

Les ERDE : un outil pour mettre l'accent sur les enfants

Mettre l'enfance au Coeur des politiques : Un symposium sur les méthodes d'évaluation d'impact sur les droits de l'enfant, les 14 et 15 Mai 2013, Ottawa, Canada.

www.unicef.ca/symposiumimpactsurlesenfants



**METTRE
L'ENFANCE
AU CŒUR DES
POLITIQUES**

**UN SYMPOSIUM
SUR LES MÉTHODES
D'ÉVALUATION
D'IMPACT SUR LES
DROITS DE L'ENFANT**

UNIVERSITÉ D'OTTAWA

LES 14 ET 15 MAI 2013

Introduction

Mettre l'enfance au cœur des politiques était le thème de la conférence sur l'utilisation des évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant tenue à Ottawa, en Ontario, les 14 et 15 mai 2013. Les enfants étaient au cœur de débats passionnés sur la possibilité d'utiliser les évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant (ERDE) pour améliorer la mise en œuvre des droits des enfants ainsi que leur mieux-être. La conférence a réuni plus de 150 spécialistes et partisans venus en apprendre davantage sur les ERDE, échanger sur les leçons tirées de l'utilisation des ERDE dans le monde et discuter de l'intérêt d'utiliser les ERDE pour faire progresser la réalisation des droits des enfants. En tout, 29 conférenciers ont communiqué leur savoir-faire. Les points de vue divers, exprimés notamment par des gouvernements, des chercheurs universitaires et des groupes de défense des droits des enfants, ainsi que les récits de l'utilisation des ERDE dans différents contextes, ont enrichi les débats. Le présent rapport est un compte rendu des thèmes communs qui ont été abordés.

Les résumés des présentations des groupes d'experts et des ateliers de discussion, les biographies des conférenciers, la version des présentations en PowerPoint et le document de travail qui a inspiré la conférence se trouvent aux adresses www.ccrcc.ca et www.unicef.ca/fr/article/cria.

1. THÈMES GÉNÉRAUX SUR L'UTILISATION DES ERDE

Nous présentons ci-dessous les thèmes généraux qui se sont dégagés des utilisations nombreuses et variées des ERDE.

Davantage d'accent sur les enfants dans l'élaboration des politiques

L'utilisation du processus des ERDE renforce l'accent mis sur les enfants dans l'élaboration des politiques ou dans les autres contextes où on l'utilise. Il arrive souvent que l'on ne tienne pas compte des enfants ou que l'on pose des hypothèses quant aux conséquences pour eux dans les processus décisionnels conçus pour des adultes.

Même quand les recommandations d'une ERDE ne sont pas mises en œuvre, le processus accroît la sensibilisation à l'égard des enfants et de leurs droits.

L'amélioration de la vie des enfants dans la pratique

Les ERDE et les débats à leur sujet peuvent être centrés sur les questions conceptuelles et techniques sans lien véritable avec le quotidien des enfants. Comme l'a fait remarquer un conférencier, il est plus facile de traiter avec des enfants dans l'abstrait que dans la pratique. En effet, dans la pratique, la mesure du succès ne peut pas être la qualité du rapport d'une ERDE ni le respect d'une exigence technique. Le succès se mesure en fonction des améliorations qui ont été apportées dans le quotidien des enfants et qui sont le fruit de meilleures décisions parce qu'elles ont été inspirées par une ERDE.

Un outil de plus pour faire progresser les droits des enfants

L'ERDE est un outil parmi les méthodes qui visent à faire progresser les droits des enfants. C'est un outil important et qui peut se révéler d'une grande utilité. Les ERDE sont plus susceptibles de porter fruit quand on les utilise en complément des autres mesures et systèmes en place pour faire progresser les droits des enfants. Par elle-même, une ERDE ne suffira vraisemblablement pas à faire progresser les droits des enfants et elle risque de devenir un processus convenu ayant peu d'influence pour apporter des changements véritables.

La Convention comme cadre des ERDE

La Convention relative aux droits de l'enfant (la Convention) offre un cadre exhaustif utile pour effectuer des ERDE. La différence est importante entre une évaluation des répercussions pour les enfants basée sur les besoins et une approche basée sur les droits qui applique la Convention comme cadre d'analyse des enjeux et des différentes options pour les gérer. L'utilisation de l'intégralité des dispositions de la Convention comme guide de référence peut permettre de déterminer les conséquences imprévues et garantir que les mesures prises pour protéger un droit n'enfreignent pas d'autres droits. Par ailleurs, la nature ambitieuse et la portée exhaustive de la Convention peuvent contribuer à améliorer les projets de politique de sorte qu'ils contribuent davantage à réaliser les droits des enfants.

Un cadre de référence clairement défini

Les ERDE peuvent revêtir différentes formes et être utilisées par différents acteurs à différents moments et à des fins différentes. Elles offrent un moyen structuré d'analyser les répercussions possibles d'une proposition à l'étude pour la réalisation des droits des enfants. Il n'y a pas d'approche universelle pour effectuer une ERDE. La souplesse est un atout, mais elle signifie qu'il faut préparer soigneusement l'ERDE dans chaque cas. (Des exemples de différents processus d'ERDE dans les présentations disponibles se trouvent sur le site Web.)

Pour chaque ERDE, il est important de définir clairement le cadre de référence, les attentes ainsi que les détails du processus à respecter, de nommer les

personnes responsables de chaque étape du processus et de concevoir un plan de suivi et d'évaluation.

Si on le planifie et l'exécute avec soin, le processus d'ERDE peut être utile en soi. Il sensibilise en effet les gens aux répercussions pour les enfants et leurs droits, que le rapport final influence ou non la décision qui sera prise au bout du compte en matière de politique.

Les conditions du succès

Des conditions communes du succès de l'exécution des ERDE sont ressorties de leurs différentes utilisations dans des contextes très variés. Il convient de noter que les conditions du succès de l'utilisation d'une ERDE pour faire progresser les droits des enfants sont les mêmes que pour d'autres outils. Du côté positif, l'utilisation d'un outil peut renforcer les conditions du succès d'autres outils. Ils se complètent et se renforcent réciproquement pour faire progresser les droits des enfants. En revanche, on ne peut pas supposer que l'ERDE sera efficace quand les autres outils ne le sont pas. Il faut veiller à mettre en place les conditions du succès, ce qui comprend les facteurs suivants :

- la sensibilisation aux droits des enfants et l'engagement à considérer les enfants comme des personnes ayant des droits;
- la connaissance de la Convention relative aux droits de l'enfant et des obligations des autorités dans sa mise en œuvre;
- la formation des fonctionnaires, des chefs politiques et des fournisseurs de services sur l'application des droits des enfants;
- l'affectation de ressources suffisantes – des ressources humaines et financières et du temps – pour exécuter le cadre de référence de tous les processus d'ERDE, soit de façon systémique soit pour une initiative en particulier;
- l'engagement des décideurs de prendre au sérieux le processus d'ERDE et ses résultats;
- l'accès aux données ou la capacité de rassembler les données pertinentes;
- la participation des enfants aux processus d'élaboration des politiques, y compris aux ERDE.

Les ERDE éclairent les jugements de valeur

Bien que les ERDE offrent une analyse de fond détaillée pour prendre des décisions, elles ne sont pas purement scientifiques ni entièrement objectives. Les rapports d'ERDE sont en effet le reflet des jugements de valeur des participants au processus et les recommandations peuvent être contestées, surtout en rapport avec les priorités établies. Or, même quand les résultats sont contestés, les ERDE offrent une base pour tenir des discussions plus éclairées sur les enjeux qui touchent les enfants. Le fait d'effectuer une ERDE montre

également que les décideurs exercent une diligence raisonnable dans l'exécution de leurs obligations envers les enfants.

L'efficacité des ERDE

La question de la mesure dans laquelle les processus d'ERDE donnent lieu à des changements significatifs dans la vie des enfants a été soulevée à de nombreuses reprises durant la conférence sans que les participants arrivent à une conclusion ferme.

Depuis le milieu des années 1990, deux pays utilisent régulièrement les ERDE et d'autres, à l'occasion, mais on ne dispose pas pour l'instant d'un corpus de recherche évaluative substantiel. Deux projets d'examen, l'un portant sur 22 ERDE effectuées au Royaume-Uni et l'autre portant sur 19 ERDE effectuées en Belgique (dans les Flandres), montrent que des modifications ont été apportées à des projets de loi à la suite des ERDE et qu'une plus grande attention a été portée aux répercussions pour les enfants dans le processus d'élaboration des politiques. D'autres recommandations n'ont pas été adoptées et aucune documentation ne faisait état de changements dans la vie réelle des enfants.

Les données sur l'utilisation des ERDE pour des enjeux précis, comme le don d'organes au pays de Galles et la réforme de l'aide sociale en Irlande du Nord, montrent que les gens sont plus sensibilisés aux répercussions pour les enfants. L'expérience au niveau de l'administration locale à Auckland, en Nouvelle-Zélande, et à Edmonton, en Alberta, au Canada, témoigne de certains changements dans les possibilités pour les enfants à la suite de l'exécution d'évaluations à l'image des ERDE qui ont attiré l'attention de l'administration municipale sur les enjeux touchant les enfants.

Il faut mener d'autres études pour établir l'existence sans équivoque d'un lien entre l'utilisation des ERDE et les améliorations réelles pour les enfants. D'après l'utilisation des ERDE dans différents contextes, le fait d'exécuter une ERDE pour des enjeux qui ne sont pas considérés comme des questions touchant les enfants contribue à attirer l'attention sur des conséquences indirectes qui seraient peut-être passées inaperçues autrement. Dans le cas des politiques axées sur les enfants, les ERDE auxquelles la Convention sert de cadre ont amélioré l'analyse des politiques et l'effet positif de celles-ci, comme en témoigne l'utilisation des ERDE au gouvernement du pays de Galles.

Dans les cas où les organismes dirigeants n'utilisent pas les ERDE ou passent outre aux conclusions, les ERDE peuvent être des outils efficaces de défense des droits des enfants par des groupes non gouvernementaux et avoir, par conséquent, un effet indirect pour les enfants.

Les ERDE pour la défense publique des droits

Bien que les ERDE soient surtout effectuées dans les processus d'élaboration des politiques gouvernementales, elles peuvent également être utilisées par des agences, par des organismes indépendants créés par une loi tels que les commissaires à l'enfance et par des personnes à l'extérieur du gouvernement comme outils pour défendre les droits des enfants. Elles peuvent être utiles pour défendre des droits en lien avec un enjeu particulier, comme la réforme de l'aide sociale, ou l'inclusion des droits des enfants dans les processus de gestion réguliers, comme l'établissement des budgets.

2. LEÇONS À PROPOS DU PROCESSUS DES ERDE

Bien que les processus d'exécution des ERDE soient très variés, nous présentons ci-dessous quelques leçons communes tirées de l'expérience qui seront utiles pour l'utilisation ultérieure des ERDE.

Étapes multiples

L'utilisation des ERDE jusqu'à maintenant montre qu'il est avantageux d'adopter une approche échelonnée. En général, les étapes comprennent (1) un examen initial pour déterminer le besoin d'une ERDE et sa portée; (2) la clarification des enjeux et des différentes options possibles pour les gérer; (3) la collecte et l'analyse de données ainsi que la consultation des jeunes et de la société civile, au besoin; (4) la formulation de recommandations à l'intention des décideurs et (5) l'élaboration de plans de suivi et d'évaluation.

Modèles et listes de contrôle

Beaucoup de temps a été consacré à l'élaboration de modèles pour l'exécution des ERDE. Quelques exemples sont disponibles sur le site Web et par renvoi dans les présentations PowerPoint. Certains modèles peu compliqués sont faciles à utiliser tandis que d'autres offrent un guide pour mener une analyse détaillée. Certains facilitent l'application de la Convention comme cadre d'analyse. Par ailleurs, les modèles peuvent servir de guide aux utilisateurs pour franchir les différentes étapes d'un processus.

Les modèles peuvent être utiles, mais il faut éviter à tout prix d'adopter une approche du type « liste de contrôle » pour effectuer les ERDE. En général, les listes de contrôle ramènent l'ERDE à un processus technique et convenu qui ne peut pas examiner les enjeux en profondeur, qui passe souvent à côté des répercussions indirectes et des conséquences imprévues possibles et qui ne parvient pas vraiment à sensibiliser les gens aux droits des enfants.

Durant la conférence, les participants ont aussi pris connaissance des limites de l'utilisation d'indicateurs spécifiques pour mesurer les progrès réalisés dans l'avancement des droits. Comme l'ont expliqué les participants familiers avec les

évaluations d'impact sur la pauvreté, l'amélioration relevée dans les indicateurs spécifiques n'est pas nécessairement le reflet des améliorations dans le quotidien des gens pauvres soumis à un ensemble complexe de facteurs. Le rassemblement de témoignages issus du vécu offre un ensemble de données beaucoup plus riche pour analyser les impacts et les différentes options qui donneront vraisemblablement des solutions durables.

Options pour gérer les enjeux cernés

L'un des avantages de l'utilisation des ERDE est de mieux faire comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les enfants. Les processus d'ERDE qui prennent en compte différentes options pour gérer les enjeux cernés se sont révélés plus efficaces que ceux qui peuvent uniquement tenir compte des répercussions de la seule solution proposée. Dans certains cas, on a trouvé de meilleures solutions que la proposition initiale qui a donné lieu à l'exécution de l'ERDE.

Utilisation anticipée dans le processus décisionnel et suivi ultérieur

L'utilisation anticipée de l'ERDE dans le processus décisionnel est privilégiée, car elle peut fournir une analyse rigoureuse des enjeux à l'étude et définir différentes pistes de solution avant qu'une option soit proposée. Les chances d'influencer un projet de politique sont habituellement plus grandes au début du processus d'élaboration. L'utilisation anticipée peut également permettre d'éviter des conséquences imprévues.

Le début de la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme qui touche les enfants est également un moment propice pour effectuer une ERDE. L'utilité de l'ERDE à ce moment précis sera d'améliorer la mise en œuvre pour différents groupes d'enfants dans le contexte propre à chaque groupe.

Les participants ont également attiré l'attention sur l'importance du suivi et de l'évaluation dans l'utilisation de l'ERDE. Ils ont donné des exemples où les évaluations ont démontré que les répercussions prévues s'étaient concrétisées, donnant ainsi encore plus de poids à l'utilisation des ERDE. Dans d'autres cas, on a constaté que des modifications apportées à la mise en œuvre découlaient d'un examen de l'ERDE réalisé quelques années après la mise en œuvre.

Intégration, transparence et engagement

Lorsque les ERDE sont intégrées au processus d'élaboration des politiques, elles sont plus susceptibles d'influencer la conception des politiques ou des programmes pour les enfants. Il est essentiel de pouvoir compter sur un niveau d'engagement élevé de la part des hauts fonctionnaires ou des chefs politiques qui participent aux dernières étapes de la prise de décision. Dans un cas, par

exemple, le cadre juridique de l'État oblige tous les ministres à tenir « dûment compte » de la Convention. On utilise les ERDE comme outil pour que les ministres tiennent « dûment compte » de la Convention et qu'ils démontrent à leurs collègues du cabinet ou au public les moyens qu'ils ont pris à cette fin.

Les rapports d'ERDE qu'utilisent les analystes des politiques au sein des organes dirigeants comprennent en général une explication selon laquelle un processus interne permettait une plus grande ouverture de la part des responsables que si le rapport était rendu public. Bien que la transparence soit privilégiée, la publication des rapports d'ERDE peut mener à une application convenue des ERDE qui n'examine pas à fond les enjeux et les différentes options. S'il est passé outre aux recommandations de l'ERDE et que l'ERDE devient un document public, les pressions exercées de l'extérieur, fondées sur les résultats des ERDE, peuvent entraîner – et ont entraîné – des changements.

Quand les ERDE sont effectuées par des ombudsmen ou des défenseurs indépendants des droits des enfants, les rapports deviennent en général des documents publics que peuvent alors utiliser les défenseurs des droits des enfants à l'extérieur du gouvernement.

3. TENSIONS DANS L'UTILISATION DES ERDE

Voici quelques facteurs à prendre en compte dans la décision d'utiliser les ERDE :

Approche systémique ou projets pilotes

L'intégration des ERDE aux processus systématiques d'élaboration des politiques d'un gouvernement, accompagnée de préférence d'un mandat législatif et d'un niveau d'engagement élevé de la part des chefs politiques et des hauts fonctionnaires au sein des différents ministères, comporte des avantages. Toutefois, lorsque l'ERDE fait partie intégrante du système, elle risque de devenir simplement une autre exigence à respecter avec un minimum d'effort et peu d'influence sur les politiques élaborées. On peut prévoir une participation active des enfants et des groupes communautaires dans l'utilisation systématique des ERDE, mais, en général, la transparence est moindre aux dernières étapes du processus. Dans certains cas, l'ERDE fait partie de la documentation publique des projets de loi ou des nouvelles politiques. Dans d'autres cas, elle fait partie de l'information transmise aux réunions des ministres ou à d'autres tables rondes des cadres supérieurs sur l'élaboration des politiques, mais elle n'est pas rendue publique.

La mise en place d'un projet pilote ou de démonstration peut montrer l'utilité des ERDE et amener les gens à vouloir en élargir l'utilisation. Le fait d'utiliser l'ERDE pour une initiative peut également permettre d'élaborer des méthodes propres à

un contexte comme étape sur la voie d'une utilisation systémique. Il a été souligné que l'exécution d'une ERDE peut être particulièrement utile pour les propositions dont on ne saisit pas tout de suite le lien avec les enfants, mais qui ont des répercussions pour ceux-ci. Par exemple, on peut utiliser une ERDE pour analyser les conséquences que peuvent avoir pour les enfants les dons d'organe ou les défilés des catholiques et des protestants dans les rues durant le conflit en Irlande du Nord. On a aussi fait remarquer qu'il serait peut-être plus facile de faire accepter l'idée d'un projet pilote que l'inclusion systématique des ERDE dans un contexte où les droits des enfants sont très peu reconnus.

Les ERDE et les autres évaluations d'impact

De nombreux participants ont dit que la lassitude face aux évaluations d'impact était un problème au sein des organes dirigeants. L'ajout des ERDE aux autres évaluations d'impact exigées pour l'environnement, la sexospécificité, la santé, la protection de la vie privée, l'égalité, la qualité de vie, etc., est souvent considéré par ses détracteurs comme un fardeau administratif excessif. Une administration a indiqué que les fonctionnaires devaient déjà examiner les politiques sous neuf lentilles différentes, ce qui entraînait des retards déraisonnables et des complications dans le processus d'élaboration des politiques.

On peut soutenir que les enfants sont le groupe de citoyens le plus vulnérable et celui dont l'opinion compte le moins dans la politique publique et, par conséquent, qu'il devrait faire l'objet en priorité d'une évaluation d'impact.

En l'absence d'ERDE, il est peut-être possible d'ajouter les éléments d'une ERDE aux autres processus d'évaluation d'impact. L'une des solutions serait de procéder à une analyse spécifique des répercussions pour les enfants dans le domaine évalué étant donné qu'elles sont différentes en général de celles pour les adultes.

Lorsque plusieurs évaluations d'impact font partie du processus d'élaboration des politiques, il est important de les coordonner pour assurer l'efficacité et la rapidité du processus et pour prévenir la « lassitude face aux évaluations d'impact » ou la marginalisation de processus d'évaluation d'impact plus spécifiques comme les ERDE.

Les gouvernements ont en outre l'épineux problème d'affecter des ressources aux différents processus d'évaluation d'impact. Dans certains cas, cette tâche nécessite d'établir des priorités. Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral a établi l'ordre de priorité suivant : les évaluations des facteurs relatifs à la vie privée bien conçues et pourvues en ressources, les évaluations du développement durable exigées mais moins bien pourvues en ressources, un processus d'évaluation moins formel de l'égalité entre les sexes dans plusieurs ministères. Rien n'est prévu pour évaluer les répercussions des politiques sur les

enfants. Un point à défendre dans un tel contexte serait peut-être de demander des éclaircissements sur la priorité des enfants par rapport à d'autres aspects qui bénéficient de ressources pour évaluer les impacts.

Une solution possible serait d'utiliser un processus d'examen préliminaire pour déterminer le besoin d'évaluer différents genres d'impact et affecter les ressources aux domaines ayant la plus grande priorité.

Il a été souligné qu'un facteur de motivation clé de l'utilisation des ERDE à Auckland, en Nouvelle-Zélande, avait été la décision politique de faire du développement des possibilités pour les enfants une priorité, même dans le contexte des restrictions budgétaires. Cette décision a mené à la prise en compte des répercussions pour les enfants dans un large éventail d'enjeux urbains et à l'adoption de solutions pratiques pour mieux réaliser de nombreuses dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Gérer les droits conflictuels ou les recommandations conflictuelles issues des évaluations d'impact

Les recommandations issues d'une ERDE peuvent être en conflit avec d'autres objectifs de politique, et des conflits peuvent survenir entre les recommandations de différents processus d'évaluation d'impact. S'il est impossible de concilier les recommandations conflictuelles, les décideurs devront alors établir des priorités et faire des choix en conséquence. La possibilité de conflits n'est toutefois pas une raison pour éviter d'effectuer une ERDE. Même s'il faut faire des choix, les options et leurs implications seront plus transparentes pour les décideurs et pour la population grâce à une ERDE.

Durant la conférence, on a aussi fait remarquer qu'une ERDE peut être utile pour résoudre des conflits. Elle peut servir à clarifier et énoncer les différentes implications de deux positions ou parties en conflit, et permettre ainsi de mieux comprendre les choix possibles et peut-être de repérer une façon de résoudre un conflit.

Les ERDE et les restrictions budgétaires

Est-il possible de faire progresser les droits des enfants et d'utiliser les ERDE dans le contexte de restrictions budgétaires qui est le lot actuel de nombreux États? Beaucoup de participants avaient cette question à l'esprit. C'est précisément dans le contexte des restrictions budgétaires que certains gouvernements se sont donné comme grande priorité de développer le potentiel de leurs enfants, puis ont utilisé des processus à l'image des ERDE pour évaluer les options stratégiques pour atteindre cet objectif.

Trouver des ressources pour payer les processus d'ERDE peut représenter un défi dans le contexte des restrictions budgétaires, mais il est également vrai que

l'utilisation des ERDE peut permettre de réaliser des économies et d'éviter des dépenses qui ne sont pas efficaces pour faire progresser les droits et le bien-être des enfants.

Conclusion

L'an prochain marquera le 25^e anniversaire de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant. Sa mise en œuvre demeure un défi de taille. Or, les ERDE représentent un outil de mise en œuvre. Après avoir commencé à gagner du terrain dans les années 1990, les ERDE continuent de se révéler un outil utile dans divers contextes. On a noté chez les participants le désir commun d'élargir l'utilisation des ERDE et de développer une communauté d'apprentissage et un mécanisme pour partager l'expertise et les leçons apprises. L'utilisation des ERDE peut aider à placer les enfants au cœur des processus décisionnels et à maximiser les résultats qui concrétisent leurs droits.