

OPTIQUE BUDGÉTAIRE SENSIBLE À L'ENFANT

Un outil pour l'évaluation
d'impact des budgets en
faveur des enfants

childpolicylens.ca



CANADA



Qu'est-ce qu'une budgétisation sensible aux enfants?

Les budgets sensibles aux besoins des enfants assurent la visibilité des enfants et garantissent des ressources adéquates pour la réalisation de leurs droits, et ce, dans toute la mesure du possible.

À PROPOS DE CET OUTIL

L'évaluation d'impact est utilisée dans le cadre de processus gouvernementaux d'élaboration de politiques, de réglementation et de budgétisation pour fournir une analyse systématique des impacts possibles des décisions publiques, en appliquant certaines « optiques » sur des questions ou des populations prioritaires. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada font appel à un éventail d'optiques d'évaluation d'impact, basées notamment sur le genre, l'environnement, le respect de la vie privée, les langues officielles, la santé et l'équité. Ces processus ne prévoient généralement pas de considérations particulières à l'égard des impacts sur les enfants et les jeunes de moins de 18 ans, qui représentent pourtant un cinquième de la population du Canada, au stade le plus sensible de leur développement humain.

L'Évaluation de l'impact sur les droits de l'enfant est un processus sensible à l'enfant qui permet aux gouvernements d'examiner comment divers enfants peuvent être touchés différemment lors de l'élaboration de lois, de politiques, de budgets, de réglementations et d'autres décisions. Elle indique que les enfants et les jeunes constituent également une priorité pour les gouvernements. L'optique d'analyse relative à l'enfant d'UNICEF Canada soutient la prise en compte des répercussions possibles sur les enfants, afin de favoriser les meilleures décisions possibles. L'optique budgétaire sensible à l'enfant soutient l'application de cette diligence raisonnable aux budgets publics.



LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ÉVOLUE

En général, la visibilité des enfants dans les budgets publics est un sujet assez obscur pour tous, sauf pour les économistes et les vérificateurs les plus convaincus. La façon dont les budgets sont élaborés au Canada évolue dans deux directions, et celles-ci offrent de nouvelles possibilités d'accroître la visibilité des enfants et de faire le lien entre les investissements et les résultats pour les enfants.

L'une des approches consiste à comptabiliser les dépenses allouées en fonction des personnes auxquelles elles sont destinées. Au niveau fédéral, la budgétisation sensible au genre est soutenue par l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) et le Cadre des résultats relatifs aux genres (CRRG). Les budgets fédéraux au Canada ont commencé à identifier les allocations destinées à bénéficier à différents groupes de personnes en fonction de leur genre ainsi que de leur revenu, de leur âge (jeunes, adultes ou aînés), et d'autres lignes entrecroisées de failles d'équité (c'est-à-dire que le budget de 2023 du gouvernement du Canada est accompagné de l'*Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie*). Toutefois, les enfants (moins de 17 ans) sont inclus dans la cohorte d'âge des « jeunes » du rapport d'impacts du budget fédéral, qui est trop vaste pour distinguer les droits et les besoins précis des enfants.

Une autre orientation de la budgétisation publique est l'articulation des budgets consacrés au bien-être. En 2021, le Rapport sur les répercussions du budget du gouvernement fédéral a été élargi afin d'aligner les dépenses sur les domaines et les indicateurs du nouveau Cadre pour la qualité de vie, du fédéral. Certains de ces indicateurs sont propres aux enfants et d'autres peuvent être ventilés en fonction des enfants. Ce lien entre les allocations budgétaires et les indicateurs de qualité de vie reflète l'engagement du gouvernement du Canada à mieux intégrer les objectifs et les résultats en matière de bien-être dans les initiatives politiques et la budgétisation, puisqu'il « commence à suivre les progrès sur une série de questions, de sorte que les priorités et la prise de décision soient fondées sur des données probantes sur ce qui améliorera le plus la qualité de vie actuelle et future des citoyens canadiens » (Budget fédéral du Canada, annexe 5, 2021). Les gouvernements infranationaux du Canada et d'autres pays tels que la Nouvelle-Zélande et l'Écosse déploient des efforts similaires. Il est possible d'établir un lien plus étroit entre les allocations budgétaires en faveur des enfants, et des indicateurs propres à l'enfant de son état de bien-être.

En s'appuyant sur les progrès réalisés par le Canada pour élaborer des budgets qui améliorent la qualité de vie, les gouvernements à tous les paliers devraient faire un pas de plus et intégrer la budgétisation sensible aux enfants. Les parlements et les assemblées législatives, les institutions de contrôle et les citoyens – y compris les enfants – ont un rôle essentiel à jouer dans l'évaluation d'impact des budgets en faveur des enfants.

Pourquoi rendre les enfants plus visibles dans le budget?

LES ENFANTS CONSTITUENT UNE POPULATION UNIQUE.

Les budgets publics sont l'une des fonctions fondamentales d'un gouvernement. Les décisions que prennent les gouvernements sur le mode de financement des politiques, des programmes et des services sont essentielles à la réalisation des droits et du bien-être des enfants. Les résultats obtenus par les enfants dépendent de l'existence de ressources publiques suffisantes ainsi que de l'allocation efficace et équitable de ces ressources.

Les enfants dépendent des politiques publiques pour répondre à leurs besoins et faire respecter leurs droits. À ce stade sensible du développement humain rapide, les privations liées à l'insécurité alimentaire et l'exposition à des facteurs comme la pollution de l'air ont une incidence particulièrement dévastatrice et persistante, et les investissements positifs sont optimisés pour produire des effets et des rendements considérables la vie durant. Les enfants devraient aussi bénéficier d'une visibilité particulière dans les budgets publics, parce qu'ils ont un statut juridique distinct qui les rend plus susceptibles d'échapper au contrôle : ils ne votent pas et ont relativement peu d'influence sur les priorités politiques et les budgets qui les accompagnent.

Tous les droits des enfants peuvent être affectés par les budgets publics, car ces derniers ont une incidence significative sur la nature des droits qui sont réalisés, dans quelle mesure et pour qui. On peut affirmer qu'il n'existe aucun droit qui puisse être réalisé à un coût zéro.

LES ENFANTS ONT LE DROIT DE REPRÉSENTER UNE PRIORITÉ DANS LES BUDGETS PUBLICS.

Les budgets publics reflètent les priorités d'un gouvernement et sont au cœur des obligations des États en matière de respect des droits de l'enfant. Les budgets sensibles aux besoins des enfants constituent une approche dans le cadre des Mesures générales de mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant – en d'autres termes, des approches de gouvernance sensibles aux besoins des enfants



– qui contribuent à rendre les enfants visibles et à les faire entendre dans les décisions qui les concernent. D'autres approches de ce type incluent l'évaluation d'impact sur les droits de l'enfant, les stratégies ou plans pour les enfants et l'accès à des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. Toutes ces mesures se renforcent mutuellement; c'est-à-dire que chacune d'entre elles permet à l'autre de mieux fonctionner et de faire des enfants une priorité plus importante pour les gouvernements, et chacune peut contribuer à rendre les budgets publics plus sensibles aux besoins des enfants.

L'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant exige que : « Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale. »

Ainsi, pour faire respecter les droits de l'enfant, les États ont l'obligation de faire des enfants leur priorité en matière d'investissement.

COMMENT SAVOIR SI C'EST LE CAS?

Voilà la question fondamentale de l'évaluation d'impact des budgets en faveur des enfants. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies surveille les engagements financiers des gouvernements en faveur des enfants. Au cours des deux dernières décennies, il a formulé deux observations générales (n^{os} 5 et 19) pour guider les États dans la mise en œuvre de leurs obligations budgétaires et dans l'établissement de rapports sur les dépenses en faveur des enfants, et il a constamment soulevé le manque de renseignements de qualité sur les dépenses consacrées aux enfants dans les rapports des États.



Aucun État ne peut dire si les besoins des enfants sont satisfaits sur les plans économique, social et culturel « dans toutes les limites des ressources dont il dispose », conformément à l'article 4 de la Convention, s'il ne peut identifier la part des ressources inscrites au budget national ou autre au titre du secteur social et, à l'intérieur de celui-ci, des politiques relatives à l'enfance à la fois directement et indirectement.

- Observation générale n^o 5 du Comité des droits de l'enfant sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (2003)

Même dans le cadre de systèmes de gestion et de contrôle budgétaires de classe mondiale, tous les paliers de gouvernement devraient intégrer des approches visant à garantir que les enfants constituent une priorité dans le cycle budgétaire et qu'ils sont plus visibles dans le cadre budgétaire.



En 2022, le Comité des Nations Unies a demandé au Canada de faire progresser la budgétisation sensible aux enfants¹:

Le Comité se félicite de la mise en place d'une budgétisation tenant compte des questions de genre au niveau fédéral. Rappelant son observation générale n° 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant et compte tenu de la cible 16.5 des objectifs de développement durable, il recommande à l'État partie :

- a) de procéder à une évaluation complète des besoins budgétaires dans les domaines concernant les enfants et, eu égard à l'article 4 de la Convention, d'allouer des ressources budgétaires suffisantes à la mise en œuvre des droits de l'enfant;
- b) d'adopter une approche fondée sur les droits de l'enfant pour l'élaboration du budget de l'État en mettant en place un système de suivi de l'allocation et de l'emploi des ressources destinées aux enfants pour l'ensemble du budget. L'État partie devrait également utiliser ce système de suivi pour les études d'impact portant sur la manière dont les investissements dans les différents secteurs peuvent servir l'intérêt supérieur de l'enfant;
- c) de définir des lignes budgétaires au profit de tous les enfants, en prêtant une attention particulière aux enfants défavorisés et aux enfants vulnérables pour lesquels des mesures sociales volontaristes pourraient se révéler nécessaires, par exemple les enfants de personnes autochtones, de Canadiens d'ascendance africaine ou de membres d'autres groupes minoritaires et les enfants vivant avec un handicap, et de faire en sorte que ces lignes budgétaires soient protégées, même en cas de crise économique, de catastrophe naturelle ou d'autres situations d'urgence.

Le programme des Objectifs de développement durable (ODD) de 2030 appelle aussi à une meilleure utilisation des fonds publics afin d'engendrer des résultats supérieurs et plus équitables pour les enfants. La mobilisation de ressources intérieures et la surveillance et la communication des dépenses publiques sont au cœur des moyens de mise en œuvre des objectifs de développement durable. L'accent mis par les ODD sur l'équité requiert la surveillance à la fois des dépenses et des résultats pour les enfants, et plus particulièrement pour les enfants défavorisés.

La Stratégie européenne sur les droits de l'enfant encourage par ailleurs l'établissement de budgets sensibles aux besoins des enfants dans tous les États membres.

LES BUDGETS PUBLICS NE REMPLISSENT PAS LA PROMESSE ENVERS LES ENFANTS

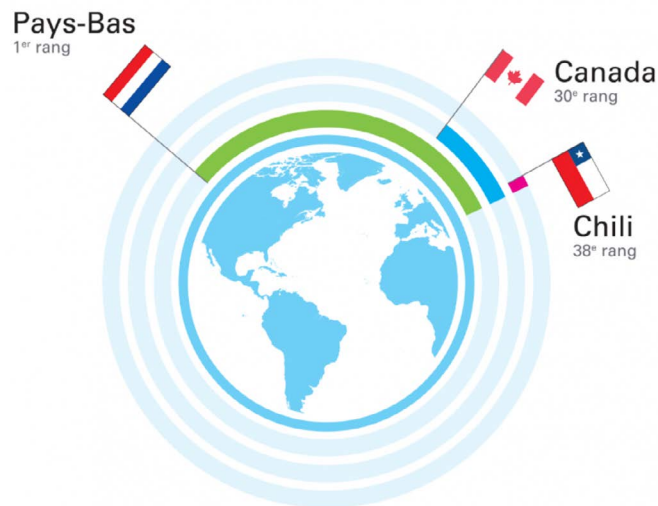
Les recherches menées par l'UNICEF dans les pays à faibles et à hauts revenus révèlent que le sous-investissement dans les enfants est une crise universelle à progression lente. Les ressources publiques destinées à répondre aux besoins des enfants sont insuffisantes et, malgré les données les plus probantes, sont investies trop tard dans

¹Observations finales sur les cinquième et sixième rapports combinés du Canada (CRC/C/C/5-6) (2022)



l'enfance. En outre, les budgets sont généralement déséquilibrés, et comportent une protection sociale inadéquate par rapport à d'autres investissements sectoriels qui perpétue les inégalités dans la vie des enfants. Ainsi, les enfants sont particulièrement vulnérables aux répercussions de chocs comme la crise financière mondiale et la pandémie de COVID-19, ainsi qu'aux violations de leurs droits.

Le fait que le PIB du Canada, une mesure clé de la richesse nationale, ait continué à grimper pendant des décennies alors que les résultats des enfants classés dans les bilans Innocenti de l'UNICEF ont chuté par rapport à ceux d'autres pays à revenu élevé, soulève la question suivante : où sont les dividendes destinés aux enfants? Des investissements plus importants et plus judicieux en faveur des enfants permettraient de répartir équitablement les bénéfices des progrès économiques et de maximiser les progrès économiques et sociaux futurs.



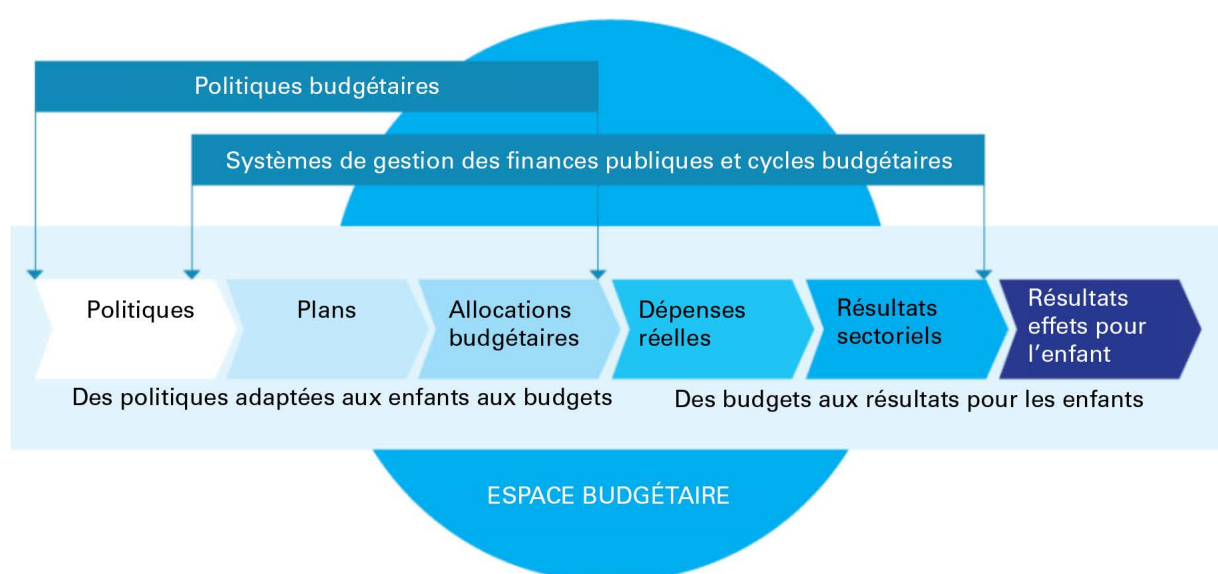
Source : Document canadien d'accompagnement du Bilan Innocenti 16 de l'UNICEF (2020).

IL EXISTE DES OUTILS POUR AIDER LES GOUVERNEMENTS À TENIR LEUR PROMESSE ENVERS LES ENFANTS ET À RÉALISER LEURS OBJECTIFS

L'UNICEF a élaboré une série d'outils d'analyse des finances publiques axés sur les enfants afin d'aider les gouvernements à mesurer et à mobiliser les ressources financières publiques pour faire respecter les droits de l'enfant. Le programme « Public Finance for Children » (PF4C) vise à mieux refléter les engagements politiques liés aux enfants dans les processus budgétaires, ce qui constitue une première étape fondamentale et, sur cette base, et à augmenter les allocations budgétaires en faveur des enfants tout en améliorant leur équité, leur transparence, leur efficacité et leur efficience. L'augmentation du montant, de la qualité et de l'équité des dépenses publiques consacrées à l'enfant améliore les résultats pour les enfants. Au-delà des avantages dont ils bénéficient, le programme « Public Finance for Children » (PF4C) augmente la transparence et la responsabilité en matière de renseignements sur les investissements publics, ce qui améliore les capacités des décideurs, des influenceurs et des vérificateurs à prioriser et à protéger les ressources destinées aux enfants et aux familles. Le programme permet aussi de constater si les politiques en faveur des enfants sont cohérentes, et si les politiques et les budgets sont bien harmonisés.

Comment pouvons-nous rendre les enfants visibles dans le budget?

Rendre les enfants visibles dans les budgets publics sous-entend de mesurer l'investissement budgétaire en leur faveur de différentes façons et d'appliquer les principes des droits de l'enfant dans les cadres budgétaires et les cycles budgétaires. Les budgets incluent la mobilisation des recettes de l'État, l'allocation budgétaire et les dépenses, y compris le service de la dette, ainsi que la surveillance et l'évaluation. En d'autres termes, nous nous soucions de l'ampleur, de la composition et des résultats de l'investissement public en faveur des enfants : combien est dépensé, pour qui, quand et à quelles fins. Cela devrait englober les dépenses existantes, récurrentes, nouvelles et anticipées.



Pour que les budgets publics soient au service des enfants et contribuent à la réalisation de leurs droits, ils doivent satisfaire à une question fondamentale :

1. L'ÉTAT A-T-IL INVESTI DANS LES ENFANTS DANS LA PLEINE MESURE DES RESSOURCES DISPONIBLES?

Selon le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, il est impossible pour un État de dire s'il investit dans les enfants dans la pleine mesure des ressources disponibles, conformément à l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, s'il n'est pas en mesure de déterminer clairement la proportion du budget allouée à la réalisation des droits de l'enfant.

Le Comité invite les États à mettre en place un système qui permet de déterminer les allocations budgétaires et les dépenses en faveur des enfants, afin de fournir des renseignements sur l'adéquation du budget, c'est-à-dire sur le montant des fonds publics consacrés aux enfants. La surveillance de l'engagement financier global d'un gouvernement en faveur des enfants contribue à la prise de décisions concernant une allocation équitable des ressources et peut fournir des éléments probants permettant d'accroître la priorité accordée aux enfants. Ce suivi peut s'appuyer sur divers indicateurs pouvant se révéler particulièrement utiles pour l'établissement d'une base de référence et la mesure des changements au fil du temps.



Il est difficile, mais aussi possible, de comparer les budgets consacrés à l'enfance de pays dont la richesse nationale est semblable, afin de s'interroger sur l'adéquation budgétaire. Dans un pays où le revenu moyen est élevé, les dépenses consacrées aux enfants (de la conception jusqu'à l'âge de 17 ans) s'élèvent à 194 850 dollars américains : les dépenses totales moyennes peuvent constituer un indicateur approximatif de l'adéquation minimale. Il est aussi utile de prendre en compte les différences de dépenses cumulées dans les pays à revenu élevé : elles sont énormes, tout comme les différences de résultats pour les enfants.

Un certain nombre d'indicateurs aident à répondre à la question « combien dépense-t-on pour les enfants? »

- Quelle est la part totale (en pourcentage) destinée aux enfants dans le budget total?
- Quelle est la part du budget consacrée aux enfants, par enfant?
- Quelles sont les dépenses budgétaires consacrées aux enfants en pourcentage du PIB?
- Quelle est la valeur totale moyenne en dollars de l'investissement par enfant, de la conception à l'âge de 17 ans?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui d'autres groupes de population?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui des années précédentes?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui d'autres pays à revenu élevé?
- Dans quelle mesure l'indice de ciblage des enfants indique-t-il une augmentation des dépenses en faveur des adultes ou des enfants (globalement et par secteur tel que la protection sociale)?

L'INDICE DE CIBLAGE DES ENFANTS

Le Salvador a mis au point un indice de ciblage des enfants, qui constitue un indicateur permettant d'évaluer dans quelle mesure les dépenses budgétaires sont favorables aux enfants ou aux adultes.

Indice de ciblage des enfants = dépenses directes pour les enfants de 0 à 17 ans / dépenses totales de la population

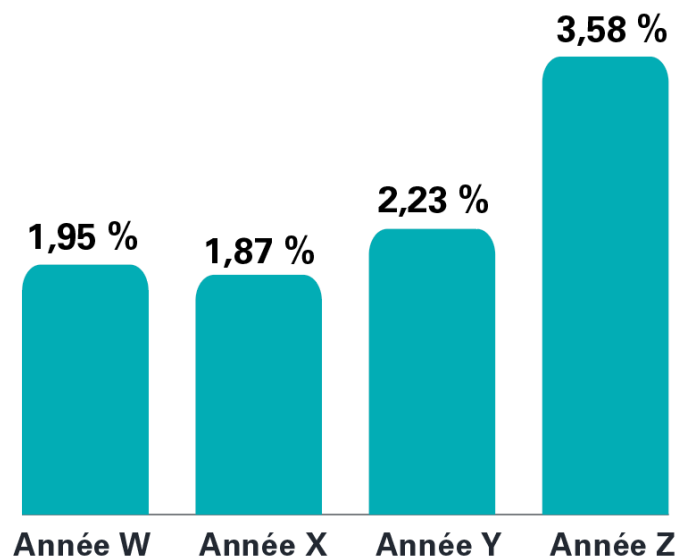
Si l'indice est >100, les dépenses budgétaires sont favorables aux enfants; si l'indice est <100, les dépenses budgétaires sont favorables aux adultes.

$$FI = \frac{CFS/TS}{CP_1} \times 100,$$

FI est l'indice de focalisation; CFS correspond aux dépenses en faveur des enfants; TS représente les dépenses totales, et CP est la proportion d'enfants (de 0 à 17 ans) dans la population totale du pays (CP = population d'enfants).

Dans cet exemple, l'indice est calculé pour les dépenses publiques totales et les dépenses sociales. Par conséquent, si l'indice est supérieur à 100, les dépenses sont axées sur les enfants; sinon, elles sont axées sur les adultes.

EXEMPLE D'INDICATEUR : INVESTISSEMENT PUBLIC EN FAVEUR DES ENFANTS EXPRIMÉ EN % DU PIB



Source: Ministry of Economy, Planning and Development and UNICEF Dominican Republic (2015)

2. LE BUDGET EST-IL EFFICACE ET EFFICIENT?

L'augmentation des dépenses en faveur des enfants ne se traduit pas toujours par de meilleurs résultats pour eux. L'évaluation d'impact du budget consacré aux enfants ne porte pas seulement sur le montant des dépenses, mais aussi sur la manière et le moment où cet argent est dépensé, en tenant compte des principes directeurs de la Convention relative aux droits de l'enfant (l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que priorité, la non-discrimination, la participation de l'enfant, la survie et le développement optimaux) et des principes budgétaires d'efficacité, d'efficience, d'équité, de transparence et de viabilité.

La question clé suivante permet de mieux comprendre la qualité des allocations budgétaires pour les enfants. La façon dont les ressources sont dépensées au cours de l'enfance, et à quel moment, déterminent leur impact. Si les allocations destinées à certains secteurs ou initiatives sont insuffisantes, concentrées sur des groupes plus aisés, mal utilisées ou trop concentrées sur les dernières années de la vie, tous les enfants – en particulier les plus défavorisés – en paieront le prix. Les gouvernements paient également un prix plus élevé en omettant d'optimiser leurs dépenses et en engageant des coûts pour des mesures correctives. Ceux-ci deviennent des coûts d'opportunité en absorbant l'espace fiscal qui pourrait être investi dans des initiatives positives pour les enfants.

L'évaluation des dépenses précises (par exemple, par secteur, par thème et/ou par initiative politique) permet d'obtenir une vue d'ensemble du portefeuille budgétaire consacré à l'enfance. Il s'agit d'une étape fondamentale dans la compréhension de l'adéquation, de l'efficacité et de l'équité de la sélection, de la conception et du financement des politiques. Elle peut faciliter la compréhension des lacunes dans les investissements propres à l'enfance en ce qui concerne leur présence, leur portée, leur cohérence et la répartition des bénéficiaires. L'OCDE, l'UNICEF et d'autres initiatives fournissent des analyses normatives des dépenses



publiques, notamment des investissements moyens des pays dans des politiques propres à l'enfance, qui donnent des indications comparatives sur l'adéquation. Par exemple, en moyenne, les pays à revenu élevé consacrent 27 % de leurs dépenses pour l'enfance aux prestations en espèces et 13 % aux soins aux enfants; 27 % de leurs budgets pour l'enfance sont alloués aux enfants de moins de 6 ans. Les pays peuvent aussi se comparer à d'autres nations disposant d'une richesse nationale similaire en ce qui a trait aux indicateurs de résultats tels que la pauvreté infantile et les taux d'accès aux services de garde d'enfants. La capacité fiscale à atteindre les objectifs nationaux ou internationaux en matière de vaccination, d'allaitement, d'objectifs de développement durable et d'autres engagements liés à l'enfance peut également être utilisée pour évaluer l'adéquation du budget pour ces allocations.

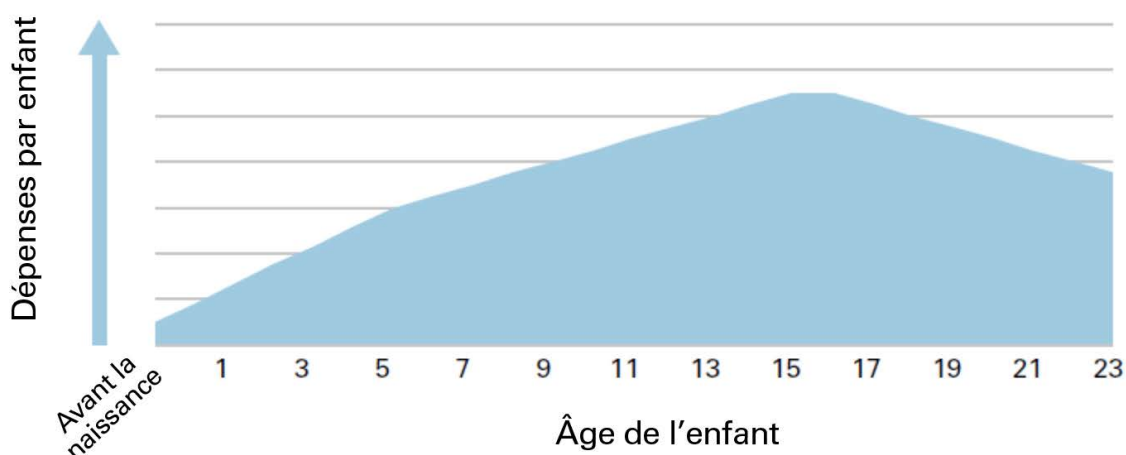
Rendre visible la manière dont le budget consacré aux enfants est alloué peut aussi contribuer à l'évaluation de la cohérence des politiques, et ce, par la détermination des politiques déconnectées qui créent des écarts auxquels certains enfants risquent d'être confrontés. Les dépenses publiques n'obtiendront pas les résultats escomptés si la couverture est insuffisante et si les politiques et les services budgétisés sont incohérents. L'inadéquation et l'incohérence sont interreliées, car les gains d'efficacité dans les dépenses pour les enfants sont plus susceptibles d'être perdus dans une politique lorsque des politiques complémentaires manquent de ressources ou ne sont tout simplement pas en place. Par exemple, l'octroi d'un congé parental rémunéré de courte durée ou exclusif est particulièrement problématique quand les services de garde d'enfants ne sont pas offerts ou sont trop coûteux. De même, le fait d'offrir une protection sociale insuffisante pour les jeunes enfants contribue au stress et à l'insécurité matérielle qui peuvent affecter le développement de l'enfant et limiter les effets positifs des dépenses publiques d'éducation plus tard dans leur vie.

Les recherches menées par l'UNICEF dans les pays à revenu élevé montrent que ces pays devraient de manière générale privilégier les investissements dans une protection sociale inclusive pour les enfants, afin d'optimiser la cohérence et l'efficacité, de faciliter les interventions face aux chocs et d'obtenir les résultats les plus élevés possibles pour les enfants. Les trois politiques fondamentales de protection sociale pour les enfants visent les prestations de revenu, les congés parentaux rémunérés et les services de garde d'enfants. La politique de type « pierre angulaire » consiste à mettre en place une allocation universelle pour les enfants, dès la naissance ou avant, et tout au long de l'enfance². Les prestations de revenu destinées aux enfants servent de « pivot » autour duquel peuvent s'articuler tous les autres services et prestations en espèces liés à l'âge et spécifiques au contexte.

Le moment où les dépenses en faveur des enfants sont effectuées constitue aussi une dimension clé de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience des politiques. Les gouvernements devraient rendre visible la manière dont le portefeuille budgétaire en faveur des enfants est réparti entre les différents groupes d'âge. Le sous-investissement dans les premières années de l'enfance et le report des dépenses sur les dernières années de celle-ci sont des caractéristiques courantes des budgets des pays à revenu élevé. En 2007, l'OCDE a commencé à cartographier les dépenses tout au long de la vie pour comprendre comment les fonds publics étaient dépensés pour les enfants. Elle a constaté que la plupart des pays à revenu élevé investissaient moins dans les enfants les plus jeunes que dans les groupes d'âge plus avancés. En 2022, l'UNICEF a examiné les budgets publics de 84 pays, représentant 55 % des enfants du monde, et a constaté que la plupart d'entre eux négligeaient encore de manière

disproportionnée et systématique les enfants les plus jeunes. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses tendent à culminer vers l'âge de 13 ou 14 ans et sont au plus bas vers l'âge de 2 ans, une fois les frais d'accouchement et les congés parentaux révolus. En fait, les enfants les plus jeunes sont généralement plus susceptibles d'être défavorisés que les enfants plus âgés et les adultes des pays à revenu élevé.

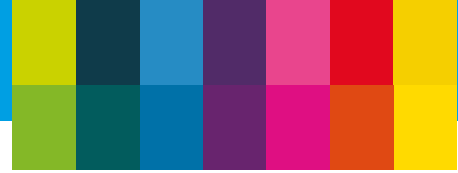
PROFIL TYPE DES DÉPENSES PAR ÂGE DANS LES PAYS À REVENU ÉLEVÉ



Les meilleures données probantes sur la façon de promouvoir le bien-être des enfants, de générer les meilleurs rendements sociaux et économiques sur les investissements publics, et de remédier aux inégalités préjudiciables et coûteuses au sein des pays, sont en faveur d'un profil de dépenses plus plat ou axé sur le début de la vie. Cette approche est cohérente sur le plan politique, car les enfants bien servis au cours de la « première année » seront plus à même de profiter des dépenses publiques au cours de la « deuxième année », et ainsi de suite. Des investissements politiques précoces en faveur des enfants peuvent conduire à de meilleurs résultats, allant d'une plus grande réussite scolaire et d'une meilleure santé à un moindre recours au système de justice pénale, ce qui se traduit par des économies importantes pour les gouvernements et la société dans son ensemble.

En revanche, les dépenses publiques consécutives à un sous-investissement dans le développement de la petite enfance seront sous-optimales : elles réduiront les rendements, augmenteront les dépenses correctives nécessaires pour atteindre les mêmes rendements et détourneront ces ressources d'investissements positifs en matière de développement.

En outre, les recherches qui s'accumulent invitent les gouvernements à apporter davantage de ressources aux enfants les plus jeunes, sous la forme de prestations universelles en espèces « adaptées aux familles », de congés parentaux et de services de garde d'enfants. Ces dernières années, l'augmentation des investissements dans ce triptyque de politiques fondamentales s'est traduite par une répartition plus égale du budget par âge dans de nombreux pays. Les profils aplatis – ceux qui présentent une répartition égale à partir de la naissance ou avant – sont observés dans les pays à revenu élevé tels que la Finlande et l'Allemagne. Certains pays affichent une certaine tendance à la concentration des dépenses en début de période, notamment en raison des prestations de maternité versées. Il s'agit notamment de la République tchèque, de l'Estonie, de la Norvège, de la Slovaquie et de la Slovénie.



UN PORTEFEUILLE COMPLET DE POLITIQUES EN FAVEUR DE L'ENFANCE SELON L'ÂGE

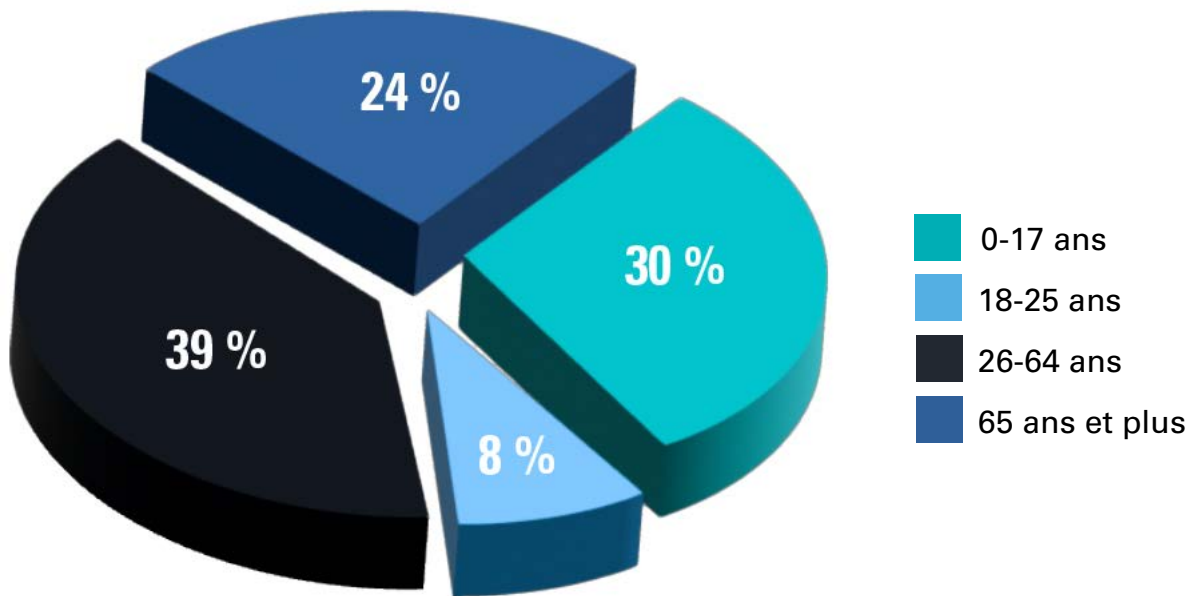
ÂGE DE L'ENFANT		AVANT LA NAISSANCE	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17+		
Protection sociale sous forme de prestations en espèces	Allocations familiales			Prestations pour enfants et familles, prestations pour enfant handicapé, allègements fiscaux pour les familles, avances sur les pensions alimentaires																		
	Politiques en matière de congés et d'aide à la famille	Prestations et congé de maternité/paternité	Prime à la naissance	Prestations et congé parentaux	Allocations d'éducation et de garde d'enfants																	
Services sociaux et à la personne	Protection de l'enfant	Services à l'enfance (par exemple, soins pédagogiques, interventions de travailleurs sociaux)																				
	Services aux familles	Visites à domicile, partenariats infirmières-familles																				
	Emploi/formation	Services supplémentaires de soutien familial (par exemple, colis alimentaires, services de logement pour les familles, centres familiaux et interventions auprès des parents)																	Participation active des jeunes au marché du travail			
Soutien à l'éducation et à la garde d'enfants	Subventions	Aides publiques pour les travailleurs																				
	Services	Dispense de frais ou subvention des frais de scolarité ou de garde d'enfants, repas ou équipement gratuits																				
Services de santé familiale	Subventions	Garde d'enfants et enseignement préscolaire																				
	Services de santé familiale																		Enseignement primaire		Enseignement secondaire et postsecondaire	
	Santé de la mère et de l'enfant	Suivi de grossesse	Services d'accouchement, suivi postnatal, vaccination																			

Une analyse budgétaire de cette nature peut aider les décideurs politiques à remodeler les systèmes de façon à ce qu'ils soient complémentaires, cohérents et efficaces sur le plan intersectoriel, sur la base d'un portefeuille de politiques globales en faveur de l'enfance. Un bon équilibre des politiques permettra de libérer des ressources ou d'optimiser l'efficacité et l'efficacé.

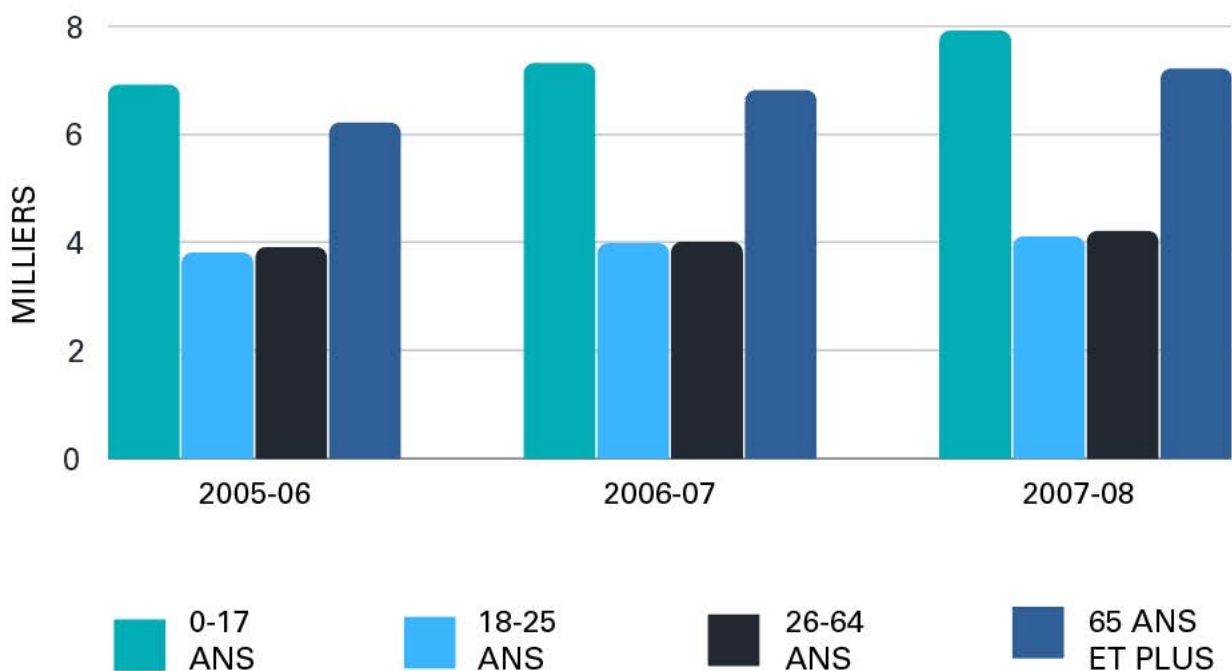
Les indicateurs de qualité du budget fournissent des renseignements sur les montants dépensés, sur leurs fins et le moment de leur réalisation :

- Le budget prévoit-il des allocations précises en faveur des enfants (récurrentes/nouvelles)?
- Quelles sont les allocations budgétaires qui bénéficient directement aux enfants?
- Quelles sont les allocations budgétaires qui bénéficient indirectement aux enfants?
- Comment le budget en faveur des enfants est-il attribué?
 - Quelle est la composition des dépenses en faveur des enfants par type de politique (p. ex. secteur, groupes de droits de l'enfant, et/ou priorité stratégique)?
- Quelles sont les dépenses moyennes par type de politique, par personne, comme pourcentage du budget et comme pourcentage du PIB?
- Quelle est la part des enfants dans chaque allocation (universelle, universelle progressive, ciblée, etc.)?
- Quand les fonds sont-ils dépensés en faveur des enfants?
 - Quelle est la composition des dépenses consacrées aux enfants selon les étapes de leur vie (p. ex. prénatale, âges 0-1, 2-5, 6-12 et 13-17)?
- Les allocations budgétaires sont-elles suffisantes pour satisfaire à toute dépense normative ou à tout critère de performance, objectif ou accord, au niveau national ou international?
- Les investissements dans les biens publics, comme la protection du climat et la sécurité publique, sont-ils plus ou moins bénéfiques pour les enfants?
- Les fonds alloués aux enfants sont-ils entièrement dépensés?

EXEMPLE D'INDICATEUR : PART DU BUDGET TOTAL PAR TRANCHE D'ÂGE DE LA POPULATION



EXEMPLE D'INDICATEUR : DÉPENSES BUDGÉTAIRES PAR TRANCHE D'ÂGE ET PAR ANNÉE

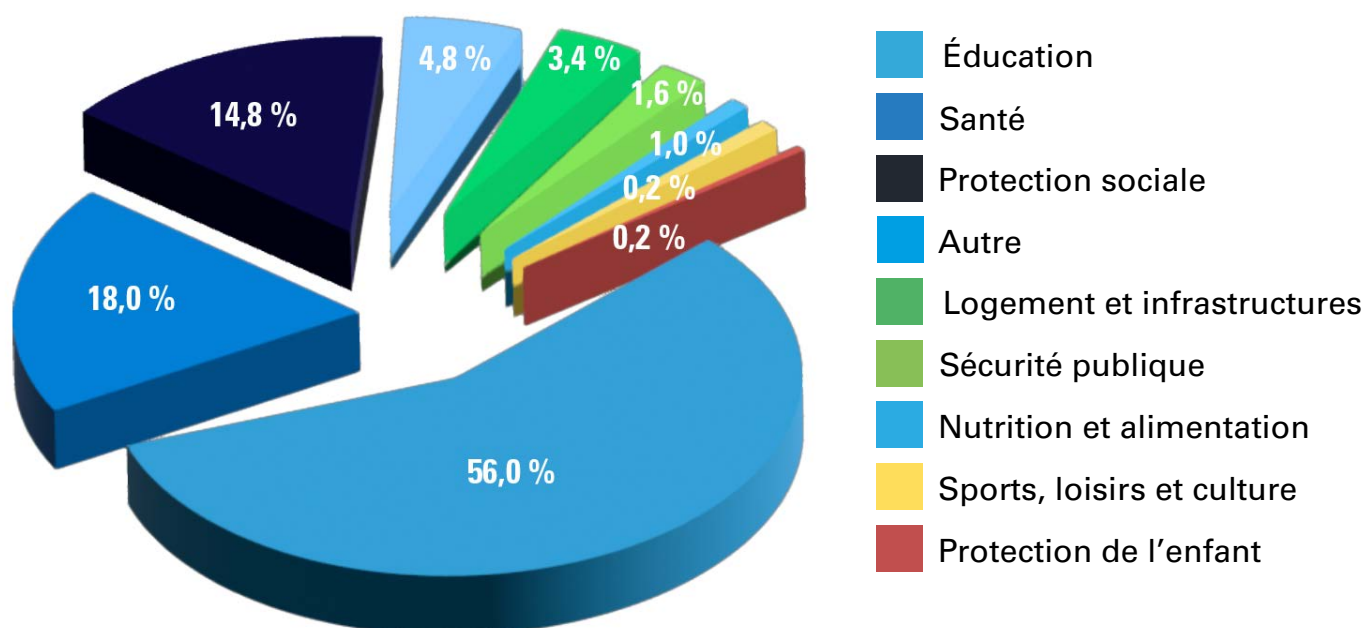


EXEMPLE DE CATÉGORIES D'ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES CONSACRÉES À L'ENFANCE (PAR GROUPE DE DROITS DE L'ENFANT ET PAR SOUS-GROUPE DE TYPES DE POLITIQUES)

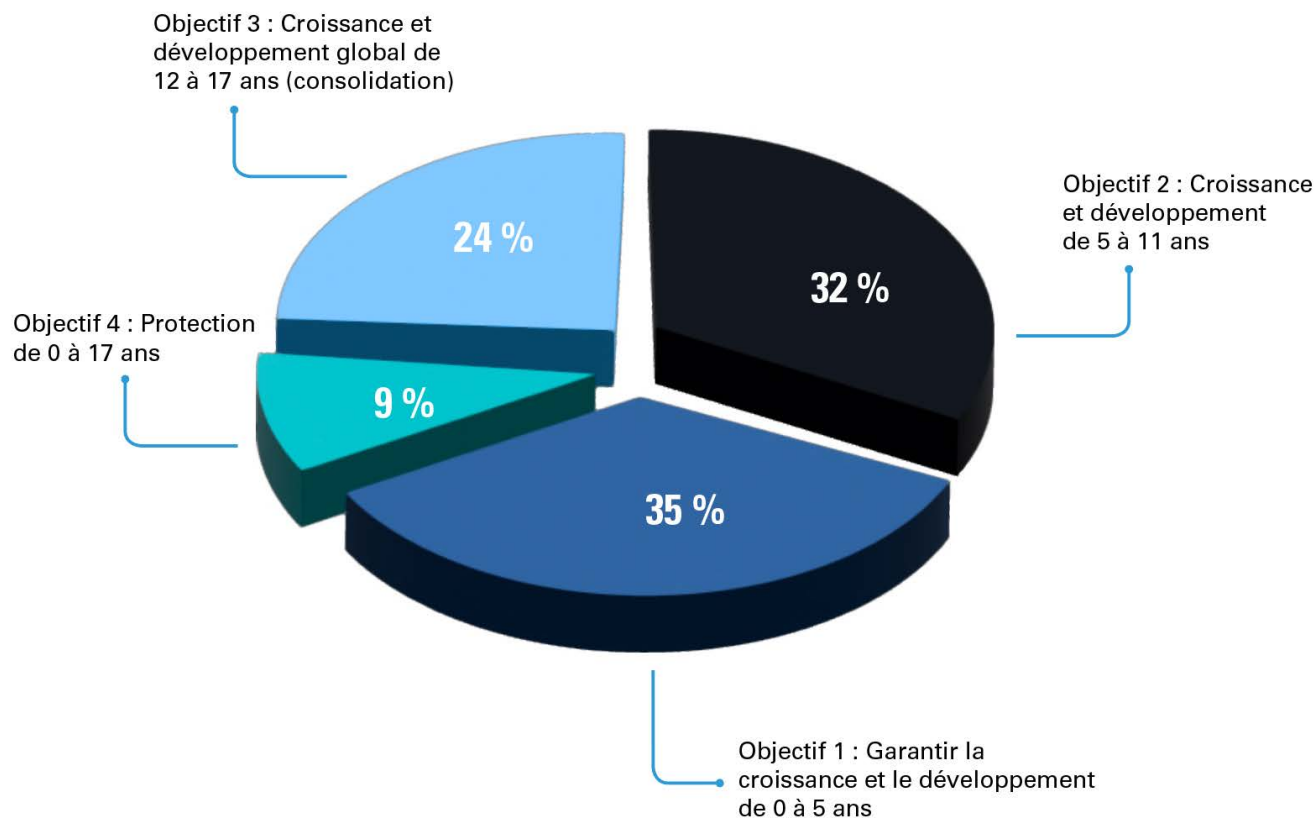
GROUPE	SOUS-GROUPE
1 Droit à la survie	
	11 Alimentation, 12 Logement et infrastructures de base, 13 Soins de santé, 14 Assistance sociale et 15 Bien-être économique
2 Droit de développer pleinement son potentiel	
	21 Éducation, 22 Culture et loisirs, 23 Politiques jeunesse et 24 Développement économique et environnemental
3 Droit à la protection	
	31 Droits fondamentaux, 32 Protection, 33 Sécurité et 34 Justice
4 Droit de participation	
	41 Information et 42 Participation
9 Autres biens collectifs	
	99 Autres biens collectifs

Source : compilation de l'auteur

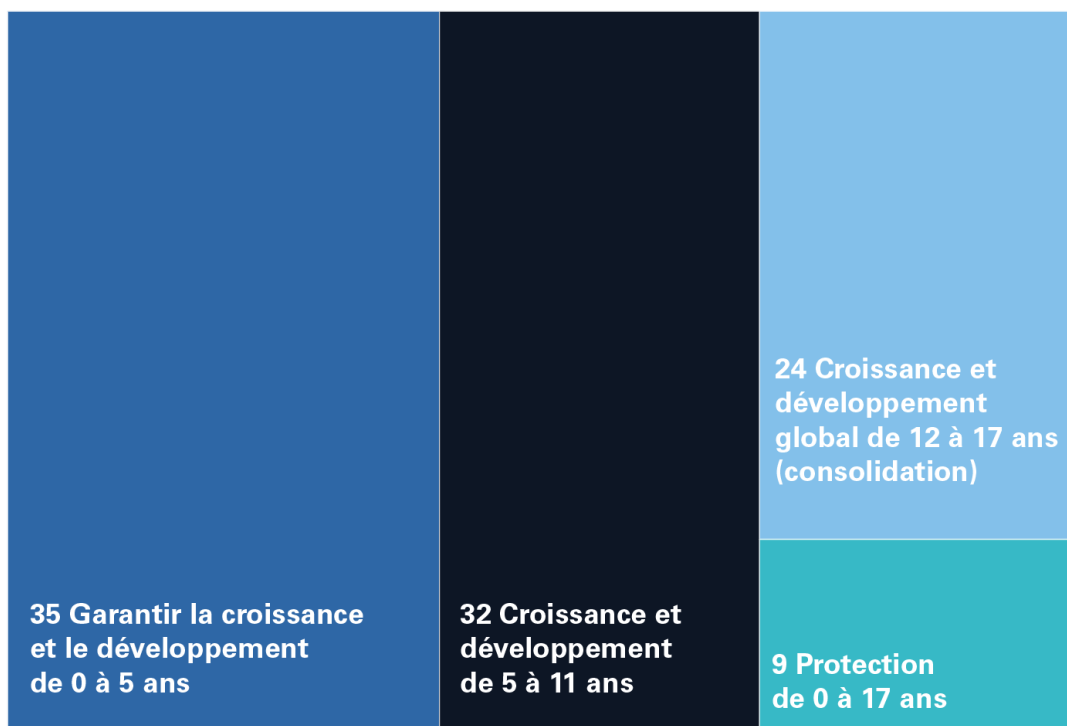
EXEMPLE D'INDICATEUR : PART DU BUDGET TOTAL PAR TYPE DE POLITIQUES



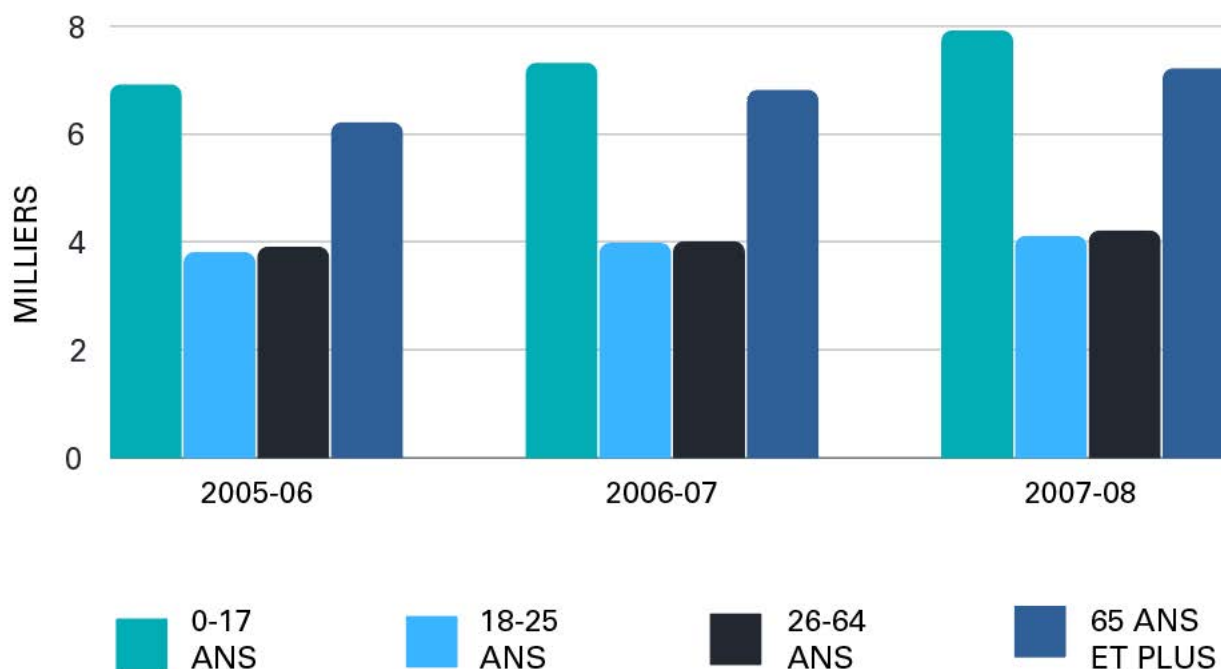
EXEMPLE D'INDICATEUR : ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES EN FONCTION DES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE POUR L'ENFANCE



Sources : MEF, MIMP, MIDIS, MCLP and UNICEF Peru (2014)



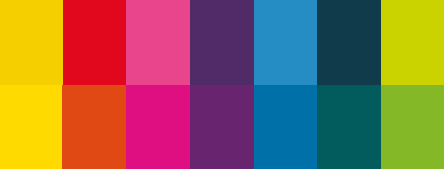
EXEMPLE D'INDICATEUR : DÉPENSES CONSACRÉES À L'ENFANCE PAR TYPE DE POLITIQUES ET PAR ANNÉE



MESURE DES DÉPENSES PUBLIQUES SENSIBLES AUX ENFANTS

Les gouvernements sont tenus de démontrer qu'ils ont tout mis en œuvre pour mobiliser, allouer et dépenser les ressources budgétaires afin de respecter équitablement les droits de tous les enfants. Des systèmes de classification budgétaire clairs permettent de dresser un tableau complet des dépenses publiques consacrées aux enfants et de vérifier si les enfants constituent une priorité dans le budget.

L'UNICEF a soutenu des approches particulières à chaque pays en matière de mesure des dépenses publiques sensibles aux enfants (C-PEM). En utilisant cette méthodologie, un gouvernement crée un cadre pour mesurer, rapporter et suivre systématiquement les dépenses publiques en faveur des enfants. Plus précisément, elle détermine les allocations budgétaires qui servent les intérêts des enfants en mesurant les allocations directes et indirectes dans tous les secteurs et/ou thèmes (par exemple, par programme/politique, par fonction, par priorité stratégique ou par groupe de droits). Les dépenses publiques qui contribuent à la réalisation d'objectifs précis ou à des prestations pertinentes pour l'enfant sont définies et pondérées en fonction des caractéristiques du programme, telles que la taille de la population infantile cible ou bénéficiaire. Cette méthodologie permet d'obtenir une analyse complète des budgets consacrés aux enfants et d'améliorer la transparence des dépenses publiques sensibles à l'enfant. Elle peut également servir de base à l'évaluation de la qualité des budgets, notamment l'adéquation, l'efficacité, l'efficience, l'équité et la cohérence des dépenses consacrées aux enfants.



Caractéristiques de la C-PEM :

- Fournit des renseignements normalisés et cohérents sur l'ampleur et les tendances des ressources publiques consacrées à l'enfance.
- Révèle la composition et la répartition des investissements en fonction des secteurs, des thèmes et du stade de développement de l'enfant.
- Met en évidence les écarts entre les priorités déclarées et les allocations budgétaires, ainsi que les problèmes de cohérence intersectorielle (tels que l'équilibre entre la protection sociale et les dépenses en matière de santé, et les écarts entre les politiques complémentaires telles que le congé parental et la garde d'enfants).
- Fournit des repères qui permettent aux gouvernements et aux intervenants de suivre et de contrôler les dépenses par rapport aux priorités au fil du temps.

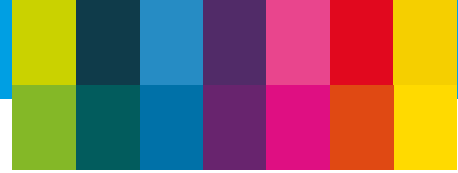
Fonctions de la C-PEM :

- Rendre les renseignements budgétaires sur les enfants accessibles pour guider ou influencer les décisions relatives à l'affectation des fonds.
- Contrôler la priorité accordée aux enfants dans les budgets.
- Suivre certaines dépenses spécifiques.
- Évaluer la qualité des dépenses consacrées aux enfants.
- Évaluer l'équité des dépenses consacrées aux enfants.
- Mesurer l'impact des dépenses consacrées aux enfants.
- Soutenir les décisions visant à améliorer ou à protéger les investissements en faveur des enfants.
- Améliorer la transparence et la responsabilité relatives aux dépenses consacrées aux enfants.
- Respecter les obligations et les exigences des Nations Unies en matière de présentation de rapports.

En règle générale, un gouvernement entame un processus étape par étape pour élaborer une approche personnalisée à l'égard de la C-PEM :

1. Constituer un groupe de travail interinstitutionnel
2. Définir les concepts et les critères
3. Analyser les renseignements budgétaires
4. Définir toutes les dépenses liées à l'enfant
5. Classer les dépenses liées à l'enfant
6. Appliquer des pondérations et/ou des répartitions aux dépenses non spécifiques
7. Additionner les montants et produire des résultats analytiques
8. Relier le budget consacré aux enfants aux objectifs et indicateurs politiques

Un aspect fondamental de la C-PEM consiste en une taxonomie des allocations budgétaires relatives à l'enfant, afin de classer les renseignements budgétaires d'une manière cohérente et facile à comprendre, et de permettre la déclaration et le suivi des dépenses. Des critères de décision explicites sont établis pour déterminer les catégories budgétaires (par exemple, les allocations directes ou indirectes) et coder



les lignes budgétaires de dépenses (LBD) avec des étiquettes pour les enfants afin de ventiler les allocations budgétaires par âge, par domaines et par thèmes sectoriels, et autres dimensions (les classificateurs peuvent inclure également les catégories administratives, économiques ou COFOG). À titre d'exemple :

- 1. Dépenses directes** : spécifiques/directes/ciblées/fortement en faveur des enfants. Dépenses consacrées à des initiatives dont la population cible est précisément constituée d'enfants (par exemple, services de garde d'enfants, prestations de revenu axées sur les enfants, programme de repas scolaires). Les LBD qui ciblent directement les enfants sont censées leur profiter à 100 %, de sorte que la totalité des dépenses de chaque LBD est consacrée aux enfants.
- 2. Dépenses indirectes** : indirectes/partiellement ciblées/profitant quelque peu aux enfants. Dépenses pour des initiatives ciblant la famille ou d'autres agents avec des avantages évidents pour les enfants (par exemple, congé parental, programmes d'aide à la famille).
- 3. Dépenses élargies** : la proportion des dépenses qui profitent aux enfants dans les initiatives visant des groupes de population plus larges dont les enfants constituent une sous-population identifiable avec une pondération choisie telle que le pourcentage de la population totale représenté par les enfants, dont on estime qu'ils en bénéficient (par exemple, logement abordable, système d'alimentation en eau potable).
- 4. Dépenses relatives aux biens publics généraux** : la proportion des dépenses qui profitent aux enfants dans la prestation de biens publics selon la pondération choisie telle que le pourcentage de la population totale représenté par les enfants (ou la totalité ou zéro) (par exemple, la sécurité publique, l'adaptation au climat).

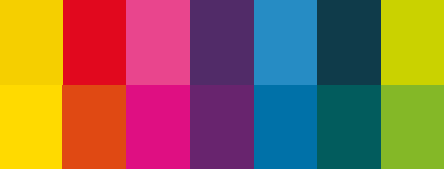
Le gouvernement fédéral du Canada utilise une version « allégée » de la C-PEM. Chaque initiative budgétaire définit qualitativement les « impacts intergénérationnels » en fonction de la cohorte d'âge qui bénéficie des avantages ou qui est susceptible d'en bénéficier de manière disproportionnée. Cette classification ne vise pas à décrire les effets escomptés, mais plutôt la motivation et l'intention politique qui sous-tendent la mesure :

- Profite principalement aux jeunes, aux enfants et/ou aux générations futures.
- Aucun impact intergénérationnel important, ou impact sur la génération située entre les jeunes et les personnes âgées.
- Profite principalement aux aînés ou aux personnes de la génération du baby-boom.

Toutefois, les enfants de moins de 18 ans ne sont pas identifiés de façon distincte.

3. LE BUDGET EST-IL ÉQUITABLE?

Les gouvernements sont tenus de veiller à ce que leurs actions ne soient pas discriminatoires à l'égard des enfants en tant que groupe et de traiter les différents groupes d'enfants de manière équitable. L'importance de l'équité dans les budgets




publics est soulignée dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans l'Observation générale n° 19 du Comité des droits de l'enfant sur l'établissement des budgets publics en vue de la réalisation des droits de l'enfant. En outre, l'indicateur 1.b.1 des Objectifs de développement durable (ODD) invite précisément les gouvernements à garantir des dépenses publiques équitables et favorables aux pauvres dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Dans les décisions politiques et budgétaires, la discrimination peut se manifester de nombreuses façons, notamment par une couverture insuffisante de politiques telles que les services de garde d'enfants et les prestations de revenu axées sur les enfants (en raison d'exclusions structurelles ou d'un financement inadéquat), par des approches régressives qui offrent relativement moins d'avantages aux plus défavorisés, et par l'absence de mesures précises visant à garantir une équité réelle dans les résultats obtenus pour les enfants. Le résultat peut être coûteux pour les enfants, et coûteux pour les gouvernements en termes de dépenses inefficaces et correctives et de règlements judiciaires pour corriger les injustices.

L'équité doit être prise en compte dans la conception des budgets publics tout au long du cycle budgétaire, notamment dans la manière dont les recettes sont recueillies, afin de garantir la visibilité et l'inclusion des groupes d'enfants marginalisés. Parmi les approches possibles, citons la prise en compte de l'accès aux services et de leur caractère abordable lors de l'établissement du coût de programmes nouveaux ou élargis, l'octroi d'avantages progressifs, l'adoption de mesures distinctes pour certains enfants afin de parvenir à une équité réelle, d'assurer la visibilité des enfants et des familles marginalisés ou exclus grâce à l'utilisation de données désagrégées, et la participation de divers intervenants et de représentants de groupes marginalisés.

Les enfants peuvent être confrontés à des privations cumulatives et à une vulnérabilité accrue aux chocs en raison de facteurs tels que la discrimination (liée au genre, à un handicap, à l'état de santé, à la situation familiale, à la religion, à l'appartenance ethnique, à la langue ou à la citoyenneté), la géographie (notamment les zones rurales dotées de services plus limités ou les environnements urbains très défavorisés), les conditions socioéconomiques ou d'autres situations. Les optiques budgétaires telles que le genre et la diversité sont de plus en plus courantes, mais elles ne mettent souvent pas suffisamment l'accent sur les enfants.

Les questions relatives à l'équité posées dans le cadre de l'évaluation d'impact des budgets sensibles aux enfants devraient porter sur les points suivants :

- ❑ L'allocation ou l'initiative budgétaire offre-t-elle des avantages égaux ou supérieurs à divers groupes d'enfants particulièrement vulnérables?
- ❑ Existe-t-il une quelconque discrimination dans la répartition des avantages découlant des dépenses gouvernementales?
- ❑ L'allocation ou l'initiative budgétaire exclut-elle certains groupes d'enfants, notamment en raison de leur handicap, de leur âge, de leur statut juridique ou de leur situation familiale, ou parce qu'elle est insuffisante?

- 
- ❑ L'allocation ou l'initiative budgétaire prévoit-elle des mesures particulières pour lutter contre les inégalités et parvenir à une égalité matérielle?
 - ❑ Une allocation ou initiative budgétaire est-elle adéquatement universelle, progressivement universelle ou régressive?
 - ❑ Les dépenses sont-elles équitablement réparties entre les différents groupes d'âge de la population?
 - ❑ Les familles et les enfants subissent-ils un poids financier disproportionné?

4. LE BUDGET EST-IL DURABLE?


Le budget devrait prendre en compte les générations actuelles et futures d'enfants en élaborant des projections pluriannuelles durables et équitables en matière de revenus, de dettes et de dépenses.

Voici un aperçu d'indicateurs de viabilité axés sur les enfants :

- ❑ Le budget tient-il compte des modifications qui surviennent dans la population des enfants au fil du temps (p. ex. en matière de densité, de démographie et de géographie)?
- ❑ Le financement prévu pour des initiatives en faveur des enfants conserve-t-il une valeur réelle dans le temps (p. ex. est-il indexé sur l'inflation, augmente-t-il ou diminue-t-il)?
- ❑ Le financement de la dette est-il équitablement réparti entre les groupes d'âge? Ou alors, les enfants d'aujourd'hui paieront-ils demain une lourde dette pour des dépenses actuelles dont ils ne retirent aucun bénéfice?

5. LE BUDGET EST-IL PROGRESSIF OU RÉTROGRESSIF?

Les gouvernements sont tenus de faire progresser en permanence les droits de l'enfant dans leurs budgets, au-delà du respect intégral des obligations minimales et fondamentales prévues par le droit international³. À tout le moins, les gouvernements sont tenus de garantir la sécurité alimentaire des enfants, l'accès en temps opportun à des soins de santé appropriés, au logement, à une protection sociale et à l'éducation. Ces droits doivent être considérés comme prioritaires et faire l'objet d'une allocation budgétaire adéquate, une priorité toute particulière étant accordée à la protection sociale. La réalisation progressive des droits des enfants constitue un deuxième aspect de leurs obligations budgétaires, quel que soit le niveau de croissance économique. Troisièmement, les gouvernements doivent protéger les enfants contre des mesures rétrogressives, telles que le retrait ou le détournement du financement des politiques et des services, qui compromettent la réalisation des droits de l'enfant. Les mesures rétrogressives ne peuvent être envisagées que dans des circonstances extraordinaires, après avoir évalué toutes les autres options et veillé à ce que les enfants, en particulier les plus vulnérables, soient touchés le moins possible ou en dernier lieu.



Ces mesures doivent être nécessaires, raisonnables, proportionnelles, temporaires, non discriminatoires et aussi transitoires que possible.

Parmi les indicateurs de progrès budgétaires en faveur des enfants, on peut citer :

- Les politiques et les services en faveur des enfants font-ils l'objet de compressions?
- Les investissements dans les politiques et les services en faveur des enfants ont-ils augmenté?
- Les augmentations soutiennent-elles l'effet actuel des initiatives budgétisées ou prennent-elles davantage d'importance fiscale dans les budgets?
- Quels budgets alloués aux enfants sont protégés (p. ex. « cloisonnés ») contre les réductions budgétaires?
- Quels sont les groupes d'enfants les plus touchés par les compressions ou les augmentations budgétaires?
- Comment les réductions budgétaires sont-elles justifiées?
- Les réductions budgétaires sont-elles nécessaires, raisonnables, proportionnelles, temporaires et non discriminatoires?

6. LE BUDGET FAIT-IL PROGRESSER LES DROITS DES ENFANTS ET AMÉLIORE-T-IL LEURS PERSPECTIVES D'AVENIR?

Les résultats pour les enfants sont la mesure ultime de l'engagement d'un budget en faveur des enfants. Les États ont l'obligation de montrer comment les mesures budgétaires se traduisent par des améliorations des droits de l'enfant. L'évaluation de l'impact des dépenses publiques sur les enfants est essentielle pour déterminer si l'intérêt supérieur des enfants guide les politiques et les budgets publics. Les gouvernements adoptent de plus en plus une budgétisation axée sur les résultats ou sur le rendement, ainsi que des cadres d'indicateurs de la qualité de vie, qui permettent de mesurer les résultats budgétaires en fonction des retombées pour les enfants. S'il y a un écart entre les investissements et les résultats, cela peut faciliter la détermination des lacunes, des incohérences ou des goulets d'étranglement dans les politiques et les programmes. En fait, la Garantie européenne pour l'enfance engage les États membres de l'UE à investir un minimum de cinq pour cent du Fonds social européen national dans des mesures visant à réduire la pauvreté infantile si leur taux de pauvreté infantile est supérieur à la moyenne, mettant ainsi en pratique la budgétisation axée sur les résultats.

Parmi les indicateurs de suivi des résultats budgétaires, on peut citer :

- Quels sont les objectifs de performance ou indicateurs axés sur l'enfant qui sont liés aux allocations budgétaires et aux dépenses en faveur des enfants?
- Des données solides sur les enfants sont-elles disponibles pour soutenir l'évaluation de l'impact du budget?
- Les dépenses gouvernementales ont-elles permis d'apporter des améliorations à la situation des enfants?

- Quels changements ont été observés dans la situation des enfants?
- Les résultats sont-ils équitables pour les différents groupes d'enfants?
- Le budget alloué aux enfants est-il suffisant pour réaliser leurs droits?
- Des ressources publiques suffisantes sont-elles allouées de manière efficace pour proposer des politiques, des programmes et des services inclusifs et cohérents pour les enfants?

7. LE BUDGET EST-IL TRANSPARENT?

Il incombe aux ministères des finances de compiler et de présenter clairement les priorités liées à l'enfance dans les budgets publics. Les ministères et agences sectoriels doivent veiller à ce que la conception des initiatives liées à l'enfance et leur coût soient adéquats, efficaces et équitables, et qu'ils soient liés à des indicateurs de résultats pertinents. Les parlementaires et les institutions supérieures de contrôle doivent évaluer et contrôler le portefeuille de l'enfance. Les citoyens, y compris les enfants, peuvent être habilités à suivre les processus budgétaires et à y participer, afin que les dépenses soient plus transparentes et plus responsables.

Pour améliorer la capacité des citoyens à participer aux prises de décisions budgétaires, les gouvernements peuvent, dans un premier temps, rendre les enfants visibles dans le budget et faire en sorte que ces renseignements soient compréhensibles et disponibles (par exemple, dans les rapports sur les dépenses consacrées aux enfants). En outre, ils peuvent aussi mettre en place des mécanismes de rétroaction et faciliter la participation des citoyens, y compris des enfants et des adolescents, à la prise de décision et à l'évaluation des budgets. Certaines administrations locales ont délimité un montant prévu au budget dont le mode de dépense sera décidé en concertation avec les enfants. Des initiatives indépendantes de responsabilité sociale, comme les tableaux de bord budgétaires et l'initiative U-Report d'UNICEF Canada, peuvent également impliquer les enfants dans la surveillance des priorités budgétaires, de leur adéquation et du respect de leurs droits.

Les indicateurs de transparence du budget incluent :

- Les données budgétaires sont-elles fournies de manière à être facilement comprises par les enfants et par d'autres citoyens?
- Les enfants ont-ils des occasions de participer aux décisions budgétaires qui les concernent?
- Les enfants participent-ils à l'évaluation du budget, au suivi des dépenses ou à la surveillance de l'impact du budget?



8. UNE DÉCISION BUDGÉTAIRE PARTICULIÈRE EST-ELLE DANS L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES ENFANTS?

L'article 3(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Les États sont tenus d'appliquer ce principe à chaque étape du cycle budgétaire et dans toutes les décisions budgétaires qui touchent les enfants. Au-delà des questions relatives à l'évaluation d'impact budgétaire décrites dans cet outil, la Convention établit le cadre qui permet de déterminer les impacts positifs et négatifs potentiels d'une décision sur les droits concernés et de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans son ensemble. L'obligation de donner la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant est cruciale lorsque les États évaluent des priorités de dépenses concurrentes. Les gouvernements et les autorités de vérification doivent réaliser des Études d'impact sur les droits de l'enfant (EIDE) afin de déterminer les répercussions possibles des décisions budgétaires sur les enfants. Ils doivent aussi procéder périodiquement à des vérifications et à des évaluations d'impact des budgets précédents sur les enfants.

Ressources pour l'établissement de budgets sensibles aux besoins des enfants

La Boîte à outils de l'UNICEF pour la gestion des finances publiques est un guide de ressources pour sélectionner, adapter et utiliser les outils d'analyse des finances publiques pour obtenir de meilleurs résultats pour les enfants. Elle regroupe 14 outils communs d'analyse des finances publiques que l'UNICEF utilise dans le cadre de ses activités avec les gouvernements et ses partenaires pour améliorer les dépenses publiques et les investissements dans les services essentiels pour les enfants. Plusieurs outils sont particulièrement pertinents pour les pays à revenu élevé :





OUTIL	À QUOI SERT-IL?	COMMENT PEUT-ON L'UTILISER?	QUELLES SONT LES DONNÉES REQUISES?
Analyse budgétaire	Analyser la taille, la composition, l'efficacité de l'allocation et la transparence des dépenses, en mettant l'accent sur des secteurs ou des programmes précis.	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer un examen rapide (ébauche) du budget afin de mettre en évidence les problèmes et d'influencer les décisions budgétaires. • Mettre en évidence les tendances en matière de ressources, notamment les lacunes, les inégalités et le rendement. • Produire des preuves pour améliorer la quantité/qualité des dépenses en faveur des enfants. 	Données actuelles et historiques sur les allocations budgétaires au niveau des secteurs et des programmes
Examen des dépenses publiques (EDP)	Évaluer la quantité et la qualité des dépenses au fil du temps par rapport aux objectifs et indicateurs politiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Éclairer l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan. • Mettre en évidence les tendances en matière de ressources, l'efficacité et l'efficacité des affectations budgétaires, ainsi que le rendement (impact) par rapport aux objectifs ou indicateurs politiques. 	Données actuelles et historiques sur l'allocation et l'exécution des budgets, au niveau des secteurs et des programmes. Objectifs politiques, objectifs stratégiques, données et indicateurs de rendement
Mesure des dépenses publiques sensibles aux enfants (C-PEM)	Déterminer les allocations budgétaires directes et indirectes aux objectifs et résultats liés à l'enfance dans tous les secteurs et programmes au fil du temps.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la visibilité et la transparence des investissements en faveur des enfants. • Évaluer dans quelle mesure les budgets sont conformes aux objectifs politiques. • Examiner l'adéquation des dépenses en faveur des enfants entre les secteurs, les programmes et les domaines de résultats. • Soutenir les rapports liés à l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant. 	Données sur l'allocation et l'exécution des budgets, par secteur, programme, objectif et résultat et par bénéficiaire, par rapport aux normes, à d'autres populations et dans le temps

Ressources additionnelles

La Boîte à outils de l'UNICEF pour la gestion des finances publiques : Un guide de ressources pour sélectionner, adapter et utiliser les outils d'analyse des finances publiques (2021) : <https://www.unicef.org/documents/public-finance-toolkit>

Mesure des dépenses publiques axées sur les enfants par l'UNICEF : Un recueil des initiatives des pays (2016)

Budgétisation des droits de l'enfant en Écosse : Recommandations pour le respect des obligations légales. Ensemble pour l'Écosse 2023 (*Child Rights Budgeting in Scotland: Recommendations for Fulfilment of Legal Obligations. Together Scotland 2023*)

Mesure de l'investissement budgétaire dans les enfants : Méthodologie proposée et résultats initiaux en Espagne (2018). Document de travail. Le Comité espagnol de l'UNICEF.

Observation générale n° 5 (2003) sur les Mesures d'application générales de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC/GC/2003/5) : <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>

Observation générale n° 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art.4) (CRC/C/GC/19) : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FCAN%2FCO%2F5-6&Lang=en

Observations finales du Comité sur les droits de l'enfant (2022) faites au Canada (CRC/C/CAN/CO/5-6) (voir paragraphe 10) : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FCAN%2FCO%2F5-6&Lang=en

Comité des droits de l'enfant, Directives spécifiques aux traités concernant la forme et le contenu des rapports périodiques présentés par les États et parties conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC/C/58/Rév.3)

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et *International Budget Partnership, Realizing Human Rights through Government Budgets* (2017)

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant*, Rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (A/HRC/28/33) (2014)

L'optique d'analyse relative à l'enfant de l'UNICEF : www.childpolicylens.ca

Glossaire

Finances publiques en faveur des enfants : un ensemble d'activités programmatiques et autres de l'UNICEF aux niveaux local, national et mondial, visant à influencer la mobilisation, l'affectation et l'utilisation des ressources financières publiques nationales, afin d'obtenir des résultats plus importants, plus équitables et plus durables pour les enfants.

Investissements publics en faveur des enfants : les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement des gouvernements dans les services, les programmes et les institutions qui sont essentiels à la réalisation des droits de l'enfant et des objectifs nationaux en faveur de l'enfance. Le terme « investissements » n'implique pas nécessairement un retour financier direct à l'aide du recouvrement des coûts (tarifs, frais d'utilisation, etc.) et/ou des bénéficiaires, et diffère donc de ce que l'on entend généralement sur les marchés financiers.

Dépenses publiques en faveur des enfants : les allocations budgétaires ou dépenses consacrées à des services et à des programmes qui visent à profiter aux enfants ou qui tiennent compte, du moins en partie, des besoins propres aux enfants. Les programmes de garde d'enfants et de transferts monétaires pour les enfants sont des exemples du premier type, tandis que le congé parental est un exemple du second.

Les dimensions et les principes de la qualité budgétaire comprennent l'adéquation : les plans/programmes relatifs à l'enfance sont entièrement budgétisés en ce qui a trait à la couverture, à l'équité et à l'impact souhaité (notamment la réalisation des objectifs ou engagements); l'efficacité : les fonds budgétisés sont libérés en temps opportun et dépensés avec un minimum de fuites et de gaspillage; l'efficacités : les fonds sont dépensés pour les types de services et les moyens de prestation qui sont rentables et qui permettent d'atteindre les résultats escomptés; l'équité : les fonds publics sont distribués et utilisés en priorité et de manière proportionnelle aux zones et groupes défavorisés; la transparence : les rapports financiers sont complets, opportuns et accessibles aux représentants politiques et aux citoyens; la responsabilité : il est possible de suivre les flux de fonds vers les unités de prestation de services et les acteurs concernés sont responsables de la conformité et des résultats au sein et à l'extérieur du gouvernement.

UNICEF Canada

L'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, a pour mission universelle de contribuer à la réalisation des droits humains universels des enfants. Nous aidons les gouvernements à s'acquitter de ces obligations, notamment le devoir de mettre en place des approches de gouvernance sensibles aux besoins des enfants, afin de les rendre visibles et de les faire entendre, et d'accroître la priorité qui leur est accordée dans les décisions relatives aux lois, aux politiques et aux budgets. Nous aidons aussi les enfants, en tant que titulaires de droits, à participer aux décisions qui les concernent. Le financement public en faveur des enfants est un objectif majeur du travail de l'UNICEF qui englobe une série d'approches visant à rendre compte des sommes dépensées pour les enfants dans les systèmes publics, sur quoi, quand, et pour qui, afin de réaliser leurs droits et d'obtenir des résultats plus positifs et plus équitables. En d'autres termes, il s'agit de lier les budgets aux résultats obtenus pour les enfants.

Évaluation d'un budget en fonction des droits de l'enfant – Récapitulatif

1. L'ÉTAT A-T-IL INVESTI DANS LES ENFANTS DANS LA PLEINE MESURE DES RESSOURCES DISPONIBLES?

Un certain nombre d'indicateurs aident à répondre à la question « combien dépense-t-on pour les enfants? »

- Quelle est la part totale (en pourcentage) destinée aux enfants dans le budget total?
- Quelle est la part du budget consacrée aux enfants, par enfant?
- Quelles sont les dépenses budgétaires consacrées aux enfants en pourcentage du PIB?
- Quelle est la valeur totale moyenne en dollars de l'investissement par enfant, de la conception à l'âge de 17 ans?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui d'autres groupes de population?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui des années précédentes?
- Comment cet investissement se compare-t-il à celui d'autres pays à revenu élevé?
- Dans quelle mesure l'indice de ciblage des enfants indique-t-il une augmentation des dépenses en faveur des adultes ou des enfants (globalement et par secteur tel que la protection sociale)?

2. LE BUDGET EST-IL EFFICACE ET EFFICIENT?

Les indicateurs de qualité du budget fournissent des renseignements sur les montants dépensés, sur leurs fins et le moment de leur réalisation :

- Le budget prévoit-il des allocations précises en faveur des enfants (récurrentes/nouvelles)?
- Quelles sont les allocations budgétaires qui bénéficient directement aux enfants?
- Quelles sont les allocations budgétaires qui bénéficient indirectement aux enfants?
- Comment le budget en faveur des enfants est-il attribué?
 - Quelle est la composition des dépenses en faveur des enfants par type de politique (p. ex. secteur, groupes de droits de l'enfant, et/ou priorité stratégique)?
- Quelles sont les dépenses moyennes par type de politique, par personne, comme pourcentage du budget et comme pourcentage du PIB?
- Quelle est la part des enfants dans chaque allocation (universelle, universelle progressive, ciblée, etc.)?
- Quand les fonds sont-ils dépensés en faveur des enfants?
 - Quelle est la composition des dépenses consacrées aux enfants selon les étapes de leur vie (p. ex. prénatale, âges 0-1, 2-5, 6-12 et 13-17)?
- Les allocations budgétaires sont-elles suffisantes pour satisfaire à toute dépense normative ou à tout critère de performance, objectif ou accord, au niveau national ou international?
- Les investissements dans les biens publics, comme la protection du climat et la sécurité publique, sont-ils plus ou moins bénéfiques pour les enfants?

3. LE BUDGET EST-IL ÉQUITABLE?

Les questions relatives à l'équité posées dans le cadre de l'évaluation d'impact des budgets sensibles aux enfants devraient porter sur les points suivants :

- L'allocation ou l'initiative budgétaire offre-t-elle des avantages égaux ou supérieurs à divers groupes d'enfants particulièrement vulnérables?
- Existe-t-il une quelconque discrimination dans la répartition des avantages découlant des dépenses gouvernementales?
- L'allocation ou l'initiative budgétaire exclut-elle certains groupes d'enfants, notamment en raison de leur handicap, de leur âge, de leur statut juridique ou de leur situation familiale, ou parce qu'elle est insuffisante?
- L'allocation ou l'initiative budgétaire prévoit-elle des mesures particulières pour lutter contre les inégalités et parvenir à une égalité matérielle?
- Une allocation ou initiative budgétaire est-elle adéquatement universelle, progressivement universelle ou régressive?
- Les dépenses sont-elles équitablement réparties entre les différents groupes d'âge de la population?
- Les familles et les enfants subissent-ils un poids financier disproportionné?



4. LE BUDGET EST-IL DURABLE?

- Le budget tient-il compte des modifications qui surviennent dans la population des enfants au fil du temps (p. ex. en matière de densité, de démographie et de géographie)?
- Le financement prévu pour des initiatives en faveur des enfants conserve-t-il une valeur réelle dans le temps (p. ex. est-il indexé sur l'inflation, augmente-t-il ou diminue-t-il)?
- Le financement de la dette est-il équitablement réparti entre les groupes d'âge? Ou alors, les enfants d'aujourd'hui paieront-ils demain une lourde dette pour des dépenses actuelles dont ils ne retirent aucun bénéfice?

5. LE BUDGET EST-IL PROGRESSIF OU RÉTROGRESSIF?

Parmi les indicateurs de progrès budgétaires en faveur des enfants, on peut citer :

- Les politiques et les services en faveur des enfants font-ils l'objet de compressions?
- Les investissements dans les politiques et les services en faveur des enfants ont-ils augmenté?
- Les augmentations soutiennent-elles l'effet actuel des initiatives budgétisées ou prennent-elles davantage d'importance fiscale dans les budgets?
- Quels budgets alloués aux enfants sont protégés (p. ex. « cloisonnés ») contre les réductions budgétaires?
- Quels sont les groupes d'enfants les plus touchés par les compressions ou les augmentations budgétaires?
- Comment les réductions budgétaires sont-elles justifiées?
- Les réductions budgétaires sont-elles nécessaires, raisonnables, proportionnelles, temporaires et non discriminatoires?

6. LE BUDGET FAIT-IL PROGRESSER LES DROITS DES ENFANTS ET AMÉLIORE-T-IL LEURS PERSPECTIVES D'AVENIR?

Parmi les indicateurs de suivi des résultats budgétaires, on peut citer :

- Quels sont les objectifs de performance ou indicateurs axés sur l'enfant qui sont liés aux allocations budgétaires et aux dépenses en faveur des enfants?
- Des données solides sur les enfants sont-elles disponibles pour soutenir l'évaluation de l'impact du budget?
- Les dépenses gouvernementales ont-elles permis d'apporter des améliorations à la situation des enfants?
- Quels changements ont été observés dans la situation des enfants?
- Les résultats sont-ils équitables pour les différents groupes d'enfants?
- Le budget alloué aux enfants est-il suffisant pour réaliser leurs droits?
- Des ressources publiques suffisantes sont-elles allouées de manière efficace pour proposer des politiques, des programmes et des services inclusifs et cohérents pour les enfants?

7. LE BUDGET EST-IL TRANSPARENT?

Les indicateurs de transparence du budget incluent :

- Les données budgétaires sont-elles fournies de manière à être facilement comprises par les enfants et par d'autres citoyens?
- Les enfants ont-ils des occasions de participer aux décisions budgétaires qui les concernent?
- Les enfants participent-ils à l'évaluation du budget, au suivi des dépenses ou à la surveillance de l'impact du budget?

8. UNE DÉCISION BUDGÉTAIRE PARTICULIÈRE EST-ELLE DANS L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES ENFANTS?