

Suivi des investissements publics en faveur de la nutrition au niveau des pays

Patrizia Fracassi, Clara Picanyol, 03 juillet 2014

1. Introduction

Disposer de données fiables pour prioriser, planifier et décider de l'allocation des ressources, ainsi que pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques est essentiel pour les décideurs politiques. Le suivi des ressources est un moyen important de promotion de la transparence et peut être utilisé pour les besoins de plaidoyer.

Un cadre flexible peut être très utile pour fournir un point de départ et être utilisé comme référence par les gouvernements qui envisagent la mise en place d'un système de surveillance financière dans le domaine de la nutrition. Le cadre doit être adapté au pays concerné et fondé sur les données et les capacités disponibles dans chaque système.

Le but de la présente note est de réfléchir à une approche qui permettrait de suivre les ressources financières allouées à la nutrition, en utilisant les budgets nationaux publiés dans le domaine public comme source de données. L'objectif principal est d'obtenir une **tendance historique des allocations budgétaires en faveur de la nutrition par pays**.

2. Source des données

Le **budget national** est un énoncé global des plans financiers du gouvernement, notamment les dépenses, les revenus, le déficit ou l'excédent ainsi que la dette. Il est le principal document de la politique économique gouvernementale et indique comment le gouvernement prévoit d'utiliser les ressources publiques pour atteindre ses objectifs stratégiques.

Une équipe de deux consultants a mené une analyse documentaire de trois semaines sur les budgets nationaux disponibles sur les sites internet des ministères des Finances ou du Trésor de plusieurs pays. En parallèle, un certain nombre d'experts financiers et de points focaux des gouvernements du mouvement SUN ont été contactés pour participer à l'étude. L'équipe a pu étudier 28 budgets nationaux de 51 pays (55 %).

Sur les 28 budgets nationaux étudiés, les **ministères** qui pouvaient potentiellement effectuer des dépenses liées à des questions de nutrition ont été identifiés. Les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture font tous l'objet d'un ministère spécifique dédié dans les 28 budgets. En outre, chacun des domaines fonctionnels ci-dessous apparaît dans l'appellation des ministères d'au moins un pays, et pour certains, dans divers pays : ressources en eau, famille, genre, enfance, promotion de la femme, affaires sociales, développement participatif, jeunesse, environnement, travail, administration territoriale, développement rural, culture, sport et pêche.

Un **département de la nutrition ou équivalent** (exemple : centre des coûts ?) a été identifié dans six pays, soit au sein du ministère de la Santé, de l'Agriculture ou auprès des services du Premier ministre ou de la Présidence de la république.

Pour 21 budgets nationaux, le budget a été réparti en **programmes**. Parmi eux, seuls 10 pays ont été identifiés comme ayant un programme clairement axé sur la lutte contre la malnutrition.¹ Ces programmes sont rattachés, dans la majorité des cas, au ministère de la Santé, bien que certains impliquent aussi les ministères de l'Éducation, l'Agriculture, des Chefs et des Affaires traditionnelles, du Développement communautaire ou de la Santé maternelle et infantile.

À propos de la ligne budgétaire pour la nutrition : Elle est souvent utilisée par les pays pour renvoyer à une ligne du budget essentiellement dédiée aux interventions spécifiques à la nutrition. Cette option permet un processus de suivi simplifié et plus direct. Toutefois, la manière dont les interventions nutritionnelles sont prises en compte dans les budgets nationaux dépend du format du budget. Les gouvernements peuvent opter pour des investissements spécifiques à la nutrition au niveau départemental, au niveau des programmes ou au niveau des interventions. De la même manière, pour ceux des gouvernements qui fournissent les informations relatives aux objectifs-cibles ou aux résultats liés aux allocations budgétaires, les informations sur les interventions en faveur de la nutrition pourraient être fournies au niveau des objectifs associés à plusieurs lignes budgétaires pour différents éléments.

3. Utilisateurs des données

Le suivi des allocations budgétaires exige qu'au moins **un ou deux ressortissants d'un pays collectent des données** à partir des budgets nationaux et des documents pertinents s'y référant. La durée du travail dépendra de la structure du budget et du niveau de précision. La personne engagée dans cet exercice doit maîtriser le budget national et le système des finances publiques du pays. Idéalement, cette personne pourrait être issue du ministère des Finances ou d'une unité de planification au sein du gouvernement. Il faudrait donner suffisamment de temps à la personne pour collecter les documents des programmes auprès des ministères concernés.²

Une fois les travaux préparatoires achevés (c'est-à-dire, l'analyse préliminaire et l'identification des investissements potentiels en faveur de la nutrition dans les budgets nationaux publiés, voir Première étape ci-dessous), il faudra échanger avec les représentants de divers secteurs qui connaissent bien les programmes qui ont été soit inclus soit exclus du processus de collecte des données. Les résultats de cet exercice doivent être discutés au sein de la Plate-forme nationale multi-acteurs pour la nutrition. À titre indicatif, l'on pourrait envisager une **rencontre technique d'un jour** pour valider les informations financières avant leur inclusion dans les rapports annuels et avant la diffusion.

4. Approche proposée

4.1 Mise en contexte du budget national

¹ Ceux-ci ont été identifiés à partir du nom du programme grâce à une recherche rapide par mot clé, en l'occurrence « nutrition ». Ainsi, 21 pays sur les 28 étudiés avaient réparti leur budget par programme ou par projet (niveau moyen minimum des détails en matière de classification fonctionnelle). Ils devront ensuite être validés par les pays concernés. Référence : Picanyol et Misgar, 2014.

² Pour information : Le chercheur international qui a effectué la recherche documentaire a consacré deux jours sur le budget national du Ghana et quatre jours sur celui du Nigeria pour identifier les investissements potentiels liés à la nutrition au niveau des programmes, en procédant à une recherche par mot clé. L'étude documentaire reposait sur des informations publiques, étant donné qu'aucune demande d'information plus détaillée n'avait été adressée aux pays.

Une analyse préliminaire utilisant un ensemble de paramètres est recommandée pour la mise en contexte du budget national, avant d'entreprendre une analyse en profondeur des programmes.

Pour présenter le budget national, nous proposons les quatre paramètres suivants :

1. **Allocation budgétaire de l'État par habitant** : ceci présente un aperçu direct des allocations budgétaires de l'État par habitant, sur la base du montant total indiqué dans le budget national.
2. **Pourcentage du budget global alloué aux ministères clés en faveur de la nutrition** : ceci permet de ressortir le montant du budget national alloué aux ministères clés, considérés comme contribuant à la nutrition. Les ministères clés les plus communs sont : la santé, l'éducation et l'agriculture. Des secteurs additionnels (genre, alimentation en eau, protection sociale, etc.) seront inclus suivant la représentation des ministères spécifiques dans la plate-forme nationale multi-acteurs du mouvement SUN.
3. **Pourcentage du budget total alloué aux dépenses de personnel de chaque ministère clé** : ceci fait ressortir le degré d'investissement de chaque ministère dans les capacités des ressources humaines. Ce pourcentage ne fournit qu'une indication approximative puisque la majorité des budgets nationaux ne présente pas la répartition des coûts relatifs au personnel par types d'intervention. Cet indicateur peut être présenté comme *l'allocation budgétaire de l'État par employé pour chaque ministère clé*. Dans la plupart des pays, les coûts de personnel peuvent être imputés au niveau ministériel et non à des programmes spécifiques.
4. **Pourcentage du budget national transféré au niveau infranational** : ceci permet d'avoir une indication rapide sur le fonctionnement des allocations budgétaires dans différents pays. Dans les pays décentralisés, la liste des transferts vers les administrations infranationales peut être disponible au niveau national, sans information sur l'utilisation de ces transferts. Au Nigéria par exemple, 50 % du budget national est transféré aux administrations infranationales (État fédéré et collectivités territoriales) et l'on dispose de très peu de renseignements au sujet de l'utilisation de ces ressources à travers les secteurs.

4.2 Cadre de suivi des ressources publiques destinées à la nutrition au niveau des programmes

L'analyse des 28 budgets nationaux publiés démontre que dans le meilleur des cas, les informations publiques disponibles relatives aux ressources locales pour la nutrition sont limitées aux éléments suivants : 1) le **nom d'un programme**, 2) une brève **description** générique **du programme**, 3) le nom d'une **agence de « surveillance »** (ou l'agence autorisée à engager des dépenses dans le cadre du programme) et 4) le **montant total** alloué au programme. Dans très peu de cas, il est possible de disposer d'une description détaillée des programmes par activités et par source de financement.

Sur la base de cette étude, une méthodologie en trois étapes semble émerger comme moyen le plus acceptable et le plus réalisable d'assurer le suivi des ressources destinées à la nutrition au niveau des programmes pour les pays. Cet exercice de collecte des données, qui a pour but de permettre aux gouvernements de suivre les tendances historiques relatives aux allocations budgétaires, sera plus efficace s'il suit une méthodologie validée d'un commun accord et selon

un cadre de catégorisation, afin que toutes les étapes soient documentées en détail et les sources spécifiques des données fournies. La présentation des résultats doit clairement définir ce que recouvrent les chiffres estimés et ce qui n'y est pas inclus.

- **Première étape** (Voir l'annexe A pour plus de détails) : Identifier les programmes pertinents à partir d'une recherche par mot clé ³
- **Deuxième étape** (Voir l'annexe B pour plus de détails) : Évaluer si les programmes ainsi repérés entrent dans la catégorie des investissements « spécifiques à la nutrition » ou « contribuant à la nutrition ». Les allocations budgétaires « spécifiques à la nutrition » sont celles qui sont rattachées à un département ou à un programme de nutrition ou encore à une ligne budgétaire dite propre à la nutrition. Pour être identifié comme « contribuant à la nutrition », un programme doit prendre en compte les causes sous-jacentes de la malnutrition et être particulièrement bénéfique aux segments les plus vulnérables de la population, à savoir, les femmes et les enfants. L'existence d'un Cadre commun de résultats peut orienter la décision d'inclure ou pas le programme d'un secteur.
- **Troisième étape** : Attribuer un pourcentage du budget alloué à la nutrition. Un taux de 100 % du montant sera alloué aux programmes catégorisés comme « spécifiques à la nutrition », tandis que 25 % du montant sera alloué aux programmes catégorisés comme « contribuant à la nutrition ». ⁴

La première étape s'inscrit dans le cadre des travaux préparatoires, alors que la deuxième étape et la troisième étape exigent une consultation étroite avec les représentants des secteurs qui maîtrisent les programmes. Idéalement, la troisième étape devra être validée à l'issue d'une réunion technique avec les participants à la plate-forme multi-acteurs du mouvement SUN.

5. Limites de l'approche

Au niveau mondial, il faudra s'accorder sur une méthodologie et un cadre commun de catégorisation qui peuvent être utilisés comme référence par les pays et qui pourront être facilement applicables, en tenant compte des limites des systèmes actuels.

Cela a bien entendu un prix en matière de précision, mais les informations serviront aux besoins du « suivi ». Nous suggérons que les efforts de suivi des investissements en faveur de la nutrition se concentrent sur les pays capables d'**établir progressivement des comparaisons en interne**, grâce à une méthodologie et un cadre de catégorisation qui favorise la transparence et la répliquabilité. À cet effet, puisque les budgets sont suivis de manière régulière, ils seront plus étroitement contrôlés, améliorant ainsi la gestion comptable.

L'analyse des budgets nationaux a révélé des difficultés à obtenir des allocations qui seraient directement comparables entre les pays, en raison des différents formats et définitions utilisés pour les identifier, selon la classification économique ou fonctionnelle. **La comparaison directe entre les pays peut fausser l'interprétation et doit être évitée.**

³ Une liste des mots clés a été évaluée par les consultants et est actuellement en cours de finalisation.

⁴ Cette répartition est conforme à celle convenue avec le Réseau des donateurs pour les programmes catégorisés comme « contribuant à la nutrition ».

6. Perspectives

- D'ici novembre 2014 : un consensus final sur la méthodologie et le cadre de catégorisation permettant aux gouvernements des pays du SUN de suivre leurs allocations budgétaires en faveur de la nutrition et de mieux coordonner les efforts entrepris par les partenaires non étatiques.
- D'ici décembre 2014 : sélection du cabinet conseil qui accompagnera les gouvernements des pays du SUN dans la conduite de l'exercice de collecte des données.
- Janvier - mai 2015 : collecte des données et exercice d'analyse dans les pays du SUN.
- Juin - juillet 2015 : présentation des données et partage des informations à travers le Rapport d'avancement 2015 du mouvement SUN, le site internet du mouvement SUN et le Rapport mondial 2015 sur la nutrition.

7. Documents de référence :

Annexe 1 : Document détaillé sur le suivi des investissements publics en faveur de la nutrition au niveau pays

Annexe 2 : Accès aux données sur les investissements publics en faveur de la nutrition (résultats des analyses documentaires des sources de données publiées)

Annexe 3 : Matrice pays par pays

Annexe 4 et Annexe 5 : Précisions sur le Ghana et le Nigéria

Annexe A

Première étape : Mots clés (liste provisoire)

Le mouvement SUN a publié une *première* liste de mots clés pour évaluer la méthodologie. La première étape permet d'identifier les domaines sectoriels clés et ensuite, dans chaque domaine, les programmes pertinents. Ceci permet de déterminer l'ensemble des investissements qui contribuent potentiellement à la nutrition.

1. Identifier les domaines sectoriels clés (et/ou ministères techniques) ou les programmes nationaux autonomes
 - a. Les *mots clés* (exemples) pour identifier les domaines sectoriels (et/ou les ministères techniques) sont : santé, éducation, agriculture (et pêche et gestion des ressources naturelles), infrastructures, emploi, gouvernance, genre, protection sociale, fourniture d'eau, secteur privé.
2. Dans les domaines sectoriels clés (et/ou les ministères techniques) ou les programmes autonomes, identifier les sous-programmes pertinents, les thèmes, les domaines prioritaires, les objectifs stratégiques. *Mots clés* (exemples) :
 - a. **Santé** : nutrition, santé maternelle, néonatale, de l'enfant et de l'adolescent, maladies non-transmissibles, styles de vie sains, hygiène, micronutriments, habitudes/pratiques de consommation alimentaire, malnutrition, planning familial et santé reproductive, VIH/SIDA et tuberculose.
 - b. **Agriculture** : produits de première nécessité, autres produits alimentaires, fruits et légumes, sources animales, pêches, services de vulgarisation, coopératives et petits exploitants/paysans, aide alimentaire, aide alimentaire d'urgence/humanitaire agriculture familiale, alimentation, sécurité alimentaire, faim, développement rural, bio-fortification, sécurité sanitaire. Dans la mesure du possible, faire uniquement ressortir ce qui permet de renforcer le marché local (par opposition à ce qui est fait pour les exportations).
 - c. **Infrastructures** : eau potable, assainissement de l'environnement, TIC dans les zones rurales, routes dans les zones rurales.
 - d. **Éducation** : éducation des femmes, éducation des populations rurales, éducation secondaire des femmes, alimentation à l'école, cantine scolaire, éducation dès la petite enfance, primaire, maternelle.
 - e. **Protection sociale et filet de sécurité** : pourrait s'inscrire dans des domaines sectoriels spécifiques ou être autonome.
 - f. **Gouvernance** : gouvernance locale, décentralisation, participation de la société civile, transparence, promotion de la femme, réduction des inégalités relatives aux revenus, réduction des inégalités en matière de parité salariale, responsabilité, droits des femmes et des enfants, sécurité publique, justification par des preuves.
 - g. **Emploi** : développement des ressources humaines au niveaux national, départemental et communautaire, congés maternités, lieux de travail favorable à la famille.
 - h. **Secteur privé** : en faveur des pauvres, bonne gouvernance de l'entreprise, orientation locale, petites et moyennes entreprises.
 - i. **Enrichissement des aliments** : peut apparaître sous des domaines sectoriels spécifiques.

Annexe B

Deuxième étape et troisième étape : Déterminer ce qui doit être classé comme « contribuant à la nutrition » et comme « ne contribuant pas à la nutrition »

Cette autre catégorisation nécessite : 1) une consultation étroite avec les acteurs sectoriels, qui maîtrisent les contenus des programmes identifiés à partir de la recherche par mot clé et/ou ; 2) la fourniture de la description du programme pour une meilleure compréhension de sa contribution aux résultats contribuant à la nutrition, qui sont conçus de manière explicite à travers les activités, les indicateurs, les résultats escomptés et les populations cibles.

Résultats contribuant à la nutrition⁵

Ces résultats, utilisés pour évaluer le degré de contribution à la nutrition, sont tirés du cadre conceptuel de la nutrition (UNICEF 1990), du document de référence "Addressing Undernutrition in External Assistance" (EC 2011) et de la Stratégie du Mouvement SUN 2012-2015.

A. Au niveau des individus (enfants, adolescentes ou femmes) :

- Augmenter le pouvoir d'achat des femmes (exemples : filets sociaux, transferts d'argent)
- Améliorer l'accès des femmes, des adolescentes et/ou des enfants aux aliments nutritifs (exemples : diversification de l'agriculture/élevage, bio-fortification, sécurité alimentaire, accès amélioré aux marchés)
- Améliorer le régime alimentaire des femmes, des adolescentes et des enfants du point de vue de la qualité et de la quantité (exemples : promotion de la qualité/diversité, aliments nutritifs, alimentation en quantité/énergétique dans les ménages en situation d'insécurité alimentaire, stabilité, consommation de micronutriments, bons d'achats, accès aux marchés)
- Améliorer l'accès des femmes, des adolescentes et des enfants aux soins de santé primaires (exemples : santé maternelle, santé infantile, santé reproductive, supplémentation, alimentation thérapeutique, soutien à l'allaitement maternel)
- Améliorer l'accès à la prise en charge des enfants (exemples : soins non disponibles dans les services de santé pour les enfants)
- Améliorer l'accès des femmes, des adolescentes et des enfants à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène (exemples : accès aux latrines, à l'eau potable, amélioration des conditions d'hygiène)
- Améliorer l'accès à l'éducation/école pour les adolescentes ;
- Améliorer l'accès au savoir/ sensibilisation à la nutrition des audiences spécifiques (exemples : inclusions d'enseignements sur la nutrition dans les programmes des établissements primaires et secondaires, programmes télévisés et radiodiffusés s'adressant aux ménages vulnérables et aux décideurs, campagnes de sensibilisation sur la nutrition, etc.)
- Amélioration de l'autonomisation des femmes (exemples : accès au crédit, agriculture de petits exploitants pour les femmes, soutien aux organisations féminines)

B. Niveau national :

- Gouvernance améliorée en rapport avec la nutrition (exemples : coordination améliorée des acteurs et des politiques en faveur de la nutrition, institution de budgets contribuant spécifiquement à la nutrition, amélioration des modalités institutionnelles relatives à la nutrition, amélioration des systèmes d'information sur la nutrition, intégration de la nutrition dans les politiques et les systèmes)

⁵ Réseau des donateurs SUN (Décembre 2013) Méthodologie et note de référence pour le suivi des investissements dans le domaine de la nutrition

- Multiplier les lois sur la nutrition (exemples : loi sur l'enrichissement des aliments, le droit à l'alimentation, loi pour la mise en œuvre du Code de commercialisation des substituts du lait maternel, loi sur la sécurité alimentaire)

C. Recherche

- Recherche approfondie avec des objectifs en relation avec la nutrition