratoire du *child-* *budgeting*

Auteur : Anne Crowley

Mai 2016

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les personnes suivantes pour leur aide et leur suivi dans le cadre de cette étude: Mieke Schuurman (Eurochild) ; les *Membres du Comité d'accompagnement de la recherche* : Valérie Devis (Représentante du Ministre du Budget, M. André Flahaut) ; Pierre-Yves Rosset (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles) ; Dominique Rossion (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles) ; ainsi que plusieurs personnes-ressources : Matthew Cumins, Jingqing Chai, Erika Strand, Gaby Guerrero Serdán (UNICEF) ; Alex Tennant (Office of Northern Ireland Children's Commissioner) ; Eleri Thomas (Office of Children's Commissioner for Wales) ; Bob Libert Muchabaiwa (Save the Children) ; Dr Simon Hoffman (Université de Swansea, Pays de Galles) et Matthew Wellington (Gouvernement de l'Assemblée galloise ou Welsh Assembly Government).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
ETUDES DE CAS	4
Mexique	3
Pérou	10
Afrique du Sud	15
Royaume-Uni	22
Pays de Galles	26
Irlande du Nord	32

1. INTRODUCTION

Voici le rapport d'une étude exploratoire des expériences en matière de *child-budgeting* menée par Eurochild pour le compte de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Le principal objectif du projet consistait à identifier et à analyser des expériences internationales de mise en œuvre du *child-budgeting* puis, en se référant aux leçons tirées de ces expériences, à développer des lignes directrices pour l'implémentation de mécanismes similaires au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les lignes directrices (publiées séparément) soulignent les leçons tirées des expériences, font la synthèse des points forts et des points faibles des différentes approches, exposent dans les grandes lignes les astuces et les conseils pour effectuer une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants (y compris les pièges à éviter), identifient un ensemble de standards et recommandent les démarches à entreprendre pour mettre en place des mécanismes d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants. Les lignes directrices font également la synthèse des arguments politiques utilisés dans les pays sélectionnés pour soutenir l'implémentation d'un *child-budgeting* et elles offrent une bibliographie avec des liens vers des conseils et des résolutions internationaux existants.

1.1 Informations contextuelles

Les dépenses publiques pour les enfants sont une priorité pour les droits de l'Homme au niveau international. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a clairement établi que le respect de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'Enfant (CIDE) exige des Etats qu'ils analysent les dépenses publiques pour les enfants et qu'ils déterminent (conformément à l'article 4) ce qu'ils dépensent et usent les 'ressources disponibles maximales' pour mettre en œuvre les droits des enfants. L'observation générale n°5 du Comité (sur les Mesures générales d'Implémentation de la Convention) donne plus de détails quant à ce qui est exigé en termes d'analyse du budget et à la manière dont cette activité complète la collecte de données et l'identification d'indicateurs de réalisation (et d'impact) des droits des enfants par l'Etat concerné¹. Le Comité finalise actuellement une Observation générale sur les Dépenses publiques. Les dépenses publiques pour les enfants sont également la cible d'une récente Résolution du Conseil des Droits de l'Homme des NU² et d'une Recommandation de la Commission européenne *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*³.

¹ Comité des droits de l'enfant Trente-quatrième session (2003) Commentaire général n° 5. Disponible en suivant ce lien : http://www.unicef-irc.org/portfolios/general_comments/GC5_en.doc.html.

² Conseil des Droits de l'Homme, Trente-et-unième session 'Suivi de l'investissement dans les droits des enfants' (décembre 2015)

Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/28/33) 'Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant'.

³ Commission européenne (2013) *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*. Disponible en suivant ce lien : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1060&langId=en>

En 2010, lorsque les progrès de la Belgique dans l'implémentation de la CIDE ont été examinés pour la dernière fois par le Comité des Droits de l'Enfant, ce dernier a exprimé son inquiétude quant au point suivant :

... les dépenses sociales de l'Etat concerné sont faibles par rapport à d'autres pays de l'OCDE et la part des enfants vivant dans la pauvreté est élevée et a augmenté ces dernières années. Il s'inquiète également du manque d'analyse systématique du budget et d'évaluation de l'impact des dépenses pour les droits des enfants dans l'Etat concerné, en conséquence de quoi il est difficile de connaître le montant des dépenses pour les enfants au niveau national et au niveau de la communauté et d'évaluer les effets de l'investissement public sur les vies des enfants.

Le Comité a vivement conseillé à l'Etat concerné de 'tenir compte des recommandations adoptées lors de sa journée de discussion générale en 2007 sur les 'Ressources pour la responsabilité des Etats en matière de Droits de l'Enfant' (voir CRC / C / 46/3) et :

a) D'utiliser une approche basée sur les droits des enfants pour l'établissement du budget national en implémentant un système de détection des allocations et d'utilisation des ressources pour les enfants dans l'ensemble du budget, garantissant la visibilité des investissements pour les enfants. Il conseille vivement également de surveiller le système afin d'évaluer la manière dont les ressources investies dans tout secteur peut servir au mieux les intérêts de l'enfant, garantissant que l'impact différentiel de ces investissements sur les filles et les garçons est mesuré ;

b) De garantir que le montant des ressources allouées à des postes budgétaires prioritaires concernant les enfants ne change pas ;

c) De garantir un établissement du budget transparent et participatif par un dialogue avec le public et sa participation, notamment en ce qui concerne les enfants, afin que les autorités locales [soient] pleinement conscientes de leurs responsabilités ;

d) De définir des lignes budgétaires stratégiques pour les enfants désavantagés ou particulièrement vulnérables et pour les situations pouvant exiger des mesures sociales affirmatives et de garantir que ces lignes budgétaires sont protégées, y compris en période de crise économique ou dans d'autres situations exceptionnelles'.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles souhaite désormais envisager la faisabilité du *child-budgeting* conformément à ces recommandations. L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) du ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles avance dans ce domaine avec la commande de ce rapport.

1.3 Approche

L'étude s'est penchée sur les expériences de cinq pays qui ont entrepris un travail d'implémentation du *child-budgeting*, avec une référence à la littérature publiée et des entretiens avec les parties prenantes. Pendant la première phase du projet, un bilan complet d'expériences a permis de constituer une longue liste de plus de 10 pays possibles. Cette liste a été discutée lors d'une réunion en février. Cinq études de cas spécifiques ont été sélectionnées pour une analyse plus approfondie :

- Mexique
- Pérou
- Afrique du Sud
- Royaume-Uni
- Pays de Galles

Ces 5 expériences ont été sélectionnées prioritairement car elles se conformaient aux critères requis, à savoir :

- Un profil socio-économique similaire à la Belgique
- Des méthodes et des mécanismes transférables pour l'analyse des dépenses publiques pour les enfants (ou pour les femmes ou les groupes défavorisés)
- La disponibilité d'une évaluation de l'impact de l'établissement d'un budget pour les enfants sur les investissements dans l'enfance, y compris l'impact sur les enfants défavorisés ou particulièrement vulnérables.

En outre, il a été convenu d'étudier le rôle du Commissaire des enfants (Ombudsperson) dans la commande d'une récente étude sur les dépenses publiques pour les enfants en Irlande du Nord.

Les entretiens suivants ont eu lieu :

Pays	Participants
Mexique	Responsable du Programme, UNICEF
Irlande du Nord	Responsable Politique et Recherches, Office of the Children's Commissioner (NICCY)
Pérou	Responsable Politique sociale, Recherches et Evaluation, UNICEF
Afrique du Sud	Responsable de l'investissement dans l'enfance (justice économique), Child Rights Governance Global Initiative. Save the Children
Royaume-Uni	Directeur Assistant, Save the Children
Pays de Galles	<ul style="list-style-type: none"> • Office of the Children's Commissioner (Bureau du Commissaire à l'Enfance) • UNCRC Monitoring Group (Groupe de Surveillance UNCRC) • Officiel du Gouvernement gallois (Finances)

Les études de cas sont présentées par ordre alphabétique dans la section suivante. Les rapports concernant chacune des cinq études de cas contiennent des informations sur :

- Le contexte
- Les caractéristiques fondamentales de la méthodologie
- Dispositions en matière de rapports
- Toute preuve d'impact
- Points forts et faibles de l'approche
- Leçons tirées
- Astuces et conseils

- Arguments politiques pertinents
- Sources clés d'informations plus poussées

2. ETUDES DE CAS

2.1 MEXIQUE : Marqueurs de dépenses pour les enfants

Contexte

En 2014, les 'marqueurs de dépenses pour les enfants' ont été approuvés par le Congrès national du Mexique. La loi exige de chaque Ministère qu'il présente un rapport sur les dépenses consacrées aux enfants au Ministère des Finances dans le cadre du processus d'établissement du budget annuel. La méthodologie a été conçue initialement par UNICEF Mexique, en collaboration avec une cellule de réflexion nationale, Fundación IDEA. Une approche déjà implémentée par l'UNICEF dans d'autres pays d'Amérique Latine a été adaptée au contexte mexicain. En tirant les leçons d'organisations de la société civile ayant une forte tradition d'établissement de budgets « *gender-friendly* », une opportunité politique a permis à UNICEF Mexique d'impliquer un nouveau gouvernement dans ces développements. La priorité donnée au bien-être des enfants et des adolescents par l'Etat mexicain était parfaitement évidente, selon l'UNICEF. Toutefois, l'organisation a fait remarquer que malgré l'ampleur de l'investissement reflété dans le budget, aucun chiffre officiel n'était disponible concernant le total des ressources dépensées pour les enfants et les adolescents dans le pays.

Le principal objectif consiste à fournir une estimation du total des dépenses du gouvernement fédéral pour les enfants et les adolescents par thème, secteur et type de programme budgétaire afin d'aider le gouvernement et le corps législatif à prendre de meilleures décisions politiques. En outre, l'objectif est de fournir une base et de '*générer des informations utiles pour divers secteurs de la société mexicaine impliqués dans la réalisation d'une plus grande efficacité et d'une quantité plus importante d'investissements dans les enfants au Mexique*'.⁴ L'approche consiste alors à estimer les dépenses fédérales pour les enfants et les adolescents, posant la base de futures études qui pourraient analyser et évaluer d'autres dimensions, comme leur qualité, leur transparence, leur équité et leur impact.

D'une manière générale, le système des marqueurs identifie des lignes budgétaires qui soutiennent les quatre principales catégories de droits de l'enfant : développement, participation, protection et survie. En outre, il permet de scinder chaque catégorie de droits en domaines thématiques (par ex. accès aux informations, enregistrement des naissances, protection des enfants, développement précoce de l'enfance, éducation, santé, nutrition,

⁴ UNICEF Mexique et Fundación IDEA (2012) *Public Investment in Children and Adolescents in Mexico, Version mise à jour 2008-11*, Mexico City: UNICEF Mexico et Fundación IDEA.

assistance sociale, sports et loisirs etc.) et en programmes spécifiques ainsi que d'identifier si une composante de genre est présente.

Méthodologie utilisée

La méthodologie s'est développée au fil des étapes suivantes. Tout d'abord, une liste des programmes budgétaires considérés comme contribuant au respect des droits des enfants a été constituée. Cet exercice a impliqué un bilan des budgets fédéraux ainsi qu'une invitation des agences et institutions du gouvernement fédéral à identifier les programmes opérationnels (initiatives ou services) qui avaient pour objectif explicite de soutenir le respect des droits des enfants et adolescents. Un programme (budgétaire) était considéré comme faisant avancer les droits des enfants s'il répondait à l'une des trois caractéristiques suivantes :

- ses objectifs participent directement à la promotion du respect des droits des enfants ;
- ses bénéficiaires ont été déterminés ou conçus en prenant en compte le bien-être des enfants et les droits des enfants ; ou
- il renforce la capacité des agents à agir en faveur des droits des enfants.

C'est particulièrement pertinent dans le contexte budgétaire mexicain, où il n'existe pas nécessairement de relation directe entre les programmes et les lignes budgétaires qui les financent. En second lieu, chaque programme axé sur les enfants a été classé dans l'une des quatre catégories de droits: protection, survie, participation ou protection. Puis, comme l'illustre le Tableau 1, chaque thème a encore été décomposé pour inclure les classifications fonctionnelles reflétées dans le budget de l'Etat.

En troisième lieu, des sous-catégories de dépenses ont été identifiées et catégorisées, comme :

- **Les dépenses directes** : Un investissement destiné à financer des programmes opérationnels (ou des parties de programmes) qui offrent des avantages directement aux enfants et adolescents (par exemple des soins pédiatriques spécialisés, des bourses d'enseignement, une infrastructure scolaire).
- **Les dépenses d'agents** : Des dépenses effectuées pour décrire des programmes (ou des parties de programmes) qui font la promotion du renforcement des agents (parents, tuteurs et professionnels) qui agissent au nom des enfants (par exemple des programmes de soins de jour conçus pour aider les mères à accéder au marché du travail et une formation d'enseignant).
- **Les dépenses étendues** : Des dépenses effectuées pour financer des programmes (ou des parties de programmes) qui servent des groupes vulnérables de la population, dans lesquels les enfants sont sur-représentés et qui comportent des éléments qui les servent.

- **Les dépenses pour les biens publics** : Des dépenses destinées à financer des programmes (ou des parties de programmes) qui fournissent ou financent des services offerts ouvertement à la société et qui ont été conçus au moins en partie pour répondre à des besoins spécifiques des enfants (par ex. Programme de sauvetage des espaces publics).

En quatrième lieu, la part attribuée aux enfants a été déterminée. Deux approches générales ont été utilisées pour calculer le rapport (ou le poids) :

- (i) la part des enfants et/ou de leurs agents représentés parmi les bénéficiaires ou la population cible du programme ; et
- (ii) la part des dépenses d'une ligne budgétaire selon la part du coût des contributions, des produits ou des services liés aux activités qui profitent aux enfants ou à leurs agents en ce qui concerne le coût total des contributions, des produits ou des services.

Tableau 1 : Classification thématique

Classification par droits des enfants	Classification thématique	Sous-thèmes
Droit à la survie	Santé	Services de santé communautaires Services de santé individuels Assurance santé
	Logement et infrastructure	
	Alimentation et nutrition	
	Assistance sociale	Allocations sociales Groupes vulnérables Autres formes d'assistance
Droit au développement	Education	Enseignement primaire Enseignement secondaire Enseignement supérieur Etudes avancées
	Sports, loisirs et culture	
	Urbanisme et développement régional	
Droit à la protection	Protection contre les abus, la violence, l'exploitation et la discrimination	Prévention Attention Accès à la justice
Droit à la participation	Informations	
	Mass media	
	Participation citoyenne	

Source : UNICEF Mexique et Fundación IDEA (2012)

Rapports

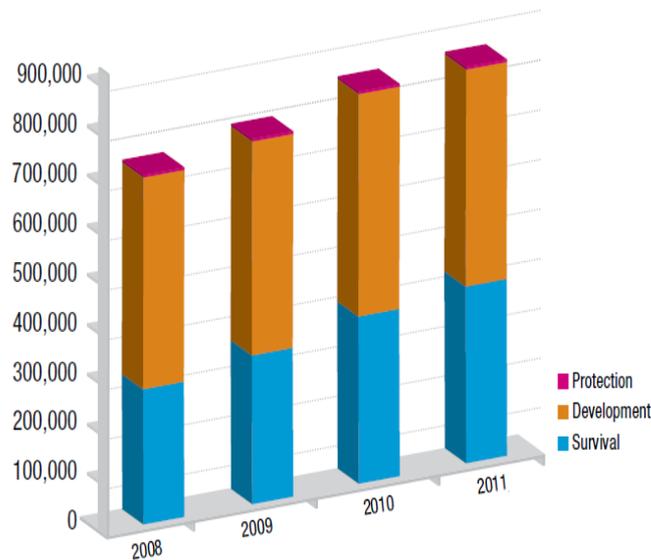
Les lignes budgétaires axées sur les enfants ne sont pas codées dans les systèmes d'information de gestion financière mais une annexe est plutôt générée pour présenter une liste de programmes ayant un impact sur les enfants ainsi que la valeur pondérée des dépenses. Une fois que le budget est voté par le Congrès, ces informations sont rendues publiques. Une synthèse de ces tendances en matière de dépenses au fil du temps est également publiée en ligne sur *Infoniñez* (un site Internet géré par l'UNICEF Mexique) avec des mises à jour trimestrielles sur l'exécution du budget.

Les informations font l'objet de rapports de différentes manières, y compris :

- grands thèmes des droits des enfants et type de dépenses (voir Illustration 1)
- tendances des grands thèmes de dépenses
- par thèmes fonctionnels
- par les vingt plus gros programmes en termes de dépenses ; et

- par type de programme budgétaire

Illustration 1 : Total des dépenses pour les enfants par groupes de droits, millions de pesos, 2011



Source : UNICEF Mexique et Fundación IDEA (2012)

Remarque : le droit à la participation ne figure pas sur ce graphique car il représente moins de 0,10% du total des dépenses pour les enfants et adolescents.

Preuve d'impact

Il n'existe aucune preuve d'impact actuellement, bien que le montant dépensé pour les enfants par l'Etat ait augmenté, comme le montre l'illustration 1. La première étape consistait à fournir une estimation de base de toutes les dépenses publiques au niveau national, en utilisant une méthodologie solide et respectée et d'augmenter la transparence. L'étape suivante, à laquelle l'UNICEF (Mexique) travaille actuellement, consiste à examiner dans quelle mesure l'argent est bien dépensé en termes d'équité, de qualité et finalement, d'impact. L'année passée, l'UNICEF (Mexique) et le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) ont publié une étude portant sur l'équité dans les dépenses publiques pour les enfants dans le cadre de leur stratégie de plaidoyer. L'UNICEF (Mexique) espère obtenir un système établi où toutes les municipalités rédigent des rapports quant au nombre d'enfants qui bénéficient de programmes spécifiques financés par le gouvernement et à leurs résultats. Ces informations sont ensuite collectées et publiées par le gouvernement national.

Points forts et faibles de l'approche

- A présent, le gouvernement dispose du processus et il produit chaque année sa propre analyse des dépenses publiques axées sur les enfants. Au départ, l'analyse était effectuée après que le budget avait été établi et il s'écoulait un délai de deux ans environ. Aujourd'hui, l'analyse est effectuée pendant le processus d'établissement du budget, c'est-à-dire avant l'implémentation puis le gouvernement publie chaque trimestre des informations sur ce qui a été effectivement dépensé.
- La méthodologie ne fournit des informations que sur les montants des dépenses pour les enfants. Il n'y a aucun traçage des dépenses ou analyse liée à la qualité ou à l'impact. Des projets existent pour encourager le gouvernement à travailler plus assidument à l'évaluation des dépenses publiques axées sur les enfants.

Enseignements tirés de cette expérience

1. Des opportunités politiques peuvent être utilisées pour encourager le gouvernement à envisager la réalisation d'analyses des dépenses publiques axées sur les enfants. L'avantage, pour eux, de savoir ce qui est dépensé pour les enfants et les adolescents devrait être souligné, de même que l'utilisation de l'expérience des autres, notamment des organisations de la société civile et d'universitaires possédant l'expertise nécessaire.
2. Chaque ministère du gouvernement s'est vu demander de déterminer quelles devraient être les dépenses incluses (en contribution à la concrétisation des droits des enfants) et non incluses. Cependant, il s'est avéré que chaque ministère a abordé la tâche différemment, par exemple certains ont inclus les frais administratifs et d'autres pas. L'UNICEF a travaillé avec le gouvernement pour parvenir à une approche plus cohérente, uniforme.
3. L'institutionnalisation des dépenses budgétaires axées sur les enfants prend du temps. La législation est importante mais l'implication du Ministère des Finances est la clé. Une fois établie, il est important pour les organisations de la société civile de rester impliquées, aidant à adapter la méthodologie en réaction aux changements, soutenant l'importante tâche de publication des analyses et rendant le processus d'établissement du budget plus transparent, ce qui renforce la responsabilité.

Astuces et conseils

- Il est important de mettre en lumière les avantages d'une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants pour tous les ministères du gouvernement, par ex. l'analyse informe d'une prise de décisions politiques plus efficace. Il est particulièrement important que le Ministère des Finances soit totalement impliqué. C'est plus susceptible d'être le cas si les avantages pour le gouvernement sont considérés comme supérieurs aux coûts (c'est-à-dire les ressources nécessaires pour réaliser l'analyse).

- Il faut se familiariser avec le processus budgétaire et développer une solide méthodologie, en commençant par un cadre simple qui peut être affiné en se basant sur les leçons apprises.

Arguments politiques pertinents

L'UNICEF (Mexique) a été en mesure d'utiliser une opportunité politique pour persuader le gouvernement d'instituer et d'intégrer une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants. Les arguments employés incluaient :

- Une estimation de l'investissement dans les enfants et les adolescents peut aider le gouvernement et le corps législatif à prendre de meilleures décisions politiques publiques, fournir des informations précises pour soutenir les programmes qui montrent déjà des points forts avérés et renforcer ceux qui nécessitent des améliorations en termes de conception, d'utilisation, de transparence et de responsabilité. En tant que telle, elle peut améliorer la 'rentabilité' des dépenses publiques générales.
- C'est une approche très importante pour garantir que l'Etat fait tout ce qu'il peut pour concrétiser les droits des enfants. Elle peut combler des écarts de responsabilité importants, par exemple à l'égard du Comité des Droits de l'Enfant, grâce à des rapports de meilleure qualité.
- De nombreux pays ont désormais envie de mesurer et de surveiller leurs investissements dans les enfants et ils adoptent des mécanismes pour les dépenses publiques axées sur les enfants. Des initiatives ont pris leur source en Amérique Latine mais l'intérêt est présent à travers toutes les régions et dans divers contextes nationaux. Ce dynamisme est susceptible de s'intensifier. Avec des enfants largement présents dans le cadre des Objectifs de Développement durable des Nations unies (ODD) associés à la croissance démographique observée dans de nombreuses régions, les gouvernements seront de plus en plus préoccupés par l'ampleur et les performances de leurs dépenses pour les enfants. Rejoindre le mouvement maintenant est une occasion pour le Mexique d'être considéré comme un exemple de bonne pratique sur la scène mondiale.

Sources clés d'informations plus poussées :

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

UNICEF Mexico (2015) *Infoniñez: Base de données en ligne des investissements publics pour les enfants.*

UNICEF Mexique et Fundación IDEA (2012) *Public Investment in Children and Adolescents in Mexico, Updated Version 2008-11*, Mexico City: UNICEF Mexico et Fundación IDEA.

2.2 PEROU : Taxonomie pour mesurer l'investissement public pour les enfants

Contexte

La démarche du gouvernement péruvien pour mettre au point une méthodologie destinée à mesurer l'investissement public pour les enfants tire son origine dans les réformes de l'administration publique, incluant une démarche dans le sens d'une gestion et un établissement du budget basés sur les résultats. En 2008, la loi sur le Budget public a établi l'implémentation de programmes budgétaires stratégiques, spécifiquement destinés aux enfants, incluant la nutrition, l'enseignement primaire et l'accès à l'identité, dans l'objectif d'atteindre des résultats mesurables dans les questions liées aux enfants. Peu de temps après, le Plan d'Action national pour Enfants et Adolescents 2012-21 a été conçu pour articuler le cadre politique orienté vers les enfants du pays. Le Plan d'Action incluait quatre objectifs stratégiques avec une approche basée sur les droits, le cycle de vie, le sexe, le caractère interculturel et l'équité. Le Gouvernement du Pérou s'intéressait particulièrement à l'examen de l'efficacité de l'implémentation du Plan d'Action et de la réalisation des objectifs stratégiques, y compris l'analyse des postes de dépense de l'argent de l'Etat.

La société civile travaille depuis longtemps à l'analyse des dépenses publiques et sociales en Amérique Latine et des experts de la région ont été impliqués dans les discussions préliminaires. La demande de mesurer et de surveiller l'investissement public dans l'enfance a donc émergé de l'intérêt commun des institutions publiques et de la société civile à contribuer à l'amélioration des allocations budgétaires pour les enfants. La méthodologie a été conçue collectivement en 2012-14 grâce à une collaboration entre le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère des Femmes et des Populations vulnérables, le Ministère du Développement et de l'Inclusion sociale, la Table ronde sur la Réduction de la Pauvreté et avec l'UNICEF Pérou. Début 2015, la taxonomie a été adoptée en tant que mécanisme officiel pour tracer les dépenses pour les enfants et surveiller l'implémentation du Plan d'Action national pour les Enfants et les Adolescents.

Méthodologie utilisée

Les représentants de la société civile et le Gouvernement ont commencé à travailler sur le développement de la taxonomie en 2012. Le processus était le suivant :

1. Former un groupe de travail inter-institutionnel
2. Identifier les politiques et les objectifs liés aux enfants
3. Définir des concepts et des critères
4. Analyser un budget
5. Identifier et déterminer des pondérations pour les dépenses non spécifiques
6. Montants
7. Lier le budget alloué aux enfants aux objectifs politiques

La taxonomie définit à la fois les postes de dépense 'spécifiques' et 'non spécifiques' aux enfants.

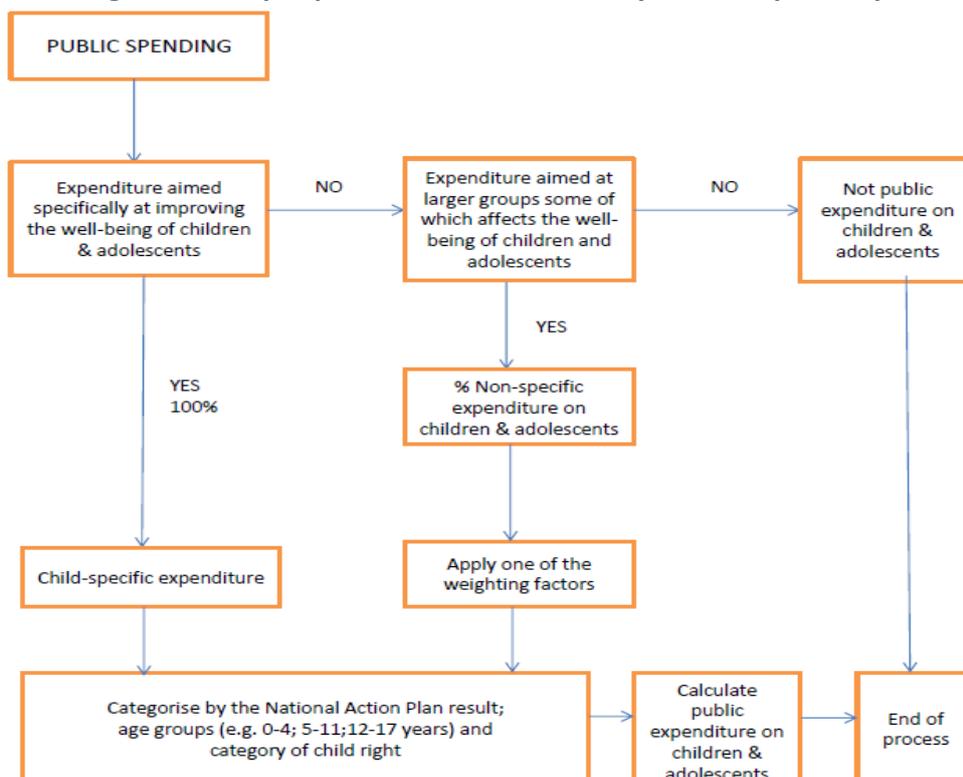
Les dépenses spécifiques aux enfants sont décrites comme des dépenses axées sur les enfants (0-17 ans) ; elles incluent également les dépenses consacrées aux familles et aux groupes spécifiques (par ex. enseignants) qui ont un impact direct sur les enfants. Elles comprennent aussi tous les coûts des programmes, produits, projets ou activités directement liés aux enfants.

Les dépenses non spécifiques sont décrites comme toutes les dépenses qui contribuent indirectement à améliorer la vie des enfants (de 0 à 17 ans). Ce sont des dépenses axées sur des communautés ou sur la population entière, qui ont un effet indirect sur le bien-être et le développement de l'enfant. Une part de ces programmes budgétaires est conçue comme des dépenses pour les enfants utilisant des facteurs de pondération. Le système de pondération conçu par le groupe de travail utilisait l'une des deux catégories de dépenses, selon le programme ou les activités :

- *Pondération générale* appliquée lorsque les dépenses publiques visent toute la population. La pondération est basée sur le % de 0-17 ans dans la population ; ou
- *Pondération déterminée* appliquée aux programmes ou activités dont les dépenses sont destinées à bénéficier à certains sous-groupes d'enfants et d'adolescents (par ex. % de 14-17 ans, % de 12-17 ans, % de 0-14 ans souffrant d'un handicap ou % d'enfants touchés par la violence familiale ou sexuelle et recevant un traitement).

Le processus global est résumé sur l'illustration 2.

Figure 2 : Graphique d'évolution de l'analyse des dépenses pour les enfants



Rapports

Une fois les estimations de dépenses obtenues, les informations sont présentées en fonction de différentes catégories incluant :

- (i) Implémentation des 25 résultats du Plan d'Action national pour Enfants et Adolescents 2012-21 ;
- (ii) Le cycle de vie sur la base de trois groupes d'âge (0-5 ans, 6-11 ans, 12-17 ans) ;
- (iii) Le respect des droits des enfants (survie, développement, protection et participation) ;
- (iv) Des informations sont également présentées par la région (géographique) administrative, par le secteur (par ex. éducation, santé) et par le montant global par tête.

Tous les rapports de surveillance et les présentations sont mis à la disposition du public sur le site Internet du Ministère de l'Economie et des Finances⁵.

Preuve d'impact

L'objectif est d'associer les dépenses axées sur les enfants et des résultats mesurables (établissement de budget basé sur les résultats). Il y a 11 actions prioritaires axées sur les enfants et des rapports sur l'analyse du budget sont présentés au comité de pilotage du Plan d'Action national tous les trois mois.

Nous avons une preuve que l'analyse a conduit à une augmentation des dépenses dans des secteurs particuliers, par ex. la protection de l'enfance. L'un des exemples donnés concernait l'impact de décisions à propos du financement de programmes destinés à la grossesse chez les adolescentes. Le Gouvernement avait fixé un objectif pour réduire les grossesses chez les adolescentes mais malgré le financement d'un programme dédié, les chiffres ont augmenté, de 50% même dans certaines régions. Le Gouvernement a voulu en examiner les causes (plus d'argent dépensé sans aucun effet positif), ce qui a suggéré que l'argent n'était pas dépensé judicieusement. L'analyse a conduit à des décisions de dépenser un montant plus proportionné du budget du programme dans des zones où le besoin est élevé et pour des interventions jugées fructueuses. Les grossesses chez les adolescentes au Pérou ont ensuite diminué de 300%.

Points forts et faibles de l'approche

- Le Pérou dispose d'une riche base de données budgétaire et il conserve de bons registres des dépenses publiques.
- La région possède une longue histoire d'analyse budgétaire axée sur les enfants et par conséquent, plusieurs experts sont disponibles pour donner un avis sur la base de leur expérience, par exemple : Argentine, Mexique et Nicaragua.

⁵http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3849&Itemid=101531&lang=es

- Le groupe de travail inter-institutionnel a bien collaboré et il est devenu 'titulaire' de l'initiative. Ce groupe restreint a travaillé de manière itérative, a entrepris sa propre analyse du budget national et l'a ensuite présenté aux organisations de la société civile et aux experts universitaires à des fins de commentaire. L'approche a été passée en revue à la lumière de l'expérience et le feed-back a été reçu.
- La méthodologie inclut l'utilisation d'un programme logiciel qui stocke les données sur les dépenses axées sur l'enfant (spécifiques et non spécifiques). Ces informations sont disponibles pour le Gouvernement (au sein du Ministère des Finances) en temps réel et l'analyse peut être réalisée n'importe quand. Les rapports trimestriels de routine produits par le Gouvernement sont validés par un groupe technique tiré du groupe de travail inter-institutionnel.

Leçons apprises

1. Il est important d'apprendre grâce à l'expérience des autres mais finalement, l'approche sélectionnée doit être spécifique au pays. Cette approche particulière fonctionne au Pérou en partie parce que le gouvernement national a une base de données budgétaire riche et en partie parce qu'il y a dans la région une expertise et une expérience considérables.
2. Le développement d'un « *ownership* » est très important. Tout le processus de développement de l'approche doit se faire en gardant cela à l'esprit (durabilité). Au Pérou, une approche participative a été utilisée pour développer la méthodologie, impliquant une série de parties prenantes dont différents ministères et groupes représentatifs de la société civile ainsi que des experts régionaux. Le groupe de travail inter-institutionnel s'est réuni pendant plus de 12 mois pour mettre au point la taxonomie et se réunit encore pour surveiller les résultats et modifier légèrement la méthodologie, si nécessaire. La relation de travail développée au sein de ce groupe et la transparence avec laquelle il a agi souligne le succès de l'initiative.
3. Il est important que le Ministère des Finances soit impliqué mais il est également important de disposer d'autres ministères. En matière de pondération des lignes budgétaires non spécifiques, mieux vaut que la décision soit laissée au ministère responsable. Au Pérou, ils ont appelé leur approche de ces types de décisions subjectives '*mejor trabajo*' qui se traduit par 'du mieux qu'ils peuvent'. Certaines adaptations ont été apportées aux décisions concernant les pondérations mais elles ont été minimales. Toutefois, il est important de surveiller les pondérations attribuées car les choses évoluent.
4. La transparence est importante. L'analyse devrait être disponible pour les citoyens, les organisations de la société civile et le gouvernement local. La manière dont cela s'effectue doit être planifiée car elle pourrait nécessiter une formation de base et de la communication pour aider les gens à comprendre ce qui leur est présenté.

5. L'appropriation contribue à la durabilité. Au Pérou, le groupe de travail inter-institutionnel continue de se réunir et il a des liens avec le groupe de pilotage du Plan d'Action national. L'exigence d'effectuer une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants est incluse dans la loi nationale sur le budget et des rapports annuels sont présentés au Congrès au troisième trimestre de chaque année.

Astuces et conseils

- Développer la propriété de l'initiative dès le départ et accorder le délai adéquat aux parties prenantes pour qu'elles collaborent sur le développement de la méthodologie. Des décisions subjectives doivent être prises.
- La transparence est la clé car elle pose une base que tout le monde reconnaît et comprend comme 'le mieux qui puisse être fait'.
- L'analyse de base du budget des dépenses pour des postes spécifiques et non spécifiques donne uniquement une vue d'ensemble de ce qui est dépensé. Elle ne dit pas de quelle manière l'argent est dépensé. Il est donc important d'examiner également l'équité et l'efficacité au moyen de recherches qualitatives.

Arguments politiques pertinents

- Initialement, c'était la société civile qui demandait une analyse du budget axée sur les enfants. Ces demandes étaient alors liées à l'intérêt porté par le gouvernement au passage en revue et à la surveillance étroite de l'avancement de la réalisation des objectifs de son Plan d'Action national pour Enfants et Adolescents. C'est devenu un ordre du jour partagé et un effort commun.
- Positionner le travail comme lié à l'implémentation de l'article 4 de la CIDE et aux Résolutions du Conseil des Droits de l'Homme sur l'investissement dans les droits des enfants⁶ et conformément au projet d'Observation générale sur les Dépenses publiques actuellement en préparation par le Comité sur les Droits de l'Enfant⁷.

⁶ Conseil des Droits de l'Homme, Trente-et-unième session 'Suivi de l'investissement dans les droits des enfants' (décembre 2015)

Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/28/33) 'Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant'

⁷ Comité des Droits de l'Enfant (2015) [Projet de Commentaire général sur l'article 4 de la Convention – dépenses publiques et droits de l'enfant](#)

Sources clés d'informations plus poussées

MEF, MIIMP, MIDIS, MCLCP et UNICEF Pérou (2014) *Investing in Children in Peru: A Methodology and Monitoring Framework*, Lima: Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), Ministère des Femmes et des Populations vulnérables (MFPV), Ministère du Développement et de l'Inclusion sociale (MIDIS) et UNICEF Pérou.

2.4 AFRIQUE DU SUD : Unité du Budget pour les Enfants de l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud

Contexte

L'une des premières expériences d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants a débuté avec l'établissement, en 1995, de l'Unité du Budget pour les Enfants à l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud (IDASA), une organisation universitaire non gouvernementale. L'Unité du Budget pour les Enfants (UBE) a lié l'analyse du budget du gouvernement aux questions structurelles et a plaidé pour une meilleure allocation des ressources pour les droits des enfants. Elle a produit une série de ressources pour expliquer et transmettre son approche aux autres⁸. L'Unité a été une source d'inspiration pour des initiatives similaires dans plus de 20 pays, engageant une discussion constante concernant la manière dont les enfants devraient être placés en priorité dans les dépenses publiques⁹.

En Afrique du Sud, l'UBE a travaillé avec d'autres organismes non gouvernementaux dans le secteur de l'enfance. L'objectif global était d'évaluer les actions du gouvernement à l'égard des enfants en utilisant l'analyse du budget en tant que mécanisme de surveillance. Pendant les cinq premières années, le principal effort fut concentré sur le traçage des allocations budgétaires et des programmes destinés à toucher les enfants et sur la mise en lumière des défis concernant la prestation de services. A partir de 2001, des efforts considérables ont été faits pour analyser le cadre légal des droits sociaux et économiques des enfants en Afrique du Sud et pour relier ce cadre à l'analyse de budget.

Le travail de l'Unité de Budget des Enfants de l'IDASA a été conçu pour aider les activistes des droits de l'Homme, les organisations de la société civile et les groupes bénévoles à comprendre quelles dépenses publiques étaient prévues et où se situaient les fossés et les principaux besoins. L'IDASA a cessé d'exister en 2013 et il a été impossible d'identifier l'enquêteur principal impliqué dans ces études. A la place, une série de preuves documentaires a été passée en revue et un entretien a été mené avec Save the Children, qui

⁸ Par exemple : Streak, J. (2003) *Monitoring government budgets to advance child rights: A guide for NGOs*. IDASA: Cape Town. Disponible en suivant ce lien :

https://www.researchgate.net/publication/279230637_Monitoring_government_budgets_to_advance_child_rights

⁹ Hofbauer (2006) *Sustained work and dedicated capacity. IDASA's experience in Applied Budget Work in South Africa. Case Study prepared for the research project, Lessons from Civil Society Budget Analysis and Advocacy Initiatives*. Disponible en suivant ce lien : www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SouthAfricaFullReportEnglish.pdf.

était impliqué dans le travail en Afrique du Sud, sur l'établissement d'un budget pour les enfants (basé au Kenya) au début des années 2000.

Méthodologie utilisée

L'UBE a présenté un 'budget pour les enfants' en 1996. Celui-ci donnait une vue d'ensemble du système budgétaire et du processus et il expliquait la structure du budget par programme et classification économique¹⁰. Il décrivait également le système de dépenses pour les services sociaux, qui relève largement de la responsabilité des gouvernements provinciaux en Afrique du Sud.

Dans *Child Poverty and the Budget 2000*, l'UBE analysait la répartition des revenus entre les trois sphères du gouvernement (national, provincial et municipal) et demandait si la formule utilisée pour répartir les dépenses pour les services de base parmi les neuf provinces d'Afrique du Sud était équitable¹¹. L'étude de 2001, *Budgeting for Child Socio-Economic Rights*, passait en revue les projections de revenus du gouvernement pour établir ce qui pourrait être considéré comme 'la mesure maximale des ressources disponibles' (tel qu'établi dans l'article 4 de la CIDE)¹². Les données sur la pauvreté des enfants ont été explorées pour vérifier si le gouvernement répartissait ses contributions budgétaires pour cibler les enfants qui en avaient le plus besoin. L'étude comparait les dépenses pour les services de base (y compris l'éducation et la sécurité sociale) dans les neuf provinces à la répartition des enfants pauvres dans le pays pour montrer si les provinces comptant le plus grand nombre d'enfants pauvres étaient aussi, par exemple, les provinces qui dépensaient le plus pour offrir des allocations de sécurité sociale aux enfants.

La complexité et la spécialisation des recherches sont évidentes dans un autre rapport produit par l'UBE en 2004 sur la surveillance des droits socio-économiques des enfants en Afrique du Sud. Dans ce rapport, la pauvreté des enfants a été analysée d'un point de vue quantitatif (au moyen d'indicateurs d'insécurité de revenus et alimentaire) et d'un point de vue qualitatif (les points de vue et les perceptions des enfants eux-mêmes). En second lieu, l'analyse explorait les obligations du Gouvernement à l'égard des enfants, comme établi dans la constitution d'Afrique du Sud. Après que ces deux contextes aient été établis, l'analyse proprement dite du budget examinait les dépenses axées sur les enfants pour la nutrition, la santé, les services sociaux et l'éducation. Les recherches pour chacun de ces sujets étaient complètes et couvraient de nombreux angles différents, y compris l'analyse des obligations constitutionnelles, le droit spécifique impliqué et la tendance de conception et de budget des programmes spécifiques avec leur impact possible¹³.

¹⁰ Biersteker, L. and Robinson, S. (1997) *First Call: the South African Children's Budget*. Cape Town, IDASA.

¹¹ Casseim, S. (2000) *Are Children being put first? Child Poverty and the Budget 2000*. Cape Town, IDASA.

¹² Casseim, S. and Streak, J. (2001) *Socio Economic Rights: Government Obligations and Child's Rights to Social Security and Education*. Cape Town, IDASA.

¹³ Voir Coetzee, E. and Streak, J. (Eds.), (2004) *Monitoring Child Socio-economic Rights in South Africa: Achievements and Challenges*, IDASA, Cape Town.

Rapports

Les différentes études menées par l'UBE ont été publiées et avec le soutien de l'Unité travaillant en partenariat avec plusieurs organisations de la société civile, les informations sur les dépenses du gouvernement pour les enfants ont été rendues plus accessibles au public. Le Gouvernement d'Afrique du Sud continue de publier des informations détaillées sur le budget mais sans analyse axée sur les enfants. Les rapports laissent entendre que l'analyse et la surveillance régulières du budget de l'Afrique du Sud par l>IDASA a fourni des preuves essentielles pour renforcer la responsabilité du gouvernement et soutenir les stratégies de plaidoyer pour forcer les décideurs et responsables à apporter des changements et garantir que les droits des enfants soient protégés¹⁴. En 2004, l'Unité de Budget pour les Enfants a travaillé avec des enfants dans quatre organisations partenaires pour développer leur capacité à participer à la gouvernance en surveillant les budgets pour la réalisation de leurs droits. Ces efforts étaient basés au sein d'autorités urbaines et locales rurales. Ce projet a pris fin lorsque l'Unité de Budget des Enfants a déménagé de Cape Town¹⁵.

En 2015, le Partenariat International pour le Budget (PIB) a publié un rapport sur le niveau de transparence qui prévaut dans le processus budgétaire national d'Afrique du Sud. Le rapport du PIB était basé sur une étude menée dans 36 pays. Les résultats pour l'Afrique du Sud suggèrent que son système budgétaire est assez ouvert. Parmi les domaines dans lesquels l'Afrique du Sud se distingue, citons la fourniture d'informations de l'année précédente et à venir dans les documents du budget exécutif et dans ses rapports de surveillance en cours d'année¹⁶.

Preuve d'impact

Les études de 2001 et 2004 ont tenté d'analyser l'impact sur la réalisation des droits socio-économiques mais cela s'est avéré trop compliqué. A la place, les études se sont penchées sur les contributions budgétaires (tendances des dépenses) et les résultats du budget (services produits) pour évaluer la rentabilité ou déduire que le Gouvernement d'Afrique du Sud apportait une contribution positive à la réduction de la pauvreté des enfants avec le temps.

¹⁴ Par exemple : Thukral, E.G. (2001) Budget for Children. Dans : Nolan, A., O'Connell, R. Harvey, C. (eds) *Human Rights and public Finance Budgets and the promotion of Economic and social rights*. Disponible en suivant ce lien : <http://haqrc.org/pdf/human-rights-and-public-finance-budget-for-children/>. Un autre article de l'UNICEF sur l'établissement de budget participatif décrit l'expérience de l'Afrique du Sud dans l'établissement de budget réactif pour les enfants :

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Child_Budgeting_Paper_15Nov01.pdf

¹⁵ Hofbauer (2006) *Sustained work and dedicated capacity. IDASA's experience in Applied Budget Work in South Africa. Case Study prepared for the research project, Lessons from Civil Society Budget Analysis and Advocacy Initiatives*. Disponible en suivant ce lien : www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SouthAfricaFullReportEnglish.pdf.

¹⁶ International Budget Partnership (2015) *Open Budget Survey 2015: South Africa*. Disponible en suivant ce lien :

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-South-Africa-English.pdf>

En utilisant les analyses de l'UBE, un réseau d'ONG national (l'Alliance for Children's Entitlement to Social Security ou ACESS) a plaidé en faveur d'un changement. Le gouvernement a répondu positivement et a ajusté son budget 2003-4 pour augmenter les dépenses pour les enfants en conditions réelles et a augmenté l'âge auquel un enfant pouvait bénéficier de l'Allocation d'Aide à l'Enfance (de 6 ans à 14 ans)¹⁷.

Points forts et faibles de l'approche

- L'UBE a entrepris une série d'études avant-gardistes sur les dépenses publiques à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Plusieurs ouvrages universitaires et publications exposent les grandes lignes de ces études et constats, et explorent les défis et les opportunités de l'établissement du budget pour les enfants¹⁸.
- L'un des points forts de l'approche adoptée par l'UBE était son positionnement en faveur des personnes en situation de pauvreté, attentif aux droits de l'Homme et son objectif de rendre les décisions de dépenses publiques pour les enfants plus transparentes et accessibles aux personnes de la 'nouvelle' Afrique du Sud¹⁹. Dans ce contexte, le travail budgétaire en faveur des pauvres de l'IDASA a développé deux approches : d'une part, il était pertinent de surveiller la prestation de services sociaux, notamment pour la santé, l'éducation et le développement social. D'autre part, une certaine attention devait être portée à des groupes spécifiques : femmes, enfants, personnes handicapées et ceux affectés par la pandémie de VIH/SIDA. L'IDASA a apporté une contribution unique à l'avancée des droits de l'homme en réduisant la pauvreté et en améliorant les vies de groupes vulnérables en rendant le gouvernement responsable de l'utilisation des budgets publics et en soutenant la participation de la société civile. L'UBE a produit des informations basées sur les faits, soutenant en même temps son approche en suggérant plutôt qu'en critiquant. Cette approche, combinée à son caractère indépendant, a garanti que même au sein du gouvernement, le travail de l'UBE était extrêmement apprécié.
- Le point faible était que le gouvernement n'a jamais institutionnalisé le travail. Il existe de nombreux autres exemples dans le monde d'initiatives en matière de finances publiques axées sur les enfants et dirigées par la société civile, qui impliquent des efforts

¹⁷ Hofbauer (2006) *Sustained work and dedicated capacity. IDASA's experience in Applied Budget Work in South Africa. Case Study prepared for the research project, Lessons from Civil Society Budget Analysis and Advocacy Initiatives.*

¹⁸ Par exemple : Thukral, E.G. (2001) Budget for Children. Dans : Nolan, A., O'Connell, R. Harvey, C. (eds) *Human Rights and public Finance Budgets and the promotion of Economic and social rights.* Un autre article de l'UNICEF sur l'établissement de budget participatif décrit l'expérience de l'Afrique du Sud dans l'établissement de budget réactif pour les enfants : http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Child_Budgeting_Paper_15Nov01.pdf

¹⁹ L'IDASA a été fondée à la fin de l'année 1986 dans l'objectif de contribuer à une alternative démocratique en Afrique du Sud et de mettre fin à la politique de répression et de polarisation entre noirs et blancs.

à court terme, utilisant généralement des consultants techniques pour effectuer des exercices uniques, isolés, qui ne sont pas répétés.

Leçons apprises

Les études de 2001 et 2004 ont établi des rapports sur les défis de l'analyse des résultats des dépenses²⁰. Un entretien avec le chef de l'équipe de gouvernance des droits de l'enfant de Save the Children a mis en lumière un certain nombre d'initiatives réussies, y compris : Inde, Nicaragua, Mexique, Argentine et Bangladesh. Les leçons suivantes ont été identifiées, avec une référence à l'expérience du travail de Save the Children en Afrique du Sud (et avec ces autres pays) et à partir de l'article de Thurkal sur le travail de l'UBE²¹:

1. L'expérience montre que même s'il est possible d'apprendre de la pratique dans d'autres juridictions, chaque pays doit développer sa propre approche et sa propre méthodologie. Toutefois, la méthodologie devrait établir clairement pourquoi certaines lignes budgétaires ou certains programmes ont été sélectionnés pour faire partie de l'analyse axée sur les droits de l'enfant.
2. Pour être efficace, l'analyse du budget doit être un effort soutenu présentant des résultats longitudinaux plutôt qu'un exercice unique. L'expérience suggère que seule la surveillance systématique et constante des dépenses publiques axées sur les enfants encourage les gouvernements à être plus transparents et responsables.
3. L'objectif devrait être de retracer tout le cycle budgétaire : la première allocation, l'allocation révisée (ce qui se passe en milieu d'année dans certains pays) et les dépenses finales ou les rendements. Il est important d'étudier à la fois les allocations et les dépenses pour comprendre l'implication initiale par rapport à l'implémentation.
4. La transparence et l'accessibilité sont importantes. Dès le début, les personnes qui dirigent l'analyse des dépenses publiques axées sur les enfants devraient travailler à rendre les rapports sur l'analyse compréhensibles pour tous, notamment les enfants et les ONG travaillant pour les enfants.
5. Il ressort de l'expérience de Save the Children, les meilleurs modèles sont dirigés par une coalition d'organisations de la société civile travaillant avec l'Etat concerné. Cette approche est la meilleure en raison de l'ordre du jour partagé, des ressources groupées et de la responsabilité à 360°.
6. Il est important de penser à la manière dont l'établissement d'un budget pour les enfants peut être institutionnalisé dès le départ. Il sera plus durable si les avantages pour le gouvernement sont évidents, s'il existe une protection dans la loi et si des

²⁰ Thurkal, E.G. (2001) Budget for Children. Dans : Nolan, A., O'Connell, R. Harvey, C. (eds) *Human Rights and public Finance Budgets and the promotion of Economic and social rights*. Disponible en suivant ce lien : <http://haqrc.org/pdf/human-rights-and-public-finance-budget-for-children/>.

²¹ Ibid

approches sont adoptées pour intégrer des analyses axées sur les enfants aux systèmes budgétaires existants du gouvernement.

Astuces et conseils

- Travailler étape par étape en comprenant la CIDE. Avoir un objectif clair à l'esprit. L'analyse n'est pas la fin, pensez à ce que vous allez en faire.
- Si les analyses de budget sectorielles sont utiles et parfois un bon point de départ, l'objectif devrait être de calculer la part des enfants dans l'ensemble du budget également. Il est important d'inclure les dépenses pour les droits civils et politiques des enfants, qui sont souvent négligés au profit d'investissements dans l'éducation ou la santé des enfants. Dans le cadre des analyses du budget complet, il est trop complexe d'examiner les dépenses pour tous les droits individuels de l'enfant contenus dans la CIDE, c'est pourquoi il est opportun de les classer. La classification des droits de l'enfant: survie, développement, protection et participation a bien fonctionné dans un certain nombre de pays.
- Il est utile de convenir d'un ensemble d'indicateurs substitutifs pour 'mesurer' les résultats ou l'impact des dépenses axées sur les enfants dans chaque ministère (liées aux objectifs politiques). Par exemple, le pourcentage d'enfants qui bénéficient d'un enseignement primaire, le nombre d'enfants qui déménagent ou qui sont désinstitutionnalisés.
- S'axer sur les priorités du gouvernement et associer l'analyse de budget axée sur les enfants avec les résultats. Choisissez trois ou quatre domaines (dépenses spécifiques comme dans les écoles, c'est plus facile à analyser que les dépenses pour les familles ou pour la population dans son ensemble) et sélectionnez des indicateurs de résultat substitutifs pour mesurer l'avancée de la politique ou de l'initiative. Les indicateurs nationaux doivent également fonctionner par le biais des régions et des municipalités qui disposeront, dans l'idéal, de chiffres standard et de noms pour leurs sous-programmes à des fins de comparaison. Essayez d'obtenir un accord sur un petit nombre d'indicateurs standard qui doivent faire l'objet de rapports. Ils devraient être proportionnels à la taille relative du programme.
- Certains systèmes de classification budgétaire décomposent les dépenses de telle sorte que l'analyse des dépenses axées sur les enfants soit facilitée. D'autres systèmes rendent l'analyse plus difficile. Une fois familiarisé avec le système de classification budgétaire et la manière dont il est lié aux droits de l'enfant, un accord devra être passé quant à la façon d'analyser les dépenses non spécifiques aux enfants (par ex. transport ou logement) et spécifiques (par ex. écoles). Un système de saisie et de traçage de données, des éléments de marquage et l'utilisation d'un logiciel pour ce faire sont plus durables.

- Etablissez un cadre d'interprétation des analyses basé sur ce que le gouvernement veut apprendre ou découvrir. L'analyse peut être interprétée de différentes manières, par exemple en explorant : équité ou efficacité, différents niveaux de dépenses du gouvernement (nationales, régionales, municipales), portée en termes de problème ou de secteur, dépenses pour différents types de droits (survie, développement, protection, participation). Save the Children est d'avis qu'en plus de retracer les dépenses publiques et de voir si les résultats changent, il est important d'examiner *comment* l'argent est dépensé. Par exemple, examiner si les résultats éducationnels ne s'améliorent pas parce que les dépenses pour les livres sont insuffisantes.
- Il y a généralement un retard dans l'examen des résultats. Par conséquent, en plus d'instituer le traçage des budgets annuels, il devrait y avoir une évaluation tous les trois ou cinq ans pour étudier la relation entre les dépenses et les résultats en matière de droits de l'enfant. Pour se pencher, par exemple, sur les questions suivantes : Les inégalités ont-elles été réduites ? La mortalité infantile a-t-elle diminué ? Les enfants ont-ils accès à des services ? Cela exigera différents types de recherche quantitative et qualitative, en complément de l'analyse du budget axée sur les enfants.
- Les enfants ne constituent pas un groupe homogène. Leurs besoins en termes de programme et les ressources déployées pour les implémenter devraient refléter leur âge, leur sexe, leur statut socio-économique, leur bien-être et l'endroit où ils vivent.
- S'engager dans des initiatives existantes, utiliser les développements et l'expertise. Ceux mentionnés incluent : une Initiative de stimulation de la Banque Mondiale, destinée à aider les Etats à repérer les dépenses, en faisant le lien avec des initiatives sectorielles comme dans la santé (sous la direction de l'Organisation Mondiale de la Santé), des projets de l'UNESCO pour repérer les dépenses ainsi que le projet de l'UNICEF pour développer une méthodologie mondiale d'analyse des dépenses publiques axée sur les enfants²².

Arguments politiques pertinents

Les avantages d'une analyse du budget axée sur les enfants doivent être compris par les différents ministères du gouvernement et de bonnes explications doivent être fournies. Il existe de puissants arguments, par exemple : le rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé sur le financement de la santé faisait état du fait que 20-40% des dépenses étaient perdues, pas à cause du vol ou de la corruption mais à cause d'une mauvaise prise de décision comme des dépenses pour de l'équipement obsolète. Parmi les autres arguments, citons :

- Le respect des obligations des droits de l'Homme dans le cadre de la CIDE et des résolutions du Conseil des Droits de l'Homme.

²² UNICEF (2016) [*PF4C Working Paper No.2 Child focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives*](#)

- L'importance d'investir dans les enfants pour faire évoluer l'économie.
- Illustrer la manière dont l'analyse du budget axée sur les enfants peut répondre pro-activement aux inquiétudes de la population et contribuer à garantir une responsabilité du gouvernement à l'égard de ses citoyens.
- Dans une époque d'austérité, il est particulièrement important de montrer que les gouvernements dépensent l'argent qu'ils ont le plus judicieusement possible. Pour ce faire, ils doivent comprendre ce qu'ils dépensent et évaluer comment ces dépenses affectent les résultats.
- Il existe trois véritables menaces à la visibilité des enfants avec le changement de démographie en Europe (notamment occidentale), mettant en lumière une population vieillissante. Des études montrent que les programmes d'austérité en place depuis le Crash de 2008/9 ont un impact disproportionné sur les enfants et les femmes²³. Il est important que les droits et les intérêts des enfants soient protégés dans le cadre du budget et que l'impact des coupes budgétaires et les coûts réels des décisions politiques pour les enfants soient mis en lumière.

Sources clés d'informations plus poussées

Budlender, D. and Proudlock, P. (2013) *Are children's rights prioritised at a time of budget cuts? Assessing the adequacy of the 2013/14 social development budgets for funding of Children's Act services* (2013). Disponible en suivant ce lien :

http://www.ci.org.za/depts/ci/pubs/pdf/researchreports/2013/Summary_Childrens_Act_budget_analysis_Aug2013.pdf

Hofbauer (2006) *Sustained work and dedicated capacity. IDASA's experience in Applied Budget Work in South Africa. Case Study prepared for the research project 'Lessons from Civil Society Budget Analysis and Advocacy Initiatives*. Disponible en suivant ce lien :

www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SouthAfricaFullReportEnglish.pdf.

Thukral, E.G. (2001) Budget for Children. Dans : Nolan, A., O'Connell, R. Harvey, C. (eds) *Human Rights and public Finance Budgets and the promotion of Economic and social rights*.

Disponible en suivant ce lien : <http://haqrcr.org/pdf/human-rights-and-public-finance-budget-for-children/>.

Streak, J. (2003) *Monitoring government budgets to advance child rights: A guide for NGOs*. IDASA: Cape Town. Disponible en suivant ce lien :

https://www.researchgate.net/publication/279230637_Monitoring_government_budgets_to_advance_child_rights

²³ Hoffman, S. (2015) *Championing children's rights in times of austerity: Local and regional authorities' responsibilities*. Rapport compilé à la demande du Conseil de l'Europe, Congrès des Autorités locales et régionales, Porte-parole thématique, Johan van den Hout, pour étudier la manière de protéger les droits des enfants en période d'austérité. Disponible en suivant ce lien : <https://cronfa.swan.ac.uk/Record/cronfa23351>

2.5 ROYAUME-UNI : Analyse des dépenses publiques pour les enfants pauvres

Contexte

Dans le cadre de son programme plus étendu pour aborder la question de la pauvreté des enfants au RU, *Save the Children* a commandité en 2009 des recherches pour examiner la répartition des dépenses publiques pour les enfants dans le RU, notamment pour prendre en considération la mesure dans laquelle les dépenses sont orientées vers les enfants les plus pauvres. L'analyse s'est concentrée sur des budgets sectoriels clés incluant l'éducation, la petite enfance et les transferts d'espèces (impôts et bénéfiques), les dépenses du Gouvernement du RU et les Administrations autonomes en Irlande du Nord, Ecosse et Pays de Galles ainsi que les changements survenus au fil du temps depuis 1997. Conformément à la focalisation de *Save the Children* sur les enfants les plus pauvres, l'analyse a pris en considération plus particulièrement la manière dont les changements dans les dépenses publiques sur cette période ont eu un impact sur les 10% les plus pauvres du RU.

Les objectifs spécifiques de l'étude étaient les suivants :

- mesurer à quel point les dépenses pour les enfants sont importantes au niveau national (RU et pays) en faisant des comparaisons lorsque cela sera approprié entre les pays constituant le RU.
- mesurer l'ampleur des dépenses pro-pauvres dans les secteurs clés avec une focalisation approfondie particulière sur l'éducation et les premières années.
- lorsque c'est possible, examiner les *changements* dans les dépenses et leur favorisation des pauvres au fil du temps, depuis 1998/99.

Le contexte de cette étude était la promesse faite en 1999 par le gouvernement du RU d'éradiquer la pauvreté chez les enfants pour 2020. Si des progrès ont été réalisés concernant la réduction du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté au RU entre 1998/99 et 2003, ces progrès étaient en perte de vitesse lorsque cette étude a été commanditée. *Save the Children* a argumenté que pour atteindre l'objectif, il faudrait des dépenses supplémentaires considérables pour les enfants vivant dans la pauvreté. Mais tout d'abord, il était nécessaire de découvrir quelles dépenses publiques étaient actuellement destinées aux enfants vivant dans des ménages à faibles revenus. La manière dont les budgets sont établis dans l'ensemble du RU rend très difficile d'identifier ce qui est effectivement dépensé pour les enfants et, plus encore, ce qui est dépensé pour éradiquer la pauvreté chez les enfants. *Save the Children* en a appelé à l'analyse habituelle des dépenses publiques pour les enfants ainsi qu'à une analyse des résultats pour les enfants des politiques du gouvernement, afin d'aider à comprendre et à surveiller ce que les gouvernements (aux niveaux national et local) font pour promouvoir les droits et le bien-être des enfants.

Méthodologie utilisée

Les recherches ont examiné le montant dépensé pour des services axés sur les enfants, y compris les dispositions prises en début d'année, les écoles, les services sociaux à l'enfance et les transferts d'espèces. Lorsque c'était faisable, des comparaisons ont été effectuées par rapport aux dépenses pour d'autres groupes d'âge, entre les pays constituant le RU et au fil du temps. L'analyse est axée sur les réponses apportées aux questions comme : Combien d'argent est dépensé pour les enfants par rapport aux personnes âgées, par exemple ? Combien d'argent est dépensé en Ecosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord par rapport à l'Angleterre ? Et comment les dépenses pour les enfants ont-elles évolué avec le temps ? Les données ont été tirées d'une série de sources incluant des bulletins statistiques nationaux, des retours financiers des autorités locales et des études à grande échelle de ménages représentatifs.

Afin d'examiner la partie du budget allouée pour répondre à la problématique qu'est la pauvreté infantile, l'analyse a examiné la répartition des dépenses entre les autorités locales (qui fournissaient à cette époque des services publics locaux comme l'éducation et le logement au RU). Le principal indicateur utilisé pour identifier les enfants pauvres était un bon pour des repas scolaires gratuits. Les dépenses étaient considérées comme étant plus favorables aux pauvres à mesure que le rapport de dépense par enfant (ou par élève) était élevé entre les zones plus ou moins défavorisées.

Tandis que l'approche utilisée pour analyser les dépenses en faveur des personnes en situation de pauvreté reposait principalement sur l'analyse de l'effet des formules de financement central et autres mécanismes conçus pour cibler les zones les plus pauvres, la mesure dans laquelle les enfants les plus pauvres bénéficiaient des dépenses gouvernementales dépendait plus largement de la manière dont cet argent été dépensé au sein des zones locales.

Certaines preuves d'une autre étude sur la répartition des dépenses entre les écoles en Angleterre et dans le cas de la sécurité sociale et certaines données d'une étude nationale ont été utilisées pour examiner la répartition des avantages et des crédits d'impôts par groupe de revenus. Les enfants 'pauvres' ont été identifiés comme étant ceux qui vivent dans des familles aux revenus (rendus équivalents) se situant dans les dix pour cent inférieurs de la répartition.

Rapports

Le rapport a été publié et largement diffusé. Il a été utilisé par *Save the Children* pour plaider pour un plus grand nombre de dépenses du gouvernement à l'attention des enfants les plus pauvres et pour appeler les gouvernements du RU dans son ensemble à être transparents et à publier *'les analyses directes qui examinent la manière dont l'argent est dépensé dans les zones locales et la répartition des dépenses entre les enfants les plus pauvres et le reste pour*

*garantir que les dépenses 'en faveur des pauvres' touchent effectivement les familles les plus pauvres et leurs enfants, et qu'elles en bénéficient effectivement'*²⁴

Preuve d'impact

Save the Children en a appelé à l'analyse habituelle des dépenses publiques pour les enfants ainsi qu'à une analyse des résultats pour les enfants des politiques du gouvernement. Ils ont argumenté que cette double orientation développerait la compréhension et permettrait le contrôle, au fil du temps, de ce que les gouvernements (aux niveaux national et local) font pour promouvoir les droits et le bien-être des enfants. *Save the Children* a également rappelé au Gouvernement du RU que le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies avait fait clairement comprendre que le respect de la Convention exige de l'Etat concerné qu'il analyse les dépenses publiques pour les enfants afin de déterminer si le 'maximum de ressources disponibles' est utilisé pour protéger et réaliser les droits des enfants. Le Comité avait fait des recommandations à cet effet dans son examen du RU en 2002 et 2008.²⁵

A l'heure actuelle, le gouvernement du RU n'a pas réalisé ses propres analyses de routine des dépenses publiques pour les enfants. Le dossier du RU sera examiné par le Comité des Droits de l'Enfant en mai 2016. Les ressources supplémentaires ne ciblent pas 'la sortie des enfants de la pauvreté' de la manière plaidée par *Save the Children*.

Points forts et faibles de l'approche

- La principale force de l'approche résidait dans sa solide méthodologie. L'étude demeure le seul exemple identifié d'analyse examinant les dépenses publiques pour les enfants défavorisés. Elle incluait les taxes et les bénéfices (responsabilité fédérale) ainsi que les dépenses pour des domaines politiques autonomes (par ex. la santé et l'éducation) et elle a permis des comparaisons au fil du temps entre les différents pays du RU.
- L'analyse a révélé que depuis la fin des années 1990, lorsque le New Labour est arrivé au pouvoir (1997) et que le Premier Ministre de l'époque, Tony Blair, a fait sa promesse historique de mettre un terme à la pauvreté des enfants en une seule génération (1999), des changements dans les dépenses publiques avaient apporté plus d'argent aux familles à faibles revenus avec des enfants et contribué au recul de la pauvreté chez les enfants défavorisés observés au RU entre 2000 et 2004. Toutefois, l'analyse suggérait que l'impact sur la redistribution de ces changements pour les enfants vivant dans la pauvreté était devenu négligeable récemment, avec une nouvelle augmentation des niveaux de pauvreté chez les enfants. S'appuyant sur ces données, *Save the Children* a pu argumenter en faveur d'un plus grand

²⁴ Save the Children (2009) *A Child's Portion*. Londres : Save the Children.

²⁵ UN Committee on the Rights of the Child (2008) *Concluding Observations United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

investissement du Gouvernement du RU dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

- La faiblesse de l'approche était le fait que la mesure dans laquelle les enfants les plus pauvres bénéficient des dépenses du gouvernement fédéral dépendait largement de la manière dont cet argent était dépensé dans les zones locales et que les informations n'étaient généralement pas accessibles.
- Une autre faiblesse était le fait que l'analyse demeure un exercice unique mené par une organisation de la société civile externe au gouvernement.

Enseignements tirés de cette expérience

- Les tentatives pour examiner *dans quelle mesure* l'argent est correctement dépensé et l'impact sur les enfants et les jeunes par opposition à *quel* argent est dépensé doivent se pencher sur les dépenses des agents de prestation locaux et elles incluent des recherches évaluatives sur l'impact des dépenses/prestations sur les résultats espérés.
- Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les enfants s'en sortent bien sans aucun point de référence. Toutefois, il y a également un risque de tirer trop de conclusions par la comparaison entre les pays ou les autorités locales car les différences de dépenses n'indiquent pas nécessairement des différences de niveau de prestation. Par exemple, les dépenses par élève peuvent être supérieures dans les zones plus rurales en raison des coûts supplémentaires pour offrir une scolarisation dans ces zones. En outre, la valeur réelle pour les enfants dépend de l'efficacité avec laquelle l'argent est dépensé, ce qui peut varier entre les autorités.
- Certaines données n'étaient pas disponibles dans l'analyse car les informations nécessaires ne sont pas publiées ou collectées de manière constante. Les comparaisons entre pays ont été particulièrement difficiles car les Administrations autonomes (Pays de Galles, Irlande du Nord et Ecosse) avaient adopté, dans certains cas, différentes conventions comptables depuis l'autonomie ou présentaient leurs statistiques de dépenses publiques différemment.

Arguments politiques pertinents

- Si le gouvernement devait tenir sa promesse d'éradiquer la pauvreté chez les enfants en une génération, il devait comprendre si ses politiques du moment et ses dépenses avaient un impact sur les familles à faibles revenus et pouvaient sortir les enfants de la pauvreté.
- *Save the Children* a noté que dans l'ensemble de l'OCDE, il existe un lien étroit entre les dépenses sociales et les taux de pauvreté. L'organisation a cité des recherches qui

suggéraient qu'une augmentation d'un point des dépenses sociales, en pourcentage du PIB, est associée à un point de baisse des niveaux de pauvreté chez les adultes.²⁶

- *Save the Children* a également employé des arguments en matière d'efficacité, déclarant qu'investir dans l'éducation des enfants est bon pour la société au sens large car ce sont les citoyens et les travailleurs de demain. Elle a également argumenté avec force en faveur d'une augmentation des dépenses pour les enfants les plus pauvres car leurs parents sont moins capables de se permettre de payer les coûts supplémentaires impliqués par l'éducation des enfants et en raison des effets préjudiciables de la pauvreté des enfants sur les résultats, plus tard dans la vie.
- L'absence d'analyse de routine des dépenses publiques pour les enfants au RU constituait une infraction à l'article 4 de la CIDE (comme l'avait conclu le Comité des Droits de l'Enfant dans les rapports de 2002 et 2008).

Sources clés d'informations plus poussées

Save the Children (2009) *A Child's Portion*. Disponible en suivant ce lien :

https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/A_Childs_Portion_FINAL_AME_NDED.pdf

2.6 PAYS DE GALLES : Aide financière pour les enfants

Contexte

Le Pays de Galles est le seul territoire de l'Union européenne où un gouvernement a tenté une analyse de budget axée sur les enfants. L'intérêt pour ce type d'analyse s'est manifesté après que *Save the Children* ait publié *A Child's Portion: Public Spending on Children in Wales* en 2003, suivi en 2006 par *Righting the Wrongs: The Reality of children's rights in Wales* (le rapport alternatif présenté par l'ONG au Comité des Droits de l'Enfant pour l'examen périodique du RU qui a eu lieu en 2008). En réaction, le Gouvernement gallois a reconnu l'importance d'être en mesure d'identifier quel montant des dépenses publiques était alloué aux enfants et il a donc commandé sa propre analyse de l'aide financière pour les enfants dans son budget de 2005²⁷. Cette analyse a été justifiée comme étant '*en réaction à une exigence de comprendre les ressources dépensées pour les enfants, afin de s'informer du développement politique et de se conformer à une responsabilité dans le cadre de la CIDE quant au rapport sur le montant et le pourcentage des budgets nationaux dépensés pour les enfants*'²⁸. Le Gouvernement gallois a reçu les éloges du Comité des Droits de l'Enfant pour cette analyse, bien qu'il ait accepté le fait que l'analyse fut assez rudimentaire. En 2009, le

²⁶ Forster, M. and Mira D'Ercole, M. (2005) *Tackling Poverty*, OECD Observer.

²⁷ National Assembly for Wales (2007) *Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A technical note*, Wales: National Assembly for Wales.

²⁸ Ibid

Gouvernement gallois a mené une autre analyse qui examinait l'aide financière pour les enfants sur la période fiscale 2005-10²⁹. Ensuite, en 2010, l'analyse axée sur les enfants a été étendue pour couvrir d'autres groupes de la population³⁰. Les objectifs de ces analyses étaient les suivants :

- Comprendre les ressources dépensées pour les enfants
- S'informer du développement politique
- Se conformer à l'article 4 de la CIDE et aux exigences de rapport au Comité des Droits de l'Enfant.

En 2009, le *Children and Young People Committee* (Comité pour les Enfants et les Jeunes) de l'Assemblée nationale du Pays de Galles a publié *Children's Budgeting in Wales*, qui recommandait que le Gouvernement publie des Rapports budgétaires pour les Enfants et les Jeunes³¹. Elle a demandé au Gouvernement d'effectuer une analyse du budget consacré aux enfants au moins une fois tous les trois ans, qui inclurait les dépenses passées et planifiées et :

- (i) La présentation du pourcentage planifié et réel de chaque poste de dépense ayant un impact direct ou indirect sur les enfants, y compris concernant le transport, le planning et le logement et l'identification de différents groupes d'enfants (par ex. par âge, handicap, statut de pauvreté, sexe) ; et
- (ii) Un compte détaillé des résultats réels de chaque poste de dépenses par rapport à ses résultats établis et anticipés.

L'analyse de 2010 s'est avérée très exigeante en termes de ressources et le Gouvernement gallois a cherché plus récemment à développer une approche plus intégrée en utilisant les évaluations des données probantes et d'impact afin d'être en mesure de réviser ses décisions en matière de dépenses et mieux cerner l'efficacité et la qualité des résultats impactant. En décembre 2015, le Gouvernement gallois a publié une *Strategic Integrated Impact Assessment* (SIIA ou Evaluation d'Impact intégrée stratégique) de son budget 2016/7³². La SIIA expliquait comment les décisions de dépenses du Gouvernement répondaient à des demandes et à des besoins dans des services publics clés et dans un certain nombre de zones prioritaires sélectionnées. Un accent particulier est mis sur les égalités et l'impact sur des groupes protégés avec des zones prioritaires isolées pour un financement supplémentaire, incluant : santé, services sociaux, éducation, enfants, familles et communautés défavorisées.

²⁹ National Assembly for Wales (2009) [Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A summary](#), Wales: National Assembly for Wales.

³⁰ Welsh Government (2010) [Welsh Assembly Government and Local Authority Expenditure – Population Group Analysis](#). Wales: Welsh Government

³¹ National Assembly for Wales (2009) [Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A summary](#), Wales: National Assembly for Wales.

³² *Welsh Government Draft Budget 2016-17 Strategic Integrated Impact Assessment*. Cardiff: Welsh Government. Disponible en suivant ce lien : <http://gov.wales/docs/caecd/publications/151208-budget-impact-en.pdf>.

Tandis que les enfants sont l'objectif d'un certain nombre de ces zones politiques, la SIIA ne contient pas d'analyse spécifique des dépenses pour les enfants (ou tout autre groupe de la population). Malgré l'appel à des rapports de routine, la dernière contribution du Gouvernement gallois aux rapports de l'Etat partie du Royaume-Uni au Comité des Droits de l'Enfant en 2013 ne fait aucune référence à un statut budgétaire quelconque pour les enfants³³. Dans un entretien, le fonctionnaire du Gouvernement gallois a indiqué qu'il était possible d'envisager de publier une autre analyse périodique sur les dépenses publiques par groupes de population (incluant les enfants) mais que cela serait décidé par le prochain Gouvernement du Pays de Galles après les élections devant avoir lieu en mai 2016.

Veillez noter que le Pays de Galles dispose d'une législation qui exige que les Ministres du Gouvernement se conforment à la CIDE³⁴. Les plans budgétaires du Gouvernement gallois font l'objet de l'obligation de 'conformité' et devraient être soumis à l'analyse d'impact sur les droits des enfants (CRIA ou *children's rights impact assessment*) spécifié dans le Projet de Droits des Enfants du Gouvernement gallois. Le CRIA est actuellement en cours de révision.

Méthodologie utilisée

Pour l'analyse du budget axé sur les enfants, les informations concernant les dépenses proviennent du budget du Gouvernement gallois harmonisé sur le système financier montrant l'exécution des dépenses. C'est à partir de l'extrait harmonisé qu'il est possible d'analyser les détails du niveau de BEL (*Budget Expenditure Line* ou Ligne de dépenses budgétaires) et d'attribuer des groupes de bénéficiaires à chaque BEL.

³³ Government of Wales (2013) [The Welsh Government Contribution to the 5th UK State Party Report for the UN Committee on the Rights of the Child](#), Wales: Government of Wales.

³⁴ [Mesure des droits des enfants et des jeunes \(Pays de Galles\) 2011](#)

Dans les premières analyses entreprises par le Gouvernement gallois, le seul groupe de bénéficiaires envisagé était celui des enfants de 0 à 17 ans. La dernière, publiée en 2010, a été étendue pour saisir la manière dont les dépenses publiques ont un impact sur tous les groupes d'âge, y compris : 0-17 ans, 18-25 ans, 26-64 ans et les personnes âgées de 65 ans et plus. Chaque BEL a été pris en considération individuellement avec les domaines politiques/business units décidant qui bénéficiait de chaque BEL (voir ci-dessous). La part de chaque BEL était alors attribuée de l'une des trois manières suivantes :

- **Directement** : Les BEL directement destinés à un groupe de la population sont censés profiter à 100% à ce groupe de la population, de telle sorte que la totalité des dépenses BEL est attribuée à ce groupe. Par exemple, l'alimentation et la nutrition dans les écoles est destinée aux 0-17 ans, de telle sorte que toutes les dépenses correspondantes sont attribuées à ce groupe.
- **Indirectement** : Les BEL qui sont destinés à la population en général utilisent une décomposition de la population pour s'assurer du montant du BEL en question qui peut être attribué aux différentes catégories d'âge. Par exemple, le BEL lié au Programme de restauration du centre-ville est destiné à la communauté. Par conséquent, une partie des dépenses associées à ce BEL est attribuée aux personnes âgées de 0 à 17 ans, de 18 à 25 ans, de 26 à 64 ans et de 65 ans et plus, sur la base respective des données de la population.
- **Utilisation de données statistiques** : Les BEL pour lesquels des données sont disponibles, avec une décomposition de la population. Dans la santé par exemple, le BEL pour les Trusts et Budgets centraux utilise une décomposition statistique pour garantir la part dépensée pour les personnes âgées de 0 à 17 ans, de 18 à 25 ans, de 26 à 64 ans et de 65 ans et plus. Nous connaissons grâce aux données statistiques la part des patients âgés de 0 à 17 ans, de 18 à 25 ans, de 26 à 64 ans et de 65 ans et plus. Par conséquent, la part des dépenses associée à ce BEL pour les Trusts et les Budgets centraux est attribuée aux personnes âgées de 0 à 17 ans, de 18 à 25 ans, de 26 à 64 ans et de 65 ans et plus, sur la base respective de ces données.

La décision de savoir qui bénéficie de chaque BEL a été convenue avec les domaines politiques/business units. Les dépenses des autorités locales ont été calculées en utilisant la même formule. Vous trouverez de plus amples informations concernant la méthodologie utilisée dans le rapport 2010 du Gouvernement gallois : [Welsh Assembly Government and Local Authority Expenditure – Population Group Analysis](#).

Rapports

Une analyse statistique a été publiée par le Gouvernement gallois en 2010, contenant des tableaux de résultats concernant : la distribution des dépenses globales par groupes de la population, l'ampleur des dépenses pour les groupes de la population dans le temps et les dépenses ministérielles par groupes de la population.

L'analyse a noté ce qui suit en termes proportionnels :

0-17 ans :

- En 2007-08, 30% environ des dépenses du Gouvernement de l'Assemblée galloise et des Autorités locales peuvent être attribuées aux 0-17 ans. Cela revient à 5 milliards de £. Les 0-17 ans représentaient alors 21% de la population du Pays de Galles.
- Les dépenses pour les 0-17 ans sont passées de 6.900 £ en 2005-06 à 7.900 £ en 2007-08.

18-25 ans :

- En 2007-08, 8% environ des dépenses du Gouvernement de l'Assemblée galloise et des Autorités locales peuvent être attribuées aux 18-25 ans. Cela revient à 1,3 milliard de £. Les 18-25 ans représentaient alors 11% de la population du Pays de Galles.
- Les dépenses pour les 18-25 ans sont passées de 3.800 en 2005-06 à 4.200 £ en 2007-08.

26-64 ans :

- En 2007-08, 39% environ des dépenses du Gouvernement de l'Assemblée galloise et des Autorités locales peuvent être attribuées aux 26-64 ans. Cela revient à 6,4 milliards de £. Les 26-64 ans représentaient alors 50% de la population du Pays de Galles.
- Les dépenses pour les 26-64 ans sont passées de 3.800 en 2005-06 à 4.300 £ en 2007-08.

Personnes âgées de 65 ans et plus :

- En 2007-08, 23% environ des dépenses du Gouvernement de l'Assemblée galloise et des Autorités locales peuvent être attribuées aux personnes âgées de 65 ans et plus. Cela revient à 3,9 milliards de £. Les personnes âgées de 65 ans et plus représentaient alors 18% de la population du Pays de Galles.
- Les dépenses par tête pour les personnes âgées de 65 ans et plus sont passées de 6.300 en 2005-06 à 7.300 £ en 2007-08.

Preuve d'impact

Nous ne savons pas vraiment comment ces informations ont été utilisées au niveau de la prise de décision. Bien que la méthodologie et les résultats soient considérés comme rudimentaires, le processus a montré la volonté du Gouvernement gallois de faire avancer les recommandations du Comité des Droits de l'Enfant de rapporter le montant et le pourcentage des budgets nationaux dépensés pour les enfants. Il a également été validé qu'une analyse budgétaire des droits de l'enfant pouvait être implémentée malgré les plaintes répétées du gouvernement britannique.

Points forts et faibles de l'approche

- Le principal point fort est que cela a permis au Pays de Galles de devenir le premier et le seul pays de l'Union européenne à tenter une analyse budgétaire axée sur les enfants. Cela a également permis au Gouvernement gallois de présenter une analyse de son budget axée sur les enfants au Comité des Droits de l'Enfant lors du processus de rapportage de 2008.
- Le principal point faible est que l'approche n'a pas été maintenue. La dernière analyse identifiant les dépenses pour les enfants a été publiée en 2010. Malgré l'appel à des rapports de routine, la dernière contribution du Gouvernement gallois aux rapports de l'Etat partie du Royaume-Uni au Comité des Droits de l'Enfant en 2013 ne fait aucune référence à un statut budgétaire quelconque pour les enfants.
- Nous constatons un décalage de deux ans dans l'analyse du budget car elle utilise l'exécution des budgets. Ainsi par exemple, l'analyse du budget présentée dans le rapport de 2010 est basé sur des données datant de 2007/8.
- Dans l'analyse des budgets axée sur l'enfant, aucun lien n'est établi avec les résultats et nous ne savons pas clairement comment les informations sont utilisées au niveau de la prise de décision. La récente démarche du Gouvernement gallois vers une évaluation de l'impact stratégique des décisions en matière de dépenses conduira, si elle est planifiée, à l'établissement de liens entre les dépenses et les résultats mais malheureusement, cette analyse n'inclut aucune focalisation sur les enfants en tant que groupe.
- Des difficultés subsistent pour estimer avec précision les dépenses consenties pour les enfants par les autorités locales.

Enseignements tirés de cette expérience

1. Une analyse axée sur les enfants des dépenses publiques peut être effectuée par les gouvernements s'il y a une volonté politique.
2. Les avantages pour le gouvernement d'entreprendre ces analyses doivent valoir l'effort exigé si l'approche doit être maintenue. Dans l'idéal, des systèmes qui permettent une analyse de routine de toutes les dépenses du gouvernement pour les enfants doivent être correctement mis en place.
3. L'analyse des dépenses pour les enfants doit être liée aux *Children's Rights Impact Assessments* (CRIA). Les considérations se rapportant aux budgets font partie intégrante des CRIA.
4. Pour comprendre dans quelle mesure l'argent est correctement dépensé pour les enfants, les gouvernements doivent être clairs concernant les résultats que leurs

politiques espèrent atteindre et ils disposent d'indicateurs pour mesurer la progression de la réalisation de ces objectifs. Les évaluations jouent un rôle important dans l'étude de l'efficacité et de la qualité des décisions de dépenses et de l'augmentation de la responsabilité.

5. Il faut adopter une méthodologie simple et claire et ne pas dévier d'une focalisation analytique claire sur la compréhension et la transparence de ce que le gouvernement dépense exactement pour les enfants.
6. Des rapports annuels sur les dépenses publiques axées sur les enfants peuvent ne pas être nécessaires. L'expérience au Pays de Galles laisse à penser qu'il y a peu de changement dans le profil des dépenses d'une année à l'autre. Si c'est le cas, il est d'autant plus justifié d'entreprendre des analyses périodiquement, peut-être tous les trois à cinq ans.

Astuces et conseils

- Les questions standard concernant l'établissement d'un budget pour les enfants devraient être incluses dans le processus d'évaluation de l'impact sur les droits des enfants pour tous les éléments de la politique et de la législation (comme l'exige la loi au Pays de Galles). Si c'était le cas, cela encouragerait la collecte et la publication de données essentielles ainsi que le développement d'indicateurs pour contribuer à évaluer l'impact des dépenses et à informer les futures décisions d'allocation de budget. Des commentaires similaires s'appliquent aux agents locaux, y compris les autorités locales et les commissions de santé.

Arguments politiques pertinents

- Le manque de transparence dans les dépenses publiques pour les enfants signifie qu'il n'est pas possible de dire si le Gouvernement gallois utilise des ressources disponibles dans la 'mesure maximale' pour respecter les droits des enfants dans le cadre de la Convention ou pour atteindre des objectifs politiques spécifiques, par exemple l'objectif du Gouvernement gallois de mettre un terme à la pauvreté des enfants d'ici 2020. Il n'est pas non plus possible de dire si les mesures d'austérité ont un impact disproportionné sur les dépenses pour les enfants. Le respect de la Convention des Nations Unies exige des Etats qu'ils établissent clairement de quelle manière les ressources sont attribuées à l'avancement des droits des enfants.
- Le processus stratégique intégré d'analyse d'impact qui a désormais les faveurs du Gouvernement gallois ne répond pas efficacement à ses obligations de conformité à la Convention, comme l'établit la législation nationale. L'évaluation stratégique intégrée en est un exemple, sur un processus de décision d'allocation du Gouvernement gallois qui a retiré son soutien aux enfants gitans, roms et du voyage en matière d'accès à l'éducation. L'évaluation faisait simplement référence à un impact '*moins que positif*' sur

la 'race et l'âge'. En fait, l'impact de la décision sur les enfants et les familles soutenus par le Service d'Enseignement des Gens du Voyage revenait à une grave violation de l'Article 28 : certains enfants n'auraient tout simplement pas accès à l'enseignement primaire³⁵.

- Des informations concernant les finances publiques devraient être rendues accessibles et compréhensibles pour permettre un examen minutieux et un plus grand engagement de la société civile, y compris des enfants.

Sources clés d'informations plus poussées

National Assembly for Wales (2009) *Children's Budgeting in Wales*, Children and Young People Committee, Wales: National Assembly for Wales.

National Assembly for Wales (2009) *Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A summary*, Wales: National Assembly for Wales.

National Assembly for Wales (2007) *Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A technical note*, Wales: National Assembly for Wales.

Welsh Government (2010) *Welsh Assembly Government and Local Authority Expenditure – Population Group Analysis*. Wales: Welsh Government.

Welsh Government (2015) *Welsh Government Draft Budget 2016-17 Strategic Integrated Impact Assessment*. Cardiff: Welsh Government.

2.2 IRLANDE DU NORD : Le rôle du Commissaire aux Enfants (Médiateur)

Contexte

Le bureau du Commissaire aux Enfants (Office of the Children's Commissioner) en Irlande du Nord, en collaboration avec un partenaire (Atlantic Philanthropies), a commandé un bilan des dépenses publiques pour les enfants devant être réalisé par le Dartington Social Research Centre en 2014. Le rapport s'intitulait *Fund Mapping: the investment of public resources in the well-being of children and young people*³⁶ et il a été publié en octobre 2015. Il offrait un instantané des dépenses pour les enfants.

³⁵ Wales UNCRC Monitoring Group (2015) *Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child*. Disponible en suivant ce lien : http://www.swansea.ac.uk/media/WalesUNCRCReport_v3.pdf.

³⁶ Dartington Social Research Unit (2015) *Fund Mapping: the investment of public resources in the well-being of children and young people*. Belfast: Northern Ireland Children's Commissioner. Disponible en suivant ce lien : <http://www.nickey.org/media/1669/nickey-budget-report-final-oct-15.pdf>

Méthodologie utilisée

Les fonctionnaires du Gouvernement se sont vus demander de fournir des informations (rétrospectives) concernant les dépenses départementales pour les enfants, y compris l'éducation, les services sociaux et la justice des mineurs. Certains départements ont également été en mesure d'estimer les dépenses 'indirectes' pour les enfants et les jeunes en utilisant des décompositions de la population ou des estimations plus précises basées sur l'utilisation du service. Atlantic Philanthropies a cofinancé un projet d'intervention précoce avec le gouvernement d'Irlande du Nord et elle était intéressée par la possibilité de vérifier la prévalence du travail de prévention (sur la base de preuves) au sein du système et les montants que le gouvernement dépensait pour cela. Par conséquent, l'analyse du budget cherchait à identifier les dépenses publiques pour les programmes de prévention ainsi que l'argent attribué aux services de crise.

Rôle du Commissaire aux Enfants

Du point de vue du Commissaire, l'objectif de la commande de l'étude était double. Tout d'abord, ils voulaient faire face au manquement du gouvernement à produire un budget pour les enfants. Ils étaient particulièrement préoccupés par l'obtention d'une certaine transparence concernant l'impact de l'austérité et des réductions des dépenses publiques sur les enfants, notamment ceux vivant dans des communautés défavorisées. Ensuite, le Commissaire a voulu montrer au gouvernement qu'une analyse des dépenses publiques axées sur les enfants pouvait être réalisée.

Le Gouvernement d'Irlande du Nord n'effectuait aucune analyse des dépenses publiques axée sur les enfants bien que le Comité des Droits de l'Enfant ait souligné que l'Article 4 de la CIDE exigeait des Etats parties qu'ils identifient et surveillent les ressources réelles disponibles et allouées aux enfants dans les budgets nationaux et autres. Dans ses Observations finales de 2008 au Royaume-Uni, le Comité a exprimé son inquiétude sur les points suivants : *...l'absence d'analyse budgétaire constante et d'évaluation de l'impact sur les droits des enfants rend difficile d'identifier le montant alloué aux enfants dans l'ensemble de l'Etat partie concerné et de déterminer si cet argent sert effectivement à mettre en place des politiques et une législation les concernant*³⁷.

Le Comité avait relevé un point similaire dans le rapport de 2002 du RU mais le Gouvernement du RU a déclaré qu'une telle analyse n'était pas possible : *Il est impossible de fournir le moindre chiffre pour le RU ou une estimation du pourcentage du PIB dépensé pour les enfants... en raison... d'une combinaison de facteurs comme l'administration autonome, des priorités politiques qui diffèrent et diverses méthodes d'allocation de budgets*³⁸.

³⁷ Committee of the Rights of the Child Forty Ninth Session (octobre 2008) *Concluding Observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

³⁸ UK Government (2008) The Consolidated 3rd and 4th Periodic Report to the UN Committee on the Rights of the Child

La seconde raison justifiant la commande de l'étude était la volonté de fournir une base afin que les dépenses publiques pour les enfants en Irlande du Nord puissent être comparées au fil du temps, afin d'améliorer la transparence et de renforcer la responsabilité. Il est espéré qu'une base contribuera également à montrer si l'approche 'investir pour sauver' cofinancée par les Atlantic Philanthropies a abouti à un nouveau profilage du budget loin du travail d'intervention de crise avec les enfants et les familles, vers une intervention ciblée précoce, évitant ainsi l'escalade des problèmes. Le fait qu'Atlantic Philanthropies ait cofinancé un programme de prévention majeur dans le pays a été un levier utile pour parvenir à la coopération du gouvernement dans les recherches.

Le rapport a été lancé par la Commissaire aux Enfants le 17 octobre 2015 lors de la Journée Internationale d'Éradication de la Pauvreté. Alors que la Commissaire félicitait les départements du gouvernement pour leurs efforts dans la fourniture d'informations détaillées sur les dépenses publiques, elle a fait savoir clairement qu'elle attendait du gouvernement même qu'il actualise l'analyse et trace les dépenses publiques pour les enfants au fil du temps. La Commissaire a ajouté :

Le Comité des Nations unies sur les Droits de l'Enfant a fait savoir clairement que l'identification des niveaux de ressources publiques dépensés pour les enfants et les jeunes est une étape importante pour montrer que les gouvernements répondent à leurs obligations de respect des droits des enfants. Beaucoup ont argumenté que cela ne pouvait pas être fait, que c'était impossible d'appliquer ce niveau de transparence aux budgets gouvernementaux, de nous permettre de voir où l'argent est dépensé. Toutefois, la Dartington Social Research Unit a travaillé en étroite collaboration avec des départements du gouvernement pour rassembler et analyser des données existantes, et ce faisant elle nous a permis d'obtenir plus de transparence et de responsabilité dans l'établissement de budgets pour les enfants dans l'ensemble du Gouvernement³⁹.

Enseignements tirés de ce cas

1. Une analyse des dépenses publiques axée sur les enfants peut être réalisée mais il est important que la méthodologie reste simple, de commencer par examiner les dépenses pour les enfants, ce qui est bien plus facile que d'essayer d'attribuer des éléments de dépenses à des lignes budgétaires non spécifiques comme, par exemple, le logement et le transport. Toutefois, il est bien plus difficile de montrer à quel point l'argent est bien dépensé car cela relève de la responsabilité d'agents locaux (comme les écoles, les autorités locales et les organismes de santé).
2. La collecte et l'interprétation réussies des données ont exigé l'implication de nombreuses personnes. Dans ce projet, des données ont été reçues de 10 Ministères ou

³⁹ Communiqué de presse (Lancement du rapport sur l'établissement de budgets pour les enfants), Commissaire aux Enfants pour l'Irlande du Nord (17/10/16)

départements différents. Cela a nécessité l'implication de personnel senior ainsi que de tout un éventail de services au sein des départements. Il est essentiel de garantir le soutien et l'implication de tous les individus clés, afin qu'ils aient le temps de retracer les données pertinentes et qu'une personne au sein du gouvernement puisse avoir un rôle de coordinateur.

3. L'actuelle catégorisation des informations budgétaires en Irlande du Nord a représenté de sérieux défis. Les chercheurs ont recommandé au gouvernement de changer la manière dont les informations sont collectées et catégorisées à l'avenir, pour rendre le processus de l'analyse budgétaire régulière axée sur les enfants plus efficace. Ils ont conclu que *'cela demanderait énormément de travail et qu'il ne serait pas nécessairement judicieux de répéter l'exercice sans ces changements'*⁴⁰.
4. Le rapport a clairement établi que peu d'informations étaient disponibles pour illustrer l'efficacité des décisions de dépenses du gouvernement, déterminer si ce dernier dépense l'argent en s'appuyant sur une pratique basée sur les preuves et quel a été l'impact sur les enfants et les jeunes. Le Bureau du Commissaire avance que les investissements devraient être alignés sur les résultats en termes de développement des enfants et être informés par les renseignements épidémiologiques des modèles de besoin actuels. Par exemple, la fréquence de l'obésité devrait être mise en lumière, de même que les problèmes de santé mentale et les problèmes comportementaux précoces et la réflexion sur la mesure dans laquelle les investissements actuels sont axés sur la réduction de la fréquence de mauvais résultats dans ces domaines devrait être permise. Il est important de garantir que le plus grand bénéfice possible est réalisé à partir des ressources existantes qui peuvent impliquer de décommander des services inefficaces et de redéployer des activités qui le sont plus.
5. Nous remarquons de faibles niveaux de compétence dans le domaine de l'analyse de budget. Le Bureau du Commissaire a trouvé difficile de disposer d'experts qui pouvaient réaliser l'analyse et elle juge compliqué de discuter du travail avec des partenaires et des parties prenantes qui comprennent peu les budgets de dépenses publiques.

Autres informations

Dartington Social Research Unit (2015) *Fund Mapping: the investment of public resources in the well-being of children and young people*. Belfast: Northern Ireland Children's Commissioner. Disponible en suivant ce lien : <http://www.niccy.org/media/1669/niccy-budget-report-final-oct-15.pdf>

⁴⁰ Dartington Social Research Unit (2015) *Fund Mapping: the investment of public resources in the well-being of children and young people*. Belfast: Northern Ireland Children's Commissioner.