

Document de référence UIP/UNICEF

Le rôle du Parlement dans l'évaluation
de l'impact sur les enfants des décisions législatives et budgétaires

*Priorités à établir dans l'affectation des ressources
destinées à mettre en œuvre les engagements internationaux
pris en faveur des enfants*

Introduction

La Convention relative aux droits de l'enfant, les conclusions du Sommet mondial pour les enfants de 1990, ainsi que la Déclaration du Millénaire de l'ONU, ont mis en exergue la nécessité de procéder à des transformations des institutions et de la société pour être en mesure de relever le défi de la survie, du développement, de la protection et de la participation des enfants. Placer la cause des enfants au premier rang des priorités financières des nations développées et des pays en développement constitue l'une des manifestations les plus éclatantes d'une volonté de s'acquitter des engagements politiques pris au plus haut niveau à l'époque.

Ces dernières années, l'UIP, UNIFEM, les Programmes et Fonds des Nations Unies, le Secrétariat du Commonwealth, ainsi qu'un grand nombre d'organisations féminines, ont apporté la preuve de ce que la prise en compte des questions liées à l'équité entre hommes et femmes dans les budgets nationaux suscite de puissantes retombées économiques, sociales et financières. Aujourd'hui, nous pouvons nous inspirer de cette expérience pour étudier comment intégrer les droits des enfants dans les budgets nationaux.

L'UNICEF et d'autres ont mis en avant un concept nouveau, consistant à "investir dans les enfants", en faisant valoir que la prise en compte des droits des enfants oblige la société à consacrer les ressources nécessaires à l'exercice de ces droits. Plus précisément, l'hypothèse de travail est que la prise en compte des droits des enfants dans les processus budgétaires nationaux modifie la façon dont les sociétés militent pour les changements institutionnels et sociaux auxquels elles aspirent.

Investir dans les enfants – dans chaque enfant – permet de jeter les bases d'une société plus juste, à tous les échelons - local, national et mondial - et de contribuer au développement et à la croissance économiques à long terme. Investir dans les enfants est une condition fondamentale pour assurer l'égalité des droits entre filles et garçons, et pour assurer la paix et la sécurité internationales. Dans ce contexte, une responsabilité unique incombe aux parlements et à leurs députés : celle de garantir les ressources humaines et financières indispensables au respect des droits de chaque enfant.

Le présent document jette les bases d'une telle démarche et souligne les principaux thèmes de débat pendant - et après - le Forum parlementaire, manifestation se tenant en appui à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants, en mai 2002. Il vise à sensibiliser les parlementaires aux instruments dont ils disposent pour influencer - et contrôler - l'impact que les budgets ont sur les enfants. Il indique qu'il convient de poursuivre le travail pour démontrer pleinement qu'investir dans les enfants constitue, de fait, la meilleure garantie d'arriver à un développement humain équitable et durable.

Budgétisation intégrant les droits des enfants

Evaluer dans quelle mesure les enfants et les jeunes sont - ou ne sont pas - protégés dans nos sociétés permet de jeter une lumière nouvelle sur les possibilités qui sont réellement les leurs de contribuer à forger leur monde. En outre, tenir compte des droits des enfants permet aux décideurs de mieux comprendre et traiter les causes de l'exclusion sociale et politique, la discrimination entre les sexes, ainsi que la nature de toutes les formes de violence nuisant à la croissance et à l'épanouissement des enfants.

Des services de base durables pour tous les enfants - tels que l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'eau et à un assainissement de qualité - ainsi que la protection et la participation des enfants, sont fondamentaux pour réduire la pauvreté et assurer le respect des droits de l'homme. Sans des sources de financement adéquates, cet objectif continuera à nous échapper. La bonne gouvernance et des politiques judicieuses ont pour corollaire des engagements financiers accrus.

Le Budget national est la manifestation politique la plus importante effectuée par l'Exécutif pour un exercice donné. Le budget est loin d'être neutre : il reflète les valeurs fondamentales qui sous-tendent les politiques nationales et constitue une déclaration du gouvernement quant à ses objectifs financiers, budgétaires et économiques, en fonction de ses priorités sociales et économiques. Par ailleurs, il constitue un instrument précieux pour mesurer tant les futures intentions du gouvernement que ses performances passées.

Le budget est plus qu'un document financier : il s'agit d'un document majeur de politique sociale. A cet égard, bon nombre d'investissements utiles aux enfants peuvent être indirects : ils ne sont pas forcément synonymes d'investissements monétaires et peuvent, par exemple, passer par une simple modification des règles de la protection sociale et autres services, de façon à ce qu'elles s'appliquent avant tout aux enfants. La Convention relative aux droits de l'enfant offre un cadre conceptuel pour la réalisation de tels changements.

Dans le cadre du processus d'élaboration du budget, plusieurs questions doivent être abordées, dont notamment :

- Quel est le rôle spécifique que peuvent jouer les parlementaires -- en tant que législateurs, créateurs d'opinions et responsables politiques -- pour veiller à ce que l'affectation des ressources tienne compte au premier chef des droits des enfants ?
- Quelles sont les tensions que les parlements doivent trancher pour que les besoins des enfants soient pris en compte et reflétés au budget ? En d'autres termes, lorsque les législateurs débattent des priorités à établir, utilisent-ils tous les arguments que les droits des enfants leur offrent ?
- Une fois que le budget national est présenté au Parlement, de quels instruments se servent les parlementaires pour analyser la cohérence des politiques proposées et pour les examiner du point de vue des droits des enfants ?
- Se préoccupent-ils de concilier comme il se doit les droits des enfants et la non discrimination entre les sexes ?

De la théorie à la pratique: thèmes principaux

Etablissement des priorités dans la prise de décisions budgétaires : la nécessité d'analyses globales et spécifiques de la situation

- Comment les parlementaires peuvent-ils concilier les nombreuses revendications avancées au nom des enfants, des personnes âgées, des femmes, des chômeurs, etc. ? La défense des droits des enfants ne peut pas toujours être dissociée d'autres priorités ou questions concernant l'ensemble de la société. Par exemple, si l'on s'abstient de s'attaquer aux causes de la pauvreté, de la malnutrition, des inégalités entre les sexes et autres maux de la société, ceci aura fatalement un impact négatif sur les enfants.
- Il est donc extrêmement important de se livrer à une analyse globale et correcte de l'impact que peut avoir sur les enfants le contexte légal, économique, social et culturel. Par exemple, s'agissant de la manière dont les enfants sont élevés, l'intégration de la dimension sociologique des normes et pratiques en la matière, en particulier la construction sociale des inégalités entre filles et garçons, constitue une mesure qualitative supplémentaire, indispensable aux

législateurs pour leur permettre de faire valoir les réelles spécificités des enfants, au moment de l'élaboration du budget.

- Les décisions doivent aussi être fonction de l'environnement politique et se baser sur des comparaisons intersectorielles, afin que chacun comprenne les limites qui existent à la défense des droits des enfants. Les préoccupations pour d'autres secteurs également perçus comme prioritaires peuvent se révéler incompatibles avec les exigences de la défense des droits des enfants.
- Les enfants, en tant que catégorie, doivent par ailleurs être segmentés. Certes, tous les enfants jouissent de droits inaliénables, mais tous les enfants de la même cohorte d'âge ou du même sexe n'ont pas tous les mêmes besoins. Il est particulièrement important d'évaluer pleinement ce qui se produit lorsque les enfants tombent « en dessous » de certains seuils dans le domaine de la santé, de la nutrition et de l'éducation. Il peut donc être utile de définir ce qu'est la vulnérabilité pour l'établissement des priorités budgétaires, notamment si cet exercice est effectué avec des méthodes participatives.

Impact des politiques économiques et sociales sur le budget et sur les ressources allouées aux enfants

- Les décisions macro-économiques qui entraînent, au bout du compte, une expansion ou une contraction du budget total doivent être pesées avec soin, dans la mesure où elles déterminent souvent les montants qui peuvent être finalement investis dans les programmes liés aux enfants. De même, le défi qui se pose consiste à oublier le simple montant du financement et à se concentrer davantage sur l'objectif poursuivi par ledit financement; à quelles fins les ressources seront-elles utilisées; qui se chargera de leur canalisation et de leur distribution; comment entend-t-on juger de leur efficacité et, en dernière analyse, de leur légitimité ?
- Dans bon nombre d'économies émergentes, les budgets sont assortis d'ajustements structurels et de conditionnalités. C'est sur cette toile de fond que les membres du parlement ont la responsabilité de déterminer le rang de « priorité » à accorder globalement aux femmes et aux enfants. Ceci s'applique également dans les pays où les politiques d'austérité budgétaire ou les difficultés liées à la guerre risquent de ravalier ces questions à un niveau de priorité inférieur.
- Les déficits budgétaires, qui sont la norme dans la plupart des pays, exigent une gestion judicieuse. Ils ne constituent pas forcément un fardeau pour les générations futures, si tant est qu'une partie considérable des emprunts d'Etat soient investis, directement ou indirectement, dans l'épanouissement des enfants. Certains de ces investissements offrent des rendements économiques très directs et devraient être considérés comme prioritaires dans une situation de déficit.

- La politique macro-économique devrait être plus sensible aux droits des enfants. Ce type de sensibilité devrait s'appliquer tout particulièrement aux questions liées à l'allégement de la dette. Les organisations Internationales, et plus particulièrement l'UNICEF, devraient par conséquent être encouragées à provoquer une prise de conscience accrue dans ce domaine.
- Les investissements en faveur des enfants peuvent non seulement être inscrits au chapitre des dépenses publiques, mais ils peuvent également bénéficier d'une plus grande attention accordée aux recettes budgétaires. Le système fiscal en particulier doit être structuré de façon à offrir un soutien durable maximal aux enfants de tous âges. Les deux parties du budget, recettes et dépenses, doivent être compatibles, de façon à éviter de reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre.

Accès à l'information et développement d'outils pratiques pour les parlementaires

- Des analyses comparatives devraient être mises à la disposition des membres de parlement, afin de leur donner les arguments pertinents pour mener les débats budgétaires. Par exemple, il existe une somme croissante de connaissances à différents niveaux – en santé préventive, éducation pour tous, leadership communautaire – qui sont fondamentales pour être en mesure de fixer des objectifs et de calculer le coût de la durabilité. Il convient notamment de souligner la grande utilité des “typologies de situations” – ensembles de scénarios pour lesquels les résultats recherchés pour les enfants [dans un secteur donné et entre secteurs] peuvent être calculés, avec différentes synergies et en fonction de différents besoins sub-nationaux.
- La Convention relative aux droits de l'enfant brosse, pour les parlements, un tableau global et complet à cet égard : tant d'un point de vue conceptuel que pratique, il est utile que les parlementaires fixent, d'un commun accord avec ceux qu'ils représentent, des objectifs précis en matière de défense des enfants, et ce à tous les échelons.
- En ayant accès à des lignes directrices ou listes de contrôle, les députés pourraient mettre plus facilement en œuvre leur engagement à influencer sur le processus budgétaire en faveur des droits des enfants. Certaines références à des cadres de dépenses à moyen terme démontrant, par exemple, que les prestations destinées aux segments les plus pauvres de la population parviennent à inverser, dans les faits, les tendances en matière d'insécurité, devraient être fournies aux législateurs.
- Une analyse importante qu'il convient d'effectuer pour compléter la discussion sur le budget a trait à la rentabilité des différentes options s'offrant pour atteindre les objectifs liés aux droits des enfants. Les modèles les plus coûteux en matière de prestation de services ne sont pas toujours les plus efficaces à certains stades du développement social et économique; il est donc capital de fournir aux décideurs des informations concernant toutes les options

envisagées. Par exemple, les études montrent que, pour bon nombre de jeunes, l'éducation informelle est au moins aussi efficace que l'éducation formelle, tout en étant nettement moins chère à assurer; il en découle qu'un nombre plus élevé de jeunes peuvent en bénéficier.

Mécanismes parlementaires et autres mécanismes institutionnels – dont notamment la consolidation du soutien du public – pour superviser l'impact que les budgets ont sur les enfants

- Une fois le budget adopté, les parlements devraient aller plus loin et en superviser l'impact sur les enfants en créant les mécanismes institutionnels appropriés. Plusieurs bonnes pratiques ont déjà prouvé leur efficacité à cet égard. Elles comprennent :
 - l'établissement d'une commission parlementaire sur les droits des enfants qui suivrait et superviserait l'exécution du budget relatif aux droits des enfants;
 - la création d'une institution, là où elle n'existe pas, l'ombudsman des enfants, nommé par le Parlement et de qui il dépendrait, avec pour mission de suivre l'impact du budget sur les enfants;
 - l'organisation d'un débat annuel au Parlement sur les progrès réalisés et les limites rencontrées pour obtenir un respect complet des droits des enfants dans la société.
- Les parlementaires devraient être personnellement encouragés à débattre publiquement avec leurs mandants de la place revenant aux droits des enfants dans les mutations sociales et économiques. Il est important que les parlementaires bénéficient de l'appui de la base lorsqu'ils préconisent l'intégration des droits des enfants dans la législation en général et à chaque étape du processus de décision budgétaire en particulier.