



Assemblée générale

Distr. générale
15 décembre 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente et unième 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**

Suivi de l'investissement dans les droits de l'enfant

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

Résumé

Le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 28/19, fait suite à un précédent rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme intitulé « Un meilleur investissement dans les droits de l'enfant » (A/HRC/28/33). Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire donne des exemples des bonnes pratiques des États relatives aux principaux aspects de l'investissement en faveur de l'enfance, à savoir la prise en considération des droits de l'enfant dans les budgets et les dépenses, la transparence, la participation et la responsabilisation. Il donne également de bons exemples de moyens de rendre visibles les ressources consacrées à l'enfance dans les budgets, de non-discrimination, d'action en faveur des enfants les plus vulnérables et les plus démunis et d'études d'impact sur les droits de l'enfant.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 28/19, dans laquelle le Conseil a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'établir un rapport de suivi sur les investissements dans les droits de l'enfant, en se fondant sur les bonnes pratiques et sur les enseignements tirés, en étroite collaboration avec les parties prenantes, notamment les États, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), d'autres organes, organismes, fonds et programmes 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 institutions nationales des droits de l'homme et les enfants eux-mêmes.

II. Aperçu général

2. Le présent document fait suite au rapport du Haut-Commissaire intitulé « Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant » (A/HRC/28/33), qui 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. Lors de la journée de réunion consacrée aux droits de l'enfant qu'il a tenue le 12 mars 2015, à sa vingt-huitième session, le Conseil des droits de l'homme a débattu de la question de l'investissement en faveur de l'enfance. Pendant la discussion, un grand nombre d'États ont demandé au HCDH des exemples de bonnes pratiques susceptibles de les aider à investir effectivement et efficacement en faveur de l'enfance.

3. Le présent rapport vise entre autres à donner de tels exemples et à montrer que les États peuvent, quel que soit leur niveau de développement économique, s'acquitter de l'obligation que leur fait la Convention relative aux droits de l'enfant d'effectuer des investissements adaptés en faveur des droits de l'enfant. L'augmentation du volume et de la qualité de cet investissement dépend en dernier ressort de la volonté et des capacités des décideurs qui élaborent et adoptent les budgets nationaux, régionaux et locaux et veillent à leur bonne exécution ainsi qu'à l'allocation efficace des ressources. Il s'agit notamment de mobiliser les ressources au niveau national, y compris grâce à une fiscalité progressive, à la coopération internationale, à l'octroi de budgets suffisants et équitables aux secteurs clefs et aux programmes importants pour l'enfance, à des systèmes efficaces de gestion des finances publiques et à la transparence des ressources. Il est également possible de mettre en place ou de renforcer des mécanismes obligeant les décideurs à s'acquitter de leurs obligations, notamment en faisant en sorte que les responsabilités soient effectivement engagées et en assurant la transparence, la non-discrimination et la participation de la population, y compris celle des enfants. Des exemples de bonnes pratiques ont été sélectionnés pour le présent rapport à titre d'illustration.

III. Générer des revenus en vue de la réalisation des droits de l'enfant

4. L'impôt est la source de financement la plus importante et la plus prévisible, quel que soit le niveau de développement du pays concerné. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les dirigeants politiques du monde entier ont déclaré que des ressources publiques intérieures supplémentaires appréciables, complétées au besoin par une aide internationale, seraient d'importance critique pour le développement durable et pour atteindre les objectifs de développement durable. C'est pourquoi ils se sont engagés à

améliorer l'administration fiscale, par des systèmes fiscaux modernisés et progressifs, par une politique fiscale mieux conçue et par une collecte plus efficace des impôts, et à s'attacher à améliorer l'équité, la transparence, l'efficacité et le rendement de leur fiscalité, notamment en élargissant l'assiette fiscale¹.

5. Une étude sur le rapport entre les recettes fiscales et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement a montré l'importance d'une fiscalité effective et efficace. Les auteurs de cette étude ont établi que, lorsque le ratio impôt/PIB était élevé et que les recettes fiscales permettaient de mieux respecter les engagements pris, moins d'enfants étaient sous-alimentés, le taux d'alphabétisation était plus élevé, le taux de mortalité infantile était moindre et moins de femmes mouraient en couches². Le slogan de l'administration fiscale kényane, « En payant vos impôts, vous libérez votre pays », exprime à merveille l'importance de la fiscalité³.

6. La mise en place d'une fiscalité efficace et équitable peut favoriser le dialogue entre l'État et les citoyens et contribuer à une meilleure application du principe de responsabilité. Dans le cas du Ghana, la mise en place d'une administration fiscale opérationnelle a également favorisé le développement d'institutions dans d'autres domaines du secteur public, tels que la santé et l'éducation⁴. L'État de Lagos, au Nigéria, a de son côté plus que décuplé ses recettes fiscales entre 2003 et 2007 en améliorant le recouvrement de l'impôt. Cette évolution a coïncidé avec un net essor des services sociaux et permis de changer l'attitude du public vis-à-vis de l'État et de la fiscalité⁵.

7. Le consentement des citoyens à l'impôt est étroitement lié à la diminution de la corruption et incite les dirigeants souhaitant augmenter les recettes de l'État à gouverner plus efficacement. Par exemple, au cours des dix dernières années, le Gouvernement rwandais a augmenté sa marge de manœuvre budgétaire pour accroître l'investissement en faveur de l'enfance en améliorant le recouvrement de l'impôt, mais aussi en luttant contre la corruption, réduisant ainsi sa dépendance vis-à-vis des taxes à la consommation, plus régressives. Ces mesures ont contribué à l'augmentation des dépenses publiques dans le domaine de la santé et de la protection sociale⁶.

8. Pour que l'ensemble des citoyens et des entreprises s'acquittent intégralement de leurs obligations, les États doivent s'efforcer d'instaurer la transparence fiscale, d'élargir l'assiette de l'impôt, d'éliminer les niches fiscales et de promouvoir la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Les politiques fiscales doivent aller de pair avec la capacité de l'administration et des institutions à percevoir l'impôt équitablement et efficacement. Les États doivent également comprendre que la fiscalité, en rendant le recouvrement de l'impôt plus équitable, permet de façon notable de lutter contre la discrimination systémique et d'y remédier. Aussi convient-il de rendre l'impôt progressif et d'éviter tout impôt à effet régressif. Les pouvoirs publics doivent également faire en sorte que les taxes sur les produits et les services n'augmentent pas le prix des produits de base, notamment ceux des denrées alimentaires et des médicaments, ce qui contrarierait la réalisation des droits des enfants.

¹ Résolution 69/313 de l'Assemblée générale, annexe, par. 22.

² Atiya Waris et Matti Kohonen, « Building taxation to achieve the Millennium Development Goals in Africa », document présenté à l'occasion d'un atelier sur la dette, les impôts et les droits de l'homme, organisé à l'Université d'Essex au mois de juillet 2011.

³ McNair *et al.*, *Tackling Tax and Saving Lives* (Londres, Save the Children, 2014), p. 4 à 6.

⁴ Ibid., p. 6.

⁵ Cristina Bodea et Adrienne LeBas, « The origins of social contracts: attitudes toward taxation in urban Nigeria », document de travail du Centre for the Study of African Economies, janvier 2013.

⁶ Renseignements communiqués par Save the Children.

IV. Prise en considération des droits de l'enfant dans les budgets et les dépenses

9. Le budget est le reflet de la politique du gouvernement et l'expression la plus précise qui soit de ses priorités, de ses résultats, de ses décisions et de ses intentions. Pour cette raison, pour estimer les effets d'un budget sur la réalisation des droits de l'enfant, il faut l'évaluer dans son ensemble. L'analyse du budget permet à la fois de contrôler l'action des pouvoirs publics et de leur demander des comptes.

A. Visibilité des ressources affectées à l'enfance dans les budgets

10. Lorsqu'ils adoptent un budget, les États doivent faire en sorte que la réalisation des droits de l'enfant soit une considération de premier ordre et que les enfants soient prioritaires en matière d'allocation de ressources et de dépenses. Un budget détaillé permet aux différentes parties prenantes – y compris aux enfants – de connaître les montants alloués aux lignes budgétaires qui ont une incidence directe sur les enfants. De nombreux gouvernements et acteurs de la société civile considèrent que les nomenclatures budgétaires fondées sur les résultats et les programmes sont les moyens les plus efficaces pour mettre en relief les postes budgétaires consacrés à l'enfance. Elles permettent en effet d'établir et de présenter les budgets en fonction des résultats escomptés et des programmes projetés.

11. En Inde, en Afrique du Sud et en Zambie, où les nomenclatures budgétaires sont fondées sur les résultats et les programmes, il est plus facile de repérer les crédits budgétaires et les dépenses en faveur de l'enfance. Par exemple, les prévisions budgétaires de la Zambie pour l'année 2014 faisaient apparaître à la fois les résultats escomptés et les programmes à exécuter dans le cadre de chaque domaine d'intervention; le programme « 5021 », à la rubrique « Équité », comprenait des programmes intitulés « orphelins et enfants vulnérables », « santé et alimentation à l'école » et « atténuation des effets du VIH/sida ».

12. Dans les cas où les bases de la budgétisation et la nomenclature budgétaire permettent de distinguer les crédits spécifiquement consacrés à l'enfance, certaines administrations récapitulent dans un document distinct les crédits profitant directement ou indirectement aux enfants. Par exemple, en Inde, la Fiche n° 22 reprend les lignes budgétaires correspondant à des programmes principalement consacrés à la protection de l'enfance⁷. En juin 2015, le Gouvernement bangladais a annoncé la création d'un « budget de l'enfance », qui sera expérimenté dans certains ministères chargés des questions sociales pendant l'exercice 2015-2016.

B. Évaluation et analyse des coûts

13. Il est essentiel de procéder à un chiffrage budgétaire complet et fondé sur les droits des coûts des programmes axés sur l'enfance – en particulier pour des actions complexes telles que la protection de l'enfance – pour faire en sorte que les politiques se traduisent en budgets et que la planification budgétaire repose sur des estimations réalistes. Par exemple, l'UNICEF a procédé en 2009 à une évaluation du coût économique de la maltraitance des enfants à Vanuatu. Le coût annuel estimé de cette maltraitance est compris entre 0,5 et 0,75 % du PIB du pays, et ses répercussions financières pour le reste de la vie à 6,8 % du PIB annuel. L'UNICEF a également

⁷ Gouvernement indien, Ministère des finances, Crédits budgétaires alloués aux programmes de protection de l'enfance, vol. I du Budget 2015-2016 (disponible à l'adresse suivante : <http://indiabudget.nic.in/ub2015-16/eb/stat22.pdf>).

comparé le coût de la maltraitance des enfants aux économies réalisées grâce à l'investissement public dans la réforme de la législation et le renforcement des services de protection de l'enfance. Les conclusions de l'étude ont été utilisées pour justifier le renforcement des systèmes de protection de l'enfance⁸.

14. Une autre étude a montré, en 2010, qu'aux États-Unis d'Amérique, on pourrait économiser 13 milliards de dollars par an et sauver plus de 900 vies si 90 % des familles respectaient la recommandation médicale préconisant de nourrir les nourrissons exclusivement au sein pendant une durée de six mois⁹. L'intérêt économique de l'allaitement maternel a été rappelé dans un rapport de l'UNICEF montrant qu'on pourrait économiser plus de 17 millions de livres sterling par an en évitant le coût du traitement d'affections aiguës du nourrisson si seulement 45 % des femmes nourrissaient exclusivement leur enfant au sein pendant quatre mois et si 75 % des bébés étaient allaités à la sortie de la maternité¹⁰. Dans ce contexte, le Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile a mis au point un outil de planification financière, l'Initiative mondiale de l'évaluation des coûts liés à l'allaitement, afin d'aider les pays à mettre au point des plans d'action nationaux assortis de budgets pour la mise en œuvre de politiques et de programmes relatifs à l'allaitement maternel dans le cadre de la Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant lancée en 2002 par l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS).

15. L'importance de l'analyse des coûts a également pu être observée en Roumanie, où l'organisation non gouvernementale Hope and Homes for Children a mené une étude sur les incidences financières de la réforme du système de protection de l'enfance. Il a en particulier été démontré que cette réforme était susceptible de supprimer les coûts occasionnés par le placement en institution, et encore plus rapidement si le transfert des enfants placés en institution vers des familles d'accueil ou des foyers de type familial s'accompagnait de mesures de prévention visant à éviter dès le départ que des enfants ne soient retirés à leur famille. Une organisation non gouvernementale estime que cette étude a servi à promouvoir et à obtenir une réforme systématique des services de protection de l'enfance dans plus de 20 administrations régionales de Roumanie¹¹.

C. Investissement en faveur de l'enfance au niveau infranational

16. S'il est essentiel que les droits de l'enfant soient pris en compte dans la politique budgétaire nationale, c'est souvent à l'échelon infranational que sont effectuées les dépenses en faveur de l'enfance et que sont fournis les services. C'est pourquoi les États doivent faire en sorte que les municipalités disposent de ressources suffisantes pour investir en faveur de l'enfance et, en particulier, leur verser les fonds nécessaires en temps voulu, en répartissant les recettes de façon équitable et prévisible dans l'ensemble du pays. Un effort particulier doit être fait en faveur des régions et des municipalités les plus vulnérables, pour lesquelles il peut être nécessaire d'engager des dépenses supplémentaires. Le Danemark, où l'État et les municipalités ont mis en place un système de remboursement, offre un bon exemple de politique budgétaire fondée sur les droits de l'enfant au niveau infranational. Ce système permet aux municipalités d'obtenir le remboursement par l'État des dépenses d'aide sociale supérieures à un certain seuil¹².

⁸ Jo Pollett et Steve Gurr, *Lifting the Financial Burden of Child Abuse : A Vanuatu case study* (UNICEF Pacifique, 2010).

⁹ Melissa Bartick et Arnold Reinhold, « The burden of suboptimal breastfeeding in the United States : a pediatric cost analysis », *Pediatrics*, vol. 125, n° 5 (2010), p. 1048.

¹⁰ Mary J. Renfrew *et al.*, *Preventing disease and saving resources: the potential contribution of increasing breastfeeding rates in the UK* (UNICEF UK, Londres, 2012).

¹¹ Renseignements communiqués par Eurochild.

¹² Renseignements communiqués par le Danemark.

17. La constitution de réseaux, l'apprentissage par les pairs et le partage des données d'expérience entre les différentes municipalités sont de nature à renforcer la détermination et la capacité des élus et du personnel des conseils municipaux à investir en faveur de l'enfance, comme dans le cas du Central American Learning Circle on Child Rights and Local Development. Avec la contribution des enfants, l'assistance mutualiste du Learning Circle et l'appui de l'organisation non gouvernementale Save the Children, la ville hondurienne de Yamaranguila a porté la part de son budget global consacrée à l'enfance à 23 % pour la période 2010-2013, contre 14 % pour la période 2006-2009. La participation des enfants à la vie municipale a également renforcé leur aptitude à peser sur la mise en œuvre du plan municipal de développement, où l'investissement en faveur de l'enfance est prioritaire¹³.

D. Non-discrimination et action en faveur des enfants les plus vulnérables et les plus démunis

18. Il incombe aux États d'analyser et de prendre en compte la diversité des enfants et leurs différentes vulnérabilités sur l'ensemble de leur territoire, de faire en sorte que leurs politiques et leurs programmes tiennent compte des droits de tous les enfants, en donnant la priorité aux plus vulnérables et aux plus défavorisés d'entre eux. Des études montrent que les investissements en faveur de l'enfance sont plus utiles et plus rentables lorsqu'ils visent les enfants vulnérables¹⁴.

19. Les États doivent également tenir compte de l'évolution des besoins des enfants en fonction de leur âge, ainsi que des situations et des vulnérabilités particulières des différents groupes d'enfants. Au Pérou, par exemple, l'analyse des affectations budgétaires visant à promouvoir les droits de l'enfant intègre la notion de cycle de vie. L'objectif est de quantifier les investissements publics pour les trois principales étapes du développement de l'enfant que sont la petite enfance (de 0 à 5 ans), l'enfance (de 6 à 12 ans) et l'adolescence (de 13 à 17 ans), le but étant de soutenir des politiques publiques plus ciblées pour que les droits de l'enfant soient mieux respectés, à tous les âges¹⁵.

20. Les États doivent comprendre qu'il est essentiel d'investir dans une protection sociale tenant compte des besoins des enfants (assistance sociale, assurance sociale, services sociaux et mesures d'équité sociale) pour lutter contre l'inégalité et la pauvreté touchant les enfants. Cela contribue à les extraire de la pauvreté chronique tout en améliorant leurs chances de survie et leur protection, ainsi que leurs possibilités de participation et de développement¹⁶. On citera à titre d'exemple le cas du Malawi, qui a lancé en 2006 un programme expérimental d'allocations en espèces, sans condition, aux familles les plus pauvres et ayant les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi. Ce programme a permis de diversifier l'alimentation des familles, fait augmenter la demande en matière d'éducation et de soins de santé et fait chuter de 23 % les maladies chez les enfants participants. Dans le domaine de l'éducation, il a entraîné une hausse de 5 % de la scolarisation, permis d'augmenter la somme dépensée pour chaque enfant, fait baisser l'absentéisme d'une journée et entraîné une

¹³ *Experiences from Investment in Children in Latin America and the Caribbean Supported by Save the Children* (Save the Children, Managua, 2013).

¹⁴ 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 Social and Economic Policy Working Paper, juin 2012.

¹⁵ UNICEF, *Inversión pública en la infancia en América Latina y el Caribe: Sistematización de experiencias destacadas* (Panama, 2014).

¹⁶ African Child Policy Forum, *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant 2013 : Vers une plus grande redevabilité envers l'enfant africain* (Addis-Abeba, 2013), p. 66.

diminution de 10 % du travail en dehors du foyer familial dans les secteurs d'intervention par rapport aux enfants des groupes témoins¹⁷.

21. Des programmes de protection sociale tenant compte des besoins des enfants ont en outre été lancés au Bangladesh, en Inde et au Népal, pour inciter et aider les pouvoirs publics à réduire la vulnérabilité et la pauvreté des enfants en faisant en sorte que les mesures de protection sociale suscitent un véritable investissement en faveur des enfants¹⁸. Le cadre décennal de protection sociale du Népal a ainsi été modifié pour que la prise en compte des besoins des enfants devienne un principe de fonctionnement, et les autorités locales ont dans ce domaine accru leur effort en faveur des enfants orphelins.

E. Études de l'impact des décisions budgétaires sur les droits de l'enfant

22. L'État est plus à même d'avoir un budget favorable aux enfants lorsqu'il prévoit des mesures garantissant leur intérêt supérieur dans le cycle budgétaire ordinaire et dans d'autres dispositifs budgétaires. L'étude systématique de l'impact sur les droits de l'enfant peut contribuer à concrétiser ce principe dans la mesure où elle permet de déterminer les effets des politiques économiques et sociales, de la mobilisation des ressources, des budgets, des dépenses et des autres processus budgétaires sur les enfants et sur la réalisation de leurs droits. Le Comité des droits de l'enfant recommande aux États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant de s'appuyer sur les études d'impact pour déterminer de quelle façon les investissements sont susceptibles, dans chaque secteur, de servir l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹.

23. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Commissariat à l'enfance a publié un rapport sur les conséquences des décisions budgétaires sur les droits de l'enfant, dans lequel il étudie l'impact des changements relatifs à l'impôt, au crédit d'impôt et aux prestations sociales ainsi qu'aux dépenses consacrées aux services publics, mis en œuvre ou prévus entre mai 2010 et avril 2015. Cette évaluation visait à déterminer l'incidence prévisible des décisions budgétaires sur la réalisation des droits de l'enfant au Royaume-Uni et d'évaluer jusqu'à quel point l'État satisfaisait à l'obligation de faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale lorsqu'il prenait des décisions concernant les enfants, notamment dans le domaine budgétaire²⁰.

F. Collecte de données complètes, ventilées et à jour

24. Pour réussir la mise en œuvre d'une politique budgétaire fondée sur les droits de l'enfant, les États doivent veiller à la collecte de données à jour, complètes et ventilées, notamment sur les enfants les plus vulnérables et les plus défavorisés, pour éclairer la planification, la répartition et l'utilisation des ressources. L'Argentine, par exemple, a mis en place en 2000 le Conseil national des politiques sociales, qui est chargé de gérer efficacement les ressources déployées par l'État dans ce domaine, l'accent étant mis sur la politique de l'enfance. En 2001, le Conseil a à son tour créé le SIEMPRO (Système d'information, d'évaluation et de contrôle pour les programmes

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Save the Children Finlande, « Putting Child Sensitive Social Protection into Practice », documents d'analyse portant sur le Bangladesh, l'Inde et le Népal.

¹⁹ Voir CRC/C/44/3, annexe II. Voir également « Integrating a Child Focus into Poverty and Social Impact Analysis », note d'orientation de l'UNICEF (2011) disponible à l'adresse suivante : www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note

²⁰ Renseignements communiqués par la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme.

sociaux) pour concevoir et mettre en œuvre des outils aptes à produire des informations permettant de déterminer et de suivre la situation socioéconomique de la population (notamment des enfants et des adolescents) et d'élaborer des mesures à partir de données factuelles. Ce dispositif permet de collecter des informations sur les programmes sociaux en cours, de vérifier le degré de réalisation des objectifs et d'évaluer dans quelle mesure les résultats obtenus correspondent aux effets escomptés.

V. Obligation de rendre des comptes

25. Il ne suffit pas de mesurer le volume des ressources allouées à l'enfance. Les États doivent aussi mettre au point des méthodes permettant d'évaluer dans quelle mesure les fonds investis ont été dépensés comme prévu et s'ils ont permis de garantir les droits des enfants et d'améliorer leur qualité de vie. Dans la communication qu'il a adressée au HCDH pour le rapport précédent (A/HRC/28/33), le Gouvernement thaïlandais expliquait que la question la plus délicate, en matière budgétaire, n'était pas le montant alloué, mais plutôt la façon dont les sommes étaient dépensées. L'Estonie a de son côté indiqué, dans sa communication, que le plus difficile, dans l'allocation de ressources en faveur de l'enfance, était de dépenser à bon escient et sans gaspillage, que ce soit au niveau local ou au niveau national.

A. Mécanismes formels de responsabilisation

26. Les mécanismes de contrôle financier internes et externes contribuent de manière essentielle à garantir que les fonds publics sont dépensés comme prévu et à demander des comptes aux acteurs. Les États devraient renforcer le rôle du parlement, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme et des médiateurs pour l'enfance, pour tenir les gouvernements comptables de leur investissement en faveur de l'enfance. En particulier, l'examen minutieux de l'utilisation des fonds publics auquel se livrent les institutions de contrôle des finances joue un rôle essentiel aux différents stades du cycle budgétaire. Les organisations de la société civile peuvent considérablement aider ces institutions à être efficaces. Aux Philippines, par exemple, la Commission de vérification des comptes a mis en place un programme sur la participation des citoyens à l'audit participatif dans le cadre duquel, en partenariat avec les organisations de la société civile, elle forme des équipes d'audit et procède à l'audit d'optimisation des ressources de certains projets publics²¹.

27. Les parlements peuvent également jouer un rôle important dans le contrôle de l'utilisation des fonds publics. Pour s'acquitter de cette mission, ils doivent avoir suffisamment de temps pour examiner les propositions budgétaires, bien comprendre le cycle budgétaire, et connaître la problématique des droits de l'enfant et s'en soucier. En Afrique du Sud, par exemple, l'Institut d'études de sécurité a publié le « Guide du budget à l'usage des parlementaires » afin d'aider le pouvoir législatif à comprendre le processus budgétaire. Certaines législatures ont mis en place des comités spécialement chargés d'assurer une coordination sur les questions relatives aux droits de l'enfant : au Soudan du Sud, par exemple, les budgets consacrés à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et à la protection des enfants ont en grande partie augmenté sous l'influence d'un groupe de pression parlementaire en faveur de l'enfance et grâce à la formation apportée aux parlementaires par une organisation non gouvernementale²².

²¹ International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015, p. 45.

²² Save the Children, « Investment in Children – Investment in Everyone », Child Rights Governance Global Initiative, 2014, p. 11 et 12.

28. Au niveau infranational, les autorités doivent tout autant rendre compte de leurs dépenses. Le Mexique fournit un exemple de bonnes pratiques en la matière : les pouvoirs publics y publient un bulletin d'information trimestriel consacré aux droits de l'enfant dans le budget, qui analyse les dépenses ventilées par droit, par secteur et par ministère, et selon les différents niveaux de l'État²³. Comme, au Mexique, plus de 50 % des ressources consacrées aux enfants sont allouées au niveau infranational, les autorités locales peuvent tirer parti des bonnes pratiques fédérales et prendre la mesure de l'importance de l'investissement en faveur de l'enfance et de l'établissement de budgets utiles et efficaces, grâce à l'appui et au travail de sensibilisation de partenaires tels que l'UNICEF. Ainsi, en 2013, des informations se rapportant spécifiquement aux enfants ont été prises en compte pour l'établissement des budgets des États du Chiapas et du Yucatan. Afin de faciliter le contrôle constant des fonds aux niveaux fédéral et infranational, l'UNICEF a créé un site Web contenant des informations visant à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes²⁴.

B. Responsabilité sociale axée sur l'enfant

29. Les mécanismes de responsabilisation sociale peuvent, tout comme le dispositif institutionnel de contrôle du principe de responsabilité, être utilisés par les enfants et les adultes pour demander des comptes aux prestataires de services et aux agents de l'État sur leur action en faveur des enfants, notamment en matière de dépenses publiques et de services. La responsabilité sociale, qui passe par une coopération directe entre les détenteurs d'obligations et les titulaires de droits, peut être un puissant instrument de renforcement de la planification, de la budgétisation, de l'exécution et du suivi et du contrôle, à tous les niveaux. Ainsi, au Cambodge, le Gouvernement a créé un cadre de responsabilisation des autorités locales en adoptant le Plan stratégique de responsabilité sociale pour le développement démocratique infranational. Le principe de cette stratégie est que chaque conseil local doit rendre des comptes en premier lieu et directement à la population locale, par souci de transparence et pour promouvoir la participation de la population aux décisions concernant l'allocation, l'utilisation et la gestion des ressources et la prestation de services publics.

30. La société civile joue un rôle primordial en matière de responsabilité sociale, par exemple en assurant le suivi des dépenses publiques et l'audit social. Une organisation non gouvernementale a informé le HCDH que, dans le district des Lufwanyama, en Zambie, elle avait aidé les personnes s'occupant d'enfants à utiliser les fiches d'évaluation des usagers (« community score cards ») pour évaluer la qualité des services de santé. Une audition publique a ensuite été organisée dans ce cadre pour permettre à la population et aux prestataires de services de santé de discuter des résultats de l'évaluation et de se mettre d'accord sur la façon d'améliorer les services en question au niveau du district²⁵. Dans une communication faite au HCDH, Plan International a déclaré avoir également expérimenté l'utilisation des fiches d'évaluation en Ouganda et en Inde dans le cadre de son programme « Parce que je suis une fille », afin d'aider les filles et les jeunes femmes victimes de marginalisation et d'exclusion à évaluer la disponibilité et la qualité des services municipaux permettant aux enfants, et plus particulièrement aux adolescentes, de circuler en toute liberté et en toute sécurité dans la ville et de négocier des améliorations avec les autorités municipales. Dans ces deux pays, les services ont pu être améliorés sur la base de l'évaluation effectuée et à l'issue d'une réunion (animée par des adolescentes) entre représentants de la population et prestataires de services. L'examen des

²³ UNICEF, *Inversión pública en la infancia* (voir note de bas de page n° 15).

²⁴ Ibid.

²⁵ Renseignements communiqués par Save the Children.

investissements effectués dans les domaines de la sécurité et de la protection des adolescentes a également aidé les autorités municipales à redéployer les crédits budgétaires en fonction des priorités énoncées par les filles marginalisées.

31. Pour faciliter la participation des enfants et des adolescents aux programmes d'application du principe de responsabilité, les États doivent acquérir les compétences nécessaires à la compréhension et à l'analyse des processus budgétaires. Au Kenya, Plan International contribue au renforcement des capacités des jeunes citoyens en leur délivrant des formations sur les procédures relatives à l'élaboration des budgets et aux prestations de services. Cette initiative, qui s'appuie sur les technologies de l'information et de la communication et sur les médias, dont le rôle est essentiel pour la participation des jeunes, permet aux autorités locales et aux acteurs non étatiques de faire en sorte que les décisions soient prises de façon transparente et participative au niveau des comtés. Les jeunes apprennent à utiliser les outils de responsabilisation sociale pour négocier efficacement les priorités avec les prestataires de services. Dans le même temps, les autorités des comtés renforcent leurs capacités en matière d'analyse budgétaire, de budgétisation tenant compte des questions de genre et de programmation en faveur des droits des jeunes et des enfants, et leur aptitude à débattre avec les citoyens des incidences des allocations budgétaires sur les différents secteurs.

C. Engagements internationaux et régionaux et mécanismes de responsabilisation

32. Les engagements politiques internationaux et les obligations relatives aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant peuvent aider à faire respecter l'obligation de rendre des comptes pour ce qui est de l'investissement dans les droits de l'enfant. À Sri Lanka, par exemple, les autorités se sont appuyées sur la résolution 28/19 du Conseil des droits de l'homme pour mener des consultations sur cette question avec un large éventail de parties prenantes, notamment les pouvoirs publics eux-mêmes et les représentants de la société civile. Cela a permis aux pouvoirs publics et à la société civile de mieux comprendre l'importance que revêt l'investissement en faveur des enfants. En juin 2015, le Gouvernement a adopté un programme national pour les droits de l'enfant, dans le cadre duquel il s'est clairement engagé à accroître les investissements en faveur de l'enfance.

33. L'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme est un outil important qui peut aider les États à investir dans la réalisation des droits de l'enfant. Lors de la douzième session du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, le Gouvernement de la République de Corée s'est engagé à donner la priorité aux enfants en matière d'allocations budgétaires. Les discussions tenues lors de cette session ont en outre abouti à la formation d'un groupe intergouvernemental sur les droits de l'enfant. De même, lors de l'examen de la Zambie à la quatorzième session, le Gouvernement zambien a accepté les recommandations concernant l'allocation de ressources budgétaires à la santé maternelle et infantile et l'investissement dans l'éducation en milieu rural. Les recommandations relatives au budget de la santé ont, de fait, contribué à renforcer les activités de sensibilisation à l'échelle nationale, ce qui a conduit à une augmentation du budget national consacré à la santé, qui est passé de 9,3 % en 2012 à 11,3 % en 2013²⁶.

34. Dans le cas du Bangladesh, l'Examen périodique universel a favorisé les activités de plaidoyer en faveur de la loi relative aux droits de l'enfant, qui a été

²⁶ Save the Children, « Investment in Children – Investment in Everyone » (voir note de bas de page n° 22), p. 20 et 21.

adoptée par le Parlement le 16 juin 2013, deux mois après l'examen du Bangladesh par le Groupe de travail, à la seizième session²⁷. Au Pakistan, les recommandations relatives à la mobilisation issues de l'Examen périodique universel ont contribué à l'accélération des grandes réformes juridiques et politiques qui étaient en suspens depuis des années. En novembre 2012, un mois après l'examen du pays à la quatorzième session du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, l'Assemblée nationale a adopté la loi sur le droit à une éducation gratuite et obligatoire, qui garantit la gratuité de l'enseignement pour tous les enfants de 5 à 16 ans. Le Gouvernement a proclamé l'année 2013 « Année des droits de l'enfant », offrant ainsi davantage de possibilités à la société civile pour inciter les autorités à honorer leurs engagements à l'égard des enfants.

VI. Transparence

35. L'obligation de rendre des comptes ne peut être effectivement mise en œuvre que si la population – y compris les enfants – et la société civile ont accès à des informations à jour concernant les politiques publiques et le budget, leur permettant de participer aux mécanismes budgétaires en toute connaissance de cause. Cela dit, l'Open Budget Survey 2015 montre que, dans les 102 pays étudiés, un tiers des documents budgétaires qui devraient être mis à la disposition du public n'ont pas été produits, ont été exclusivement destinés à un usage interne ou ont été publiés trop tard pour être utiles. Il est particulièrement préoccupant de noter que les autorités de 16 pays n'ont même pas publié un document de base décrivant les politiques budgétaires proposées²⁸.

36. Les États devraient mettre à la disposition du public en temps utile les documents nationaux et infranationaux relatifs aux budgets et aux dépenses pendant leur cycle budgétaire annuel. Au niveau national, ces documents sont le rapport préalable au budget, le projet de budget exécutif, la loi de finances adoptée, les rapports en cours d'année, l'examen semestriel, le rapport de fin d'année et l'audit de l'institution supérieure de contrôle. Au Bangladesh, par exemple, les autorités locales publient les « chartes des citoyens », qui contiennent des informations sur les fonds alloués dans le cadre des budgets locaux aux programmes destinés aux enfants et au développement social. Les chartes sont actualisées tous les trimestres pour rendre compte des dépenses effectives.

37. En Ouganda, les mesures de transparence ont entraîné une augmentation importante des allocations budgétaires et une nette amélioration de la qualité des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation. Au milieu des années 1990, une enquête de suivi des dépenses publiques a été menée par les autorités et la Banque mondiale afin de recueillir des informations auprès des prestataires de services d'éducation sur le terrain, l'objectif étant de déterminer dans quelle mesure les budgets alloués avaient effectivement servi aux fins auxquelles ils étaient destinés. La collecte de données quantitatives et la publication de documents sur les crédits alloués aux écoles ont permis aux parents et aux enfants de surveiller les flux réels de ces ressources. En moins de dix ans, l'utilisation de subventions publiques par les établissements scolaires est passée de 20 % à plus de 80 %, ce qui signifie également que la corruption a diminué. La transparence systématique est assurée par la publication des budgets des écoles dans les journaux, ce qui permet aux parents et aux

²⁷ Ibid., p. 21.

²⁸ International Budget Partnership, Open Budget Survey (voir note de bas de page n° 21), p. 2.

groupes communautaires de demander aux responsables politiques et aux agents de l'État des comptes sur la façon dont les ressources allouées sont dépensées²⁹.

38. Les États doivent veiller à ce que les informations budgétaires soient présentées sous une forme simple et claire afin d'en faciliter la compréhension par le public. Plusieurs États ont élaboré des moyens novateurs de fournir des informations et d'associer les enfants et les jeunes aux mécanismes budgétaires. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a été informé qu'au Japon, le Ministère des finances a créé un site Web proposant aux enfants des jeux et des vidéos leur permettant de mieux connaître et de comprendre le système fiscal et budgétaire, tandis qu'au Honduras, les autorités tiennent dans un journal national une chronique populaire qui présente et explique les rubriques du budget.

39. Afin de garantir la participation des enfants aux mécanismes budgétaires, les États devraient élaborer des supports d'information adaptés à leur âge sur le budget et les processus budgétaires dans les différentes langues parlées (y compris celles utilisées par les communautés autochtones ou minoritaires), en vue de leur distribution dans les écoles et les collectivités. Ces informations devraient être diffusées non seulement sur support papier, mais également sur Internet et sur les réseaux sociaux. À cet égard, on citera l'exemple du pays de Galles, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, où les autorités locales ont élaboré des projets avec les jeunes pour améliorer les connaissances en matière financière, tant au sein des collectivités que dans les écoles. En 2012, elles ont publié une pochette d'information et une brochure pour aider les enfants et les jeunes à comprendre ce qu'est un projet de budget. Le HCDH a été informé que, de même, les autorités géorgiennes avaient introduit en 2011 le module « Économie et État » dans les programmes scolaires nationaux, en tant que matière à option. Le module, qui initie les élèves à la budgétisation et aux questions liées à la politique fiscale et monétaire, est enseigné dans les classes 11 et 12.

VII. Participation

40. La Convention relative aux droits de l'enfant garantit aux enfants le droit de participer aux affaires publiques, y compris aux mécanismes budgétaires et fiscaux. Outre qu'il s'agit d'une obligation juridique, la participation des enfants peut aider les gouvernements à mettre en place des actions plus pertinentes s'agissant des enfants et à affecter les ressources de façon plus judicieuse. La participation des enfants aux affaires publiques est aussi un moyen de garantir la réalisation effective de leurs droits et libertés et de renforcer leur engagement citoyen, qui leur permet de comprendre et d'influencer les processus démocratiques.

41. En 2014, 2 700 enfants de 71 pays ont participé à des consultations visant à recueillir leurs vues concernant les investissements que devraient faire les gouvernements pour promouvoir leurs droits et la manière dont les enfants devaient être associés aux processus budgétaires de l'État. Il ressort du rapport établi à l'issue de ces consultations que les enfants souhaitent participer à la prise des décisions concernant les dépenses publiques et les processus budgétaires, et qu'ils sont convaincus que leurs idées aideront les États à prendre de meilleures décisions³⁰. Ainsi que l'a indiqué un des enfants participant à la consultation, « Les gouvernements ne peuvent pas investir dans les enfants s'ils ne leur demandent pas dans quel domaine investir ! Nous avons les réponses; ils devraient nous poser la question. »³¹. Toutefois,

²⁹ Voir Ritva Reinnikka et Jacob Svensson, « Fighting corruption to improve schooling : Evidence from a newspaper campaign in Uganda », 2005.

³⁰ Laura Lundy *et al.*, « Towards Better Investment in the Rights of the Child : The Views of Children », Centre for Children's Rights, 2015.

³¹ Ibid.

les enfants comptent sur le soutien d'adultes respectueux pour les aider à comprendre les mécanismes des dépenses publiques et à exprimer leurs vues, afin de permettre leur pleine participation. En outre, il est indispensable que les États veillent à ce que les opinions des enfants soient non seulement entendues, mais également prises en compte dans les processus de prise de décisions.

42. Actuellement, la plupart des pays n'offrent que peu d'occasions au public de participer aux processus budgétaires³². Les enfants sont les plus pénalisés à cet égard, à cause notamment du manque de volonté politique et d'une vision paternaliste de la place des enfants dans la société³³.

43. Il existe de nombreux mécanismes par lesquels les États peuvent assurer la participation des enfants et des jeunes aux processus budgétaires. D'après les renseignements reçus par le HCDH, l'un des plus populaires est le parlement d'enfants, qui permet aux enfants d'exprimer leurs opinions et de développer leurs compétences en matière de participation à la vie politique et de gouvernance. En Inde, par exemple, ces parlements permettent aux enfants de réclamer plus de ressources pour la réalisation des droits de l'enfant. Les enfants s'organisent en parlements de quartier, qui sont ensuite fédérés à différents niveaux de gouvernement³⁴.

44. Les parlements d'enfants et, de fait, tous les mécanismes de participation ne sont valides et efficaces que s'ils sont représentatifs et inclusifs, s'ils rendent compte aux enfants qu'ils représentent et si leurs opinions sont prises au sérieux. Au Sénégal, par exemple, le Parlement des enfants est habilité à émettre « un avis consultatif » à l'intention du Gouvernement sur les problèmes relatifs aux enfants. Les agents publics et autres décideurs travaillant avec les enfants doivent en retour fournir en temps utile des informations adaptées sur la façon dont les recommandations ont été prises en compte. Au Zimbabwe, le Parlement des enfants a toujours veillé à ce que les enfants expriment leurs opinions et soient directement entendus par les parlementaires adultes. En 2009, par exemple, il a réussi à obtenir des garanties du Vice-Président concernant la volonté du Gouvernement de réaliser le droit de l'enfant à l'éducation, malgré les contraintes budgétaires³⁵.

45. Pour appuyer la participation des enfants et concrétiser ce principe aux différents niveaux de gouvernement, certains pays ont nommé des coordonnateurs ou des unités chargés des questions relatives aux enfants aux niveaux municipal et national, comme c'est le cas dans un certain nombre de municipalités du Nicaragua³⁶. De même, à Sri Lanka, le Programme national pour les droits de l'enfant (voir par. 32 *supra*) prévoit la nomination de coordonnateurs pour la mise en œuvre des droits de l'enfant au sein des Ministères de l'éducation, de la santé, de la justice, des relations de travail et des services sociaux.

46. Même si, comme il a été indiqué plus haut, la coordination et la fourniture de nombreux services essentiels pour les enfants sont assurées au niveau infranational, les États doivent veiller à la participation des enfants et des jeunes à la prise de décisions à tous les niveaux de gouvernement. Le projet « villes amies des enfants » en Espagne, qui vise à promouvoir les droits de l'enfant en créant un milieu urbain adapté et accessible aux enfants, constitue une bonne pratique dans ce domaine. Le

³² International Budget Partnership, Open Budget Survey (voir note de bas de page n° 21).

³³ Save the Children, *Contributions to Improve Investment in Children and Adolescents and Children's Participation in the Municipalities of Central America*, Managua, 2011, p. 20.

³⁴ Renseignements communiqués par l'International Presentation Association of the Sisters of the Presentation of the Blessed Virgin Mary.

³⁵ African Child Policy Forum, *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant* (voir note de bas de page n° 16), p. 26.

³⁶ Save the Children, *Les investissements municipaux dans les enfants au Nicaragua pour la période 2005-2014*, Managua, août 2015.

label « villes amies des enfants » est ainsi attribué aux villes et régions qui répondent à certains critères (participation des enfants, présentation d'informations, budget suffisant, suivi et évaluation, coordination interne et externe, sensibilisation et participation des citoyens et de la société civile). En Croatie, l'association « Nos enfants » dirige le conseil municipal des enfants de la ville d'Opatija, qui vise à aider les enfants à faire entendre leurs souhaits et besoins aux adultes et aux décideurs. Le conseil a ses propres statuts et est composé d'enfants élus à l'occasion d'élections qui se tiennent tous les deux ans. Les enfants des deux sexes, les enfants handicapés et les enfants de diverses origines ethniques y sont représentés. Le conseil travaille main dans la main avec le Forum des enfants, instance qui permet aux enfants de s'informer sur leurs droits, d'examiner les questions relatives à l'enfance pendant leur temps libre et d'élaborer des conclusions qu'ils soumettent au Parlement national et aux autorités locales³⁷.

47. Dans les renseignements qu'elle a communiqués au HCDH, l'organisation Plan International explique comment les initiatives de budget participatif et d'autres dispositifs de participation citoyenne, mis en place par les pouvoirs publics ou les acteurs de la société civile, peuvent aussi favoriser la participation des enfants aux processus budgétaires. Les États devraient établir des partenariats avec les organisations de la société civile pour créer des plateformes collaboratives qui peuvent contribuer à la mise en place de mécanismes de surveillance de l'exécution des budgets et des dépenses et à la promotion de la participation des enfants, en particulier ceux qui sont difficiles à atteindre. Au Guatemala par exemple, les organisations Plan International et ChildHope ont aidé les enfants et les adolescents travaillant avec la société civile et les autorités municipales dans trois municipalités à analyser les obstacles qui empêchent les jeunes de jouir de leurs droits à la santé, à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation, à la protection, aux loisirs et à la participation. À l'issue de cette analyse, une liste des principaux problèmes a été dressée et un projet de politique générale assorti d'un plan d'action a été élaboré et présenté au Conseil municipal par des enfants et des adolescents. Trois municipalités ont adopté leur politique générale relative à l'enfance selon cette approche, allouant un budget quadriennal total de 12 662 620 dollars.

48. Toutefois, le succès ne se mesure pas qu'en chiffres. Pour être efficaces, les États doivent créer des espaces où les enfants de tous les segments de la société, y compris les plus vulnérables, peuvent rencontrer les responsables gouvernementaux et d'autres décideurs pour débattre de leurs préoccupations et présenter leurs recommandations. Comme l'a déclaré un enfant, « la communication entre ceux qui prennent les décisions et ceux qui en "subissent" les conséquences devrait être renforcée »³⁸. Pour illustrer cette situation, on citera l'exemple de Bahreïn, où différents groupes d'enfants ont participé à des activités liées à l'allocation de crédits budgétaires lors de l'élaboration de la stratégie nationale pour l'enfance. Dans le cadre de groupes de discussion, des enfants et des parents de diverses ethnies et de milieux socioéconomiques différents se sont efforcés de déterminer les besoins et les priorités des enfants. Un plan d'action, assorti d'un budget détaillé, a été élaboré sur la base des résultats de ces discussions.

49. Les enfants ont également besoin d'avoir leurs propres espaces et associations, en ligne et hors ligne, qui leur permettront de se rencontrer, de s'informer sur leurs droits et sur le fonctionnement du budget, de confronter leurs expériences et de mener des actions communes. À cette fin, les États doivent remédier aux difficultés juridiques et administratives auxquelles se heurtent les enfants pour former leurs propres associations, y compris en matière d'enregistrement. En outre, les enfants

³⁷ Renseignements communiqués par Eurochild.

³⁸ Lundy, *Towards Better Investment in the Rights of the Child* (voir note de bas de page n° 30), p. 22.

doivent pouvoir accéder en temps utile à des informations budgétaires et financières pertinentes et adaptées à leur âge (voir par. 40 *supra*). Sans informations compréhensibles et à jour, il leur est difficile de s'impliquer réellement dans ces processus. Par exemple, la Fondation des Philippines pour l'enfance et la jeunesse a reçu l'aide de l'organisation Save the Children et d'organisations locales de la société civile pour l'analyse du plan de développement à moyen terme en faveur des enfants (2012-2016) et l'évaluation de la disponibilité des programmes et des crédits budgétaires, de l'accès aux projets et aux programmes, ainsi que de leur qualité et de leur mise en œuvre. Les technologies de l'information et de la communication peuvent avoir une incidence significative à cet égard; elles permettent aux enfants d'accéder à l'information, de tirer profit de l'apprentissage entre pairs et de communiquer rapidement et à moindre coût³⁹.

VIII. Droits de l'enfant et secteur privé

50. C'est aux États qu'incombe la responsabilité première d'assurer le respect, la protection et la mise en œuvre des droits de l'enfant, mais le secteur privé et la société civile ont également un rôle important à jouer à cet égard. En particulier, les États devraient veiller à ce 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. Il s'agit notamment de mettre un terme aux flux financiers illicites et de prévenir l'évasion fiscale, par exemple en faisant obligation aux entreprises de publier des informations sur leurs activités par pays. Il s'agit là d'un mécanisme simple qui impose aux multinationales de rendre publics leurs bénéfices, le montant des impôts dont elles s'acquittent et d'autres données financières pertinentes, pour tous les pays où elles opèrent. Cette approche fait apparaître clairement les pays à faible taux d'imposition vers lesquels les entreprises transfèrent leurs bénéfices afin de payer moins d'impôts. En 2013, le G8 a convenu de l'élaboration d'un instrument fiscal international qui permettrait aux autorités fiscales d'accéder à ce type d'informations; l'Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE) a entrepris des travaux à cet effet⁴⁰. Afin de lutter efficacement contre les flux financiers illicites, les États devraient également mettre en place des registres publics sur la propriété effective des sociétés et des fiducies, et procéder à l'échange automatique et multilatéral de données fiscales.

51. Les États peuvent aussi faire en sorte que le secteur privé contribue positivement à la réalisation des droits de l'enfant en favorisant l'investissement stratégique. Ainsi, l'Inde est depuis avril 2014 le premier État à imposer légalement aux entreprises qui ont un certain niveau de chiffre d'affaires et de rentabilité de consacrer 2 % de leurs bénéfices nets moyens engrangés au cours des trois dernières années à des projets et des programmes sociaux. L'article 135 de la loi sur les sociétés détaille le type d'activités qui peuvent être menées dans différents secteurs au titre de l'investissement social, notamment la lutte contre la faim et la pauvreté, l'éducation, la santé, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la formation professionnelle, l'environnement, la création d'entreprises sociales et la promotion du sport dans le pays, notamment en milieu rural.

³⁹ Renseignements communiqués par l'organisation Save the Children.

⁴⁰ McNair *et al.*, *Tackling Tax and Saving Lives* (voir note de bas de page n° 3), p. 21.

IX. Obligations en matière d'assistance et de coopération internationales

A. Coopération internationale

52. La coopération entre les États dans le cadre de programmes visant à promouvoir l'investissement en faveur de l'enfance est essentielle sur plusieurs plans. Par exemple, elle peut jouer un rôle important dans le renforcement de la capacité des États en matière de recouvrement de l'impôt, notamment en ce qui concerne la législation, le recouvrement, l'audit et l'application de la loi. À cet égard, on citera l'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » de l'OCDE, qui vise à aider les pays en développement à mieux faire face à l'érosion de leur assiette fiscale, notamment à la fraude et l'évasion fiscales, par la fourniture d'une expertise et de conseils dans le domaine de l'audit international. Le programme, qui fournira des services d'experts internationaux, permettra de répondre à la demande des pays en développement en matière d'assistance extérieure dans le domaine des contrôles fiscaux internationaux complexes. Des équipes mixtes supervisées par des responsables locaux interviendront dans chaque pays⁴¹.

53. L'aide publique au développement (APD) constitue également un outil indispensable pour promouvoir l'investissement efficace et rationnel en faveur de l'enfance. Dans ce cadre, les États doivent veiller à ce que les donateurs communiquent des informations pertinentes concernant l'aide destinée à l'enfance. L'utilisation ciblée de l'aide publique au développement a fait ses preuves, comme le montre l'expérience du Rwanda, qui avait reçu 20 millions de livres sterling du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord afin, notamment, de mettre en place l'Autorité fiscale nationale. Depuis, le Royaume-Uni et d'autres donateurs ont contribué au développement de cette institution, qui recueille à présent l'équivalent de l'aide initiale toutes les quatre semaines. Ce succès est le fruit du renforcement des institutions et des mécanismes internes, ainsi que de relations responsables avec les partenaires externes et des efforts visant à établir un contrat social entre les citoyens et l'État⁴².

B. Financement du développement et Programme d'action pour le développement durable à l'horizon 2030

54. Le 25 septembre 2015, la communauté internationale a adopté l'ambitieux et novateur programme de développement durable à l'horizon 2030, qui prévoit 17 objectifs de développement durable et 169 cibles, et a convenu de le mettre en œuvre dans le respect des obligations des États en vertu du droit international⁴³. Avant son adoption, les gouvernements avaient affirmé que la mise en œuvre de ce programme exigerait des moyens d'exécution tout aussi ambitieux et viables, notamment sur le plan financier⁴⁴. À cette fin, il était indispensable de renforcer les politiques publiques et les cadres réglementaires et de mettre en place des institutions efficaces, comptables de leurs actes et ouvertes à l'échelon international, national et infranational pour assurer une mobilisation et une utilisation efficace, rationnelle et transparente des ressources⁴⁵.

⁴¹ Ibid., p. 23. Voir aussi les paragraphes 27 à 29 de l'annexe à la résolution 69/313.

⁴² McNair *et al.*, *Tackling Tax and Saving Lives* (voir note de bas de page n° 3), p. 23.

⁴³ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

⁴⁴ Résolution 69/313, annexe, par. 2.

⁴⁵ Ibid., par. 5.

55. Le Programme d'action d'Addis-Abeba impose aux États de renforcer les mécanismes nationaux de contrôle, comme les institutions supérieures de contrôle des finances, et d'accroître la transparence et la participation aux mécanismes budgétaires dans des conditions d'égalité. À ce propos, les chefs d'État et de gouvernement qui avaient participé à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement ont estimé qu'une plus grande transparence était essentielle et que celle-ci pouvait être assurée si des informations complètes et prospectives étaient publiées dans un format électronique commun ouvert⁴⁶. En particulier, ils se sont dits conscients que l'investissement en faveur des enfants et des jeunes jouait un rôle primordial dans la réalisation d'un développement ouvert à tous, équitable et durable pour les générations présentes et futures, et ont reconnu la nécessité de soutenir les pays qui éprouvent des difficultés particulières à procéder à des investissements suffisants dans ce domaine.

X. Conclusions et recommandations

56. Les bonnes pratiques décrites dans le présent rapport rendent compte de quelques-unes des mesures que les États ont prises, dans toutes les régions du monde et quel que soit leur niveau de développement économique, afin de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe d'effectuer des investissements adaptés en faveur des droits des enfants. Il importe de noter que ces mesures ont été mises en place dans des contextes de développement différents, ce qui montre que les pays développés ont beaucoup à apprendre des pays en développement et vice versa. Néanmoins, beaucoup reste à faire avant que les États n'effectuent des investissements suffisants, efficaces, rationnels et équitables conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.

57. Les États devraient continuer d'œuvrer en faveur d'un véritable changement dans la manière d'utiliser les ressources publiques, en veillant à ce que les allocations budgétaires soient équitables et effectivement consacrées à la réalisation des droits de l'enfant, et à assurer un suivi et une évaluation dans ce domaine. À cet égard, l'accent devrait être mis sur les bonnes pratiques suivantes :

a) Donner plus de visibilité et accorder un rang de priorité plus élevé aux dépenses en faveur de l'enfance dans toutes les décisions budgétaires, par exemple en mesurant les dépenses publiques consacrées à l'enfance, en générant et en utilisant des informations sur les écarts budgétaires et l'affectation des allocations budgétaires lors de la prise de décisions en la matière; les États devraient également mettre l'accent sur l'enfant lors de l'établissement de leur budget, en prévoyant par exemple des états budgétaires, ainsi que des dispositions spécifiques aux enfants dans les circulaires budgétaires et des audiences au parlement sur le budget consacré à l'enfance ;

b) Maintenir les allocations budgétaires affectées à l'enfance en temps de crise et pendant les périodes de rigueur budgétaire, en évaluant systématiquement les effets observés sur les droits des enfants et en investissant dans des mécanismes qui tiennent compte des effets néfastes potentiels lors de l'établissement et de l'adoption du budget;

c) Procéder à un calcul exhaustif et fondé sur les droits du coût des programmes consacrés à l'enfance, afin d'obtenir des estimations budgétaires réalistes et permettant de lier les politiques et la planification budgétaire; le calcul des coûts, qui devrait être fondé sur des données factuelles, peut également

⁴⁶ Ibid., par. 127.

contribuer à la réalisation d'analyses coûts-avantages des interventions ciblant les enfants;

d) Prendre des mesures concrètes afin de lever suffisamment de fonds pour investir dans la réalisation des droits de l'enfant, en mobilisant des ressources nationales, en particulier au moyen d'une fiscalité progressive et, si nécessaire, dans le cadre de la coopération internationale, notamment de l'aide publique au développement et du financement de l'action humanitaire. La coopération internationale est indispensable pour assurer l'efficacité et l'efficacé des investissements en faveur des enfants. Les structures économiques mondiales ont des effets sur la marge de manœuvre budgétaire des États; 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;

e) Prendre conscience que les autorités locales ont un rôle de plus en plus important à jouer, aussi bien dans la fourniture des services aux enfants que dans l'exécution du budget. Les États doivent faire en sorte que les autorités locales disposent de suffisamment de ressources pour investir dans l'enfance, en veillant notamment à ce que les fonds soient décaissés à temps par les autorités centrales selon une formule équitable et prévisible pour la répartition des revenus nationaux. À cet égard, le renforcement des capacités et l'assistance technique sont nécessaires pour aider les agents de l'État et les pouvoirs publics, tant au niveau national que local, à s'acquitter de l'obligation qui leur incombe d'investir dans la réalisation des droits de l'enfant;

f) Prendre conscience que les enfants ont des capacités et des besoins différents aux différents stades de leur vie. Afin d'établir un budget adapté aux enfants, les États doivent prendre en considération l'évolution de leurs besoins suivant leur âge, ainsi que les situations et les difficultés propres à chaque groupe d'enfants. De fait, les investissements en faveur des enfants sont plus efficaces lorsque les décisions en la matière sont prises à la lumière d'informations détaillées, ventilées et à jour sur la situation des enfants dans le pays, notamment pour ce qui est des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés;

g) Renforcer la participation du public, y compris des enfants, pour garantir la prise en compte des droits et des besoins des adultes et des enfants dans les budgets et les dépenses publiques, et pour que les pouvoirs publics soient comptables de leur action. Afin de faciliter la participation des enfants aux processus budgétaires et fiscaux, les États devraient mettre en place des mécanismes et des cadres formels accessibles aux enfants, adaptés à leur âge, sûrs et efficaces, qui permettent aux enfants, notamment aux plus vulnérables d'entre eux, de débattre avec les responsables gouvernementaux et les autres décideurs de leurs préoccupations et de formuler leurs recommandations;

h) Prendre conscience qu'il ne peut y avoir de véritable participation que lorsque les adultes et les enfants ont accès à l'information sur les politiques et les budgets, ce qui leur permet de participer aux processus en connaissance de cause. Ces informations doivent être fournies par écrit et publiées sous une forme accessible aux enfants et adaptée à leur âge;

i) Reconnaître que les recommandations formulées par les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent aider à stimuler l'action et à faire respecter l'obligation de rendre compte pour ce qui est de l'investissement dans les droits de l'enfant. Les États devraient collaborer activement avec des mécanismes comme l'Examen périodique universel et les organes créés en vertu

d'instruments internationaux, et ne ménager aucun effort pour appliquer les recommandations formulées par ceux-ci.

58. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un engagement mondial transformateur, fondé sur les droits et tenant compte des questions de genre qui vise à ce que personne ne soit laissé pour compte, et une occasion majeure de faire progresser la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, sans discrimination aucune. Le Programme doit reposer sur des moyens d'exécution ambitieux, ainsi que sur la mobilisation et l'utilisation efficace, équitable et transparente des ressources. Les États doivent également prendre conscience que la réalisation des droits de l'enfant est une responsabilité partagée entre les pays développés et les pays en développement, et qu'elle doit être prise en compte dans le cadre de l'aide publique au développement, du financement de l'action humanitaire et du financement du développement.
