



# Assemblée générale

Distr. générale  
19 décembre 2014  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-huitième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

### Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant

### Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

#### *Résumé*

Le présent rapport décrit l'obligation qui incombe aux États d'effectuer des investissements adaptés en faveur des droits de l'enfant, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant. Il passe en revue les différentes étapes du processus budgétaire (élaboration, allocation, dépense et suivi) et propose un cadre pour une approche budgétaire fondée sur les droits de l'homme. Il comprend des exemples de bonnes pratiques et un certain nombre de recommandations destinées à garantir que des ressources adéquates soient consacrées à la réalisation des droits de l'enfant dans tous les pays, quel que soit le niveau de revenus de l'État.



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–2	3
II. Investissements en faveur de l'enfance: aperçu général .....	3–6	3
III. Cadre juridique international .....	7–23	4
A. Droit à l'égalité et à la non-discrimination .....	14–15	6
B. L'intérêt supérieur de l'enfant .....	16–17	6
C. Droit à la survie et au développement .....	18–19	6
D. Droit à la participation .....	20–23	7
IV. Générer des revenus pour la réalisation des droits de l'enfant .....	24–30	8
V. Budget et dépenses consacrés à l'enfance .....	31–51	9
A. Établissement du budget .....	31–33	9
B. Adoption du budget et allocation de ressources .....	34–36	10
C. Exécution du budget .....	37–39	11
D. Responsabilisation: suivi, évaluation et audit .....	40–51	11
VI. Rôle du secteur privé .....	52–53	14
VII. Obligations en matière d'assistance et de coopération internationales .....	54–56	15
VIII. Exemples de bonnes pratiques .....	57–65	16
IX. Conclusions et recommandations .....	66–67	17

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 25/6, dans laquelle le Conseil a invité le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) à rédiger un rapport sur le thème intitulé «Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant», en collaboration étroite avec les parties prenantes concernées, notamment les États, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), d'autres organes et organismes pertinents des Nations Unies, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales qui sont concernés, les organisations régionales et les organismes régionaux de défense des droits de l'homme, la société civile, les organisations non gouvernementales, les institutions nationales des droits de l'homme et les enfants eux-mêmes, et à présenter ce rapport au Conseil à sa vingt-huitième session.

2. Des contributions ont été reçues d'États, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales<sup>1</sup>.

## II. Investissements en faveur de l'enfance: aperçu général

3. Le fait de ne pas consacrer suffisamment de dépenses publiques en faveur de tous les enfants est l'un des principaux obstacles à la réalisation des droits de l'enfant. Les politiques et les engagements législatifs restent de vaines promesses si les gouvernements n'y consacrent pas des ressources suffisantes dans leurs budgets locaux et nationaux, ne procèdent pas à une allocation équitable et ne garantissent pas un emploi efficace et effectif des ressources.

4. Des investissements équitables, permanents et diversifiés destinés à l'enfance favorisent l'égalité en permettant à chaque enfant d'avoir les mêmes chances de survie et de développement<sup>2</sup>. Le fait de ne pas investir suffisamment en faveur des enfants, notamment les plus vulnérables ou marginalisés, peut perpétuer la transmission de la pauvreté et des inégalités d'une génération à l'autre et avoir des effets préjudiciables irréversibles sur le développement des enfants<sup>3</sup>.

5. Les recherches montrent que les investissements en faveur des enfants apportent des bénéfices considérables. Ils engendrent des bénéfices à court terme et des gains cumulatifs à long terme, non seulement pour les personnes mais aussi la société et l'économie en général. Par exemple, on constate que l'amélioration de l'équité en ce qui concerne les indicateurs de santé contribue directement à favoriser la croissance économique<sup>4</sup>. On estime que le fait d'avoir atteint les objectifs du Millénaire pour le développement en matière d'eau et d'assainissement pourrait produire un avantage économique annuel total de 84 milliards de dollars<sup>5</sup>. Les investissements dans la scolarisation de la petite enfance non seulement bénéficie aux enfants – ils auront par exemple de meilleurs salaires – mais apporte également des avantages sociaux: de meilleures prestations sociales, des économies

<sup>1</sup> Pour plus d'informations, voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherightsofthechild.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherightsofthechild.aspx).

<sup>2</sup> A/68/257, par. 73.

<sup>3</sup> Ibid., par. 74.

<sup>4</sup> Voir Nicholas Rees, Jingqing Chai et David Anthony, «Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children» (UNICEF, 2012) 32.

<sup>5</sup> Guy Hutton et Laurence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level* (2004, OMS), dans Rees, Chai et Anthony, «Right in Principle and in Practice» (voir note de bas de page 4), p. vii.

en matière de criminalité et des recettes fiscales<sup>6</sup>. L'investissement en faveur d'une éducation équitable de qualité bénéficie aux individus, aux communautés et aux pays; il permet de sauver des vies, améliore l'alimentation, réduit le nombre de mariages d'enfants et de mariages précoces et forcés, et contribue à l'avènement de sociétés plus égalitaires, respectueuses et ouvertes<sup>7</sup>.

6. Au-delà de la question de la rentabilité, les investissements en faveur des enfants doivent être vus sous l'angle des droits de l'enfant plutôt que sous l'angle d'un plus pour le développement. L'objectif doit être l'investissement dans les droits de l'enfant, en plus de l'investissement en faveur des enfants. Comme l'Assemblée générale l'a souligné dans l'annexe à sa résolution S-27/2 nommée «Un monde digne des enfants», investir dans les droits de l'enfant permet de poser les fondements d'une société juste, d'une économie solide et d'un monde libéré de la pauvreté.

### III. Cadre juridique international

7. La Convention relative aux droits de l'enfant oblige tous les États parties, ainsi que la communauté internationale, à mobiliser et à allouer des ressources afin d'investir en faveur des enfants. Elle déclare que ce n'est qu'au moyen de budgets publics que les services destinés aux enfants tels que la santé, l'éducation et la protection sociale sont effectivement fournis et les droits de l'enfant réalisés.

8. Conformément à l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 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 l'instrument. Ainsi, quelle que soit leur situation économique, les États parties doivent prendre toutes les mesures possibles pour permettre la réalisation des droits de l'enfant<sup>8</sup>. L'article 4 reconnaît par ailleurs que les droits sociaux, économiques et culturels sont de nature à exiger des ressources importantes; les États doivent par conséquent prendre à leur égard des mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, recourir à la coopération internationale.

9. Il convient de relever deux points importants à cet égard. Premièrement, l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant ne dispense pas les États parties de l'obligation de mettre en œuvre les droits civils et politiques des enfants immédiatement. Cela inclut par exemple le droit à l'enregistrement des naissances (art. 7), le droit de ne pas être séparé de ses parents (art. 9), le droit à la participation (art. 12) et le droit à la protection contre la violence (art. 19), droits qui impliquent tous des dépenses: la mise en œuvre de ces droits nécessite des cadres juridiques, des institutions et des mécanismes compétents dotés de ressources adéquates pour aider les enfants dont les droits ne sont pas respectés. Des ressources doivent immédiatement être allouées pour faire de ces droits une réalité, indépendamment de la situation économique du pays.

10. Deuxièmement, s'il reconnaît que les droits sociaux, économiques et culturels des enfants peuvent ne pas être immédiatement réalisés par tous les États parties, l'article 4 impose des obligations spécifiques et mesurables en exigeant de ces derniers qu'ils utilisent «toutes les limites des ressources dont ils disposent» pour réaliser ces droits. Cela ne signifie pas que les pays plus pauvres peuvent s'exonérer de leurs responsabilités mais

<sup>6</sup> Patrice L. Engle et al, «Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries», *The Lancet* (2011) vol. 378, n° 9799.

<sup>7</sup> Plan International, «Financing the right to education», document d'information, 2014. Disponible à l'adresse <http://plan-international.org/files/global/briefing-paper-financing-the-right-to-education.pdf>.

<sup>8</sup> CRC/GC/2003/5, par. 8.

devrait au contraire être compris comme un appel adressé aux États pour qu'ils donnent la priorité aux enfants dans leur budget afin de garantir un niveau adéquat de prestations de services<sup>9</sup>. Les États parties qui disent avoir des contraintes financières doivent démontrer qu'ils ont fait tous les efforts possibles pour accorder la priorité à la pleine mise en œuvre de ces droits et qu'ils sont véritablement dans l'incapacité, non par manque de volonté, de satisfaire leurs obligations<sup>10</sup>. La Convention impose en outre aux États parties l'obligation immédiate de prendre des mesures ciblées pour s'acheminer dès que possible et de la manière la plus efficace possible vers la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>11</sup>. Dans son Observation générale n° 15, le Comité des droits de l'enfant a souligné l'importance des outils d'évaluation aux fins de l'utilisation des ressources et considéré qu'il était nécessaire de concevoir des indicateurs mesurables pour aider les États parties à suivre et à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces droits<sup>12</sup>.

11. En 2007, le Comité des droits de l'enfant a consacré sa journée de débat général au thème «Ressources pour les droits de l'enfant – Responsabilité des États» afin de favoriser une meilleure compréhension des dispositions et des incidences de la Convention s'agissant des investissements en faveur des enfants. Le Comité a défini la notion d'«obligations fondamentales minimales» des États, en vertu desquelles ceux-ci doivent, au strict minimum, garantir les conditions minimales permettant à chacun de vivre dans la dignité. Tous les États parties, quel que soit leur niveau de développement, doivent prendre des mesures immédiates pour mettre ces obligations en œuvre à titre prioritaire.

12. L'obligation de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels entraîne l'interdiction d'un retour en arrière en l'absence de raison valable. Les États parties doivent éviter de prendre toutes mesures qui, directement ou indirectement, font reculer l'exercice des droits, sauf lorsque cela est pleinement justifié au regard de l'ensemble des droits des enfants et dans le contexte de la pleine utilisation de toutes les ressources disponibles<sup>13</sup>. En période d'austérité financière, tout changement ou tout ajustement de politique proposé doit être temporaire (ne couvrir que la période de crise); proportionné, c'est-à-dire que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits de l'enfant; non discriminatoire, et comprendre toutes les mesures possibles pour favoriser les transferts sociaux afin d'atténuer les inégalités qui tendent à se creuser en période de crise, et faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée<sup>14</sup>.

13. Dans tous les domaines concernant les droits de l'enfant, les États parties doivent faire valoir les principes et normes des droits de l'homme tels que l'universalité, l'indivisibilité, l'obligation de rendre compte, la transparence et l'état de droit, ainsi que prendre en compte l'importance de la justice entre générations. En outre, tous les droits énoncés par la Convention relative aux droits de l'enfant, y compris l'article 4, doivent être pleinement conformes aux principes généraux de la Convention, à savoir la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement, et le droit de l'enfant à exprimer son opinion.

<sup>9</sup> Enakshi Ganguly Thukral, «Budget for Children», dans Aoife Nolan, Rory O'Connell, Colin Harvey, *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Inbunden, Hart Publishing, 2013).

<sup>10</sup> A/HRC/26/28, par. 26.

<sup>11</sup> Voir Aoife Nolan, «Economic and social rights, budgets and the Convention on the Rights of the Child», *International Journal of Children's Rights*, n° 21 (2013), p. 248.

<sup>12</sup> CRC/C/GC/15, par. 107.

<sup>13</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3, par. 9.

<sup>14</sup> Lettre ouverte datée du 16 mai 2012 adressée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

## A. Droit à l'égalité et à la non-discrimination

14. Conformément à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, lors de l'élaboration d'instruments de politique budgétaire, dont la fiscalité et les budgets publics, les États parties doivent veiller à l'égalité des chances de tous les enfants dans la réalisation de leurs droits, sans discrimination d'aucune sorte. En particulier, les États devraient favoriser le développement économique durable et participatif de sorte que tous les secteurs de la société puissent en tirer bénéfice. Bien que des progrès aient été réalisés à l'échelle mondiale sur de nombreux fronts grâce aux Objectifs du millénaire pour le développement, ces avancées masquent d'énormes disparités entre les riches et les pauvres, les zones urbaines et rurales, les différents groupes ethniques et les sexes. Aujourd'hui, plus de 70 % des personnes les plus pauvres au monde, enfants compris, vivent dans des pays à revenus intermédiaires, sans avoir forcément bénéficié de l'augmentation du revenu national. En effet, des recherches récentes laissent penser que les inégalités sont deux fois plus élevées chez les enfants que dans la population générale<sup>15</sup>.

15. Il est de la responsabilité des États d'analyser et de prendre en compte la diversité des enfants et leurs différentes vulnérabilités sur l'ensemble de leur territoire, et de concevoir et mettre en œuvre des programmes et budgets réactifs. Les États parties doivent mobiliser et allouer des ressources pour améliorer la situation des groupes marginalisés et vulnérables d'enfants.

## B. L'intérêt supérieur de l'enfant

16. Les droits de l'enfant et ceux des générations futures doivent être une considération primordiale lors de la planification et de l'exécution de toutes les politiques et décisions budgétaires. Une approche fondée sur les droits doit être au cœur de la mobilisation, de l'allocation et de la dépense des ressources publiques, et les droits de l'homme devraient être au cœur de toutes les décisions. Des évaluations des effets observés sur les droits des enfants doivent être menées afin de bien comprendre les incidences probables des décisions à leur égard et la mesure dans laquelle il a été tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la prise de décisions.

17. C'est surtout en période de vaches maigres que les droits de l'enfant devraient être prioritaires dans les allocations budgétaires; les fonds destinés à l'exercice de leurs droits devraient être les derniers à subir des réductions en période d'austérité économique. À l'intérieur de cette enveloppe, la préférence devrait être donnée aux fonds destinés aux groupes d'enfants et de familles les plus marginalisés et les plus vulnérables.

## C. Droit à la survie et au développement

18. Les États doivent donner la priorité aux allocations budgétaires et à une utilisation efficace des ressources pour les interventions ayant une incidence directe sur la survie et le développement des enfants. Parmi les interventions essentielles en faveur de la survie de l'enfant, on compte les services destinés aux femmes enceintes et à l'accouchement, les services de santé pour la mère et l'enfant, les mesures d'amélioration de la nutrition et l'accès à l'eau potable, en particulier lors des premières étapes de la vie de l'enfant.

---

<sup>15</sup> Save the Children, *Born Equal: How reducing inequality could give our children a better future* (Londres, 2012), p. vi.

19. Les États doivent également recueillir des données et faire régulièrement rapport sur les indicateurs de survie de l'enfant et sur les ressources qu'ils allouent pour accélérer le recul de la mortalité infantile, ainsi que sur les ressources supplémentaires qu'ils investissent progressivement pour élargir les possibilités de développement de l'enfant.

## **D. Droit à la participation**

20. Dans une approche privilégiant les droits de l'enfant, ceux-ci ne sont pas seulement bénéficiaires de programmes publics, mais doivent également participer activement aux processus politiques et budgétaires. L'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant consacre le droit des enfants de se former une opinion et de participer aux sujets qui les intéressent, et exige que leurs opinions soient dûment prises en considération. Ainsi que le Comité des droits de l'enfant l'a précisé dans son Observation générale n° 5, s'il est facile de donner l'impression d'«écouter les enfants», accorder le poids voulu à leurs opinions nécessite en revanche un véritable changement<sup>16</sup>.

21. En 2014, l'organisation non gouvernementale, Save the Children, a entrepris des consultations avec des enfants pour connaître leurs vues sur les investissements effectués en leur faveur. La participation au processus budgétaire était une question de préoccupation centrale pour la majorité des enfants, qui expliquaient être bien placés pour conseiller les pouvoirs publics dans la mesure où ils comprenaient les effets que les dépenses avaient sur leur vie. Les enfants estimaient que tous les niveaux de l'administration, qu'elle soit locale, régionale ou nationale, devraient tenir compte des points de vue d'enfants de divers âges et origines dans leurs prises de décisions.

22. Le droit des enfants à la participation devrait être inscrit dans la loi et appliqué tout au long du processus budgétaire, avec tous les pouvoirs publics. La participation des enfants à l'établissement du budget ainsi qu'au choix et au suivi des dépenses doit être réelle; il convient de s'assurer que les enfants sont consultés et informés tout au long du processus budgétaire, et que leurs voix sont entendues et prises en compte, à égalité avec les adultes. La démarche devrait être officialisée à tous les niveaux, du niveau national au niveau communautaire. Pour faciliter la participation des enfants, les États doivent veiller à ce que soient en place des processus et des mécanismes sûrs adaptés aux enfants et à leur âge, dans le cadre desquels ils peuvent exprimer leurs opinions et recommandations. Selon l'organisation Save the Children, les enfants eux-mêmes insistaient sur le fait que les animateurs devaient s'assurer que les enfants n'étaient pas contraints ni manipulés mais donnaient leurs points de vue volontairement et que les consultations étaient menées à des moments et dans des lieux appropriés.

23. La participation des enfants exige que l'ensemble du processus budgétaire soit ouvert, transparent et responsable, et que des informations adéquates soient fournies d'une manière qui leur est adaptée. Les informations d'ordre budgétaire et politique doivent être publiées dans un format facile à comprendre avec des données suffisamment désagrégées pour permettre aux enfants et à d'autres parties prenantes d'identifier et de suivre les postes budgétaires destinés à l'enfance. Écouter les enfants est à la fois une fin en soi et un moyen pour les États de faire en sorte que leur action en leur faveur soit davantage axée sur la réalisation de leurs droits<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> CRC/GC/2003/5.

<sup>17</sup> CRC/GC/2003/5.

#### IV. Générer des revenus pour la réalisation des droits de l'enfant

24. Si l'on veut accroître les investissements dans les droits de l'enfant, il est essentiel de consolider la perception de recettes grâce à une approche fondée sur les droits de l'homme. Des mécanismes efficaces, effectifs et responsables pour la mobilisation et l'utilisation équitable des ressources publiques existantes devraient être établis. La condition posée par l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant selon laquelle les États doivent prendre des mesures «dans toutes les limites des ressources dont ils disposent» implique que les ressources actuelles réelles et celles potentiellement disponibles seront prises en compte dans l'appréciation des efforts fournis par l'État pour mobiliser des ressources. Lors de sa journée annuelle de débat en 2007, le Comité des droits de l'enfant a conclu que les ressources doivent être comprises en termes qualitatifs et quantitatifs: il s'agit de ressources technologiques, économiques, humaines, naturelles et organisationnelles, ainsi que financières.

25. Les États doivent prendre des mesures concrètes pour mobiliser des ressources nationales afin de réaliser pleinement les droits de l'enfant consacrés par la Convention. Parmi elles on relève la perception de l'impôt, l'emprunt responsable et l'instauration d'un environnement propice à la croissance et à la productivité nationales participatives, ainsi que le fait d'attirer les investissements internationaux et la coopération et l'assistance financières et techniques internationales d'une manière qui favorise la réalisation des droits de l'enfant.

26. La fiscalité est la source la plus durable et prévisible de financement pour la fourniture de biens et de services, permettant à long terme le renforcement durable des systèmes<sup>18</sup>. Plus un État peut compter sur une mobilisation interne plutôt qu'externe des ressources pour son financement, plus il sera en mesure de soutenir la mise en œuvre de stratégies et politiques de développement transparentes qui répondent aux besoins de son peuple<sup>19</sup>.

27. Les États doivent faire de leur mieux pour développer la perception des recettes fiscales, par exemple en élargissant l'assiette fiscale, en éliminant les échappatoires fiscales et en encourageant la coopération internationale pour éviter l'évasion fiscale, ainsi qu'en améliorant l'équité dans le recouvrement des recettes, y compris en recherchant activement une assistance technique pour renforcer les capacités de l'administration publique dans ce domaine. Des politiques fiscales fortes doivent être associées à une administration et des institutions capables de percevoir les impôts équitablement et efficacement<sup>18</sup>.

28. Le niveau des revenus générés et le processus par lequel les revenus sont générés ont une incidence sur la réalisation des droits de l'enfant. Le recouvrement des recettes est un outil essentiel dans la lutte contre la discrimination systémique. Les États devraient mettre en place un système d'imposition progressive doté d'une réelle capacité redistributive qui préserve et augmente progressivement le revenu des ménages les plus pauvres<sup>20</sup>.

29. En outre, les gouvernements ont la responsabilité de s'assurer que la politique fiscale ne perpétue pas les inégalités et n'aggrave pas la situation des familles pauvres. Les régimes fiscaux dans leur ensemble ne devraient pas être régressifs; tout impôt à effet régressif devrait être évité – ou, au moins, ses effets devraient être atténués. Les actions ou omissions de l'État ne doivent pas être discriminatoires, que ce soit directement ou indirectement, à l'égard d'un individu ou d'un groupe, ni perpétuer des inégalités. Selon le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, pour corriger

<sup>18</sup> Save the Children, *Tackling Tax and Saving Lives* (Londres, 2014).

<sup>19</sup> A/HRC/26/28, par. 52.

<sup>20</sup> A/HRC/26/28, par. 16.

les inégalités structurelles, les États devraient évaluer les effets des différentes politiques budgétaires, en vigueur ou proposées, sur les différents groupes, en particulier ceux touchés par la discrimination structurelle<sup>21</sup>. Des évaluations régulières des effets des politiques fiscales sur les enfants peuvent aider les gouvernements à veiller à ce que celles-ci ne nuisent pas à la réalisation progressive des droits de l'enfant.

30. Des systèmes fiscaux inefficaces peuvent limiter les ressources disponibles pour la réalisation des droits de l'enfant. Les États devraient par conséquent élaborer et appliquer des textes législatifs et réglementaires efficaces pour percevoir et gérer les recettes de toutes sources, et garantir ainsi la transparence, le respect du principe de responsabilité et l'équité<sup>22</sup>. Selon les estimations, la criminalité internationale, la corruption et l'évasion fiscale auraient coûté au monde en développement 946,7 milliards en 2011<sup>23</sup>. À l'échelle mondiale, les sorties illicites représentent pas moins de 4 % en perte de produit intérieur brut<sup>18</sup>; on suppose en outre que les pays en développement perdent plus de revenus qu'ils ne reçoivent de l'aide étrangère en raison de l'existence de paradis fiscaux internationaux, de la fuite illégale de capitaux et du manque de transparence de l'économie internationale<sup>24</sup>. Un État qui ne prend pas de mesures énergiques pour lutter contre la fraude fiscale et la fuite illégale de capitaux ne peut pas être considéré comme consacrant le maximum de ressources disponibles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>25</sup>.

## V. Budget et dépenses consacrés à l'enfance

### A. Établissement du budget

31. Les effets de la politique économique sur les droits de l'enfant ne sont jamais neutres<sup>26</sup> et il est important que, lorsqu'ils élaborent le budget national, régional ou local, les responsables politiques soient pleinement conscients des éventuels effets de leur prise de décisions sur les enfants. Lorsqu'ils établissent le budget consacré à l'enfance, ils doivent adopter une approche qui tienne compte de tous les cycles de la vie, et notamment de l'évolution des besoins en fonction de l'âge, afin de s'assurer que les dépenses publiques en faveur de l'enfance sont adaptées aux besoins des enfants de chaque tranche d'âge. En envisageant la question à travers le prisme des droits de l'enfant et en adoptant une telle approche, les États ont davantage l'assurance que les investissements publics d'aujourd'hui auront des effets durables sur la croissance, le développement durable et la cohésion sociale de demain.

32. Au stade de la planification, les responsables doivent non seulement estimer les dépenses prévues mais aussi conseiller les décideurs sur la faisabilité et l'opportunité de telles ou telles propositions budgétaires du point de vue macroéconomique et microéconomique. Ces conseils, et les décisions qui en résultent, doivent être étayés de preuves empiriques. Ainsi, pour que l'établissement du budget de l'État consacré à l'enfance satisfasse pleinement les besoins des enfants, il est nécessaire d'obtenir en temps voulu des données exhaustives et ventilées qui permettront d'orienter la planification et l'affectation des ressources ainsi que les dépenses. Ces données aideront les États à faire en sorte que les questions relatives aux enfants occupent une place prépondérante dans

<sup>21</sup> Ibid., par. 17.

<sup>22</sup> CRC/C/GC/16, par. 55.

<sup>23</sup> Voir Dev Kar et Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011* (Global Financial Integrity, Washington DC, 2013).

<sup>24</sup> Save the Children, *Investment in children – investment in everyone* (Londres, 2014), p. 5.

<sup>25</sup> A/HRC/26/28, par. 60.

<sup>26</sup> CRC/GC/2003/5, par. 52.

les stratégies de développement nationales et sectorielles, et que les décisions budgétaires tiennent compte de tous les enfants tout en maintenant un équilibre entre les droits des enfants et ceux des autres groupes de population marginalisés.

33. L'établissement du budget doit être exhaustif, transparent, participatif et réaliste. Dans la mesure du possible, un budget annuel doit être établi dans une perspective pluriannuelle afin que les pourvoyeurs de services à l'enfance puissent assurer une planification à long terme et garantir aux enfants et aux autres groupes marginalisés la continuité de la prestation de services. Lorsqu'ils examinent des propositions budgétaires, les responsables devraient avoir à disposition un état des dépenses engagées au cours des précédents budgets annuels et des effets que celles-ci ont eus sur les enfants et les autres groupes marginalisés. Les gouvernements devraient intégrer au budget des indicateurs spécifiques assortis de délais pour mesurer les progrès qu'ils espèrent enregistrer, ce qui leur permettrait de s'assurer que les programmes sont bien évalués et gérés, et que les objectifs visés sont en voie de réalisation.

## **B. Adoption du budget et allocation de ressources**

34. Lorsqu'ils adoptent un budget, les États doivent s'assurer que la réalisation des droits de l'enfant est une considération de premier ordre et que les enfants ont la priorité en matière d'allocation de ressources. Cela étant, la priorité qui leur est accordée ne saurait porter atteinte aux droits et intérêts des autres groupes de population, en particulier ceux qui sont marginalisés. Bien que l'allocation des ressources et la décision de financer tel ou tel programme ou politique procèdent de choix politiques, les États devraient constamment garder à l'esprit leurs obligations dans le domaine des droits de l'enfant ainsi que les principes de non-discrimination, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la survie et du développement et de la participation des enfants.

35. Un budget détaillé aide les différentes parties prenantes à connaître les montants inscrits aux postes budgétaires qui ont un effet direct sur les enfants, comme l'éducation, la santé, l'établissement des statistiques de l'état civil, la protection de l'enfance et le fonctionnement de toute l'infrastructure relative aux droits de l'enfant, comme les médiateurs des enfants. Aucun gouvernement ne peut prétendre donner effet aux droits de l'enfant dans toutes les limites des ressources dont il dispose tant qu'il n'est pas en mesure de déterminer quelle part de son budget est allouée à l'enfance, tant directement qu'indirectement<sup>27</sup>. Cela ne signifie pas qu'il devrait y avoir un budget distinct pour l'enfance, mais plutôt que les budgets devraient être présentés de telle sorte que les crédits spécifiquement consacrés aux enfants puissent être identifiés.

36. Les ministères devraient tous inscrire les droits de l'enfant dans leurs portefeuilles respectifs et traduire leur engagement en faveur des droits de l'enfant en adoptant les orientations stratégiques correspondantes et en procédant aux affectations budgétaires voulues<sup>28</sup>. Il est nécessaire que les différents ministères et les différents niveaux de pouvoir assurent la continuité et la coordination de leurs travaux. Dans de nombreux États, les services essentiels à l'enfance sont dispensés au niveau local plutôt qu'au niveau fédéral, et les États doivent veiller à ce que les autorités décentralisées disposent de ressources financières, humaines et autres suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs obligations. Les États devraient prendre des dispositions pour garantir que la décentralisation ou le transfert de pouvoirs ne sera pas source de discrimination pour

<sup>27</sup> CRC/GC/2003/5, par. 51.

<sup>28</sup> Voir Shaamela Casseim et al, *Are Poor Children Being Put First? Child Poverty and the Budget 2000* (Cape Town, Institute for Democracy in South Africa, 2000), p. vii.

les enfants, en ce qui concerne la jouissance de leurs droits dans les différentes régions<sup>29</sup>. En cas de transfert de pouvoirs, les États devraient veiller à ce que les fonctionnaires des échelons inférieurs de l'administration soient sensibilisés aux droits de l'enfant et à la nécessité d'en tenir compte dans les décisions d'ordre budgétaire.

### C. Exécution du budget

37. Tandis que des ajustements budgétaires sont souvent nécessaires, des écarts importants peuvent indiquer que le budget n'était pas réaliste et n'a pas fait l'objet d'une évaluation systématique; que les fonds n'ont pas été affectés aux programmes auxquels ils étaient destinés; que les organismes de mise en œuvre n'ont pas atteint les bénéficiaires cibles ou que de graves problèmes administratifs et autres problèmes de trésorerie entravent l'exécution du budget. Les dépenses budgétaires réelles sont un indicateur du degré de réalisation des engagements inscrits au budget.

38. Les États devraient veiller à ce que tous les enfants, en particulier les plus vulnérables et les plus marginalisés, tirent parti des dépenses publiques. Dans toute la mesure du possible, dans le cadre de la prestation de services publics et des dépenses en cours, les enfants et les autres membres de la communauté devraient être associés aux interventions, dans le respect des principes de participation, d'appropriation, de responsabilisation et de durabilité. Pour faciliter la participation de la communauté, les informations relatives aux dépenses devraient être rendues publiques rapidement, et des mécanismes publics de responsabilisation et de contrôle ainsi que des procédures de retour de l'information et de plainte devraient être mis en place pour promouvoir une plus grande participation des citoyens et renforcer la transparence et la responsabilisation. Tous les fonctionnaires devraient recevoir une formation appropriée sur la manière de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'enfant.

39. Il importe de planifier le budget en tenant compte des droits de l'enfant, et d'effectuer un suivi et un contrôle des dépenses correspondantes pour vérifier si les crédits alloués sont utilisés à bon escient. Il importe aussi de mettre en place une nomenclature budgétaire qui permette d'effectuer un suivi des dépenses d'un point de vue administratif, économique, fonctionnel et programmatique. Les États sont encouragés à utiliser des outils appropriés, comme les enquêtes de suivi des dépenses publiques qui permettent de vérifier la manière dont sont effectuées les dépenses, ainsi que leur qualité et leur opportunité. Ils pourront aussi déceler les problèmes liés à la prestation de services, comme les retards, le détournement de ressources, la discrimination et les goulets d'étranglement d'ordre administratif qui peuvent avoir pour résultat de rendre inefficaces ou ineffectives les dépenses de l'État en faveur de l'enfance. Il faudrait associer les enfants à l'analyse du budget et au suivi des dépenses pour qu'ils comprennent comment sont conçus les plans budgétaires nationaux et infranationaux, et comment suivre les dépenses afin de s'assurer qu'elles correspondent à ce qui avait été prévu.

### D. Responsabilisation: suivi, évaluation et audit

40. Pour s'assurer que les crédits prévus au budget parviennent bien aux enfants dans les temps, les gouvernements devraient renforcer leur système de gestion des finances publiques et rendre compte de l'utilisation des ressources publiques. De tels systèmes devraient permettre de garantir non seulement que les fonds ont été utilisés comme prévu, mais aussi qu'ils l'ont été de manière efficace et effective pour atteindre l'objectif escompté. La corruption et la mauvaise gestion privent les enfants de leur droit d'accéder

<sup>29</sup> CRC/GC/2003/5, par. 41.

aux services indispensables à leur survie et à leur développement et, plus généralement, de jouir de leurs droits. Des voies de recours efficaces devraient être mises en place pour combattre la mauvaise gestion des fonds publics. Les États devraient s'attacher avant tout à combattre la corruption et à réduire le gaspillage des dépenses publiques à tous les niveaux.

41. Le contrôle financier devrait être assuré par tout un éventail de mécanismes, notamment des mécanismes de définition des responsabilités en interne par le biais des parlementaires, des ministères et des médiateurs compétents; des organismes externes, comme les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme; et des mécanismes de responsabilisation sociale dirigés par des citoyens, tels qu'audits sociaux, tableaux de bord et suivi participatif du budget associant des conseils d'élèves et des parlements des enfants. Une institution supérieure de contrôle des finances publiques devrait être créée en tant qu'organisme indépendant chargé de suivre de près l'utilisation des fonds publics. Les gouvernements devraient ensuite présenter à cette institution leurs comptes annuels dans les délais impartis et prendre part aux mécanismes d'examen par les pairs au niveau intergouvernemental. Des mécanismes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme, comme l'Examen périodique universel, les procédures spéciales et les organes conventionnels peuvent également demander aux États de rendre compte de leurs investissements en faveur de l'enfance.

42. Pour planifier correctement le budget ainsi qu'allouer et dépenser les ressources de manière équitable, il faut disposer de mécanismes de collecte de données et d'informations et de systèmes de soutien adéquats. Les gouvernements devraient recueillir des données ventilées exhaustives sur les enfants auprès des services de l'état civil et autres sources pouvant éclairer la planification. Les systèmes de gestion des finances publiques devraient permettre d'obtenir, de consulter facilement et d'interpréter le montant des crédits budgétaires alloués aux politiques en faveur des enfants et des autres groupes exclus et marginalisés, et effectivement dépensés à ce titre.

43. Plutôt que de se limiter à un projet ponctuel donné, l'analyse et le suivi du budget doivent s'inscrire dans la durée afin de donner des résultats exploitables à long terme<sup>30</sup>. Les informations obtenues devraient servir de base à la planification budgétaire et à l'établissement du budget des années suivantes. L'évaluation devrait s'inscrire dans la continuité, et tenir compte des produits et des résultats obtenus. Des indicateurs fondés sur les droits de l'enfant devraient être élaborés et servir de critères permettant d'évaluer de manière appropriée l'efficacité des programmes, et le grand public devrait être en mesure de juger si les interventions ont, en pratique, abouti aux résultats escomptés sur les bénéficiaires. Pour cela, une analyse statistique fondée sur des données empiriques devrait être menée et des mécanismes participatifs devraient être mis en place pour que les enfants, les jeunes et les adultes puissent donner leur avis et contribuer ainsi au suivi des normes applicables aux services.

44. Les initiatives budgétaires à caractère participatif tenant compte des droits de l'enfant y gagneraient à ce que les enfants soient associés aux structures de gouvernance des adultes et aux mécanismes publics de responsabilisation budgétaire à tous les niveaux, et à ce que des réseaux soient ainsi créés entre les citoyens et les acteurs de la société civile, du monde des affaires et de la vie politique. Faire collaborer les personnes responsables et les acteurs de la société civile – comme les clubs d'enfants – peut se révéler utile pour associer les enfants aux processus budgétaires et aider les organismes publics lors de la planification de leur budget et du contrôle budgétaire qu'ils exercent en interne.

<sup>30</sup> Enakshi Ganguly Thukral, «Budget for Children», dans Aoife Nolan, Rory O'Connell et Colin Harvey, *Human rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

## 1. Transparence et participation

45. Pour faire respecter le principe de responsabilité effective, il est indispensable que la transparence soit garantie à tous les niveaux du cycle budgétaire, y compris au stade de l'affectation des crédits et des dépenses, tant au niveau interne qu'externe. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'enfant lors de sa journée de débat général en 2007, la transparence interne suppose que les informations relatives aux recettes et aux dépenses soient à la disposition de tous les organes gouvernementaux appelés à déterminer, grâce à des études d'impact, les retombées potentielles sur les droits de l'enfant des grandes décisions prises en matière de dépenses. La transparence externe oblige le gouvernement à veiller à ce que le budget soit ouvert et accessible à toutes les parties prenantes, y compris la société civile. Tous les fonds publics (y compris les fonds de réserve et les crédits affectés) et toutes les dépenses devraient être pris en considération, à tous les niveaux de pouvoir, afin d'obtenir un aperçu général de toutes les ressources disponibles et de l'utilisation des crédits alloués à l'enfance.

46. Les documents budgétaires devraient être disponibles et accessibles au public en temps voulu. Il faudrait établir un budget qui tienne compte des besoins des enfants et fasse figurer des données suffisamment ventilées pour que les enfants et les autres parties prenantes puissent identifier et suivre les postes budgétaires ayant trait à l'enfance. Les États devraient s'employer à aider les enfants à comprendre le budget et les répercussions qu'il a sur eux. Les informations relatives aux crédits et aux choix budgétaires devraient être exposées de manière claire, facilement intelligible et dans des termes adaptés aux enfants; elles devraient renvoyer à des informations plus détaillées et constituer ainsi un point d'accès facile à quiconque souhaite en savoir plus<sup>31</sup>.

47. La transparence ne va pas seulement de pair avec la responsabilisation: elle facilite et renforce aussi la participation. Privés d'accès à l'information, les citoyens ont du mal à obtenir des gouvernements qu'ils rendent des comptes et à participer à l'élaboration des politiques et du budget. Il incombe aux gouvernements de créer les conditions favorables et propices à la participation de tous les citoyens, y compris les enfants, conformément à l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Pour réunir ces conditions, les États doivent garantir le respect des droits civils et des libertés fondamentales des enfants, y compris les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, et veiller à ce que les enfants bénéficient en pratique d'un apprentissage à la citoyenneté, au moyen notamment de programmes d'éducation civique et de programmes d'acquisition de compétences financières. Les États devraient faciliter la consultation des enfants, en particulier ceux des groupes vulnérables, à tous les stades du processus budgétaire. Une telle démarche est conforme aux obligations des États en matière de droits de l'homme et leur offre la possibilité d'obtenir un retour d'informations enrichissant, et d'améliorer progressivement l'élaboration et l'exécution du budget.

48. Les gouvernements devraient nouer avec les enfants une relation qui aille au-delà de l'action de sensibilisation que la société civile et les institutions des droits de l'homme mènent en leur faveur et en leur nom<sup>32</sup>. Des consultations entre les enfants et les organes exécutifs devraient avoir lieu au stade de l'élaboration du budget, d'autres consultations être organisées avec des parlementaires, afin que les enfants se familiarisent avec leur rôle de surveillance des processus budgétaires, et d'autres encore au stade de l'exécution du budget, en complément des mécanismes internes et externes de responsabilisation.

<sup>31</sup> Vivek Ramkumar et Isaac Shapiro, *Guide to Transparency in Government Budget Reports* (Washington DC, International Budget Partnership), p. 19.

<sup>32</sup> CRC/GC/2003/5, par. 12.

## 2. Évaluation des effets des décisions sur les droits de l'enfant

49. Les États ne doivent pas seulement renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques et garantir le respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics, ils doivent aussi mettre en place des mécanismes permettant d'analyser de manière systématique les effets des politiques budgétaires sur la réalisation des droits de l'enfant. Dans son Observation générale n° 5, le Comité des droits de l'enfant engage les États à réaliser préalablement et a posteriori des études d'impact des mécanismes budgétaires sur les enfants afin de comprendre quels pourront être les effets potentiels des décisions sur les droits de l'enfant, et dans quelle mesure l'intérêt supérieur de l'enfant a été une considération primordiale lors de la prise de décisions. Ces études devraient compléter le suivi et l'évaluation des effets des lois, des politiques et des programmes sur les droits de l'enfant<sup>33</sup>.

50. Les États devraient procéder de manière régulière à des études d'impact des décisions sur les enfants destinées à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédits budgétaires sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi qu'à un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions<sup>34</sup>. Ces évaluations devraient être à la fois statiques, à savoir porter sur des budgets donnés, et dynamiques, à savoir permettre de suivre l'évolution des crédits budgétaires dans le temps et de comparer les montants alloués et les sommes dépensées sur différentes périodes<sup>35</sup>.

51. Les études d'impact devraient examiner les droits de tous les enfants touchés par une décision donnée, et chercher à établir si les mesures prises ont des effets différents sur certaines catégories d'enfants, notamment ceux qui souffrent de discrimination, de marginalisation ou d'exclusion. Pour garantir une procédure impartiale et indépendante, l'État devrait envisager de nommer un agent extérieur pour mener l'évaluation; cela dit, l'État, responsable en dernier ressort du résultat obtenu, doit néanmoins s'assurer de la compétence, de l'honnêteté et de l'impartialité du responsable nommé<sup>36</sup>. L'analyse, qui devra être rendue publique, devrait donner lieu à la formulation de recommandations concernant les modifications à apporter, les solutions de remplacement à mettre en œuvre et les mesures à prendre pour améliorer la situation<sup>37</sup>.

## VI. Rôle du secteur privé

52. Les États ont certes la responsabilité première de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'enfant mais le secteur privé a aussi un rôle important à jouer. Il peut en effet veiller à renforcer et à faire progresser la réalisation des droits de l'enfant: stimuler une croissance équitable et créer des emplois décents; améliorer l'accès aux services de base; innover pour relever les défis posés par le développement humain et le développement durable; mobiliser les compétences et les ressources nécessaires pour améliorer les conditions de vie des personnes qui en ont le plus besoin; et réduire l'empreinte écologique<sup>38</sup>. Toutefois, la réalisation des droits de l'enfant n'est pas une conséquence automatique de la croissance économique. Les États devraient s'assurer que les activités et les opérations du secteur privé n'entravent pas leur propre capacité d'investir pour mettre pleinement en œuvre les droits de l'enfant<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Ibid., par. 45.

<sup>34</sup> CRC/C/GC/14, par. 35.

<sup>35</sup> A. Nolan, «Economic and social rights» (voir note de bas de page 11), p. 248.

<sup>36</sup> CRC/C/GC/16, par. 81.

<sup>37</sup> Ibid., par. 80.

<sup>38</sup> Save the Children, *Cadre de travail pour l'avenir – Pour en finir avec la pauvreté en une génération* (Londres, 2014).

<sup>39</sup> Voir A/HRC/17/31 et CRC/C/GC/16.

53. Les flux financiers illicites et la fraude fiscale sont deux obstacles majeurs à la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des droits de l'enfant. La Direction générale Fiscalité et Union douanière de la Commission européenne estime que les pertes dues à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale dans l'Union européenne pourraient se monter chaque année à pas moins de mille milliards d'euros<sup>40</sup> – somme qui pourrait être affectée à la fourniture de services de base, et notamment à la réalisation des droits de l'enfant. Les États ont la responsabilité de veiller à ce que les acteurs non étatiques, dont le secteur privé, respectent les droits de l'enfant consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est nécessaire de nouer des partenariats mondiaux pour combattre les flux financiers illicites et la fraude fiscale dans le cadre de la coopération internationale. Les États devraient élaborer un accord international portant sur l'échange automatique et multilatéral de données fiscales, s'engager à créer et à mettre à jour un registre public d'informations sur la propriété effective des sociétés et des fiducies, et exiger des multinationales qu'elles publient des rapports par pays<sup>41</sup>.

## VII. Obligations en matière d'assistance et de coopération internationales

54. L'obligation prévue à l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant selon laquelle les États parties s'engagent à utiliser toutes les ressources dont ils disposent pour mettre en œuvre les droits de l'enfant ne se limite pas au contexte national; elle s'étend aussi aux ressources que peut débloquent la communauté internationale dans le cadre de l'assistance internationale. Les pays dont les ressources sont limitées sont tenus de solliciter la coopération et l'assistance internationales pour veiller à ce que le plus grand nombre d'enfants puissent exercer leurs droits. Les États doivent s'assurer qu'ils ont envisagé toutes les possibilités pour garantir l'accès à un financement et aux compétences nécessaires grâce à la coopération internationale, y compris l'aide publique au développement, les dons et l'assistance technique. Lorsqu'ils lèvent des fonds au moyen d'emprunts et de prêts, les États devraient chercher à obtenir les meilleures conditions financières possibles, dans le respect du principe de responsabilité en matière d'emprunt, afin d'assurer la viabilité du financement des politiques de l'enfance. Les États devraient également s'employer à mettre en place à l'intention des instances gouvernementales de tous niveaux des règles et normes applicables aux pratiques de prêt et d'emprunt responsables ainsi que des mécanismes du suivi du respect desdites règles et normes. Lorsqu'ils concluent au niveau international des accords financiers, dont les modalités peuvent porter sur l'allocation de crédits budgétaires, les États doivent accorder toute l'attention voulue aux effets potentiels de ces accords sur les enfants, et protéger les investissements indispensables aux enfants.

55. Inversement, il est important que la réalisation des droits de l'enfant soit considérée comme relevant de la responsabilité partagée des pays en développement et des pays développés. Lorsqu'ils ratifient la Convention relative aux droits de l'enfant, les États assument l'obligation d'en mettre en œuvre les dispositions dans le ressort de leur juridiction. Ils assument également celle de contribuer, dans le cadre de la coopération internationale, à sa mise en œuvre à l'échelle mondiale, et reconnaissent que certains États ne seront pas en mesure de pleinement mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels tant que d'autres États se trouvant en mesure de les aider ne le feront pas<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Commission européenne, Fiscalité et Union douanière, «Les estimations font état de pertes allant jusqu'à 1 000 milliards d'euros par an» ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/a\\_huge\\_problem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm)).

<sup>41</sup> Save the Children, *Cadre de travail pour l'avenir* (voir note de bas de page 38).

<sup>42</sup> CRC/GC/2003/5, par. 7.

56. Les donateurs doivent tenir compte des droits de l'enfant lorsqu'ils allouent des fonds au titre de l'aide publique au développement ou les utilisent. Quand ils décident d'accorder un prêt, que ce soit en tant que gouvernements ou que membres d'une institution financière internationale, les États doivent être conscients de leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils imposent des conditions budgétaires afin de ne pas compromettre l'exercice des droits de l'enfant dans l'État bénéficiaire, ni la capacité de celui-ci d'utiliser le maximum des ressources dont il dispose en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>43</sup>. Les États doivent privilégier les pratiques de prêt et d'emprunt responsables, et veiller à ce que les transactions commerciales et économiques internationales contribuent à promouvoir le développement durable et le respect des droits de l'enfant<sup>44</sup>.

## VIII. Exemples de bonnes pratiques

57. En 2000, le HAQ Centre for Child Rights a entrepris d'examiner le budget consacré à l'enfance en Inde et a ventilé les divers postes figurant dans les budgets globaux de l'Union et des États afin de déterminer le montant des crédits spécifiquement alloués aux programmes en faveur des enfants, et les répercussions qu'une variation du montant des crédits budgétaires peut avoir sur la vie des enfants. Faisant sienne cette approche, le Gouvernement indien a annoncé en 2008 qu'il préciserait le montant des dépenses consacrées à l'enfance dans sa loi de finance, et indique désormais de manière détaillée les dépenses engagées au titre des programmes en faveur de la protection de l'enfance<sup>45</sup>.

58. Le Commissariat à l'enfance pour l'Angleterre a mené une étude d'impact des décisions budgétaires sur les droits de l'enfant, dans le but de déterminer les effets de ces décisions sur la réalisation des droits de l'enfant en Angleterre. L'étude a consisté à analyser les effets d'une variation de l'impôt, du crédit d'impôt et des prestations sociales ainsi que des dépenses des services publics; les résultats de l'étude sont présentés sous forme de données ventilées par type de famille dont sont issus les enfants<sup>46</sup>.

59. De 2009 à 2013, l'Allemagne a entrepris une évaluation globale des prestations en lien avec le mariage et la famille, dont les mesures prises en faveur de «la promotion et de la protection de l'enfant». Dans le cadre de cette évaluation, la plupart des prestations liées au mariage et à la famille ont été passées en revue pour déterminer dans quelle mesure elles favorisaient le bien-être de l'enfant. Un outil de base pour mesurer le bien-être de l'enfant a été conçu et est également utilisé pour évaluer les prestations.

60. Au Nicaragua, un réseau de gouvernements municipaux «amis des enfants», qui regroupe 81 % des municipalités, a été mis en place. Au sein du réseau, les enfants contribuent à élaborer les politiques de l'enfance et à lever des fonds en vue de leur financement en se fondant sur leur propre analyse des informations disponibles. En à peine plus de huit ans, leur participation a contribué à accroître de 92 % en moyenne les dépenses consacrées à l'enfance dans les municipalités concernées<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> A/HRC/26/28, par. 33.

<sup>44</sup> Save the Children, *Cadre de travail pour l'avenir* (voir note de bas de page 38).

<sup>45</sup> HAQ Centre for Child Rights, «Budget for Children» (disponible à l'adresse [www.haqrc.org/budget-children](http://www.haqrc.org/budget-children)).

<sup>46</sup> Office of the Children's Commissioner, «A Child Rights Impact Assessment of Budget Decisions: including the 2013 Budget, and the cumulative impact of tax-benefit reforms and reductions in spending on public services 2010-2015», juin 2013.

<sup>47</sup> Voir Accountability and Transparency for Human Rights Foundation, International Budget Partnership et Save the Children, *Turning children's rights into children's realities – Why open, inclusive and accountable budgets are important for children*, 2013.

61. En République-Unie de Tanzanie, Save the Children a apporté un appui aux enfants en créant plus de 900 conseils d'enfants dans sept districts. Plus de 25 000 enfants se retrouvent ainsi pour apprendre quels sont leurs droits et exercer une influence sur les décideurs nationaux et locaux. Dans le cadre de l'élaboration du budget 2011/12, les enfants ont rencontré des responsables au niveau des districts pour leur exposer leurs priorités budgétaires, et leur participation a eu pour effet d'accroître le montant des crédits budgétaires alloués aux programmes d'alimentation scolaire, à la construction de foyers permettant aux élèves de poursuivre leurs études dans l'enseignement secondaire et au recrutement d'enseignants supplémentaires<sup>48</sup>.

62. Au Népal, le Ministère du développement local a mis en place au niveau local un cadre de gouvernance respectueux des droits de l'enfant, prévoyant notamment l'octroi de subventions globales supplémentaires à l'appui des actions en faveur de l'enfance ainsi qu'une coordination et une collaboration plus étroite, dans le domaine des droits de l'enfant, entre les organismes d'exécution sectoriels, les associations locales, les organisations de la société civile et les partenaires du développement<sup>49</sup>.

63. Au Ghana, Plan International a appris aux enfants à élaborer un budget équitable et à réaliser des enquêtes participatives pour évaluer la situation des enfants, en particulier des groupes vulnérables, au sein de leurs communautés. Les enfants ont analysé les plans budgétaires de district au regard des résultats des enquêtes, et ont négocié une hausse des crédits budgétaires avec les décideurs municipaux<sup>50</sup>.

64. Au Kenya, Plan International a bénéficié du soutien d'un parlementaire et d'un ministre pour mener un audit social dans le cadre duquel des enfants et des adultes ont évalué la transparence et l'efficacité d'un fonds gouvernemental décentralisé. Les mesures prises par le Gouvernement et les fonctionnaires pour garantir une plus grande transparence ont permis de créer un cadre favorable à la réalisation d'un audit et à l'analyse de ses résultats, qui ont mis en évidence un certain nombre d'incohérences et un manque de transparence dans certains types de dépenses<sup>51</sup>.

65. Dans le cadre de l'élaboration du budget national de 2015, les représentants des enfants venus de toutes les régions du Zimbabwe ont exposé leurs priorités à la Commission parlementaire chargée des finances, pour examen. Ils ont présenté un plan en 10 points lors d'une réunion consultative sur le budget qui a réuni la société civile, des représentants d'enfants, des parlementaires et des représentants du Ministère des finances. Dans ce plan, ils demandaient notamment à ce que des crédits supplémentaires soient alloués à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale, aux programmes d'alimentation scolaire, à la construction de réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement, à la construction de nouveaux équipements de loisirs, à l'instauration de conseils de jeunes et d'un parlement des jeunes et à la création d'une commission des droits de l'enfant.

## IX. Conclusions et recommandations

66. **Il est indispensable que, pour s'acquitter pleinement de toutes leurs obligations internationales, et notamment celle de mettre en œuvre tous les droits de l'enfant – civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels –, les États investissent dans des programmes de protection des droits de l'enfant de grande envergure, qui soient durables et équitables.**

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Somlal Subedi, *Child Friendly Local Governance* (UNICEF, 2010).

<sup>50</sup> Voir Stephanie Conrad et al., *Participatory Monitoring for Accountability: Principles for involving Children and Young People* (Plan International, 2014).

<sup>51</sup> Ibid.

67. Outre les efforts notables qu'ils consentent pour investir de manière efficace dans les droits de l'enfant, les États devraient:

a) Prendre des mesures concrètes, quelle que soit leur situation économique, pour mobiliser au niveau national et, si besoin, au niveau international, les ressources nécessaires à la réalisation des droits de l'enfant; ils devraient aussi évaluer quelles sont les sources de financement disponibles pour s'assurer que le financement se fait dans toutes les limites des ressources dont ils disposent;

b) Prendre les dispositions budgétaires voulues pour favoriser la mise en œuvre des droits de l'homme de toutes les personnes relevant de leur compétence, sans discrimination. Ils devraient veiller à ce que l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels soit garanti dans toutes les limites des ressources dont ils disposent, et à ce que l'intérêt supérieur des enfants et des générations futures soit une considération primordiale;

c) Accorder la priorité aux enfants dans toutes les décisions budgétaires; lorsque les ressources sont limitées, ils devraient faire primer les droits de l'enfant, et allouer des fonds spéciaux à la protection des groupes d'enfants et de familles les plus marginalisés et vulnérables;

d) Renforcer les systèmes de gestion des finances publiques et instaurer l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources, y compris au moyen de procédures d'audit, à la fois interne et externe. Parmi les mécanismes de contrôle financier et de responsabilité financière devraient figurer des mécanismes d'application et de respect des engagements; des voies de recours, des sanctions et des réparations devraient être prévues;

e) Garantir la transparence du budget en rendant publics en temps voulu les principaux documents budgétaires au cours du cycle budgétaire annuel. Pour permettre au grand public, et notamment aux enfants, de mieux comprendre le budget, le gouvernement devrait utiliser des termes qui soient adaptés aux enfants;

f) Distinguer clairement et de manière transparente les lignes budgétaires correspondant aux dépenses en faveur de l'enfance. Les informations devraient être ventilées de telle sorte que les enfants et les autres parties prenantes puissent identifier, consulter et suivre les postes budgétaires ayant trait à l'enfance;

g) Recueillir des données ventilées complètes sur les enfants à partir des services de l'état civil et d'autres sources pertinentes qui éclairent la planification et améliorent les systèmes de planification budgétaire et de comptabilité publique, en faisant en sorte que les informations sur les groupes vulnérables figurant dans les plans budgétaires et les dépenses inscrites au budget soient accessibles, identifiables et consultables;

h) Garantir la participation réelle et inclusive de tous les enfants – en particulier ceux issus de groupes vulnérables et marginalisés – compte dûment tenu du développement de leurs capacités, tout au long du cycle budgétaire, dans un esprit d'ouverture, de transparence, de collaboration et d'accessibilité;

i) Veiller à ce que le grand public, y compris les enfants, puissent participer aux processus budgétaires en faisant respecter le droit de participer à tous les stades du processus budgétaire. Des forums appropriés devraient être organisés pour favoriser le débat public. Les États devraient faire en sorte d'instaurer des mécanismes et des processus sûrs, respectueux des enfants et adaptés à chaque âge, au sein desquels les enfants pourraient exprimer leurs vues et formuler des recommandations;

---

j) Créer un environnement favorable en améliorant la protection juridique régissant la participation des enfants et les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique à tous les niveaux;

k) Réaliser préalablement et a posteriori des études d'impact, sur les droits de l'enfant, des politiques économiques, des budgets et des processus budgétaires afin d'évaluer les effets des décisions prises sur les droits de l'enfant. Les évaluations doivent être continues et exhaustives, et contribuer de façon utile à la planification budgétaire et à l'élaboration des budgets tout au long des cycles budgétaires;

l) Reconnaître que les structures économiques mondiales ont des effets sur la marge de manœuvre budgétaire des États, et que la communauté internationale doit donc veiller à ce que la gouvernance mondiale soit transparente et responsable. Il est également nécessaire de mettre en place des partenariats et une coopération au niveau mondial pour lutter contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale;

m) Reconnaître que la réalisation des droits de l'enfant est une responsabilité partagée des pays développés et des pays en développement. Dans ce contexte, les États doivent honorer l'engagement qu'ils ont pris d'allouer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement, et de veiller à ce que cela se fasse de manière transparente.

---