

PLAIDOYER **BUDGÉTAIRE** DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Guide pour les organisations
de la société civile



Save the Children

PLAIDOYER
BUDGÉTAIRE
DANS LE DOMAINE
DE LA SANTÉ

Guide pour les organisations
de la société civile



Save the Children

Save the Children a des activités dans plus de 120 pays.
Nous sauvons des vies d'enfants. Nous luttons en faveur
de leurs droits. Nous les aidons à réaliser leur potentiel.

Remerciements

Ce guide a été conçu par Lara Brearley, Janice Dolan, Vicky Turrent, Seona Dillon McLoughlin, Nouria Brikci et Kathryn O'Neill.

Nous remercions tout particulièrement nos collègues qui ont fourni des contributions et commentaires très utiles dans le cadre de l'examen collégial de ce guide, ainsi que nos collègues de Save the Children UK en Sierra Leone, qui ont testé ce guide et nous ont permis de tirer de nombreux enseignements précieux de cette expérience.

Une grande partie des éléments d'informations contenus dans ce guide sont tirés et adaptés de la publication du Fonds du Commonwealth pour l'éducation de 2009 intitulée *Un Guide au travail budgétaire pour les organisations de la société civile impliquées dans l'éducation*.

Publié par
Save the Children
1 St John's Lane
London EC1M 4AR
Royaume-Uni
+44 (0)20 7012 6400
savethechildren.org.uk

Première publication 2012
© The Save the Children Fund 2012

The Save the Children Fund est une association caritative enregistrée en Angleterre et au pays de Galles (213890) et en Écosse (SC039570). Société immatriculée sous le no. 178159.

Cette publication est protégée par des droits d'auteur. Sa reproduction à des fins pédagogiques par quelque procédé que ce soit est autorisée et est exempte de droits d'auteur ou d'autorisation préalable. Toute revente est interdite. La reproduction dans toute autre circonstance nécessite l'autorisation préalable par écrit de l'éditeur, et pourra donner lieu au versement de droits.

Photo de couverture : Surusi Bala Das est une élue locale pour l'union de Badalpour au Bangladesh. « Nous avons besoin d'installations sanitaires pour les femmes enceintes et les enfants dans cette région », déclare-t-elle. (Photo : Colin Crowley/Save the Children)

Composition : Grasshopper Design Company
Impression : Page Bros Ltd
Traduction : Patricia Sommer
Révision : Sandra Tuminy

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	iv
1 Introduction	1
Qu'entend-on par plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé ?	2
Pourquoi avons-nous besoin d'un plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé ?	2
À propos de ce guide	3
2 Comprendre le secteur de la santé	4
Qu'entend-on par système de santé ?	4
Leviers politiques dans le système de santé	5
Comprendre l'environnement politique et les cadres juridiques	7
3 Comprendre les éléments essentiels du budget	9
Qu'est-ce qu'un budget ?	9
Comment fonctionne le cycle budgétaire ?	9
Qui est impliqué dans le processus budgétaire ?	10
Le système, la politique et les résultats budgétaires	11
Quels renseignements peut-on tirer du budget ?	14
4 Planifier votre analyse budgétaire et vos activités de plaidoyer	17
Élaborer votre stratégie et vos objectifs de plaidoyer	17
Forger des alliances stratégiques	21
Faire participer les enfants	22
Activités de plaidoyer à chaque stade du cycle budgétaire	23
Accès à l'information	24
5 Analyse du budget de la santé en pratique	27
Comparaison des allocations par secteur, programme ou domaine	27
Comparaison des allocations avec les dépenses réelles	27
Suivi des allocations budgétaires du niveau national au niveau local	28
Suivi de l'évolution des tendances	28
Calculs budgétaires	29
6 Communiquer et utiliser vos résultats	33
Faire un travail de plaidoyer budgétaire efficace	33
Annexe : Solutions des exercices de calculs budgétaires	38
Lectures supplémentaires	39
Notes de fin document	45

ABRÉVIATIONS

BAN	Réseau de plaidoyer en matière budgétaire
CGG	Campagne pour la bonne gouvernance
EDS	Enquêtes démographiques et de santé
FMI	Fonds monétaire international
FUNDAR	Centre de recherche et d'analyse (Mexique)
IBP	Partenariat budgétaire international
ICESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
MoFED	Ministère des Finances et du Développement économique
MoHS	Ministère de la Santé et de l'Assainissement
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
NAG	National Accountability Group (Groupe de responsabilité nationale)
NANGO	Association nationale des organisations non-gouvernementales
NHA	Comptes nationaux de la santé
NMJD	Network Movement for Justice & Development (ONG) (Mouvement de réseau pour la justice et le développement)
OING	Organisation internationale non-gouvernementale
OMS	Organisation mondiale de la santé
PETS	Enquêtes sur le suivi des dépenses publiques
SMART	spécifique, mesurable, accessible, réaliste & doté de ressources et limité dans le temps
WABEAN	Western Area Budget Education Advocacy Network (Réseau de plaidoyer budgétaire en faveur de l'éducation dans la région occidentale)

I INTRODUCTION

« Ce qui nous rapproche... c'est la conviction que les individus ont le droit d'influencer les choix publics qui façonnent leurs vies. Les budgets publics sont les instruments fondamentaux qui permettent aux gouvernements de prendre ces décisions et la société civile est l'acteur primordial qui permet aux populations de participer à ce processus. »

Jim Shultz, Centre pour la Démocratie en Bolivie, lors de la troisième conférence du Partenariat budgétaire international en 2001

Les droits de l'homme fondamentaux sont inhérents à tout être humain, y compris le droit à la santé.¹ L'État a l'obligation de garantir ces droits et les citoyens peuvent lui demander de rendre des comptes en la matière. Les citoyens ont également le droit d'influencer les décisions du gouvernement sur la façon dont les ressources publiques sont dépensées, entre les secteurs ainsi que dans chaque secteur particulier. Dans de nombreux pays en voie de développement, les organisations de la société civile participent de plus en plus souvent à l'analyse des budgets gouvernementaux de la santé, de l'éducation

QUE PEUT-ON RÉALISER GRÂCE AU PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ?

Dans cinq états du Nigeria, le projet d'analyse et de suivi budgétaire sur le VIH/SIDA d'ActionAid a développé les capacités de trois organisations non-gouvernementales (ONG) locales, afin de leur permettre de participer aux processus budgétaires et d'influencer les décisions de financement concernant les programmes sur le VIH et le SIDA. L'un des succès du projet, lors de sa mise en œuvre, fut le déblocage de 30 millions de nairas nigériens (soit 190 000 USD) pour le Comité d'action national sur le SIDA de Plateau.²

Source : ActionAid Nigeria (2010) 'They should be talking to us' (C'est à nous qu'ils devraient parler), voir actionaid.org/sites/files/actionaid/habta_end_of_project_publication_quotations_copy.pdf

et d'autres services, qu'elles contribuent à influencer. Cela leur permet d'influer davantage sur les décisions de leur gouvernement concernant les dépenses prioritaires et d'exiger qu'il rende compte de ses actes – souvent avec d'excellents résultats comme le montre l'étude de cas nigérienne ci-dessous.

Le plaidoyer budgétaire remet en question l'idée selon laquelle les gouvernements sont seuls responsables des budgets publics ; les budgets sont l'affaire de tous les citoyens y compris des enfants et des jeunes car ils sont les ayants-droits des services conçus par le gouvernement pour répondre à leurs besoins (voir Encadré I). Le plaidoyer budgétaire peut contribuer

ENCADRÉ I : QU'EST-CE QUE LE PLAIDOYER ?

Le plaidoyer est le processus qui consiste à influencer ceux qui prennent des décisions politiques, élaborent des lois et réglementations et distribuent des ressources qui affectent la vie des populations. Le plaidoyer transmet des messages réfléchis dans le but d'influencer la réflexion, les perspectives et les actions des autorités. Les stratégies de plaidoyer consistent à faire monter la pression autour d'une question, de la façon suivante :

- en menant une campagne pour faire monter la pression publique par le biais d'une action de masse, de forums publics et de campagnes médiatiques
- en ayant recours au lobbying pour gagner une influence politique par le biais de l'analyse et du dialogue politiques, de la négociation et en créant des partenariats collaboratifs.

Adapté de *Un Guide au travail budgétaire pour les organisations de la société civile impliquées dans l'éducation*, Fonds du Commonwealth pour l'éducation, 2009, p 24

Pour obtenir des informations supplémentaires, voir *Save the Children, Advocacy Matters: Helping children change their world (L'importance du plaidoyer : aider les enfants à changer le monde)*, Alliance internationale Save the Children, 2007

à rapprocher les citoyens des décideurs qui affectent leur vie quotidienne. Il encourage également la transparence et la responsabilité de rendre des comptes – deux concepts fondamentaux pour établir un contrat social solide entre les citoyens et leur gouvernement.

Bien que les enfants et les jeunes soient des membres fondamentaux de leur communauté, il est fréquent que leur opinion ne soit pas prise en compte. Ils ont pourtant un rôle fondamental à jouer pour exiger de leur gouvernement qu'il rende des comptes sur les dépenses publiques consacrées aux services qui les concernent ainsi que leurs familles. Nous expliquerons à la Section 4, comment faire participer les enfants et impliquer les communautés dans l'analyse budgétaire et les activités de plaidoyer dans le domaine de la santé et comment aider les enfants à se faire entendre des décideurs.

QU'ENTEND-ON PAR PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ?

Le plaidoyer budgétaire permet à votre organisation d'être impliquée dans la façon dont le gouvernement alloue et dépense ses ressources et dont celles-ci répondent aux besoins de différents groupes de population. Le plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé consiste à mener des actions de lobbying et des campagnes pour changer la façon dont les ressources publiques sont utilisées dans la prestation des services de santé. En analysant la façon dont les soins de santé sont financés et dont les budgets sont préparés, les groupes de la société civile seront mieux à même d'influencer la façon dont le gouvernement établit des priorités dans les dépenses de santé.

En tant qu'organisation de la société civile, vous souhaitez peut-être faire pression pour que davantage de fonds publics soient consacrés aux services de santé en général, pour obtenir un financement plus important pour un programme ou une politique spécifiques (qui bénéficierait par exemple en priorité aux soins de santé primaire ou aux services de santé maternelle, néonatale et infantile), ou pour une allocation plus équitable des ressources entre les programmes ou les régions de votre pays. Le plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé peut vous aider à identifier des blocages ou des défaillances dans le système, ainsi que des inégalités dans la façon dont les fonds sont répartis selon les maladies, groupes de population, niveaux de soins ou régions.

Dans certains contextes, lorsque les informations sur les dépenses et les budgets publics ne sont pas facilement accessibles, votre première priorité dans le cadre du plaidoyer budgétaire pourrait être de rendre le système d'établissement des budgets publics plus transparent et participatif, aussi bien au niveau national que local. Il a été démontré que faire participer un large groupe de parties prenantes (c'est-à-dire des individus ou organisations particulièrement concernées) à la prise de décision, et plus particulièrement des personnes qui seront directement affectées, peut entraîner de meilleurs résultats.

POURQUOI AVONS-NOUS BESOIN D'UN PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ?

L'accès aux soins de santé est un droit fondamental de l'être humain. Toute personne doit pouvoir en bénéficier, riche ou pauvre, et quel que soit le lieu où elle est née. Les membres de la société les plus pauvres et les plus vulnérables sont aussi souvent les plus dépendants du système de santé publique et la façon dont les ressources publiques sont allouées risque donc de les affecter davantage. Même si un gouvernement consacre des fonds à des groupes défavorisés, en cas de mauvaise gestion financière ces fonds ne leur parviendront pas toujours, d'autant plus que ces groupes ne bénéficient pas d'une « voix » politique. Sans le plaidoyer budgétaire en matière de santé, la société civile ne se rendrait pas toujours compte que les ressources ne sont pas dépensées comme il se doit.

Aussi bien au niveau national que local, les organisations de la société civile, ancrées dans les communautés locales et travaillant au sein d'alliances stratégiques, ont un rôle important à jouer pour garantir la transparence et demander des comptes au gouvernement sur la façon dont il dépense les deniers publics sur les services de santé. Au niveau national, les organisations peuvent participer au processus de planification et influencer les priorités de dépenses publiques. Au niveau local, les organisations de la société civile peuvent superviser les dépenses de santé, contrôler ce que dépensent les équipes de santé du district voire les centres de santé locaux et s'appuyer sur leurs constatations pour exiger que des modifications soient apportées aux allocations budgétaires.

COMMENT LE PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ PEUT-IL VOUS AIDER ?

Mener une action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé peut vous aider ainsi que votre organisation à :

- remettre en question les politiques et budgets de la santé aux niveaux national et local
- plaider en faveur de ressources supplémentaires et d'un meilleur usage de ces ressources
- améliorer la transparence et la responsabilité de rendre des comptes
- influencer les processus de prise de décision
- exposer les détournements et les obstacles
- réduire le gaspillage en matière de dépenses de santé.

- La section 5 explique comment réaliser l'analyse d'un budget de santé et vous donne quelques exercices à faire et quelques exemples pour vous aider.
- La section 6 porte sur la façon dont vous pouvez faire part de vos constatations et vous en servir pour donner un impact maximum à votre travail.

Et enfin, vous trouverez une liste de publications et de sites qui vous permettront d'approfondir vos connaissances sur le plaidoyer budgétaire aussi bien dans le domaine de la santé que dans d'autres domaines.

Ce guide a été testé en Sierra Leone, où l'on observe un élan croissant en faveur des actions de plaidoyer en matière de santé, auxquelles participent de nombreuses organisations de la société civile. Vous trouverez dans le guide des exemples tirés de ce programme pilote ainsi que des études de cas d'autres pays, pour vous montrer comment réaliser dans la pratique un plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé. Nous donnons également des exemples de ce que d'autres organisations ont réalisé et nous espérons qu'ils vous inciteront à vous lancer dans des actions de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé dans votre pays.

Réaliser une analyse et un plaidoyer budgétaires efficaces dans le domaine de la santé exige de la patience, de la détermination et des ressources mais les bénéfices peuvent être considérables, changer vraiment la vie des gens et la qualité des soins qu'ils reçoivent et renforcer les relations entre les citoyens et leurs gouvernements. Nous espérons que ce guide sera un bon point de départ pour vous aider à atteindre vos objectifs de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé.

À PROPOS DE CE GUIDE

Ce guide explique pourquoi le plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé est si important et vous fournit ainsi qu'à votre organisation, les informations dont vous avez besoin pour démarrer.

- La section 2 explique des éléments clés du secteur de la santé, notamment comment les budgets de santé sont financés.
- La section 3 fournit des notions essentielles sur le budget (par exemple, qu'est-ce qu'un budget et comment fonctionne le cycle budgétaire).
- La section 4 vous explique comment planifier votre action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé et vous conseille sur la façon d'élaborer une stratégie de plaidoyer, la création d'alliances stratégiques, l'identification de questions de recherche et comment obtenir les informations dont vous avez besoin.

2 COMPRENDRE LE SECTEUR DE LA SANTÉ

Lorsque vous entreprenez une action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé, il est essentiel que vous connaissiez le système de santé du contexte particulier dans lequel vous travaillez. Cela vous aidera à effectuer un rapprochement entre les informations budgétaires dont vous disposez et le flux réel des ressources et à comprendre quels rapports les différents niveaux du système de santé entretiennent entre eux. Nous expliquons dans cette section ce qu'est un système de santé et nous en présentons les différents éléments. Nous soulignons également l'importance de la politique de financement de la santé pour vous aider à interpréter les informations budgétaires en matière de santé.

Le Rapport sur la santé dans le monde 2000, *Pour un système de santé plus performant*, fournit des informations plus détaillées sur le rôle du système de santé. Les Rapports sur la santé dans le monde qui ont suivi, et notamment le rapport de 2006 sur le personnel de santé et le rapport de 2010 sur le financement des systèmes de santé, vous permettront de comprendre les principaux piliers du système.³

QU'ENTEND-ON PAR SYSTÈME DE SANTÉ ?

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit un système de santé comme étant « toutes les organisations, personnes et actions dont l'intention première est de promouvoir, restaurer et maintenir la santé ».⁴ Cela implique les fonctions clés du système sanitaire qui sont définies par les six piliers de l'OMS (voir Figure 1) :

- prestation de services
- personnels de santé
- information

- technologies et produits médicaux, vaccins
- financement
- leadership et gouvernance.⁵

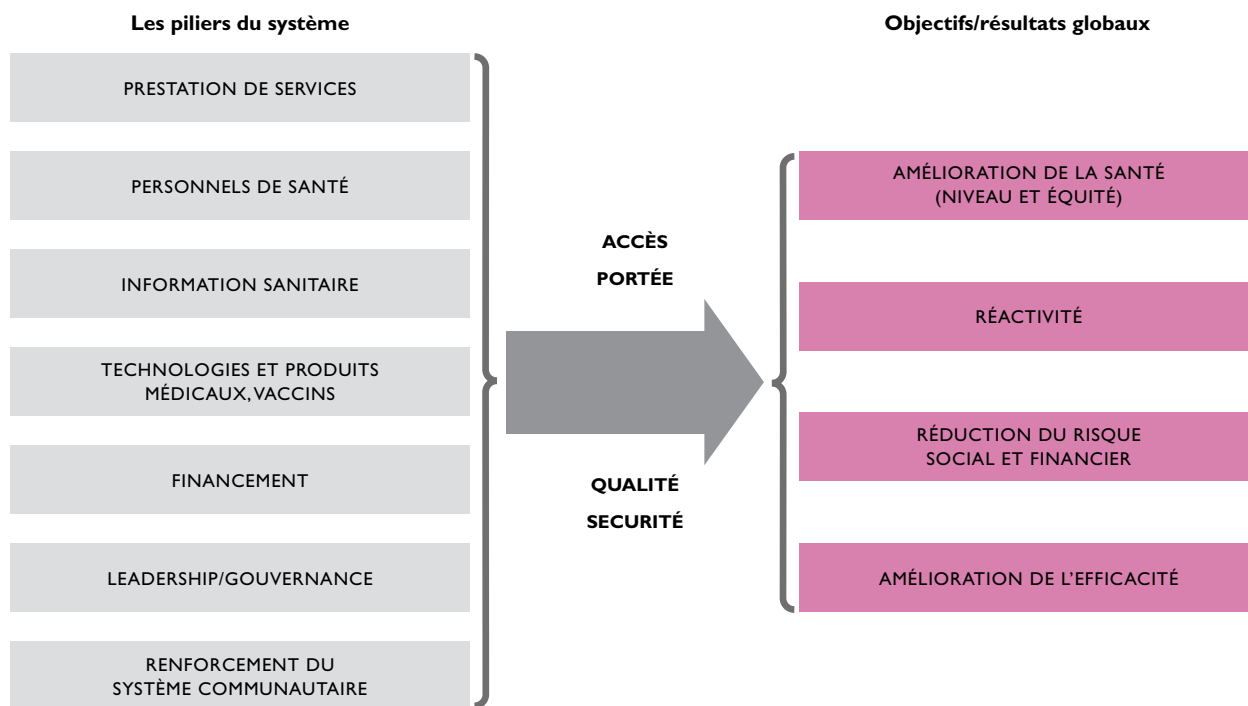
On peut ajouter à cette liste, le renforcement du système communautaire.

Mais cette large définition inclut également les prestataires du secteur privé, les compagnies d'assurance maladie et fait également intervenir différents secteurs comme le ministère de l'Éducation (pour l'éducation sanitaire et la promotion de la santé dans les écoles), ou le ministère de l'Eau (pour la programmation sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène). Chaque gouvernement est responsable de gérer le système de santé, de surveiller et de superviser toutes les activités au sein du secteur.

Le Rapport sur la santé dans le monde 2000 définit les objectifs du système de santé comme étant l'amélioration et la protection de la santé, la réactivité aux attentes de la population et l'équité de la contribution financière des personnes aux soins de santé. Un objectif intrinsèque est de réduire les inégalités en matière d'accès aux soins afin d'améliorer les résultats sanitaires pour tous, en particulier là où les besoins sont les plus grands.⁶

Cependant, dans de nombreux pays en voie de développement, les paiements directs des ménages (c'est-à-dire des paiements versés au point d'utilisation des services de santé comme les paiements par l'utilisateur) représentent une part importante des dépenses de santé totales. C'est une façon régressive de financer le système de santé étant donné que ce sont les pauvres et les malades qui doivent payer une part disproportionnée des frais par rapport aux personnes riches et en bonne santé. Les paiements par l'utilisateur risquent de dissuader les pauvres de solliciter des soins essentiels et d'aggraver la pauvreté de ceux qui y ont recours en raison de l'imprévisibilité des besoins de santé et des frais associés à ces soins. Le Rapport sur la santé dans le monde 2010 affirme que plus de 100 millions de

FIGURE 1 : LE SYSTÈME DE SANTÉ



Source : Adaptée du Rapport sur la santé dans le monde 2000

personnes passent sous le seuil de pauvreté chaque année à cause des dépenses directes de soins de santé, dont les paiements par les usagers constituent une part importante.⁷ Cela est contraire à l'idée selon laquelle la santé est un droit de l'être humain.

Comme l'affirme le Rapport sur la santé dans le monde 2010, les systèmes de santé doivent s'éloigner du paiement direct de l'utilisateur et le remplacer par des contributions de la population sous forme de prépaiement, par le biais d'impôts ou de cotisations d'assurance. Il sera également nécessaire de faire appel aux fonds publics pour subventionner les frais de contribution des pauvres.⁸ Il est essentiel d'élargir les niveaux de protection du risque financier pour atteindre l'objectif de l'accès universel au système de santé et accorder ainsi le droit à la santé à tous les citoyens. En éliminant les paiements par l'utilisateur et en introduisant le prépaiement et la mise en commun de ressources au niveau national afin que les riches et les personnes en bonne santé subventionnent les frais de santé des malades et des pauvres, la protection du risque financier permettra à tout le monde d'accéder aux soins de santé indépendamment de leurs moyens financiers.

LEVIERS POLITIQUES DANS LE SYSTÈME DE SANTÉ

Afin d'exercer une bonne gestion, le gouvernement dispose d'un certain nombre de « leviers politiques » dont il peut se servir au sein du système de santé. L'un de ces leviers est le montant total du budget de santé et la façon dont il est alloué – question qui est souvent au cœur des analyses des budgets de la santé et des actions de plaidoyer mises en œuvre par les organisations de la société civile.

La **stratégie de santé nationale**, généralement élaborée par le ministère de la Santé, est un point de départ important pour vous aider à comprendre le système de santé dans votre pays. Elle doit présenter les objectifs prioritaires et la structure du système de santé sur une période donnée.

Ce guide vous aidera également à comprendre les rapports que les différents niveaux du système de santé (national, régional, district et établissement) entretiennent les uns avec les autres et à quels niveaux les décisions sont prises. Les systèmes de santé peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Ils vont de systèmes **centralisés** (dans lesquels le

pouvoir est concentré au niveau du ministère central ou national qui décide comment les ressources seront utilisées à chaque niveau du système jusqu'au niveau de l'établissement), aux systèmes **décentralisés**, qui transfèrent le pouvoir de décision du centre aux régions ou aux districts, leur accordant une plus grande autonomie (indépendance). Un système fédéral a tendance à être plus décentralisé.

POLITIQUE DE FINANCEMENT DE LA SANTÉ

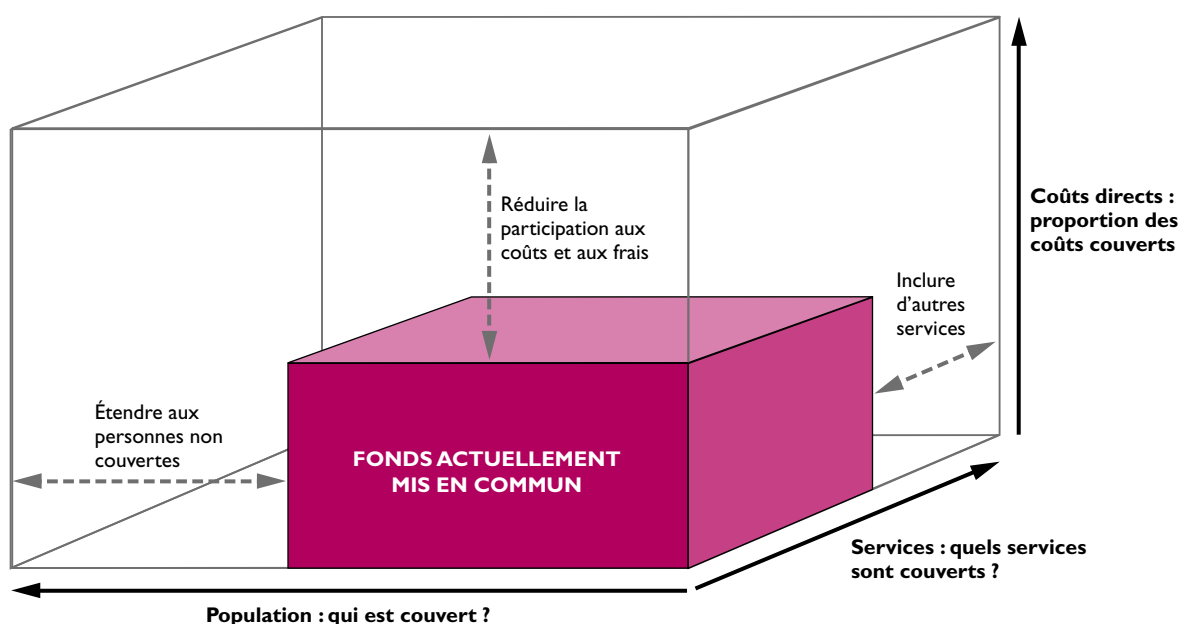
Dans le cadre de votre travail préparatoire, cherchez à obtenir une copie de la politique de financement de la santé de votre pays. Elle explique comment les revenus sont perçus et redistribués sur l'ensemble du système de santé dans votre pays. En règle générale, le système de santé est financé par le budget public mais il bénéficie aussi souvent d'autres sources de financement, par exemple, d'une aide extrabudgétaire (fournie en dehors des systèmes de gestion des finances publiques d'un gouvernement et qui n'apparaît pas dans le budget national) et de paiements directs privés (mentionnés plus haut). Afin de promouvoir un accès équitable aux services de santé, le coût de la fourniture des soins de santé aux plus pauvres devra être pris en charge par les revenus fiscaux généraux, c'est-à-dire les ressources publiques.

Afin d'analyser le budget de santé et les flux de ressources et de replacer vos messages de plaidoyer

budgétaire dans le contexte national, il vous sera utile de comprendre comment votre système de santé national est financé. L'analyse du budget de santé (voir Section 5) pourra également vous amener à identifier des obstacles financiers potentiels à l'accès aux soins et des inégalités dans la distribution des ressources publiques, comme par exemple dans le cas où un établissement dépend des revenus tirés des paiements par les usagers pour fournir des services essentiels. Cela pourra vous inciter à effectuer des recherches plus poussées et à mener d'autres actions de plaidoyer sur la politique de financement de la santé.

Lorsque vous vous renseignez sur la politique de financement de la santé de votre pays,⁹ il est utile de considérer trois dimensions (voir Figure 2) : qui en bénéficie (c'est-à-dire quels groupes de population) ; à quoi elle est destinée (autrement dit les services qui sont pris en charge) ; et quels coûts sont couverts (c'est-à-dire comment les services de santé sont financés). Étant donné que tout budget de la santé ne bénéficie que de fonds en commun limités, il faudra faire des concessions dans ces trois domaines et ce sont les politiques de santé nationales qui détermineront cet équilibre. La société civile doit également chercher à participer à ces débats et vous pouvez vous servir de ces leviers politiques dans vos messages de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé.

FIGURE 2 : TROIS DIMENSIONS À CONSIDÉRER LORS DE LA PROGRESSION VERS UNE COUVERTURE UNIVERSELLE



Source : Rapport sur la santé dans le monde 2010

COMPRENDRE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET LES CADRES JURIDIQUES

Les cadres juridiques incluent les constitutions du pays ou de l'état, les stratégies/plans de santé nationaux, les politiques de santé nationale et les lois nationales sur la santé. Ces cadres rendent compte de la structure et des dispositions institutionnelles du système de santé et devraient être disponibles au public par l'intermédiaire des institutions suivantes :

- Ministères de la Santé au niveau du gouvernement national ou du gouvernement de l'état.
- Bureaux de santé régionaux.
- Bureaux de santé au niveau du district.
- Bureaux statistiques gouvernementaux.
- Médiateur ou autres autorités de réglementation indépendantes.
- Comités des comptes publics de l'assemblée législative.
- Lois de gestion des finances publiques à différents niveaux du gouvernement.
- Accès aux lois sur l'information.

Les cadres juridiques incluent également les conventions et les traités internationaux qui exposent les droits de l'homme fondamentaux ratifiés par les gouvernements, y compris le droit à la santé (par exemple, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE)).

Nouer des relations stratégiques avec des partenaires clés, comme les collectivités locales ou le responsable sanitaire du district, pourra vous aider à accéder à des documents intéressants. Établir de bons contacts et investir dans ces relations peut être très utile, surtout lorsque les documents ne sont pas facilement accessibles en ligne ou auprès d'un centre de ressources central. Nouer des relations avec les collectivités locales et le système de santé local, vous permettra de faire des contributions plus constructives aux discussions budgétaires.

Il est important que les organisations de la société civile qui ont l'intention d'entreprendre une analyse et une action de plaidoyer budgétaires se familiarisent dans un premier temps avec les aspects clés du cadre juridique de leur pays (voir l'étude de cas à la page 8 sur l'environnement politique et le cadre juridique en Sierra Leone, où ce guide a été testé). Parmi ces aspects clés :

- **le droit à la santé.** Dans de nombreux pays, le droit à la santé s'inscrit dans des cadres juridiques comme une loi sur la santé, voire même la constitution nationale. Tous les pays sont parties à un traité qui reconnaît « le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » (Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) 1976).¹⁰ De plus, tous les pays – à l'exception de la Somalie et des USA – ont ratifié la CNUDE qui stipule que « Chaque enfant et adolescent a le droit de jouir du meilleur état de santé et de bénéficier des meilleurs services médicaux possibles » (Article 24).¹¹
- **les pouvoirs et fonctions des acteurs dans le système de santé.** Les cadres juridiques pourront souligner les pouvoirs et fonctions des différents niveaux d'administration dans le système de santé. Ils pourront également expliquer dans quelle mesure les budgets sont décentralisés – autrement dit, le niveau de gouvernement qui décide de la politique budgétaire.
- **la participation du public.** Des informations devraient également être disponibles sur la manière dont les citoyens et les organisations de la société civile peuvent participer à la gouvernance du système de santé (par l'intermédiaire, par exemple, de comités de santé communautaires qui offrent aux travailleurs de la santé et aux représentants de la communauté un forum pour débattre de questions de santé publique et de prestation des services). Il est cependant possible que ces informations ne soient pas disponibles en raison d'une participation limitée voire inexistante du public au processus budgétaire ou de lois inefficaces sur la liberté d'information. Dans ce cas, vous pourriez axer vos premières activités de plaidoyer sur la nécessité cruciale d'obtenir l'accès aux informations budgétaires.
- **les procédures de réclamations.** Il existe peut-être des organismes indépendants – de type médiateur, composés de représentants ou comités élus – auxquels vous pouvez transmettre vos réclamations au sujet de la prestation des services. Ils pourront s'avérer utiles en tant qu'outil ou cible pour influencer les changements de politiques lorsque vous aurez réalisé votre analyse budgétaire.

COMPRENDRE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET JURIDIQUE EN SIERRA LEONE

UN SYSTÈME DE SANTÉ DÉCENTRALISÉ

La décentralisation des services de santé de Sierra Leone a commencé en 2004. Depuis la fin de 2008, 19 municipalités sont responsables de gérer la fourniture des services de santé primaire et secondaire. Cela signifie que certaines responsabilités budgétaires incombent aux districts et nécessitent une analyse plus approfondie à ce niveau lorsque chaque district a reçu son plafond budgétaire (maximum) global. Les hôpitaux du district et les équipes de gestion de la santé du district doivent préparer un budget en utilisant les sommes qui leur ont été octroyées par le conseil du district ; ce budget est alors soumis au conseil du district et au conseil municipal pour approbation.

DOCUMENTS ET PLANS CLÉS

En Sierra Leone, Save the Children a réalisé son analyse et son plaidoyer budgétaires dans le domaine de la santé en se basant essentiellement sur deux documents : la stratégie de réduction de la pauvreté pour 2008–12 (appelée Programme pour le changement) et le Plan stratégique du secteur de la santé nationale 2010–15.

Le Programme pour le changement mentionne la santé comme l'un des domaines d'amélioration prioritaires, il était donc important de voir quels domaines de la prestation des services de santé avaient été tout particulièrement identifiés. La santé maternelle, néonatale et infantile était indéniablement l'un des domaines méritant une attention accrue. Le document indiquait également

la nécessité d'augmenter le nombre de services essentiels minimums offerts et de mettre les services de soins de santé maternelle et néonatale de base à la disposition de tous.

Le Plan stratégique du secteur de la santé, publié par le ministère de la Santé et de l'Assainissement, accordait la priorité en matière de prestation des services à la mise en œuvre d'un ensemble de services de santé essentiels de base soutenus par des ressources humaines et un financement adéquats. Ces services de base couvraient la santé maternelle et néonatale, la santé et la vaccination infantiles et la nutrition.

L'INITIATIVE DE SOINS DE SANTÉ GRATUITS

La politique la plus importante pour la fourniture des services de soins de santé en Sierra Leone est indéniablement l'Initiative de soins de santé gratuits. Lancée en avril 2010, elle vise à fournir des soins de santé gratuits aux femmes, aux mères qui allaitent et aux enfants de moins de cinq ans afin d'améliorer la santé maternelle et infantile et de réduire les taux de mortalité élevés.

Suite à son introduction, la politique des soins de santé gratuits a conduit à une augmentation considérable de la fréquentation des services de santé et a fait l'objet d'une analyse budgétaire de santé approfondie au niveau local, surtout dans les établissements de santé individuels qui ont enregistré une demande de services bien supérieure de la part de ces groupes.

3 COMPRENDRE LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU BUDGET

Les budgets peuvent être des documents complexes et vous douterez peut-être de vos capacités techniques à analyser et contrôler un budget. En réalité, les budgets sont faciles à comprendre. Bien que certains budgets soient plus sophistiqués que d'autres, ils sont en règle générale fondamentalement simples. Des calculs simples vous permettront, ainsi qu'à votre organisation, d'obtenir des informations importantes qui vous serviront à évaluer si votre gouvernement respecte ses engagements budgétaires en matière de dépenses de santé.

Tout le monde peut analyser un budget – il suffit d'être bien conseillé et c'est là que ce guide pourra vous être utile. Mais n'oubliez pas que pour réaliser un plaidoyer budgétaire efficace dans le domaine de la santé, vous devez être patient et déterminé. Il n'est pas toujours facile d'obtenir les informations dont vous avez besoin. Parfois, les budgets que vous contrôlerez couvriront des périodes différentes (annuelle, trimestrielle, etc.). Votre détermination vous aidera à mieux réussir à long terme.

QU'EST-CE QU'UN BUDGET ?

Un budget – qu'il soit familial ou national – est un document qui indique à combien s'élèvent les rentrées d'argent (revenus ou recettes), d'où elles proviennent et comment elles seront dépensées (dépenses). Un budget familial indiquera combien d'argent est disponible pour une certaine période de temps (souvent une semaine ou un mois) et comment la famille envisage de le dépenser. Par exemple, l'argent pourra provenir des revenus des parents ou d'allocations sociales. Les dépenses peuvent inclure le loyer, les factures pour les services collectifs (comme le gaz, l'électricité et l'eau), la nourriture, le transport et les vêtements.

Les budgets publics suivent le même principe que les budgets familiaux mais leur planification et leur processus de mise en œuvre sont plus complexes.

Les budgets publics sont les instruments par le biais desquels les gouvernements répartissent les ressources financières du pays. Ils sont généralement établis à intervalles réguliers pour couvrir une période de temps fixe souvent appelée exercice fiscal. L'établissement du budget est un processus politique qui reflète ce que le gouvernement au pouvoir considère comme ses priorités politiques.

PRIORITÉS POLITIQUES

Dans la plupart des pays et tout particulièrement dans les pays en voie de développement, les revenus que le gouvernement tire des taxes, des prêts et des subventions sont généralement insuffisants pour satisfaire les besoins de tous les citoyens. C'est pourquoi, les gouvernements doivent prendre en considération ces besoins divers et décider comment attribuer les ressources en sa possession. Les politiques qui reçoivent le plus de ressources – la plus grosse part du gâteau – sont les politiques prioritaires du gouvernement.

COMMENT FONCTIONNE LE CYCLE BUDGÉTAIRE ?

Le budget expose comment le gouvernement va recueillir des fonds (revenus) et les distribuer aux différents ministères, états et structures locales chargés de fournir les services de base comme la santé et l'éducation ainsi qu'à d'autres secteurs comme la défense, les infrastructures et l'énergie. Le budget national se décompose en budgets destinés à chaque ministère. Les budgets ministériels comprennent des budgets-programmes (par exemple, pour les services de santé du district) qui se décomposent à leur tour en postes budgétaires et en budgets de sous-programmes (par exemple, pour les services de santé communautaires). Dans certains cas, les budgets comprennent des montants affectés à des domaines de travail ou à des activités

spécifiques, tandis que dans d'autres cas, la prise de décision est confiée à des échelons inférieurs du système.

Le processus budgétaire suit un cycle (voir Figure 3) et couvre généralement une période d'un an. Les quatre étapes principales du cycle budgétaire sont les suivantes :

- **la formulation** – le budget est généralement établi par le bureau du budget du ministère des Finances. Il se base sur les projections nationales relatives à la croissance économique, l'inflation et les changements démographiques et reflète les objectifs du gouvernement comme l'augmentation ou la baisse des impôts ou l'augmentation des dépenses pour les priorités convenues
- **l'adoption** – le budget provisoire est débattu au parlement, approuvé (parfois avec des modifications) puis adopté en tant que loi. À ce stade, il pourra y avoir une audition publique et c'est généralement le moment où les informations budgétaires sont communiquées au public
- **l'exécution** – le gouvernement exécute le budget en déboursant les fonds et en contrôlant les dépenses pour s'assurer qu'elles sont conformes au budget (parfois les allocations de fonds ne sont pas respectées)
- **l'audit** – un organisme qualifié ou le contrôleur général doit réaliser un audit indépendant pour s'assurer que le budget a été exécuté efficacement et conformément aux plans.

Il est très important que vous compreniez le cycle budgétaire de votre gouvernement afin que vous

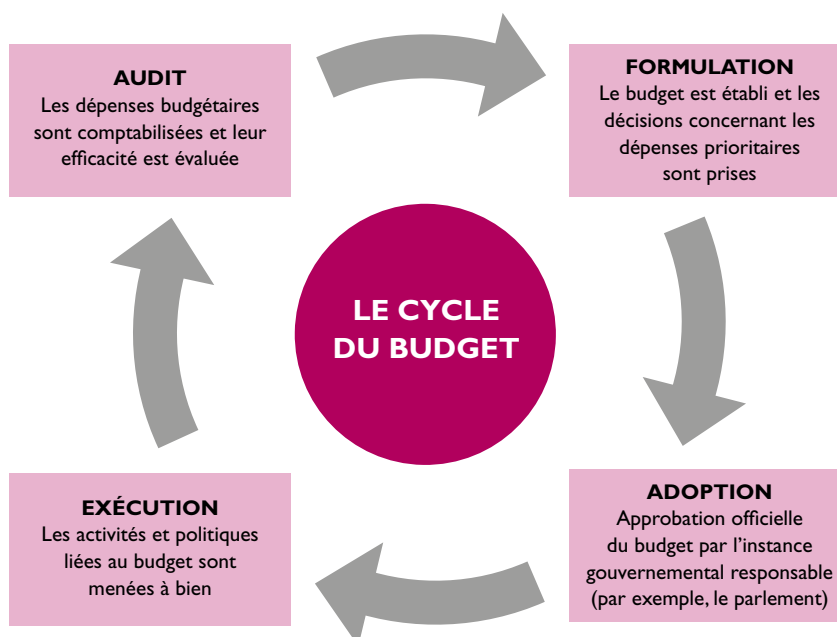
sachiez quand exercer des pressions ou soulever des questions pour éclairer les discussions et influencer les décisions. Vos efforts d'analyse, de contrôle et de suivi du budget public de la santé, ne changeront rien par eux-mêmes. Vous devez transmettre et utiliser vos constatations en fin stratégie et savoir quand et comment tenter d'influencer les décideurs clés en leur présentant des preuves à l'appui de vos arguments sur ce qui doit changer et pourquoi. Vos objectifs de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé viseront peut-être à modifier les dépenses prioritaires (par exemple, accroître les fonds consacrés à la santé maternelle et infantile) ou à garantir que les allocations de fonds respectent bien les priorités politiques du gouvernement. Quels que soient vos objectifs, vous trouverez plus d'informations sur le rôle que peut jouer la société civile à chacune de ces étapes à la Section 4 (Activités de plaidoyer à chaque stade du cycle budgétaire).

QUI EST IMPLIQUÉ DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ?

La structure globale du système de santé diffère d'un pays à l'autre mais les principaux acteurs (les personnes responsables) sont en gros les mêmes et vous devrez déterminer qui prend les décisions, comment et quand dans votre contexte.

- **Les responsables gouvernementaux nationaux** (par exemple, le ministère de la Santé et le ministère des Finances) élaborent les politiques et préparent le budget de santé.

FIGURE 3 : LE CYCLE DU BUDGET



- **Les responsables gouvernementaux locaux** (par exemple, les responsables de conseil de district) peuvent également participer à la préparation des budgets de santé dans les systèmes décentralisés, sous l'égide du ministère des Finances ou du ministère de la Santé.
- **Le parlement et le corps législatif** (par exemple, les parlementaires et l'exécutif) ont le pouvoir d'approuver, de modifier et de promulguer de nouvelles lois relatives à la santé. Ils ont également le pouvoir de demander au ministère de la Santé de rendre compte de ses choix en matière de politique de santé, d'allocations budgétaires et de dépenses.
- **Les responsables gouvernementaux ou du district** (par exemple les responsables de la santé au niveau du district) sont chargés de la mise en œuvre des politiques et budgets gouvernementaux. Ils sont en mesure d'identifier les défis et les obstacles à la mise en œuvre des politiques et budgets de la santé – autrement dit ce qui les empêche de fournir de meilleurs services – mais ils ne seront pas toujours en mesure de décider comment les ressources sont dépensées.
- **Les gestionnaires de la santé ou les structures dirigeantes** (par exemple, les responsables ou les comités de gestion d'établissements hospitaliers ou d'installations sanitaires) sont responsables des fonds au niveau de l'établissement. Ils sauront certainement quels changements apporter pour améliorer les services locaux. Ils sauront également de quelles ressources bénéficie l'établissement et à quel niveau se trouvent les difficultés ou les obstacles budgétaires.
- **Les responsables du ministère des Finances** : le ministère a souvent une influence importante sur les allocations budgétaires au secteur de la santé et doit être considéré comme un acteur clé et donc un interlocuteur majeur pour votre action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé.
- **Les partenaires de développement** : en tant que donateurs bilatéraux et multilatéraux, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) peuvent avoir une certaine influence sur les décisions budgétaires, surtout le FMI qui conseille les gouvernements sur les questions macroéconomiques et sur la gestion des budgets.

Vous devez inclure la plupart de ces acteurs, voire tous, dans votre cartographie des parties prenantes. À la Section 4, nous évoquerons comment vous pouvez développer votre stratégie de plaidoyer et entre autres comment réaliser un exercice de cartographie des parties prenantes (voir page 17).

LE SYSTÈME, LA POLITIQUE ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Il existe une différence subtile mais importante entre ces trois termes, comme nous l'expliquons à la suite :

LE SYSTÈME BUDGÉTAIRE

Le système budgétaire englobe le processus (tel que défini par le cycle de la Figure 3, page 10), le contexte et les structures (institutions) qui permettent sa mise en œuvre. Le système budgétaire déterminera également si le budget respecte des critères plus larges. Par exemple, le processus est-il transparent ? Couvre-t-il toutes les priorités identifiées par le gouvernement ? Est-il capable de s'adapter à l'évolution des besoins et des contextes ?

Le cycle budgétaire (formulation, adoption, exécution et audit) doit respecter les principes suivants :

- la transparence et la responsabilité de rendre des comptes
- l'exhaustivité du budget
- la prévisibilité des ressources et des politiques
- la flexibilité de s'adapter à l'évolution des besoins et priorités
- la contestabilité (c'est-à-dire qu'il peut être soumis à examen et amélioré)
- l'existence et le partage d'informations.

Des institutions financières internationales (voir encadré 2) et des organisations de la société civile se sont efforcées à diverses reprises de promouvoir la transparence et la responsabilité de rendre des comptes des budgets nationaux (voir « Budgets ouverts » à la page 14).

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Les priorités politiques d'un gouvernement reflètent les objectifs qu'il cherche avant tout à atteindre. Ce processus d'établissement de priorités définit la politique budgétaire. La façon dont un gouvernement décide d'allouer ses ressources, y compris celles qu'il tient de gouvernements précédents, dépend de nombreux facteurs différents.

Le gouvernement doit planifier adéquatement à différents niveaux du système de santé afin d'identifier les ressources à attribuer à chaque politique ou programme, étant donné que ces besoins budgétaires sont calculés sur la base de ces ressources. Lorsqu'une politique ne bénéficie pas d'un financement suffisant, il est peu probable qu'elle ait l'effet souhaité. Par exemple, si une politique visant à réduire la morbidité et la mortalité due au paludisme ne bénéficie pas de ressources suffisantes

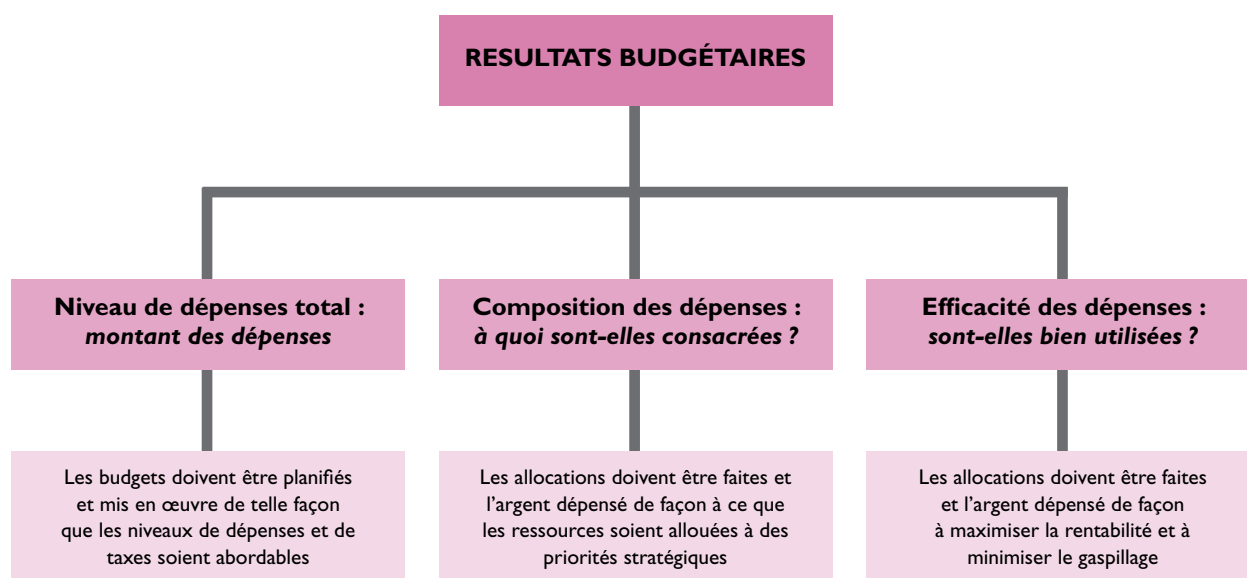
pour augmenter le nombre de moustiquaires insecticides, pour former des travailleurs de la santé à la prévention, à la détection et au traitement du paludisme, et pour acheter des médicaments antipaludiques, il y a peu de chance qu'elle conduise au recul du paludisme. De même, une allocation de fonds disproportionnée pourra se solder par un échec (par exemple, si toutes les ressources consacrées au paludisme sont utilisées pour acheter des moustiquaires de lit et aucunes pour apprendre aux gens comment les utiliser ou pour le traitement à l'aide de médicaments antipaludiques, les résultats risquent d'être décevants).

LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Les résultats budgétaires – par exemple, l'impact sur la santé des enfants – dépendent de trois facteurs : la quantité d'argent dépensée, à quoi l'argent est consacré et s'il est bien dépensé (voir Figure 4).

Un bon système budgétaire qui respecte les principes de la transparence des finances publiques peut contribuer à identifier une politique budgétaire efficace et équitable. De même, le niveau des dépenses, leur composition et leur utilisation efficace peut conduire à de plus grands progrès et à de meilleurs résultats sanitaires. Cette relation linéaire est un cadre utile pour la société civile qui nous rappelle que le

FIGURE 4 : RÉSULTATS BUDGÉTAIRES : NIVEAU, COMPOSITION ET EFFICACITÉ



QU'ENTEND-ON PAR ENTRÉES BUDGÉTAIRES, SORTIES BUDGÉTAIRES ET RÉSULTATS BUDGÉTAIRES ?

Les entrées budgétaires : font référence à l'allocation des fonds pour un objectif budgétaire spécifique.

Les sorties budgétaires : font référence à la façon dont les entrées budgétaires sont utilisées (par exemple, pour former des travailleurs de la santé, construire des hôpitaux ou acheter des médicaments et des fournitures).

Les résultats budgétaires : font référence à l'impact ou aux conséquences des entrées et des sorties budgétaires (par exemple, l'amélioration de la santé infantile ou la réduction du nombre des décès maternels et infantiles).

Adapté d'Idasa (Institut pour la Démocratie en Afrique), « Qu'est-ce qui vous en dit plus sur l'exécution du budget d'un gouvernement ? », http://idasa.org/about_us/faqs/question/what_tells_you_more_about_a_government_s_budget_performance/

système budgétaire est peut-être le plus important des concepts, puisqu'il influence la politique et les résultats budgétaires. Si les organisations de la société civile peuvent participer au développement d'un meilleur système budgétaire, cela pourra conduire à de meilleures politiques et à de meilleurs résultats de développement non seulement dans le domaine de la santé mais également dans d'autres secteurs clés.

Cependant, même dans les pays les plus ouverts et les plus démocratiques, il n'est pas toujours facile d'aboutir à un système budgétaire robuste et transparent. Encourager les gouvernements à s'efforcer de présenter des budgets ouverts et d'améliorer le système budgétaire peut être un bon point de départ pour votre plaidoyer budgétaire en matière de santé.

ENCADRÉ 2 : CODE DE BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES*

Suite à la crise économique asiatique de la fin des années 1990, les institutions financières internationales ont développé des codes de pratique sur la gouvernance économique dont le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007). Il a ensuite été révisé et étoffé et dans sa dernière version, le FMI définit quatre piliers de la transparence des finances publiques.

1. **Définition claire des attributions et des responsabilités.** Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert.
2. **Processus budgétaires ouverts.** La préparation du budget doit suivre un calendrier réaliste et établi et obéir à des objectifs de politique financière et macroéconomique bien définis. La préparation, l'exécution et le suivi budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires.
3. **Accès du public à l'information.** Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers. Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation. La loi devrait obliger le gouvernement à diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques.

4. **Garantie d'intégrité.** Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues. Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectifs et être soumises à un examen extérieur.

L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT**

L'Enquête sur le budget ouvert du Partenariat Budgétaire International (PBI) est le seul outil dont dispose actuellement la société civile pour évaluer la transparence budgétaire. Cette enquête indépendante menée tous les deux ans dans plus de 90 pays, permet une analyse comparative des niveaux de transparence et de responsabilisation dans les budgets publics. Chaque pays reçoit un score de transparence selon des critères convenus au plan international. L'indice sur le budget ouvert évalue chaque pays sur un total possible de 100 points.

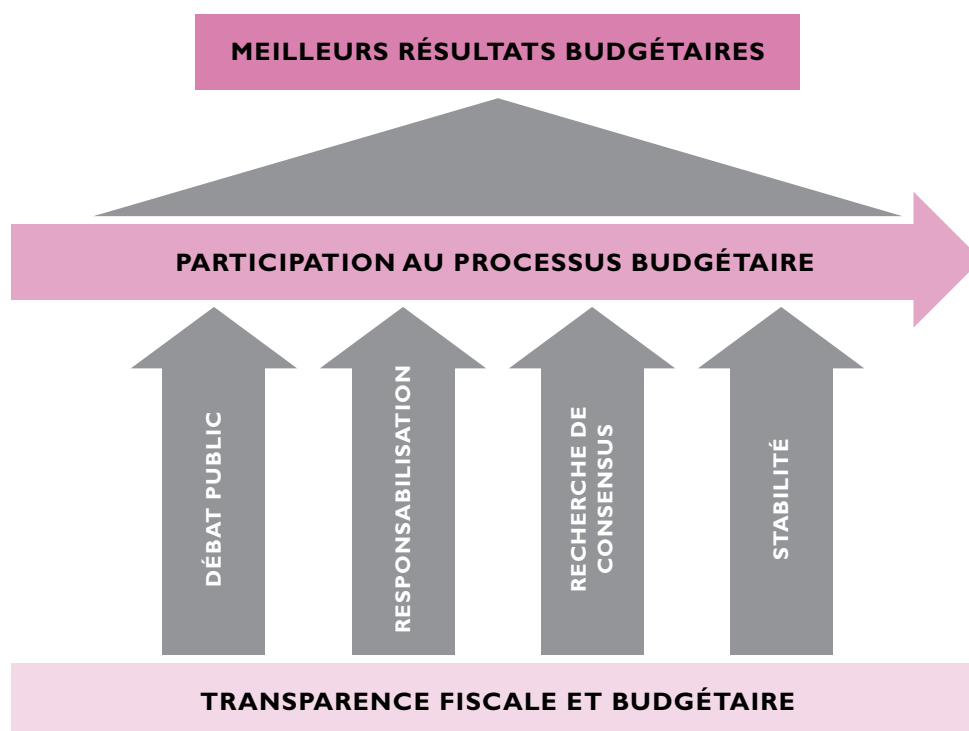
L'enquête sur le budget ouvert de 2010 révèle que 74 des 94 pays évalués ne se conformaient pas aux normes minimums de transparence et de responsabilisation dans les budgets nationaux. Mais elle explique que tous les gouvernements peuvent améliorer rapidement la transparence et la responsabilisation, à peu de frais, en publiant en ligne toutes les informations budgétaires qu'ils produisent et en invitant le public à participer au processus budgétaire.

Sources :

* Fonds monétaire international, *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, FMI, 2007, imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf

** Adapté d'openbudgetindex.org (accédé le 1 février 2012)

FIGURE 5 : CARACTÉRISTIQUES D'UN BUDGET OUVERT



Source : Service d'informations budgétaires d'Idasa, 1998

LES BUDGETS OUVERTS

Un budget ouvert est un budget basé sur les principes de transparence, de participation et de responsabilisation (voir Figure 5). Ces trois principes sont interdépendants et se renforcent mutuellement.

Un gouvernement qui s'efforce de produire un budget ouvert sera généralement plus attentif aux besoins de ses citoyens. Les gouvernements seront plus susceptibles d'avoir de bons résultats budgétaires si ces principes font partie intégrante du système budgétaire à chaque étape : l'élaboration (formulation), le processus législatif (adoption), la mise en œuvre (exécution) et l'audit.

QUELS RENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DU BUDGET ?

Il est important de comprendre comment les budgets fonctionnent à différents niveaux – local, national et international – et *entre les niveaux*. En effet, les politiques nationales déterminent quels fonds disponibles peuvent être alloués aux établissements de santé locaux. Savoir planifier et budgéter au

niveau des établissements de santé locaux peut avoir un impact considérable sur la santé des gens. De plus, le transfert des fonds d'un budget à l'autre et au sein d'un même budget influence la quantité d'argent provenant d'un budget spécifique. Cela permet également d'exposer les détournements et les malversations (voir l'étude de cas du Mexique ci-dessous).

Savoir identifier les liens entre les budgets à différents niveaux vous permettra de mieux comprendre le système et de guider les activités de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé de votre organisation. La mesure dans laquelle vous pourrez obtenir le concours d'acteurs clés à différents niveaux, dépendra du niveau de décentralisation gouvernementale dans votre pays. Le niveau de décentralisation du système de santé déterminera la latitude des différents niveaux du système pour décider comment les ressources seront utilisées. Dans un système d'administration décentralisé, il sera plus important d'intervenir au niveau des processus budgétaires du gouvernement local pour avoir les meilleures chances d'influencer directement la prestation des services.

L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

L'analyse budgétaire peut vous aider à répondre à quelques questions clés pour le plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé.

- **Le budget de santé actuel répond-il aux objectifs de politiques énoncés par le gouvernement ?** Si le gouvernement s'est engagé, par exemple, à réduire la mortalité infantile, les programmes correspondant comme la gestion intégrée des maladies infantiles, une stratégie largement recommandée pour améliorer les soins de santé aux enfants malades dans un contexte de soins ambulatoires, bénéficient-ils de ressources suffisantes ? Sont-elles du même ordre que le financement consacré à d'autres domaines prioritaires comme les programmes de maladies spécifiques ?
- **Quelle priorité est accordée à la santé par rapport à d'autres secteurs ?** De nombreux gouvernements de pays en voie de développement se sont déjà engagés à améliorer les services de santé. En 2001, de nombreux chefs d'État africains se sont engagés à consacrer au moins 15 % de leur budget annuel total à la réalisation de cet objectif (la Déclaration d'Abuja). Dans ces pays, les organisations de la société civile peuvent réaliser un suivi des allocations budgétaires gouvernementales au secteur de la santé et exercer des pressions pour qu'ils tiennent leurs engagements.
- **Des progrès sont-ils réalisés en valeur réelle ?** La valeur réelle des dépenses publiques en faveur de la santé a-t-elle augmenté (plus que l'inflation) sur la durée (par rapport aux années précédentes) ?
- **Les allocations budgétaires sont-elles équitables ?** Quels services et biens sont financés, correspondent-ils aux maladies les plus courantes parmi les différents groupes de population ou

RÉVÉLATION D'UN DÉTOURNEMENT DE FONDS POUR LA SANTÉ AU MEXIQUE

En 2002, la Chambre des députés mexicaine autorisa une forte augmentation des fonds (600 millions de pesos) alloués aux programmes consacrés à la santé des femmes. Le Président du comité budgétaire de l'époque demanda au Ministère de la santé de détourner 30 millions de pesos destinés à des programmes consacrés au VIH et au SIDA pour en faire bénéficier huit « centres d'aide aux femmes » dirigés par des organisations non-gouvernementales. Le Ministère de la Santé exécuta cet ordre bien qu'il aille à l'encontre de sa propre politique de la santé. Cette décision déclencha une tempête de protestations au Congrès car cette demande était de toute évidence arbitraire et irrégulière et le Ministère n'aurait jamais dû y accéder.

Les législateurs qui ont découvert ce détournement illégal de fonds destinés au VIH ont demandé à un réseau de six organisations de la société civile dont FUNDAR (Centre de recherche et d'analyse), de mener une enquête. Grâce aux pouvoirs de cet

organisme indépendant, créé pour faire appliquer la Loi sur le droit à l'information de 2003, la coalition a obtenu des informations sur l'utilisation de ces fonds.

FUNDAR a démontré que les centres étaient en fait liés à Provida, une organisation de droite anti-avortement dont les programmes allaient à l'encontre des politiques du gouvernement mexicain sur le VIH et le SIDA. Il a également constaté que 90 % des fonds remis à cette organisation avaient été détournés de manière flagrante – la plupart des paiements n'étaient pas facturés et bénéficiaient à des organisations « fantômes » qui avaient la même adresse que Provida.

D'autres enquêtes dirigées par des auditeurs internes et externes confirmèrent les conclusions de FUNDAR. L'auditeur interne imposa une amende astronomique à Provida qui fut tenu de rembourser l'argent et se vit imposer une interdiction de recevoir des fonds publics pendant 15 ans.

Adapté de l'ODI, « Budget Monitoring and Policy Influence : Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives » (Surveillance budgétaire et influence politique : enseignements tirés de l'analyse budgétaire et des initiatives de plaidoyer de la société civile), Document d'information 16 de l'ODI, Institut de développement d'outremer, 2007

ciblent-ils les besoins les plus pressants ? Accorde-t-on la priorité aux interventions rentables ?

Ou, par exemple, les soins tertiaires en milieu urbain (prodigés par un spécialiste, généralement dans un hôpital) bénéficient-ils d'une part disproportionnée des ressources, au détriment des services primaires et secondaires en zones rurales et urbaines ? Il est possible que votre analyse du budget de la santé révèle une répartition inéquitable des ressources (voir l'étude de cas du Nigeria à la page 1).

- **Les ressources sont-elles dépensées de manière efficiente ?** En étudiant les différences entre les allocations budgétaires (les dépenses prévues) et les dépenses (ce qui est effectivement dépensé), il est possible de mettre à jour des gaspillages de ressources, des blocages ou des faiblesses dans le système. Parfois des crédits budgétaires ne seront pas entièrement dépensés parce que le ministère ou l'établissement de santé ont des capacités insuffisantes. Les raisons peuvent être multiples – parfois un service n'aura pas les capacités nécessaires pour mettre en œuvre un projet, ou n'aura pas suffisamment de personnel pour fournir un service donné. Il est par exemple possible que le centre de santé ait les fonds nécessaires pour acheter des médicaments et des provisions mais que la pharmacie du district connaisse une pénurie de produits en raison d'une chaîne d'approvisionnement inefficace, si bien que les fonds alloués ne peuvent pas être dépensés comme prévu. La trésorerie nationale pourra exiger que ces fonds lui soient rendus à la fin de l'exercice fiscal, avec pour conséquence possible une allocation de fonds moins importante pour ce service au cours du prochain cycle budgétaire.
- **Les ressources sont-elles dépensées de manière efficace ?** Afin d'atteindre l'objectif global, les fonds doivent être dépensés sur les rubriques prévues. Par exemple, une politique qui vise à améliorer la santé maternelle doit consacrer suffisamment de fonds à la formation et au soutien des sages-femmes ainsi qu'à la fourniture d'équipements pour les accouchements sans risque.

L'analyse budgétaire peut également conduire à des questions plus larges, par exemple, de quelles autres ressources le secteur de la santé bénéficie-t-il (ex. aide externe et secteur privé) et comment influencent-elles l'allocation des ressources publiques ? Cela peut amener à se poser des questions sur l'ampleur et les bénéficiaires de cette aide « hors-budget » (des ressources externes investies dans des services ou programmes spécifiques qui ne font pas partie du système budgétaire et de planification du gouvernement et qui sont souvent gérées par des partenaires de mise en œuvre de type ONG). Cependant, il n'existe pas de procédure de reporting globale pour l'aide hors-budget, et elle peut donc être difficile à repérer, aussi bien par les gouvernements que par les organisations de la société civile. L'étude des budgets publics peut également susciter des questions sur le rôle du secteur privé dans la prestation des services de santé.

Une bonne compréhension du cadre de la politique de santé nationale contribuera utilement à votre analyse du budget de la santé. Par exemple, l'étude du budget pour chaque établissement de santé pourra révéler que des paiements réalisés par les usagers sont utilisés pour arrondir les salaires des travailleurs de la santé ou pour payer l'entretien du centre de santé. Dans ce cas, en vous reportant à la politique de financement de la santé, vous serez en mesure de déterminer si de telles pratiques sont prévues. La politique nationale portant sur les travailleurs de la santé devrait également mentionner comment le personnel est rémunéré et s'il est acceptable que des paiements par les usagers viennent compléter leur salaire.

4 PLANIFIER VOTRE ANALYSE BUDGÉTAIRE ET VOS ACTIVITÉS DE PLAIDOYER

Élaborer dès le départ une stratégie de plaidoyer pourra vous permettre de maximiser l'impact de votre travail budgétaire. Cette section énonce les principes essentiels de la préparation d'une stratégie de plaidoyer et du travail budgétaire. Vous trouverez des informations supplémentaires sur le développement d'une stratégie de plaidoyer et comment faire participer les enfants et les jeunes dans *Advocacy Matters: Helping children change their world, Participant's Manual (L'importance du plaidoyer : aider les enfants à changer leur monde, Manuel du participant)* (publié par Save the Children, 2007).

Lorsque vous préparez votre stratégie de plaidoyer, vous devez identifier les principales parties prenantes grâce à un exercice de cartographie des parties prenantes (voir *Advocacy Matters, Participant's Manual (L'importance du plaidoyer, Manuel du participant)*, exercice 5.1, page 86). À la Section 3, nous proposons une liste de quelques-uns des acteurs clés que vous serez sans doute amenés à cibler au cours de votre action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé. Vous devez inclure la plupart, voire la totalité de ces acteurs, dans votre cartographie des parties prenantes. Vous devez également réaliser une évaluation du risque sur l'impact de la participation aux activités de plaidoyer pour les parties prenantes locales. Dans certains contextes, vous devrez protéger

QU'EST-CE QU'UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER ?

Une stratégie de plaidoyer expose les politiques et les actions qui doivent être changées, qui a le pouvoir d'effectuer ces changements, et comment vous pouvez influencer ces décideurs.

Source : *Advocacy Matters, Participant's Manual (L'importance du plaidoyer, Manuel du participant)*, page 17

la confidentialité de l'organisation et faire part de vos résultats aux médias sans divulguer votre source. Vous devrez prendre ce genre de risque en considération dans votre évaluation du risque et prévoir des mesures d'atténuation.

Tenter de modifier les politiques et les allocations budgétaires est souvent un travail de longue haleine mais vous aurez de nombreuses occasions en cours de route, d'influencer et de contribuer à façonner l'environnement politique. Il est important d'évaluer ces points de référence au fur et à mesure que vous progressez, afin de pouvoir contrôler et mesurer les résultats de vos activités de plaidoyer. Là encore, pour obtenir des conseils sur la façon de contrôler et d'évaluer votre travail de plaidoyer, voir *Advocacy Matters, Participant's Manual (L'importance du plaidoyer, Manuel du participant)*, section 9.

ÉLABORER VOTRE STRATÉGIE ET VOS OBJECTIFS DE PLAIDOYER

IDENTIFIER VOS OBJECTIFS

Avant de commencer votre analyse budgétaire, vous devez définir vos objectifs. Votre organisation a-t-elle déjà une stratégie de plaidoyer dans laquelle votre travail pourrait s'inscrire ? Si ce n'est pas le cas, il pourrait être utile d'élaborer une telle stratégie. À l'encadré 3, vous trouverez un modèle de stratégie de plaidoyer dont vous pourrez vous servir pour développer la stratégie de plaidoyer de votre organisation, en l'adaptant à votre contexte local et national.

Les objectifs que vous fixez doivent être SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes & dotés de ressources et limités dans le temps). Cela vous encouragera à définir le moment stratégique où vous lancerez vos activités de plaidoyer et à utiliser les résultats de votre travail pour exiger des changements spécifiques. (Vous trouverez à l'étude de cas de la page 20 les objectifs SMART utilisés par l'équipe qui a testé ce guide.)

ENCADRÉ 3 : MODÈLE DE BASE POUR DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER

1. Quels sont vos **buts** ?
2. Quels sont vos **objectifs** ? (Ils doivent être SMART.)
3. Quelle est votre **théorie du changement** ?
4. Quels sont vos **principaux interlocuteurs et alliés** ? (Une « analyse de pouvoir »¹² vous aidera à les identifier et vous indiquera comment les influencer.)
5. Quels sont vos **messages clés** ? (Pour chaque interlocuteur que vous avez identifié et associé à des événements spécifiques)
6. Quelles **activités de plaidoyer** et quels **résultats** prévoyez-vous ? (Prévoir d'inclure une analyse budgétaire, des plans visant à influencer des décideurs clés, un calendrier d'activités et des étapes clés. Les réunions ou événements importants doivent être notés sur un calendrier.)
7. Avez-vous réalisé **une évaluation du risque et une planification d'urgence** ? (Vous devez prendre en compte tout risque potentiel pour des organisations de la société civile qui mènent des actions de plaidoyer relatives au budget de la santé et prévoir des mesures d'atténuation. Vous devez également considérer tout événement qui pourrait modifier le contexte de votre action de plaidoyer (ex. des élections nationales) et comment vous pourriez y répondre.)
8. Avez-vous réfléchi à la façon dont vous allez **contrôler et évaluer** vos activités de plaidoyer budgétaire afin de pouvoir évaluer leur impact et comment vous allez faire part de vos constatations ?
9. Avez-vous décidé qui est responsable de **coordonner et de diriger** vos activités de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé dans votre organisation ?
10. Avez-vous dressé un **budget** clair pour vos activités de plaidoyer, y compris des ressources suffisantes en personnel pour atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés ?

ÉLABORER VOTRE THÉORIE DU CHANGEMENT

Pour chacun des objectifs que vous avez choisis, vous devez décrire votre raisonnement et l'ensemble d'hypothèses sur la façon dont vous envisagez le changement et comment vous pourrez y contribuer – c'est votre théorie du changement. En reliant le travail budgétaire réalisé au niveau national et local et en diffusant vos constatations, vous sensibiliserez davantage le grand public aux défis auxquels est confronté le système de santé. Vous exercerez alors une forte pression sur les ministres de la Santé et autres responsables gouvernementaux pour qu'ils prennent les mesures qui s'imposent pour relever ces défis.

Votre théorie du changement doit exposer, point par point, comment vos stratégies, activités, résultats et objectifs sont liés et les hypothèses sous-jacentes que vous avez émises (autrement dit, « Qu'est-ce qui nous fait dire que la mise en œuvre de ces activités entraînera ces changements ? »). En bref, votre théorie

du changement décrit comment vous comptez passer « de A à B ». Votre analyse du budget de la santé vous aura fourni les preuves dont vous avez besoin et vous devrez alors les présenter pour inspirer la politique de la santé par le biais d'un lobbying ciblé et d'une mobilisation populaire.

Après avoir fixé vos objectifs SMART, vous devez identifier vos questions de recherche. Il est vital que vous compreniez le contexte spécifique dans lequel vous travaillez. Relisez la Section 2 où nous expliquons pourquoi il est important de bien comprendre dans quel contexte s'inscrit la politique de santé de votre pays et tout cadre juridique qui définit les droits des groupes de la société civile de participer au processus budgétaire et d'accéder aux informations budgétaires (ex. lois sur la liberté de l'information). Il est particulièrement important que vous compreniez comment le système de santé national fonctionne et est financé et qui sont les principaux acteurs et décideurs.

IDENTIFIER VOTRE/VOS QUESTION(S) DE RECHERCHE

Analyser le budget de santé de votre pays vous permettra de garantir que votre plaidoyer est basé sur des données probantes. Lorsque vous aurez défini votre/vos objectif(s) de plaidoyer, vous devrez vous demander quel type d'analyse devra servir à générer ce corpus de preuves. C'est à cette étape que vous définissez vos questions de recherche – les questions particulières que vous souhaitez explorer dans le cadre de votre analyse budgétaire. Vous pouvez organiser vos questions en fonction des catégories suivantes :

- **groupe de population** : par exemple, par sexe, par âge, par ethnicité, par zone géographique, etc.
- **niveau de système de santé** : par exemple, services de santé primaire, secondaire ou tertiaire ; niveau national, de l'état ou du district
- **maladie ou programme spécifiques** : par exemple, le VIH et le SIDA, la tuberculose, le paludisme, ou les services de santé maternelle, néonatale et infantile
- **engagements** pris par le gouvernement lors d'événements internationaux (comme la signature de la Déclaration d'Abuja qui promettait d'allouer 15 % du budget national à la santé), dans la politique de santé ou le plan stratégique au niveau national ou pendant une campagne électorale, par exemple

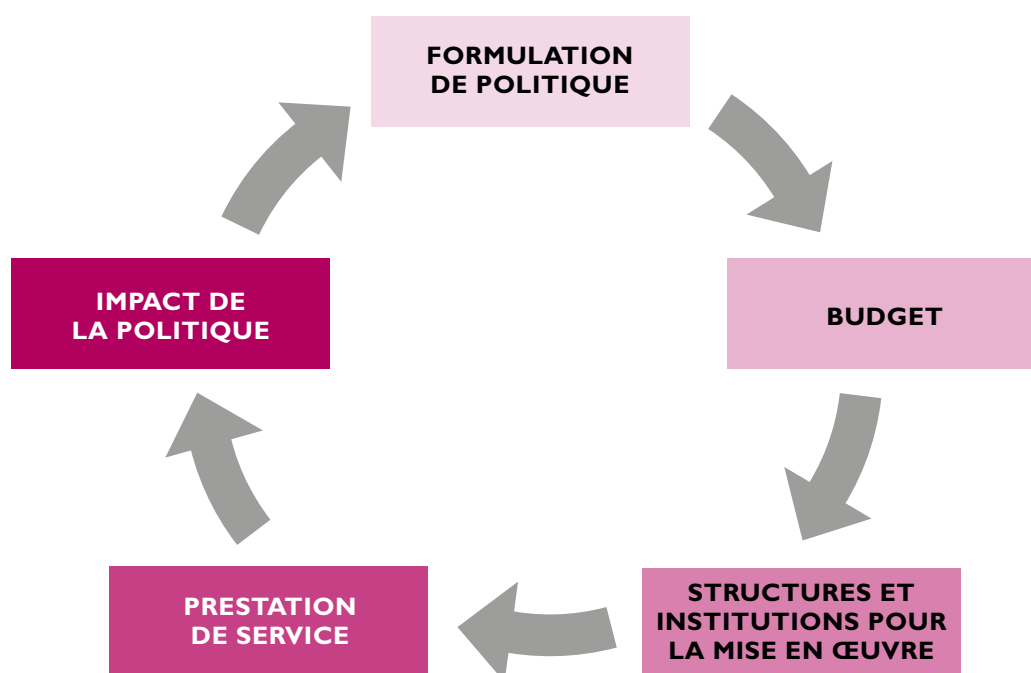
- **documents de politiques qui servent à vérifier si des engagements ont été tenus** : par ex., politique de santé nationale ou plan stratégique pour le secteur de la santé.

L'étude de chaque étape du cycle de formulation de politique, de préparation du budget et de prestation des services (voir Figure 6) vous aidera à commencer à identifier des questions de recherche. Ce que vous décidez de faire dépendra des informations disponibles et du niveau auquel vous travaillez : national, régional ou local.

Par exemple, si des informations sur les allocations budgétaires et les priorités en matière de dépenses sont disponibles au niveau national, il est possible que vous soyez en mesure de :

- évaluer l'engagement du gouvernement vis-à-vis de domaines de politique de santé spécifiques
- déterminer l'évolution des tendances en matière de dépenses
- rapprocher les allocations et les dépenses des engagements pris
- évaluer les conséquences en termes de coûts des propositions de politiques telles que l'amélioration de la santé maternelle
- analyser l'impact des choix budgétaires sur des groupes spécifiques comme les populations affectées par le VIH.

FIGURE 6 : LE CYCLE DE FORMULATION DE POLITIQUE, DE PRÉPARATION BUDGÉTAIRE ET DE PRESTATION DE SERVICE



Si des informations sur les priorités budgétaires et de dépenses au niveau des établissements de santé locaux sont disponibles, il est possible que vous soyez en mesure de :

- évaluer l'engagement de l'établissement de santé vis-à-vis de domaines de politique ou programmes de santé spécifiques
- déterminer des tendances dans les dépenses de l'établissement de santé pour garantir la mise en œuvre appropriée de ses programmes et plans et l'allocation de ressources budgétaires suffisantes
- évaluer les conséquences en termes de coûts des politiques et plans et l'établissement de santé (par exemple, est-il prévu de supprimer les paiements par l'utilisateur, qu'en coûtera-t-il à l'établissement et quelles seront les répercussions plus larges ?)
- analyser l'impact des choix budgétaires sur des groupes spécifiques comme les enfants.

Il ne faut pas oublier que les décisions portant sur les politiques ou les dépenses prises au niveau local, dépendent en grande partie du niveau de décentralisation gouvernementale. Certains gouvernements locaux ont le pouvoir de prendre des décisions budgétaires et de politique qui ont des conséquences directes sur la prestation des services de santé, tandis que d'autres se contentent d'appliquer des décisions prises à un niveau supérieur.

Les conclusions de votre analyse budgétaire ne doivent pas être limitées à un seul niveau du système de santé. Si les organisations de la société civile ont analysé le budget national annuel, les résultats de cette analyse doivent également être transmis au niveau local. De même, les résultats d'une analyse budgétaire réalisée au niveau local peuvent être utilisés au niveau national pour faire pression sur les responsables gouvernementaux et les décideurs. Par exemple, si

IDENTIFIER LES QUESTIONS DE RECHERCHE EN SIERRA LEONE

Lorsque ce guide a été testé en Sierra Leone, l'équipe de Save the Children a tout d'abord défini les objectifs de son analyse et de ses activités de plaidoyer budgétaires. Ce faisant, elle a été amenée à identifier un certain nombre de questions clés sur lesquelles elle orienterait son plaidoyer budgétaire.

Les membres de l'équipe se sont fixé les cinq objectifs SMART suivants :

- obtenir des informations complètes, à l'échelle nationale, sur les montants et les flux financiers destinés à la santé et à l'assainissement dans le budget du ministère de la Santé et de l'Assainissement
- plaider en faveur d'une augmentation et d'une utilisation plus efficace des ressources au sein du secteur de la santé
- identifier des questions budgétaires et des revendications de campagne pour mobiliser le ministère et d'autres acteurs pertinents dans le secteur de la santé
- développer les capacités du groupe de travail et du personnel organisationnel afin qu'ils réalisent un suivi efficace des ressources dans le secteur de la santé
- aider l'homme de la rue à mieux comprendre l'allocation actuelle des ressources et le processus budgétaire.

Il fut décidé que le plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé viendrait compléter la campagne de Save the Children visant à diviser par deux les taux de mortalité maternelle et infantile d'ici à 2015, en aidant le pays à atteindre ses objectifs dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement 4 et 5 (à savoir la réduction des taux de mortalité infantile et maternelle respectivement).

Par conséquent, les questions de recherche visaient à découvrir si le gouvernement avait accordé un degré de priorité élevé au secteur de la santé lors de ses allocations budgétaires des cinq dernières années et plus spécifiquement si les programmes de santé maternelle, néonatale et infantile avaient reçu un financement adéquat. Une analyse fut également réalisée au niveau des établissements de santé, afin d'établir si les contraintes budgétaires avaient un impact négatif sur les services fournis par les hôpitaux, les unités de santé locales, les centres de santé communautaire, etc.

L'équipe recommande de ne pas chercher à compliquer les choses dans un premier temps et d'essayer de fixer des objectifs réalistes. Et d'être prêt à modifier vos questions de recherche lorsque vous savez exactement de quelles données vous disposez pour guider votre analyse budgétaire.

une organisation de la société civile découvre des preuves d'un détournement de ressources ou de corruption de la part de responsables de la santé ou de gestionnaires d'établissements de santé au niveau local, elle peut dénoncer de telles activités et s'assurer qu'une action judiciaire est engagée pour poursuivre les responsables corrompus.

FORGER DES ALLIANCES STRATÉGIQUES

Les relations que vous forgez avec des acteurs clés à différents niveaux du système de santé sont essentielles, non seulement parce qu'elles vous permettent d'obtenir les informations dont vous avez besoin pour analyser et contrôler les budgets mais également pour nouer des alliances stratégiques qui vous aideront à influencer les changements de politique. Vous devrez établir de bonnes relations de travail avec les responsables gouvernementaux de la santé qui participent directement au système de santé et au processus budgétaire. Ils seront généralement en mesure d'offrir leurs connaissances, compréhension et expertise considérables afin de compléter l'analyse et le plaidoyer budgétaire réalisés par les organisations de la société civile et peuvent généralement répondre aux questions portant sur l'allocation et l'utilisation des ressources. De plus, contrairement à la société civile, les acteurs officiellement impliqués dans le système de santé et le processus budgétaire n'ont

parfois par les moyens ou le pouvoir de réclamer un changement positif. Par conséquent, il est possible que la perspective indépendante de votre organisation apporte une valeur ajoutée à votre analyse et à votre action de plaidoyer budgétaires.

Lorsque vous entreprenez une action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé, il pourra être utile de mettre en place un éventail d'alliances stratégiques. En plus de personnes qui participent officiellement aux processus budgétaires gouvernementaux et au système de santé, il existe d'autres acteurs tels que les organismes de recherche et les instituts universitaires qui pourront apporter une valeur ajoutée à votre analyse et à votre plaidoyer budgétaires, en vous faisant par exemple bénéficier de leurs capacités de recherche techniques. Comme nous l'avons dit auparavant, les larges partenariats et coalitions couvrant l'ensemble de la société civile – notamment les organisations internationales non gouvernementales (OING) et les organisations de la société civile locales – peuvent être extrêmement fructueux lorsqu'ils mettent en commun leurs ressources et leur expertise.

Vous avez un certain nombre de stratégies à votre disposition pour créer un climat favorable au changement. La première consiste à identifier des « champions » au sein du parlement et à nouer des relations avec eux ou d'autres décideurs à même de soulever des questions dans les forums appropriés. Avec votre aide, ces champions peuvent exposer des

TIRER LE MEILLEUR PARTI DES RELATIONS ÉTABLIES AVEC D'AUTRES PARTIES PRENANTES EN SIERRA LEONE

Au niveau national, l'équipe chargée de tester le guide en Sierra Leone a noué de bonnes relations professionnelles avec le personnel du ministère de la Santé et de l'Assainissement, qui l'a ensuite mise en contact avec d'autres acteurs clés, notamment le service du Bureau du budget.

Au niveau local, Save the Children travaille en Sierra Leone en relations étroites avec un réseau d'organisations de la société civile qui se livrent à des actions de plaidoyer budgétaire. L'équipe a coopéré avec des groupes de la société civile locale à Makeni, dans le district de Bombali, dans la province du nord, où elle a mené une analyse budgétaire au niveau du district. Ces organisations

locales avaient des contacts étroits, qui se sont avérés très utiles, au sein des conseils de district et municipaux, des équipes de gestion de la santé du district, des hôpitaux et d'autres établissements sanitaires. Elles ont organisé des réunions avec l'Administrateur en chef du Conseil, le Chef du service médical pour le district, les directeurs et infirmières générales du district ainsi que des visites à des infrastructures sanitaires. Tous ces agents gouvernementaux et sanitaires étaient très impliqués dans le processus budgétaire au niveau du district ; ils ont fourni des indications très intéressantes et contribué à la collecte de données.

questions clés de manière concise et cohérente dans des cadres formels où les organisations de la société civile ne sont pas représentées ou ne sont pas en mesure de faire entendre leur point de vue.

Une autre stratégie efficace consiste à travailler au sein d'un réseau d'organisations qui mènent une action de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé dans l'ensemble du pays (voir l'étude de cas ci-dessous sur le Réseau de plaidoyer budgétaire en Sierra Leone). Si un tel réseau n'existe pas, vous pourriez envisager la possibilité d'en créer un. En travaillant avec d'autres organisations (y compris des ONG internationales et des organisations de la société civile locale), vous pourrez partager les différentes compétences, expertise, contacts et informations de chaque organisation. Vous pourriez également avoir des programmes ou une certaine influence dans divers districts ou régions du pays. Il sera sans doute plus efficace de préparer au nom du groupe des messages puissants et cohérents à transmettre au gouvernement plutôt que de présenter différentes revendications provenant de différentes organisations.

FAIRE PARTICIPER LES ENFANTS

L'Article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE) stipule que l'enfant a le droit d'être entendu et que ses opinions doivent être prises en considération sur toute question l'intéressant. Il est évident que les priorités politiques et les allocations budgétaires du gouvernement en matière de santé, d'éducation et d'autres services clés, peuvent avoir un impact majeur sur les chances de vie des enfants. Par conséquent, vos activités d'analyse et de plaidoyer budgétaires doivent, dans la mesure du possible, chercher à faire participer les enfants. Dans de nombreux pays, les enfants participent activement aux activités d'analyse et de plaidoyer budgétaires, comme par exemple dans le cadre de parlements des enfants, et font pression sur les décideurs afin qu'ils augmentent les fonds consacrés aux services destinés aux enfants – avec des résultats impressionnants (voir l'étude de cas du Zimbabwe ci-dessous).

La participation des enfants et des jeunes à l'établissement des budgets peut leur donner un

LE PLAIDOYER BUDGÉTAIRE EN PRATIQUE : LE RÉSEAU DE PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DE SIERRA LEONE

En Sierra Leone, Save the Children fait partie du Réseau de plaidoyer en matière budgétaire (BAN), un groupe d'organisations de la société civile et d'ONG qui partagent des objectifs similaires et qui œuvrent en faveur d'un processus budgétaire plus participatif, plus transparent et plus responsable. L'équipe a travaillé en relations étroites avec le BAN pendant qu'elle testait ce guide.

Le BAN vise à renforcer le plaidoyer budgétaire de la société civile pour s'assurer que le gouvernement applique des systèmes budgétaires et de planification transparents, responsables, soucieux d'équité entre les sexes et favorables aux pauvres. En tant que réseau, ses responsabilités sont les suivantes :

- créer des lieux d'échange qui encouragent la participation et le dialogue sur des questions de politiques budgétaires soucieuses d'équité entre les sexes et favorables aux pauvres
- servir de point de ralliement pour le partage et la communication d'informations entre ses membres

- entreprendre une analyse du budget national pour influencer et modifier les politiques
- renforcer le rôle et la participation de la société civile pour promouvoir une utilisation transparente et responsable des fonds publics
- renforcer la capacité des membres à participer à des processus budgétaires nationaux et à améliorer les efforts à l'échelle de la communauté.

Le BAN regroupe des organisations locales et internationales comme le National Accountability Group (NAG), la Campaign for Good Governance (CGG), le Network Movement for Justice and Development (NMJD), le Western Area Budget Education Advocacy Network (WABEAN) et les SFCG-Talking drums, ActionAid International Sierra Leone et Christian Aid.

sentiment d'adhésion et de responsabilité vis-à-vis des projets et services qui ont été développés – par le gouvernement ou par des ONG – à leur intention. Vous devez considérer, dès le départ à la phase de planification, comment vous pourriez impliquer utilement les enfants, non seulement au niveau de l'analyse budgétaire mais dans vos actions de plaidoyer basées sur vos constatations.

Vous trouverez dans la section Ressources d'autres exemples de la façon dont les enfants et les jeunes participent à l'analyse et au plaidoyer budgétaires dans le monde entier.

ACTIVITÉS DE PLAIDOYER À CHAQUE STADE DU CYCLE BUDGÉTAIRE

À chacun des quatre stades du cycle budgétaire, diverses activités de plaidoyer pourront maximiser votre impact stratégique. Mais n'oubliez pas qu'il est essentiel de bien préparer et d'agir au bon moment – vous devrez donc prévoir un calendrier dès le départ et dresser un programme qui vous permettra de travailler « à reculons » en partant des réunions ou dates clés, afin d'avoir suffisamment de temps pour

réaliser l'analyse budgétaire, faire participer les enfants au processus et préparer puis diffuser vos résultats.

Les questions de recherche que vous choisirez (voir ci-dessous) peuvent avoir trait à un événement particulier ou à une opportunité de changement comme une élection, un nouveau budget ou la révision d'une politique ou d'un programme particuliers. N'oubliez pas de prévoir également du temps pour nouer des relations stratégiques et pour entreprendre l'analyse qui fournira les preuves dont vous avez besoin pour justifier vos messages de plaidoyer. À chaque étape, vous devez vous fixer des objectifs appropriés et adapter vos messages et activités afin de maximiser leur impact.

Étape 1 : Formulation du budget (rédaction) :

Vous pouvez influencer les allocations budgétaires en faveur de la santé de plusieurs façons :

- faire des recherches sur les besoins de différents groupes en matière de santé
- faire connaître les conclusions de votre analyse budgétaire
- proposer des budgets alternatifs ou fictifs
- suggérer des ajouts/réaffectations au budget proposé.

ZIMBABWE : AIDER LES ENFANTS À RÉCLAMER DES FONDS SUPPLÉMENTAIRES POUR LA SANTÉ ET L'ÉDUCATION

Au Zimbabwe, Save the Children en association avec l'Association nationale des organisations non-gouvernementales (NANGO), a mis en place et soutenu 34 groupes d'enfants chargés de travailler sur une initiative budgétaire nationale favorable aux enfants. Cette initiative avait pour but d'établir des liens et d'encourager le dialogue avec les décideurs du Ministère des finances et les parlementaires, pour sensibiliser le public à l'importance d'accroître les allocations budgétaires pour les services destinés aux enfants.

Les enfants qui ont participé à cette initiative ont acquis une bonne compréhension des concepts

budgétaires clés et préparé des budgets fictifs pour leur école et les autorités locales. Deux autorités ont augmenté leurs allocations budgétaires 2011 en faveur de la santé et de l'éducation en réponse directe aux soumissions et budgets fictifs présentés par les groupes dirigés par les enfants.

Les groupes d'enfants ont également produit un plan en dix points pour le budget national 2011 et 2012. Ils réclament entre autres, des soins médicaux subventionnés pour tous les enfants de moins de six ans et l'allocation de fonds pour fournir des informations aux filles sur les questions de santé génésique.

Source : Save the Children, Initiative de gouvernance pour les droits de l'enfant, 'Zimbabwean children hold government accountable to fulfil their rights: A case study on Save the Children's support to child-led groups in Zimbabwe' (Les enfants zimbabwéens demandent au gouvernement de rendre des comptes sur le respect de leurs droits : étude de cas sur l'aide apportée par Save the Children aux groupes dirigés par des enfants au Zimbabwe), avril 2011.

Voir également NANGO et Save the Children Norway, Children's Ten-Point Plan for the 2011 and 2012 National Budget (Le plan en dix points des enfants pour le budget national 2011 et 2012)

Étape 2 : Adoption (le budget est approuvé par le parlement) :

Vous pouvez sensibiliser davantage le public au budget de la santé de la façon suivante :

- mener une campagne pour rendre le processus d'adoption ouvert et transparent
- publier une synthèse critique du budget
- vous assurer la coopération des médias (en tant qu'observateurs critiques), des responsables (pour accéder aux informations) et du public (pour accroître la pression et rendre le processus plus ouvert et transparent)
- travailler avec les parlementaires pour influencer les réaffectations de crédits ou les modifications apportées aux propositions budgétaires.

Étape 3 : Exécution (mise en œuvre) :

Vous pouvez aider les citoyens à obliger le gouvernement à rendre des comptes (à tous les niveaux) de la façon suivante :

- organiser des groupes de plaidoyer budgétaire locaux
- évaluer l'impact des allocations budgétaires et diffuser les résultats
- surveiller la mise en œuvre/les dépenses budgétaires pendant le cycle budgétaire (et non pas uniquement à la fin à l'étape de l'audit) en vous assurant le concours des autorités et des prestataires de service.

Étape 4 : Audit (vérifier que les fonds ont été dépensés comme prévu) :

Vous pouvez contribuer à la révision du budget de la façon suivante :

- mener des recherches sur l'impact du budget sur des groupes de population spécifiques (comme les communautés urbaines et rurales, les femmes, les enfants, les handicapés ou les personnes appartenant à des communautés ethniques minoritaires)
- examiner les entrées par rapport aux sorties budgétaires
- faire des recommandations sur les modifications à apporter aux allocations budgétaires au secteur de la santé pour l'année suivante.

ACCÈS À L'INFORMATION

Certains documents et informations seront plus faciles à obtenir que d'autres. Vous pouvez tenter d'obtenir des informations en établissant des relations avec certains acteurs clés.

Il existe de nombreuses sources d'information pour le travail budgétaire, entre autres :

- les documents budgétaires et tableurs
- les statistiques gouvernementales
- les comptes de la santé nationaux
- les rapports d'audit nationaux
- le plan/les stratégies de santé nationaux
- les livres blancs exposant les politiques gouvernementales
- la Constitution
- la législation sur la santé
- les examens de dépenses publiques
- les études quantitatives de prestation de services
- les enquêtes auprès des ménages
- les enquêtes démographiques et sanitaires
- les analyses budgétaires académiques
- les rapports sanitaires annuels
- les déclarations de politique budgétaire à moyen terme
- les cadres de dépenses à moyen terme
- les indicateurs de santé
- les discours budgétaires au niveau national et de la province
- les statistiques comparatives internationales
- les rapports du comité des Nations Unies et les commentaires généraux
- les statistiques sur la santé dans le monde.

Par où commencer ? En règle générale, contactez en premier lieu le ministère des Finances et le ministère de la Santé du pays ou de l'état (ou le bureau du budget local) afin d'obtenir leurs documents ou publications budgétaires de base.

En théorie, le ministère des Finances est responsable de fournir au corps législatif et au public des informations sur les budgets sous une forme à la fois complète et facilement accessible. D'après l'indice sur le budget ouvert, le gouvernement devrait produire et publier huit documents clés pour se conformer aux meilleures pratiques :

1. Proposition préalable au budget
2. Proposition budgétaire de l'exécutif
3. Budget adopté
4. Budget des citoyens
5. Rapport en cours d'année
6. Rapport semestriel
7. Rapport de fin d'exercice
8. Rapport d'audit

Cependant, dans la réalité, il n'est pas rare que les gouvernements ne produisent pas leurs informations budgétaires dans un format accessible. Mais il existe d'autres sources qui pourraient vous fournir des informations utiles sur le budget :

- le bureau du Président
- les ministères individuels – surtout le ministère de la Santé
- la Banque centrale
- le Bureau central des statistiques
- le Comité des recettes publiques
- les comités législatifs
- le vérificateur général
- le contrôleur général
- le médiateur de la santé ou financier
- les instituts de recherche
- la Chambre de commerce
- les vérificateurs privés
- les universités
- les donateurs bilatéraux et multilatéraux

Il est également possible que votre gouvernement ait rédigé son document stratégique sur la réduction de la pauvreté que vous pourrez consulter sur le site web de la Banque mondiale (worldbank.org).

Vous risquez de rencontrer plusieurs types de difficultés lors de votre recherche d'informations budgétaires, par exemple :

- bureaucratie lourde et excessive
- pas de législation relative au « droit à l'information »
- manque de données budgétaires exactes et récentes
- pas de données entièrement désagrégées (ventilées par âge, par sexe ou autres caractéristiques)
- manque de cohérence entre les informations nationales et locales
- manque de transparence et de participation.

Même si vous rencontrez des obstacles en cours de route, il vaut la peine de persévérer pour voir si vous pouvez obtenir les informations dont vous avez besoin d'autres sources. Bien qu'il soit préférable d'avoir plus de données de meilleure qualité, il est souvent possible de commencer une analyse budgétaire dans le domaine de la santé à partir des informations disponibles, même si elles ne sont pas aussi nombreuses que vous le souhaiteriez. Tout obstacle que vous rencontrerez en chemin pourra vous servir à définir vos objectifs et activités de plaidoyer budgétaire initiaux en matière de santé. Entre autres :

- faire campagne en faveur d'une plus grande transparence dans les processus budgétaires gouvernementaux
- travailler en réseau avec des agences et bureaux pertinents
- utiliser des filières informelles et d'autres sources d'information
- rencontrer des responsables pour leur demander d'expliquer les structures et les dépenses budgétaires
- faire campagne en faveur d'une législation sur le droit à l'information.

Après avoir choisi votre/vos question(s) de recherche et obtenu les informations budgétaires dont vous avez besoin, vous êtes prêt à commencer votre analyse budgétaire. La section suivante vous présente quelques étapes pratiques, décrit des techniques qui peuvent vous aider et vous propose des exercices de calculs budgétaires. Ces techniques peuvent vous amener à des questions plus détaillées que celles suggérées par vos questions de recherche originales et vous obliger à faire une pause pour rassembler des données supplémentaires. Cependant, n'oubliez pas que votre analyse budgétaire doit tenir compte des contraintes de temps et de ressources.

ACCÈS À L'INFORMATION EN SIERRA LEONE

L'une des principales difficultés rencontrées par l'équipe chargée de tester le guide en Sierra Leone a été la collecte de données. La difficulté d'accès aux informations adéquates peut constituer un obstacle au début de toute analyse et de tout plaidoyer budgétaires. Il est possible qu'en raison d'une mauvaise gestion, les données ne soient tout simplement pas disponibles au niveau national ou du district ou que les organismes gouvernementaux soient peu enclins à autoriser l'accès à certaines données.

Les données reçues par l'équipe de Sierra Leone étaient contradictoires et incohérentes et comprenaient d'importantes lacunes. Il était également difficile d'établir quelle source était la plus récente et la plus fiable.

L'équipe commença par des sources secondaires, disponibles en ligne, comme le système d'information statistique de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les enquêtes démographiques et sanitaires nationales, les comptes nationaux de la santé de l'OMS et les enquêtes sur le suivi des dépenses publiques. Ces sources constituent un bon point de départ mais elles sont parfois périmées et ne présentent qu'une vision partielle de la situation.

L'équipe consulta ensuite les budgets officiels publiés qui se trouvent dans la bibliothèque parlementaire. Les informations les plus difficiles à obtenir étaient celles qui concernaient les sommes budgétaires réellement allouées au cours des cinq dernières années. Le Bureau du Budget qui publie chaque année les budgets officiels, n'inclut les montants réels et budgétisés dans le même document que depuis 2010. Par conséquent, pour

obtenir les montants réels des années précédentes, il fut nécessaire de contacter de nombreuses personnes différentes au ministère des Finances et au ministère de la Santé et de l'Assainissement.

Pour obtenir les données dont vous avez besoin, vous devez faire preuve de persévérance et parler au plus grand nombre de personnes possible. Rencontrer des gens différents qui travaillent dans divers ministères ou services vous permettra d'accroître votre liste de contacts et ces personnes pourront non seulement vous aider à réaliser un suivi d'informations ou à obtenir des informations supplémentaires mais elles pourraient également devenir des défenseurs du changement au sein du ministère.

L'équipe a également découvert que certaines formalités devaient être remplies lorsqu'elle essayait de contacter certains responsables gouvernementaux. Il est important de prévoir une lettre ou un mail officiels décrivant ce que vous faites, les données dont vous avez besoin et les questions que vous allez poser. Au cours de cet exercice pilote, l'équipe prépara des lettres de mission pour chaque visite/entretien effectué(e) avec des responsables gouvernementaux pour en clarifier l'objectif et préciser ce qu'ils attendaient de chaque réunion.

Au bout du compte, si vous avez du mal à obtenir les données dont vous avez besoin, si elles sont contradictoires ou difficiles à comprendre, n'oubliez pas que cela peut être le point de départ de votre plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé – faire en sorte que le processus budgétaire soit transparent, accessible et participatif.

5 ANALYSE DU BUDGET DE LA SANTÉ EN PRATIQUE

L'analyse budgétaire vous aidera à comprendre d'où proviennent les fonds publics, comment ils sont dépensés et quels coûts sont couverts par le budget, quel que soit le niveau d'administration publique auquel vous avez affaire. Cela vous permettra de voir comment les ressources sont réparties sur l'ensemble du secteur de la santé et si elles sont utilisées de manière appropriée, efficace et équitable.

Votre analyse des informations budgétaires dépendra de vos questions de recherche. Vous déciderez par exemple de :

- comparer combien d'argent est attribué ou consacré à un programme, une maladie ou une zone géographique (par rapport au budget de santé dans son ensemble)
- comparer les allocations avec les dépenses réelles
- faire un suivi des allocations budgétaires du niveau national au niveau local
- réaliser le suivi de l'évolution des tendances.

Nous revenons de façon plus détaillée sur chacune de ces questions ci-dessous.

COMPARAISON DES ALLOCATIONS PAR SECTEUR, PROGRAMME OU DOMAINE

Comparer le montant des ressources allouées à la santé par rapport à d'autres secteurs (par exemple, d'autres secteurs sociaux comme l'éducation ou des secteurs non-sociaux comme les infrastructures ou la défense) vous aidera à déterminer le niveau de priorité accordé à la santé. Vous pourriez vous pencher sur la façon dont le budget global de la santé a été dépensé sur plusieurs années ou vous concentrer sur un programme spécifique comme la santé maternelle, néonatale et infantile sur une période donnée.

Exemple de questions à poser :

- Quelle proportion de l'ensemble du budget public est consacrée à la santé ? Comment se situe-t-elle par rapport à d'autres secteurs ?
- La part du budget national consacrée à la santé a-t-elle augmenté ou diminué (proportionnellement au budget total), par rapport aux années précédentes ? Est-elle suffisante pour s'adapter à la croissance de la population ? S'adaptera-t-elle à toute évolution dans le fardeau des maladies ? Reflète-t-elle des engagements politiques nationaux (par exemple, la Déclaration d'Abuja) ?
- Quelle proportion des fonds est allouée aux différents niveaux du système de santé (soins primaires, secondaires et tertiaires) ?
- Quelle proportion du budget de santé provient d'organismes donateurs ?
- Certains crédits alloués à divers programmes de santé défavorisent-ils ou excluent-ils certaines régions ou sections de la population en accordant un financement insuffisant à des programmes associés (comme les programmes pour la santé maternelle, néonatale et infantile/ de soins primaires, ou consacrés à des maladies spécifiques) ?

COMPARAISON DES ALLOCATIONS AVEC LES DÉPENSES RÉELLES

Réaliser le suivi des débours (libération des fonds) à divers points du système en les comparant aux allocations budgétaires et au calendrier des débours, vous indiquera si les fonds sont libérés régulièrement et dépensés comme prévu ou vous signalera des pratiques de détournement. Par « détournements », on entend des ressources qui ont été déboursées mais qui n'ont pas été dépensées comme prévu ou des ressources qui ont été déboursées mais qui n'ont jamais été reçues et qui ont disparu sans laisser de traces. Comme nous l'avons mentionné précédemment, en cas de capacités limitées, les fonds reçus ne seront pas toujours dépensés dans leur intégralité et ils pourront être rendus. Parfois, les

priorités changent et dans ce cas, certaines ressources pourront être réaffectées pendant la période budgétaire mais il doit toujours être possible de localiser ces fonds.

Exemples de questions à poser :

- Quel montant devait être affecté à ce niveau particulier du système de santé et à quelle date ?
- À quels lignes budgétaires ou postes ces fonds étaient-ils destinés ?
- Le montant total a-t-il été reçu ? En cas de réponse négative, sait-on pourquoi ? Y a-t-il eu des retards dans les déboursements ? Ou les priorités ont-elles changé et un montant équivalent a-t-il été alloué à un autre programme ou secteur ? Si les fonds n'ont pas été reçus, a-t-on la moindre preuve de ce à quoi ont servi ces fonds ?
- Le montant total a-t-il été dépensé ? À quoi a-t-il été consacré ? A-t-il été utilisé aux fins prévues dans le budget ? Quelle proportion des fonds n'a pas été dépensée ? Ce montant a-t-il été renvoyé au Trésor public ? Dans le cas contraire, qu'est-il advenu de ces fonds ?

Vous pouvez même rendre compte des dépenses par établissement de santé – par exemple, vérifier que les fonds alloués à la formation ou aux infrastructures ont bien été dépensés conformément aux stipulations budgétaires. Pour ce faire, il sera peut-être nécessaire d'examiner les budgets de santé au niveau du district pour voir comment les établissements sont financés et si les ressources sont bien allouées en fonction des besoins de chaque établissement.

Si vous étudiez le budget d'un établissement de santé donné, voici quelques questions que vous pourriez poser :

- Quel montant a été alloué à l'établissement de santé ? Comment ces fonds ont-ils été assignés – autrement dit, à quoi devaient-ils servir ?
- L'établissement de santé a-t-il reçu tous les fonds qui lui ont été alloués ? Quand les versements ont-ils été effectués et quand ont-ils été reçus ?
- Quel montant a été dépensé jusqu'ici ? Et sur quels postes ?
- De quelles autres sources de financement l'établissement dispose-t-il (par exemple, paiements par les usagers y compris honoraires de consultation et frais de médicaments) ?
- À combien ces revenus s'élèvent-ils par mois ou par an ? Comment ces ressources sont-elles dépensées ?
- Qui est responsable de gérer ces fonds ?

SUIVI DES ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES DU NIVEAU NATIONAL AU NIVEAU LOCAL

Localiser les déboursements budgétaires dans le système de santé depuis le budget national jusqu'au gouvernement local et au niveau de chaque établissement de santé communautaire vous indiquera si les ressources allouées ont bien été dépensées comme prévu. Cela vous permettra d'identifier les gaspillages, les blocages ou les anomalies. Suivre les déboursements dans le système peut également vous permettre d'identifier mauvaise gestion et corruption et vous fournir des preuves que vous pourrez utiliser dans votre action de plaider pour réclamer plus de transparence et un système budgétaire plus ouvert.

Dans de nombreux cas, les questions que vous poserez seront les mêmes que lorsque vous comparez les allocations et les dépenses réelles.

SUIVI DE L'ÉVOLUTION DES TENDANCES

La comparaison des schémas d'allocations et de dépenses à long terme peut permettre d'identifier des tendances. Cet exercice peut être particulièrement utile lorsque vous militez pour que le gouvernement tienne ses engagements comme l'objectif d'Abuja d'allouer 15 % du budget national à la santé. L'étude des tendances vous renseignera sur la rapidité avec laquelle le gouvernement se rapproche d'un objectif spécifique.

Exemples de questions à poser :

- Les ressources allouées au secteur de la santé ont-elles augmenté, diminué ou sont-elles restées identiques au cours des cinq dernières années ?
- Les ressources allouées aux différents programmes de santé ont-elles augmenté en termes réels (corrigés de l'inflation) par rapport aux années précédentes ? Une augmentation est-elle également prévue dans les années à venir ?

Dans la section suivante, nous montrons comment réaliser quelques calculs simples. Ils pourront vous fournir les preuves dont vous avez besoin pour élaborer des messages puissants lorsque vous diffuserez les conclusions de votre analyse budgétaire par le biais de vos activités de plaidoyer.

SUIVI DES DÉPENSES PUBLIQUES

La banque mondiale réalise souvent des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques (ESDP). Elles suivent systématiquement le parcours des flux de ressources qui passent par les différentes instances bureaucratiques gouvernementales avant d'arriver à un centre de santé ou à une école afin de déterminer quel pourcentage des ressources allouées au départ parvient à chaque niveau et en combien de temps. Elles peuvent identifier les détournements de fonds publics et contribuer à évaluer l'efficacité des dépenses publiques.

Ces enquêtes peuvent également révéler la quantité et (dans une certaine mesure) la qualité des services fournis. Par exemple, une ESDP réalisée au Ghana en 2000 suivit des dépenses non-salariales du gouvernement jusqu'au niveau de l'établissement et mit à jour un détournement massif de fonds publics : 80 % des dépenses non-salariales ne parvenaient pas jusqu'aux centres de santé locaux. L'enquête révéla de plus que 40 % des centres ne recevaient aucuns fonds du gouvernement et dépendaient entièrement de fonds autogénérés pour leurs dépenses récurrentes non salariales.

Source : F Marouf, 'Holding the World Bank accountable for leakage of funds from Africa's health sector' (Demander à la Banque mondiale de rendre des comptes sur le détournement de fonds du secteur de la santé en Afrique), *Health and Human Rights*, 12, 1, 2010, pp 95-108

CALCULS BUDGÉTAIRES

Nous avons préparé quelques calculs simples que vous pouvez effectuer pour commencer à rassembler les preuves sur lesquelles vous baserez votre plaidoyer budgétaire. Sur la base de ces calculs, vous pouvez faire des observations spécifiques qui façonneront vos messages de plaidoyer budgétaire.

En vous exerçant à effectuer les calculs suivants, vous vous familiariserez avec le type de données que vous serez amené à analyser. Vous trouverez les réponses à ces calculs à l'annexe de la page 38.

EXERCICES

Les budgets sont présentés en montants nominaux. Les allocations réelles sont des allocations corrigées de l'inflation, tandis que les allocations nominales sont exprimées simplement au pair. L'inflation est l'augmentation des prix des biens ou des services, ce qui signifie qu'1 USD ne vous permettra pas d'acheter la même quantité aujourd'hui que l'année dernière. Par conséquent, si vous comparez les allocations budgétaires sur la durée en utilisant des chiffres actuels sans tenir compte de l'inflation, le tableau de la situation sera faussé.

Par exemple, si un budget alloue 10 USD pour l'année en cours aux médicaments, le montant nominal est de 10 USD. Si l'année suivante, vous considérez le même budget, le montant nominal alloué aux médicaments sera toujours de 10 USD mais le montant « réel » sera différent.

Par conséquent, lors de l'analyse des données budgétaires, il est essentiel de tenir compte des différences entre les montants nominaux et les montants réels. Ce qui nécessite de tenir compte de **l'inflation**.

- Veuillez noter que pour comparer les montants budgétisés à long terme (sur plusieurs années par exemple), vous devez ajuster les chiffres pour tenir compte de l'inflation. Vous devez donc utiliser un déflateur. Il est souvent calculé par l'institut national de statistique et est souvent inclus dans les documents budgétaires du gouvernement.
- Le déflateur pour l'année de référence est toujours 1.

Le Tableau 1 contient des données sur les dépenses de santé nominales tirées des documents budgétaires nationaux d'un pays fictif. Dans cet exemple, 2008/09 est l'année de référence. Veuillez vous reporter à ce tableau pour vous exercer à faire les calculs ci-dessous.

TABLEAU I : DÉPENSES DE SANTÉ PUBLIQUE DE 2007/08 A 2011/12

		A	B	C	D	E	F
		2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	Taux de croissance moyen à moyen terme 2009/10–2011/12
1	Dépenses de santé nominales	170 000 000	178 500 000	196 350 000	235 620 000	306 306 000	
2	Dépenses de santé réelles						
3	Taux de croissance réel des dépenses de santé (%)						
4	Budget gouvernemental total	6 372 418 374	5 600 000 000	5 900 000 000	6 900 000 000	8 200 000 000	
5	Budget gouvernemental réel total						
6	Dépenses de santé réelles proportionnellement aux dépenses gouvernementales totales (%)						
7	Population	8 000 000	8 240 000	8 487 200	8 741 816	9 004 070	
8	Allocation pour la santé par tête						
9	Déflateur	0,943	1	1,05	1,095	1,141	

1. Conversion des allocations nominales en allocations réelles

Utilisez la formule suivante pour remplir la rangée 2 (« Valeur réelle ») et la rangée 5 (« Total réel ») du tableau :

$$\text{valeur réelle} = \frac{\text{valeur nominale}}{\text{déflateur}}$$

2. Calcul du taux de croissance réel

Le taux de croissance réel vous permet de calculer l'augmentation des dépenses de santé année par année.

Utilisez la formule suivante pour remplir la rangée 3 (« Taux de croissance réel (%) »)

$$\begin{aligned} & \text{taux de croissance} \\ & = \frac{\left(\frac{\text{dépenses réelles}}{\text{la deuxième année}} - \frac{\text{dépenses réelles}}{\text{la première année}} \right)}{\frac{\text{dépenses réelles}}{\text{la première année}}} \times 100 \end{aligned}$$

3. Calcul du taux de croissance moyen annuel pour la santé à moyen terme

Veillez vous reporter au Tableau I et reprendre les valeurs des cases correspondantes. Vous prenez une moyenne sur trois ans, c'est pourquoi le dénominateur (le chiffre par lequel vous divisez) est de 3.

$$\begin{aligned} & \text{Taux de croissance réelle annuelle moyenne} \\ & \text{pour la santé à moyen terme} \\ & = \frac{(C3 + D3 + E3)}{3} \end{aligned}$$

Utilisez la formule ci-dessus pour remplir le taux de croissance réel moyen des dépenses de santé pour chaque exercice fiscal entre 2008/09 et 2011/12.

4. Calcul des dépenses de santé proportionnellement aux dépenses publiques totales

Cette formule vous aidera à remplir la rangée 6 (« Dépenses de santé réelles en pourcentage du budget national total ») :

$$\begin{aligned} & \text{Dépenses de santé réelles en pourcentage} \\ & \text{du budget national total (\%)} \\ & = \frac{\text{dépenses de santé réelles}}{\text{dépenses totales réelles}} \times \frac{100}{1} \end{aligned}$$

Cela vous permet de faire des observations comme celles mentionnées ci-dessous ainsi que des comparaisons sur plusieurs années afin de décider si le gouvernement a véritablement accordé la priorité aux dépenses de santé :

- En 2007/08, ___% du budget national total a été consacré à la santé
- En 2011/12, ___% du budget national total a été consacré à la santé

La formule peut également vous aider à analyser les dépenses consacrées à différents programmes ou domaines *au sein* du secteur de la santé. Par exemple, vous pouvez comparer les allocations ou dépenses budgétaires en faveur de la santé maternelle, néonatale et infantile et les dépenses publiques consacrées au VIH. Cela pourra être utile si vous souhaitez attirer l'attention sur le fait que certaines maladies ou groupes de population ont reçu des fonds insuffisants ou disproportionnés par rapport aux dépenses consacrées au fardeau global de la maladie et aux niveaux de besoins.

LA SANTÉ EST-ELLE UNE PRIORITÉ POUR LE GOUVERNEMENT ?

Le calcul du taux de croissance réel des dépenses de santé indiquera si le gouvernement a véritablement accordé un niveau de priorité élevé à la santé au cours des cinq dernières années et si les dépenses de santé ont augmenté ou diminué en glissement annuel. L'usage que vous ferez de ces chiffres dépendra de votre contexte national. Par exemple, il est possible que le gouvernement se soit engagé à accorder un niveau de priorité élevé à la santé au cours des cinq dernières années, peut-être par l'intermédiaire d'un plan stratégique de réduction de la pauvreté, mais vous n'avez observé aucune augmentation voire même une diminution des dépenses de santé pendant cette période. Il semble donc qu'il n'ait pas tenu parole.

Vous pouvez utiliser les résultats de votre analyse budgétaire pour préparer des messages clés que vous utiliserez dans le cadre de votre action de plaidoyer budgétaire en faveur de la santé, pour réclamer des dépenses de santé plus importantes dans de futurs budgets annuels, afin que le gouvernement tienne ses engagements en matière de dépenses de santé.

5. Calcul des dépenses de santé par tête

Le calcul des dépenses par tête vous donne un aperçu plus réaliste et plus relatif du montant que le gouvernement consacre à la santé, surtout si vous comparez votre pays à d'autres. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande que les gouvernements consacrent au minimum 44 USD par personne aux dépenses de santé (pour 2009, passant à un peu plus de 60 USD par tête d'ici 2015).¹³

Ce calcul vous aidera à remplir la rangée 8 du Tableau I (« Allocation pour la santé par tête »). Vous devez diviser le montant total des dépenses de santé par la population totale du pays :

$$\begin{aligned} & \text{Dépenses de santé par tête} \\ & = \frac{\text{dépenses de santé réelles}}{\text{population}} \end{aligned}$$

Cela pourra également être utile pour tenter de comprendre comment les ressources sont distribuées au sein d'un pays – par exemple, entre les régions, provinces ou districts. Vous pouvez également comparer la répartition inégale des ressources avec les besoins de santé locaux (en considérant les taux de mortalité locaux, par exemple, ou les données sur le fardeau de la maladie), ce qui pourra vous amener à élaborer des messages de plaidoyer réclamant une distribution plus juste des ressources. En prenant le chiffre de la population, vous n'aurez pas pour autant un tableau complet des besoins des individus dans chaque province, mais c'est un bon point de départ. Vous pouvez ensuite passer à une analyse plus technique des dépenses de santé en comparant les provinces (par ex. si les provinces rurales bénéficient de fonds plus importants et si ces fonds supplémentaires se traduisent par de meilleurs résultats sanitaires dans ces provinces, si des données pertinentes sont disponibles pour vous permettre de réaliser cette évaluation).

QUELS MESSAGES POUVEZ-VOUS ÉLABORER À PARTIR DE CES CALCULS ?

Vous pouvez utiliser les calculs que vous venez d'effectuer pour vous aider à développer des messages de plaidoyer liés à ces questions clés sur les dépenses publiques en matière de santé :

- Comment les dépenses réelles pour la santé ont-elles évolué au cours des cinq dernières années ? Ont-elles augmenté ou diminué ?
- Comment le taux de croissance annuel a-t-il varié au cours des cinq années ? A-t-il augmenté ou diminué ?
- Combien l'État consacre-t-il par tête à la santé et comment cela a-t-il évolué au fil des ans ? Se rapproche-t-il du seuil minimum fixé par l'OMS de 60 USD par tête d'ici 2015 ?
- Quelle proportion du budget total le gouvernement consacre-t-il à la santé ? Comment cela a-t-il évolué au fil du temps ? Qu'est-ce que cela nous apprend sur la volonté réelle de l'État d'accorder une priorité importante aux dépenses de santé et de tenir ses engagements ?

Votre analyse budgétaire devrait vous fournir des preuves tangibles sur lesquelles vous pourrez baser votre action de plaidoyer budgétaire en matière de santé. Dans la section suivante, nous allons voir comment vous pouvez utiliser et communiquer les résultats de votre analyse de façon à maximiser leur impact.

6 COMMUNIQUER ET UTILISER VOS RÉSULTATS

Votre analyse budgétaire est maintenant terminée et nous espérons qu'elle vous a déjà permis de répondre à quelques-unes de vos questions de recherche. Le moment est maintenant venu de communiquer et d'utiliser vos résultats – votre corpus de preuves – pour induire les changements que vous souhaitez observer dans la politique budgétaire de santé et le processus budgétaire au sens large. À ce stade, il est important de revenir sur votre stratégie de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé (voir Section 4).

N'OUBLIEZ PAS : L'ANALYSE BUDGÉTAIRE EST UN MOYEN DE PARVENIR À UNE FIN ET NON PAS UNE FIN EN SOI

Notre objectif est de mener des actions de persuasion et des campagnes fondées sur des preuves, dans le but d'influencer l'allocation de ressources et les dépenses afin de rendre les budgets de santé plus équitables, efficaces et efficients, fournir de meilleurs services et obtenir de meilleurs résultats sanitaires – surtout pour les plus pauvres et les plus vulnérables – par le biais d'un processus budgétaire plus transparent, participatif et responsable.

Ne vous découragez pas si vous n'êtes pas parvenu à obtenir les informations dont vous avez besoin pour répondre à vos questions de recherche. Les organisations de la société civile se sont heurtées à ce genre de difficultés dans de nombreux pays (voir l'étude de cas de Tanzanie à la page 34).

Si votre analyse budgétaire ne vous a pas apporté les réponses dont vous avez besoin et si les informations dont vous disposez sont très difficiles à obtenir, votre premier message de plaidoyer pourrait être de persuader le gouvernement d'adopter un

processus budgétaire plus transparent. Vous pourriez par exemple militer en faveur d'une législation sur l'accès à l'information et promouvoir une meilleure participation des organisations de la société civile au processus budgétaire.

FAIRE UN TRAVAIL DE PLAIDOYER BUDGÉTAIRE EFFICACE

Pour réaliser un travail de plaidoyer budgétaire efficace, plusieurs éléments doivent être présents.

Entre autres :

- fixer des buts (impact souhaité) et des objectifs (changement que vous souhaitez susciter) réalistes
- trouver des solutions positives et imaginatives
- élaborer des messages clairs adaptés à des parties prenantes spécifiques (souvent des décideurs) et livrés au moment opportun
- constituer des partenariats solides
- utiliser une recherche fondée sur des preuves pour accroître votre crédibilité et vos moyens de pression.

FAIRE PART DE VOS CONSTATATIONS

Ce qui importe avant tout, c'est ce que vous faites des résultats de votre analyse budgétaire car c'est cela qui déterminera si vous parviendrez ou non à induire les changements de politique souhaités. À ce stade, il est essentiel que vous suiviez votre stratégie de plaidoyer originale afin de tirer le plus grand profit possible de votre analyse budgétaire grâce à une planification stratégique. Revenez sur l'exercice de cartographie des parties prenantes que vous avez effectué. Que vous ayez l'intention d'organiser une réunion publique ou privée ou de publier un rapport écrit, vos messages doivent être adaptés aux différentes parties prenantes que vous avez identifiées. N'oubliez pas de planifier vos activités de manière à ce qu'elles coïncident avec des dates importantes ou des réunions liées au processus budgétaire afin que vous puissiez tirer pleinement parti de toute opportunité que vous avez identifiée d'influencer certaines discussions ou décisions (voir l'étude de cas de Sierra Leone à la page 35).

Essayez d'utiliser divers formats en fonction des différents publics – par exemple, des tracts, des brochures, des guides faciles à lire, des notes d'informations sur les politiques, des articles de journaux ou de magazines, des livres, des articles universitaires, des articles en ligne ou des rapports officiels – et de faire part de vos conclusions par l'intermédiaire des médias sociaux.

Les documents (surtout les documents écrits produits pour les enfants ou les communautés locales) doivent être accessibles, clairement rédigés et traduits si possible dans les langues locales. Les diagrammes et graphiques doivent être faciles à comprendre et mentionner clairement tout « message » spécifique (ce que vous attendez du gouvernement ou d'autres parties prenantes).

PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN PROCESSUS BUDGÉTAIRE PLUS TRANSPARENT EN TANZANIE

En avril 2008, le gouvernement de Tanzanie lança sa feuille de route nationale stratégique (appelée « Plan unique ») pour accélérer la réduction des décès maternels, néonataux et infantiles en Tanzanie. Dans ce plan, il s'engageait à atteindre l'Objectif 5 du Millénaire pour le développement, à savoir une réduction de deux-tiers des taux de mortalité maternelle d'ici 2015 et promettait entre autres d'accroître le nombre d'accouchements en présence d'une sage-femme qualifiée.

Women's Dignity, une organisation de la société civile qui défend le droit à la santé des femmes et des filles marginalisées, réalisa une analyse approfondie des politiques et programmes gouvernementaux, y compris une analyse budgétaire. Son analyse de l'Enquête démographique et sanitaire nationale (2004–05) révéla que les femmes tanzaniennes les plus riches avaient deux fois plus de chances d'accoucher dans un établissement de santé que les femmes les plus pauvres. Elle découvrit également que les femmes pauvres étaient sept fois plus susceptibles d'accoucher chez elles, sans bénéficier de soins postnatals.

En collaboration avec le Health Equity Group, Women's Dignity décida de localiser les fonds destinés aux « kits d'accouchement » qui contiennent des fournitures de base que les sages-femmes et les travailleurs de la santé utilisent pour aider les femmes pendant l'accouchement. Ces kits d'accouchement sont essentiels pour éviter certaines causes communes de mortalité et de morbidité maternelles et d'après le gouvernement,

la plupart voire toutes les femmes, devaient y avoir accès gratuitement.

Cependant, après avoir interrogé tout un éventail de personnes – des travailleurs de la santé dans les centres de santé locaux, des responsables nationaux de la santé et des femmes enceintes – Women's Dignity découvrit que ces kits d'accouchement n'étaient pas disponibles dans tous les établissements de santé. Et même lorsque ces kits étaient présents, les femmes devaient souvent les payer ou on leur conseillait d'apporter leur propre kit.

Ces découvertes amenèrent Women's Dignity à enquêter sur le budget de fourniture des kits pour découvrir où se trouvaient ses fournitures et les fonds destinés à leur achat. Elle s'aperçut qu'il est très difficile de localiser des ressources destinées à des interventions spécifiques dans le budget tanzanien ; elle ne parvint qu'à identifier une petite quantité de ressources allouées à l'amélioration de la santé maternelle.

L'enquête et l'analyse réalisées par Women's Dignity met en évidence le fait que le manque de transparence est un obstacle majeur à l'analyse du budget et des dépenses de santé en Tanzanie. L'organisation a lancé une action de plaidoyer en faveur d'informations publiques plus détaillées sur le financement et la disponibilité des kits d'accouchement et de façon plus générale sur le parcours des ressources du niveau national aux établissements de santé locaux.

Adapté de : International Initiative on Maternal Mortality and Human Rights (IIMHR) The Missing Link: Applied budget work as a tool to hold governments accountable for maternal mortality reduction commitments, (Initiative internationale sur la mortalité maternelle et les droits de l'homme. Le chaînon manquant : travaux budgétaires appliqués en tant qu'outil pour demander des comptes au gouvernement sur ses engagements à réduire la mortalité maternelle), Washington DC : International Budget Partnership, 2009

AGIR AU BON MOMENT : PLANIFIER NOS ACTIVITÉS DE PLAIDOYER BUDGÉTAIRE EN SIERRA LEONE

Si votre organisation fait partie d'un réseau ou d'une coalition, il est essentiel de planifier votre stratégie de plaidoyer budgétaire bien avant de réaliser toute analyse budgétaire, car il est essentiel de choisir le bon moment pour un impact maximum.

Après avoir testé ce guide et rassemblé les données dont elle avait besoin, l'équipe de Save the Children de Sierra Leone, organisa un atelier en coopération avec le Réseau de plaidoyer en matière budgétaire (BAN), pour apprendre aux participants comment utiliser le guide.

C'était aussi une excellente opportunité de discuter des stratégies qui seraient mises en œuvre pour

notre travail de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé. L'atelier avait pour objectif de préparer des messages de plaidoyer conjoints et cohérents ainsi qu'un plan de plaidoyer basé sur le calendrier imposé par le processus budgétaire national.

Nous avons décidé de publier un rapport écrit sur nos constatations en octobre 2011, date de la présentation du budget au parlement pour discussion et adoption. Les groupes de la société civile pourraient participer aux discussions sur le budget proposé lors des audiences publiques prévues à cette occasion.

N'oubliez pas que les résultats de votre analyse budgétaire peuvent avoir des implications à d'autres niveaux du système de santé, vous devez donc les communiquer aux niveaux appropriés. Si vous avez analysé le budget national annuel, les résultats doivent également être transmis au niveau local. Cela, afin d'aider les organisations de la société civile locales à comprendre les priorités nationales et les tendances relatives aux dépenses. De même, les résultats d'une analyse budgétaire réalisée au niveau local peuvent être utilisés pour guider une action de plaidoyer au niveau national. Par exemple, si votre analyse budgétaire révèle l'existence d'un détournement de ressources ou de signes de corruption de la part des responsables ou des gestionnaires d'établissements de santé locaux, une action de plaidoyer aux niveaux local et national pourra s'avérer utile pour que les problèmes soient convenablement examinés.

LOBBYING : CHOISIR LA MEILLEURE MÉTHODE

La démarche adoptée par votre organisation en matière de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé dépendra du contexte local et national et des relations entre toutes les parties prenantes impliquées dans le processus budgétaire. Dans la plupart des cas, il ne sera pas nécessaire d'adopter une attitude conflictuelle ; nouer un dialogue constructif avec des décideurs clés, soutenu par une grande campagne

médiatique est souvent la meilleure façon d'aboutir à des changements positifs en matière de politique budgétaire.

Les organisations de la société civile engagées dans des plaidoyers budgétaires dans le domaine de la santé peuvent également s'enrichir mutuellement et obtenir parfois de meilleurs résultats et acquérir une plus grande influence en travaillant en collaboration (voir l'étude de cas ci-dessous). Il existe de nombreux exemples de vastes coalitions ou réseaux qui ont été créés pour mener une action de plaidoyer budgétaire et pour promouvoir la participation communautaire et un processus budgétaire plus transparent.

Les partenariats avec le gouvernement et les parties prenantes clés – qui compteront sans doute bon nombre des personnes et organisations dont vous souhaitez influencer les décisions – peuvent être un moyen efficace de présenter vos messages dans le cadre d'un processus continu de dialogue constructif. Vos interlocuteurs seront sans doute plus réceptifs à ce type d'approche que si vous adoptez une stratégie de plaidoyer plus agressive qui les mettra sur la défensive et suscitera leur hostilité.

Cependant, si les opportunités d'engagement constructif sont très limitées dans votre contexte, adopter une attitude plus conflictuelle peut constituer un choix stratégique.

ENGAGEMENT CONSTRUCTIF EN SIERRA LEONE : ÉTABLIR UN DIALOGUE AVEC LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE L'ASSAINISSEMENT

Pendant la phase pilote de ce guide en Sierra Leone, l'équipe de Save the Children a contacté des fonctionnaires du ministère de la Santé et de l'Assainissement. Elle décida que la collaboration serait plus appropriée et conduirait à de meilleurs résultats que la confrontation.

Une réunion préliminaire fut organisée avec un économiste de la santé du ministère afin d'expliquer brièvement le guide et comment il était testé dans l'un des districts. Puis une seconde réunion plus formelle fut organisée avec des représentants du ministère des Finances et du Développement économique et du ministère de la Santé et de l'Assainissement. Lors de cette réunion, Save the Children présenta le guide budgétaire et évoqua comment elle pouvait aider les personnes présentes à l'utiliser dans leur travail, en particulier pour réclamer une augmentation des crédits accordés

au secteur de la santé et pour s'assurer que les fonds déjà alloués étaient dépensés efficacement pour répondre aux besoins sanitaires de la population du district.

Le personnel des deux ministères était très désireux de travailler avec Save the Children sur le lancement progressif de ce guide budgétaire pour les organisations de la société civile sous forme d'un projet pilote complet. Ils nous demandèrent de leur présenter un compte-rendu du projet pilote afin de leur faire part de nos conclusions. Les deux ministères ont maintenant des représentants dans le groupe de travail de suivi budgétaire dirigé par Save the Children, qui était chargé en 2012 de réaliser un suivi du processus budgétaire dans tous les districts. Ils ont participé activement à la redéfinition des outils de suivi et ont facilité la collecte des données.

STRATÉGIE DE CAMPAGNE

Une bonne stratégie de campagne est l'un des éléments cruciaux du travail de plaidoyer. Lorsque vous aurez préparé vos messages clés pour votre plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé, en vous basant sur les conclusions de votre recherche et de votre analyse, vous pourrez mettre en œuvre un certain nombre d'activités dans le cadre de votre stratégie de campagne au sens large :

- Identifier les acteurs que vous souhaitez influencer comme les responsables ou organismes gouvernementaux et d'autres groupes qui pourraient contribuer à faire changer d'avis aux personnes que vous cherchez à atteindre. Ces groupes peuvent aller d'associations professionnelles de médecins ou d'infirmières à des groupes de mères.
- Identifier ce que vous souhaitez que les parties prenantes fassent pour influencer les personnes que vous cherchez à atteindre, par exemple faire signer une pétition.
- Identifier des opportunités d'influencer différentes parties prenantes cibles, par exemple lors de prochains événements comme la Journée mondiale de la santé ou des réunions de haut niveau qui portent sur des sujets correspondant à votre action de plaidoyer.
- Organiser des réunions privées avec des parties prenantes puissantes, comme le conseiller principal d'un ministre ou président ou un important donateur.
- Organiser des réunions publiques pour encourager débat et discussion sur les questions soulevées.
- Rencontrer des parlementaires pour débattre de questions.
- Organiser des séminaires, ateliers et conférences pour faire part des informations à d'autres parties prenantes comme des donateurs et des parlementaires.
- Organiser des manifestations, pétitions et autres formes de protestation pacifique pour sensibiliser le public à vos activités.

- Organiser des conférences de presse ou des séances d'information pour les médias.
- Identifier des défenseurs de votre cause parmi les médias.
- Organiser des campagnes de sensibilisation du public, comme un concert d'un célèbre groupe pop, un lâcher de ballons, des défilés et des spectacles de théâtre de rue.
- Organiser une audience publique sur la responsabilité budgétaire.
- Utiliser les médias sociaux pour faire participer les jeunes.
- Diffuser des rapports écrits basés sur vos conclusions.

Vous devriez réfléchir à ce qui constituerait le programme d'activités le plus efficace pour obtenir le concours des décideurs et dans quel ordre elles doivent être menées pour avoir le plus grand impact.

Par exemple, il pourrait être utile de sensibiliser les décideurs à vos messages clés (vos « revendications ») lors de réunions de lobbying privées, avant de faire monter la pression publique et de faire de la publicité pour votre action dans les médias. Vos interlocuteurs apprécieront sans doute d'avoir le temps de planifier une réponse à toute protestation de la part du public. Cette approche plus constructive peut s'avérer très efficace lorsque vous avez établi de bonnes relations avec les décideurs concernés.

Nous espérons que ce guide a su vous convaincre des avantages d'une analyse et d'un plaidoyer budgétaires dans le domaine de la santé, en vous expliquant les premières étapes du processus et en soulignant quelques considérations importantes ainsi que des exemples de résultats positifs dans d'autres contextes. Nous vous souhaitons bonne chance !

L'ANALYSE BUDGÉTAIRE : UN OUTIL POUR PRÉCONISER UNE AUGMENTATION DES RESSOURCES ALLOUÉES AU SECTEUR DE LA SANTÉ

En décembre 2011, en Sierra Leone, le Réseau de plaidoyer en matière budgétaire (BAN) publia un communiqué de presse en ligne¹⁴ dans lequel il faisait des remarques initiales sur le relevé de la situation budgétaire 2012 du pays. Il notait avec satisfaction que le gouvernement avait l'intention de mettre en place un « Budget des citoyens » et le félicitait de participer à l'Indice sur le budget ouvert dans un esprit de transparence et une volonté de rendre des comptes.

Mais le BAN exprima ses inquiétudes au sujet du fait que le budget de la santé avait baissé de 14 % en termes réels par rapport à l'année précédente. L'analyse budgétaire réalisée par le réseau avait identifié ce déclin. De plus, les allocations de 2012 représentaient à peine 7,4 % du budget national – montant bien inférieur aux 15 % que le gouvernement s'était engagé à allouer à la santé dans le cadre de la Déclaration d'Abuja.

Plusieurs ONG partenaires du BAN, dont Save the Children, se sont lancées dans une vaste campagne médiatique pour soulever une polémique à ce sujet dans le pays. Des centaines de femmes enceintes brandissant banderoles et pancartes

se sont rassemblées devant le Palais présidentiel, pour saisir directement le Président du problème et lui demander de revenir sur les compressions budgétaires dans le domaine de la santé. Elles ont été reçues par le Chef du personnel du Président. Dans le cadre de la campagne, on sollicita également l'appui de parties prenantes influentes dont le Bureau du président et divers partenaires de développement comme des donateurs et des organisations internationales. Une lettre fut envoyée pour les prévenir des coupes budgétaires envisagées, ainsi que le rapport du BAN sur le budget proposé.

Suite aux actions de plaidoyer et aux campagnes puissantes menées par le BAN et ses partenaires, le gouvernement fit l'objet de pressions croissantes en faveur de l'augmentation des dépenses de santé. Le Président décida d'introduire un budget supplémentaire pour la santé en 2012, ramenant l'affectation budgétaire totale pour le secteur à 11 % (le même niveau qu'en 2011). Cette révision représente un succès important pour le BAN et toutes les organisations ayant participé au plaidoyer budgétaire en faveur de la santé en Sierra Leone.

ANNEXE : SOLUTIONS DES EXERCICES DE CALCULS BUDGÉTAIRES

(voir page 30)

		A	B	C	D	E	F
		2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	Taux de croissance moyen à moyen terme 2009/10-2011/12
1	Dépenses de santé nominales	170 000 000	178 500 000	196 350 000	235 620 000	306 306 000	
2	Dépenses de santé réelles	180 275 716	178 500 000	187 000 000	215 178 082	268 453 988	
3	Taux de croissance réel des dépenses de santé (%)	Impossible à réaliser car nous n'avons pas les données de l'année	-1	5	15	25	15
4	Budget gouvernemental total	6 372 418 374	5 600 000 000	5 900 000 000	6 900 000 000	8 200 000 000	
5	Budget gouvernemental réel total	6 009 190 527	5 600 000 000	6 195 000 000	7 555 500 000	9 356 200 000	
6	Dépenses de santé réelles proportionnellement aux dépenses gouvernementales totales (%)	3,0	3,2	3,0	2,8	2,9	
7	Population	8 000 000	8 240 000	8 487 200	8 741 816	9 004 070	
8	Allocation pour la santé par tête	23	22	22	25	30	
9	Déflateur	0,943	1	1,05	1,095	1,141	

LECTURES SUPPLÉMENTAIRES

RÉFÉRENCES

- Björkman, M, et Svensson, J, 'Power to the people: evidence from a randomized field experiment on community-based monitoring in Uganda' (Le pouvoir au peuple : éléments de preuves obtenus lors d'un essai randomisé sur le terrain portant sur le suivi communautaire en Ouganda), *The Quarterly Journal of Economics*, **124**, 2, 2009, pp 735–69
- CARE Malawi, Rapport sur "Outputs from the Community Scorecard on Performance of Health Services" (Résultats de la fiche d'évaluation par les communautés sur la performance des services de santé), 2002
- Daly, F, 'Where's the Money? Towards transparency in UK AIDS expenditure' (Où est l'argent ? Pour une plus grande transparence sur les dépenses consacrées au VIH au R.-U.), Londres : ActionAid, 2005
- de Renzio, P, et Krafchik, W, 'Lessons from the field: the impact of civil society budget analysis and advocacy in six countries' (Leçons tirées sur le terrain : impact de l'analyse et du plaidoyer budgétaires par la société civile dans six pays), Washington DC : International Budget Project, 2007
- de Savigny, D, Munna, G, Mbuya, C, Mgalula, L, Machibya, H, Mkikima, S, Mwangeni, E, Kasale, H, et Reid, G, 'District health expenditure mapping: a budget analysis tool for council health management teams' (Cartographie des dépenses de santé au niveau du district : outil d'analyse budgétaire pour les équipes du conseil de gestion de la santé), Tanzanie : Ministère de la santé, 2001
- Díaz, D, et Hofbauer, H, 'The public budget and maternal mortality in Mexico: an overview of the experience' (Le budget public et la mortalité maternelle au Mexique : aperçu de l'expérience), Mexico : Fundar/IBP, 2004
- Hickey, A et van Zyl, A, *South African Budget Guide and Dictionary* (Guide et dictionnaire budgétaires sud-africains), Idasa (Institut pour la Démocratie en Afrique), Le Cap, 2002
- Freedman, L, 'Strategic advocacy and maternal mortality: moving targets and the Millennium Development Goals' (Plaidoyer stratégique et mortalité maternelle : cibles mouvantes et Objectifs du Millénaire pour le développement), *Gender and Development* (Genre et développement), **11**, 1, 2003, pp 97–108
- Gomez, P, Friedman, J, et Shapiro, I, 'Opening budgets to public understanding and debate: results from 36 countries' (Ouverture des budgets pour faciliter la compréhension et le débat publics : résultats de 36 pays), *OECD Journal on Budgeting*, **5**, 1, 2005
- Hayes, L, et van Zyl, A, 'Linking budget analysis with aid advocacy: how civil society groups can monitor donor budget support' (Relier l'analyse budgétaire et le plaidoyer en faveur de l'aide : comment les groupes de la société civile peuvent contrôler l'appui budgétaire des donateurs), Bruxelles : Eurodad, 2007
- International Budget Partnership (IBP), *A Guide to Budget Work for NGOs* (Guide du travail budgétaire pour les ONG), Washington DC : IBP, 2001
- IBP, *A Taste of Success: Examples of the budget work of NGOs* (Le goût du succès : exemples de travail budgétaire des ONG), Washington DC : IBP, 2000
- Initiative internationale sur la mortalité maternelle et les droits de l'homme « The Missing Link: Applied budget work as a tool to hold governments accountable for maternal mortality reduction commitments », (Le chaînon manquant : Travaux budgétaires appliqués servant à demander des comptes au gouvernement sur ses engagements à réduire la mortalité maternelle), Washington DC : International Budget Partnership, 2009
- INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), 'Budget and rights: developing a budget analysis method from the perspective of human rights' (Budget et droits : élaborer une méthode d'analyse budgétaire du point de vue des droits de l'homme), Article de discussion No 157, 2009

Keith-Brown, K, 'Investing for life: making the link between public spending and the reduction of maternal mortality' (Investir pour la vie : établir le lien entre les dépenses publiques et la réduction de la mortalité maternelle), Mexico : Fundar, 2004

Krafchik, W, 'Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work' (La société civile peut-elle apporter une valeur ajoutée à la prise de décision budgétaire ? Une description du travail budgétaire de la société civile), Washington DC : International Budget Partnership, 2005

Marouf, F, 'Holding the World Bank accountable for leakage of funds from Africa's health sector' (Demander à la Banque mondiale de rendre des comptes sur le détournement de fonds du secteur de la santé en Afrique), *Health and Human Rights*, **12**, 1, 2010, pp 95–108

Negatu, A, 'Good governance and budget tracking – from a child rights perspective' (Bonne gouvernance et suivi budgétaire – du point de vue des droits de l'enfant), Éthiopie : Save the Children Suède, Bureau régional d'Afrique de l'Est et Centrale, 2006

Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 'The Right to Health' (Le droit à la santé), Fiche descriptive No. 31, Genève : HCDH, 2008

Institut de développement d'Outre-mer (ODI), 'Budget monitoring and policy influence: lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives' (Contrôle budgétaire et influence politique : leçons tirées de l'analyse budgétaire et des initiatives de plaidoyer de la société civile), Londres : ODI, 2007

Palmer, S, et Torgerson, D, 'Economic notes: definitions of efficiency' (Notes économiques : définition de l'efficacité), *British Medical Journal*, avril 24, 318, 7191, 1999, p 1136

Robinson, M, *Budget Analysis and Policy Advocacy: The role of non-governmental public action (Analyse budgétaire et plaidoyer politique : le rôle de l'action publique non-gouvernementale)*, Institute of Development Studies (IDS) Document de travail 279, Brighton : IDS, 2006

Initiative de Save the Children International/Child Rights Governance, *Children's Participation: Moving forward together – Promising practices from Save*

the Children thematic priorities and the EVERY ONE campaign (Participation des enfants : avancer ensemble – Des pratiques prometteuses tirées des priorités thématiques de Save the Children et de la campagne TOUS ET CHACUN), Initiative Save the Children International/Child Rights Governance, 2011

Sinnshaw, T, *Children and the Health Budget (Les enfants et le budget de la santé)*, Stockholm : Save the Children Suède, 2001

Stourm, R, *The Budget (Le budget)*. New York, Londres, D.Appleton for the Institute for Government Research, 1917 Strategy for Poverty Alleviation Co-ordination Office (SPACO) 'Draft Operational Manual on Community Based Monitoring of the Strategy of Poverty Alleviation (SPA-II)' (Projet de manuel opérationnel sur le contrôle communautaire de la stratégie de réduction de la pauvreté), 2003, disponible à www.worldbank.org/participation

Banque mondiale, *Public Expenditure Management Handbook (Guide de la gestion des dépenses publiques)*, Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 1998

PARTICIPATION DES ENFANTS À LA BUDGÉTISATION ET À LA GOUVERNANCE

Réflexions tirées de 'Children's Participating in Governance Project: Budget monitoring within a rights-based framework' (Participation des enfants au projet de gouvernance : contrôle budgétaire au sein d'une structure basée sur les droits), www.idasa.org/our_products/resources/output/reflections_from_childrens/

Guerra, E, 'Citizenship Knows No Age: Children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil' (La citoyenneté n'a pas d'âge : participation des enfants à la gouvernance et au budget municipal de Barra Mansa, Brésil), *Environment & Urbanization*, **14**, 2, 2002, pp 71–84

UNICEF, *Learning to Listen: Core principles for the involvement of children and young people (Apprendre à écouter : principes fondamentaux pour la participation des enfants et des jeunes)*, UNICEF, 2003, disponible à : www.unicef.org/adolescence/cypguide/resourceguide_policy.html

OUTILS/GUIDES BUDGÉTAIRES POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

CAFOD (Catholic Agency for Overseas Development), Christian Aid et Trócaire, *Monitoring Government Policies: A toolkit for civil society organisations in Africa (Contrôler les politiques gouvernementales : boîte à outils pour les organisations de la société civile en Afrique)*, Londres : CAFOD, 2007

Cette boîte à outils est conçue pour aider les organisations de la société civile africaine à analyser et à contrôler la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Elle offre informations, idées, exemples et méthodes sur la façon d'obtenir des éléments de preuves sur les politiques et utilise ces preuves pour réclamer des changements. La section sur l'analyse budgétaire a pour but de démystifier le processus de contrôle budgétaire. La boîte à outils suggère aux instructeurs ou facilitateurs des moyens de faire participer ceux qui n'ont que peu ou pas d'expérience politique/budgétaire.

Fonds pour l'éducation du Commonwealth, *A Budget Guide for Civil Society Organisations Working in Education (Guide budgétaire pour les organisations de la société civile qui travaillent dans l'éducation)*, Londres : Fonds pour l'éducation du Commonwealth, 2009

Ce guide budgétaire, destiné aux organisations de la société civile qui travaillent dans le secteur de l'éducation, se concentre sur les compétences et informations pratiques qui sont nécessaires pour entreprendre une analyse budgétaire. Il vise à promouvoir une plus grande transparence dans les budgets de l'éducation en permettant aux communautés locales de contrôler leurs dépenses en matière d'éducation aussi bien au niveau national que local.

Children's Budget Unit, *Child Budget Analysis: Training Manual (Analyse du budget de l'enfant : manuel de formation)*, Le Cap : Idasa et Save the Children Suède, 2002

Ce manuel convient à différents types de groupes qui travaillent dans divers contextes. Il contient des exemples, des études de cas et des documents de référence qui conviennent à un large éventail de pays et de cadres de recherche. Le manuel a été rédigé pour servir de base à de futurs cours de formation qui visent à encourager les organisations de la société civile à se servir de l'analyse budgétaire.

Friedman, J, *A Guide to Tax Work for NGOs (Guide des travaux liés à la fiscalité pour les ONG)*, Washington DC : International Budget Partnership, 2006

Ce guide cherche à démystifier les questions relatives à la politique des revenus et à donner aux organisations de la société civile qui réalisent des analyses et des actions de plaidoyer budgétaires, les outils dont elles ont besoin pour influencer la politique des revenus de la même façon qu'elles ont su influencer la politique des dépenses. Ce guide est essentiellement destiné aux groupes de la société civile qui travaillent ou souhaitent travailler sur l'analyse budgétaire appliquée. Sont également concernés, les groupes qui ne se considèrent pas comme des « organisations budgétaires » mais qui prévoient d'utiliser le travail budgétaire pour renforcer leur action de plaidoyer sur les questions qui les intéressent tout particulièrement. Le guide traite des questions de revenus et tout particulièrement des taxes et impôts comme l'impôt sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il décrit brièvement les différents types de taxes, aborde quelques-uns des grands débats, donne divers pays en exemple, puis propose aux groupes quelques idées de projets associés aux revenus.

Fundar, International Budget Partnership et International Human Rights Internship Program, *Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights (La dignité compte : comment utiliser l'analyse budgétaire pour faire avancer les droits de l'homme)*, Mexico City : Fundar – Centro de Análisis e Investigación, 2004

Ce guide, destiné aux organisations de la société civile, explique comment utiliser l'analyse budgétaire en tant qu'outil pour évaluer si un gouvernement s'acquitte de ses obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Il a été conçu pour fournir des informations aux défenseurs des droits de l'homme et à ceux qui entreprennent un travail budgétaire appliqué. Bien que l'étude de cas porte sur le budget national du Mexique, le raisonnement est applicable à l'analyse budgétaire d'autres pays, que ce soit au niveau local, de l'état ou de la province. Bien que le guide fournisse des informations générales sur l'analyse budgétaire dans la perspective des droits de l'homme, il met surtout l'accent sur le droit à la santé en tirant des exemples du budget de la santé mexicain.

Lindelov, M, *Holding Governments to Account: Public expenditure analysis for advocacy (Demander des comptes aux gouvernements : analyse des dépenses publiques pour les actions de plaidoyer)*, Londres : Save the Children, 2002

Ce guide constitue une introduction à l'analyse des dépenses publiques et au plaidoyer pour les praticiens des ONG qui participent à des actions de plaidoyer au niveau national ainsi qu'aux organisations qui cherchent à promouvoir une bonne gouvernance. Il explique dans un premier temps le fonctionnement des budgets et des processus de dépenses publiques, en théorie et en pratique, en insistant plus particulièrement sur les pays en voie de développement. Il présente ensuite différentes méthodes d'analyse des dépenses publiques, y compris les dépenses publiques cumulées, l'allocation des ressources entre les secteurs et au sein d'un même secteur, l'incidence des prestations sociales, la rentabilité et le rapport coûts-bénéfices. Il étudie également comment cette analyse peut être utilisée pour mettre en relief les habitudes de dépenses du gouvernement non conformes à ses engagements ou inéquitables et comment promouvoir une réforme budgétaire et une participation accrue au processus budgétaire. Le glossaire de termes techniques très complet, qui va de conformité budgétaire à fongibilité, contribue à démystifier le sujet.

Ramkumar, V, *Our Money, Our Responsibility: A citizen's guide to monitoring government expenditures (Notre argent, notre responsabilité : guide du citoyen pour contrôler les dépenses budgétaires)*, Washington DC : International Budget Partnership, 2008

Ce guide examine si les fonds alloués aux écoles, aux centres de santé et aux routes sont bien utilisés pour financer ces projets ou s'ils sont détournés en faveur d'autres bénéficiaires. Pour ce faire, il se penche sur le travail réalisé par 18 organisations de plaidoyer budgétaire à travers le monde. Il démontre que le suivi des budgets à toutes les étapes de leur mise en œuvre permet aux groupes de la société civile de demander aux agents publics de rendre des comptes. Le guide affirme qu'en participant en permanence au processus budgétaire, la société civile peut se faire des alliés précieux au gouvernement, dont des gestionnaires de programmes dans les organismes gouvernementaux, des contrôleurs et même des médiateurs, qui influencent tous les décisions sur les dépenses financières.

Save the Children Suède, *Budget for Children Analysis: A beginner's guide (Analyse d'un budget pour les enfants : guide du débutant)*, Save the Children Suède, Bureau régional de l'Asie du Sud et de l'Asie Centrale, Katmandou, 2010, disponible sur : <http://resourcecentre.savethechildren.se>

Cette boîte à outils vise à aider les organisations de la société civile à réaliser une analyse du budget d'État centrée sur les enfants, comme un moyen efficace de réclamer des crédits supplémentaires pour répondre aux besoins des enfants.

Shapiro, I, *A Guide to Budget Work for NGOs (Guide du travail budgétaire pour les ONG)*, Washington DC : International Budget Partnership, 2001

Ce guide a pour but d'aider les ONG à obtenir des informations sur la façon d'évaluer et d'améliorer les budgets nationaux dans leur pays. Bien que le guide considère le budget dans son ensemble, il porte plus particulièrement sur les programmes de dépenses. Il s'appuie sur les expériences de pays où une analyse budgétaire approfondie a eu lieu et tente d'élaborer une liste de recommandations pour effectuer ce type d'analyse. Il est destiné en premier lieu aux groupes ou aux individus qui s'intéressent depuis peu de temps ou relativement peu de temps à l'analyse et au plaidoyer budgétaires mais il pourra également présenter un intérêt pour les personnes qui réalisent ce type de travail depuis un certain temps. Il passe en revue les principes de base et donne des exemples de ressources utiles et de pratiques exemplaires.

Streak, J, *Monitoring Government Budgets to Advance Child rights: A guide for NGOs (Contrôler les budgets nationaux pour faire progresser les droits de l'enfant : un guide pour les ONG)*, Le Cap : Idasa, 2003

Ce guide explique comment se servir de l'analyse budgétaire en tant qu'outil pour faire progresser les droits des enfants. Il est destiné aux personnes qui souhaitent effectuer leur propre enquête sur la façon dont les budgets nationaux affectent les enfants. Il sert également de ressource aux défenseurs des droits de l'enfant qui souhaitent utiliser les informations budgétaires pour renforcer leur travail de plaidoyer.

UNICEF, *Advancing the Rights of Children, Women and Poor Families Through Better Public Finance Policies (Promouvoir les droits des enfants, des femmes et des familles pauvres grâce à de meilleures politiques en matière de finances publiques)*, New York : UNICEF, 2010

Ce guide propose des références documentaires, une vue d'ensemble des stratégies et outils et des exemples choisis de budgétisation sociale. Il est destiné à un public de non-spécialistes des finances publiques y compris des donateurs, des fonctionnaires d'État, des parlementaires, des praticiens du développement et des groupes de la société civile. Le lectorat est sensé connaître les objectifs de la budgétisation sociale sans nécessairement avoir l'expertise de ses stratégies et outils. Le guide cherche à introduire des thèmes portant sur l'établissement de budgets et la gestion des finances publiques du point de vue du plaidoyer en faveur des droits des enfants.

Wampler, B, 'A guide to participatory budgeting' (Guide de l'élaboration participative du budget), dans Anwar Shah (éd), *Participatory Budgeting (Élaboration participative du budget)*, Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2007

Différentes municipalités et différents états du Brésil ont des versions adaptées des programmes d'élaboration participative du budget. Ce guide part du principe que les municipalités, les états, et les gouvernements régionaux dans différents pays du monde peuvent se servir des expériences de ces programmes pour développer des outils qui relient l'établissement du budget, l'élaboration des politiques et la participation des citoyens. Le guide est conçu de façon à inspirer les ONG et les défenseurs locaux afin qu'ils recommandent des programmes d'élaboration participative du budget ou des programmes de contrôle informels.

Water Aid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A primer for civil society organisations (Plaidoyer budgétaire en faveur du secteur de l'eau et de l'assainissement au Népal : manuel d'initiation pour les organisations de la société civile)*, Londres : Water Aid, 2010

Cette publication vise à fournir aux défenseurs de la société civile les compétences dont ils ont besoin pour comprendre les principes sous-jacents, les processus et la portée du processus budgétaire. Il contient des outils pratiques sur la façon de réaliser une analyse budgétaire de base, comment interpréter les chiffres et quand et comment participer aux quatre phases du cycle budgétaire.

SITES WEB

Vous trouverez des informations supplémentaires sur les budgets et le plaidoyer budgétaire sur les sites des organisations suivantes :

Centre for Economic Governance and AIDS in Africa (Centre pour la gouvernance économique et le SIDA en Afrique) (CEGAA)

www.cegaa.org/

Le CEGAA a pour objectif de contribuer à améliorer la gouvernance économique, la politique fiscale et la gestion et la responsabilité financières et cherche plus particulièrement à améliorer l'action en faveur du VIH et SIDA.

Developing Initiatives for Social and Human Action (Initiative de développement pour l'action sociale et humaine) (DISHA)

www.disha-india.org/

DISHA cherche à modifier les relations au sein de la société en faveur des pauvres, pour produire des changements sociaux, lutter en faveur de la justice économique et œuvrer en faveur de la justice sociale.

Economic Literacy & Budget Accountability for Governance (Compétences économiques et responsabilité budgétaire pour la gouvernance) (ELBAG)

www.elbag.org/main/

ELBAG cherche à démocratiser les connaissances économiques et utilise des méthodes participatives pour développer la responsabilité de rendre des

comptes et la transparence vis-à-vis du public. Elle propose un forum où les gens peuvent parler de l'économie, qui servira de point de départ pour construire une démocratie inclusive et authentique.

Réseau européen sur la Dette et le Développement (Eurodad)

www.eurodad.org/

Eurodad est un réseau d'ONG européennes qui travaille sur des questions relatives à la dette, au financement du développement et à la réduction de la pauvreté. Le réseau fait porter ses efforts sur l'annulation de la dette, l'efficacité de l'aide, la conditionnalité politique et la réglementation financière.

FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación

www.fundar.org.mx/

FUNDAR a été établie pour promouvoir la justice sociale et les droits de l'homme en contrôlant les politiques publiques. L'organisation est célèbre pour son travail dans les domaines de la mortalité maternelle, du VIH et du SIDA et des dépenses dans le cadre du budget présidentiel ainsi que pour son rôle de coordination dans l'Indice de transparence budgétaire pour l'Amérique latine.

Human Rights Budget Work (Travail budgétaire en faveur des droits de l'homme)

www.humanrightsbudgetwork.org/

L'IHRIP (l'International Human Rights Internship Programme of the Institute of International Education) [Programme international de stages en droits de la personne de l'Institute of International Education] cherche à promouvoir les droits de l'être humain en facilitant et favorisant un échange de connaissances et d'expérience entre les organisations de défense des droits de l'homme. Il se concentre sur le rôle que jouent les budgets gouvernementaux en matière de respect des droits de l'homme et à cette fin aide la société civile à plaider en faveur d'un budget plus respectueux des droits de l'homme.

Idasa (Institut pour la Démocratie en Afrique)

www.idasa.org

Idasa est une organisation indépendante d'intérêt public qui s'engage à fonder des sociétés démocratiques durables en collaboration avec des partenaires africains et internationaux. Son but est de réintroduire la politique au sein de l'économie pour remédier au déficit démocratique qui existe actuellement lorsque des décisions de politique économique sont prises.

Partenariat budgétaire international (IBP)

<http://internationalbudget.org>

L'IBP considère que le public a droit à des informations complètes, à jour et utiles sur la façon dont les gouvernements gèrent les fonds publics. Elle noue des liens de partenariat avec des organisations civiles du monde entier et tire parti de leurs connaissances de leur contexte politique national et de leur expérience des méandres des processus politiques pour le changement social, afin de transformer le système budgétaire de leur pays.

Organisation mondiale de la santé (OMS)

www.who.int/hhr/en/

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Définie par l'Organisation mondiale de la santé comme : « un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme/Organisation mondiale de la santé, 'The Right to Health' (Le droit à la santé), Fiche descriptive No. 31, 2008, disponible sur : www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf

² ActionAid Nigeria (2010) 'They should be talking to us' (C'est à nous qu'ils devraient parler), disponible sur : www.actionaid.org/sites/files/actionaid/habta_end_of_project_publication_quotations_copy.pdf

³ Organisation mondiale de la santé (2006) *Travailler ensemble pour la santé*, Rapport sur la santé dans le monde, Genève ; Organisation mondiale de la santé (2010) *Le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle*, Rapport sur la santé dans le monde, Genève

⁴ OMS, *L'affaire de tous : renforcer les systèmes de santé pour de meilleurs résultats sanitaires : Cadre de travail de l'OMS pour l'action*, Genève, 2007

⁵ Le renforcement du système communautaire peut être considéré comme un septième pilier qui vient s'ajouter aux six piliers identifiés par l'OMS

⁶ Rapport sur la santé dans le monde (2000) *Pour un système de santé plus performant*, Rapport sur la santé dans le monde, Genève

⁷ Rapport sur la santé dans le monde 2010, *Le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle*, Rapport sur la santé dans le monde, Genève, p 8

⁸ Organisation mondiale de la santé (2010) *Le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle*, Rapport sur la santé dans le monde, Genève

⁹ Dans certains contextes plus décentralisés, il est possible que les dispositions de financement des services de santé soient prises au niveau de l'état. Il serait donc également utile de connaître la politique de financement du secteur de la santé au niveau de l'état

¹⁰ Fiche documentaire de l'Organisation mondiale de la santé, 'Health and Human Rights: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' (Droits à la santé et droits de l'homme : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), www.who.int/hhr/Economic_social_cultural.pdf

¹¹ Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Convention relative aux droits de l'enfant (1989), www2.ohchr.org/english/law/crc.htm

¹² Pour obtenir des conseils sur la façon de réaliser une analyse de pouvoir, voir *Advocacy Matters: Helping children change their world (L'importance du plaidoyer : aider les enfants à changer le monde)*, Save the Children, 2007, pages 73–74

¹³ Organisation mondiale de la santé (2010) *Le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle*, Rapport sur la santé dans le monde

¹⁴ Réseau de plaidoyer budgétaire de Sierra Leone, « Communiqué de presse sur la déclaration budgétaire de 2012 » 2 décembre 2011, disponible sur : http://news.sl/drwebsite/publish/article_200519294.shtml

PLAIDOYER BUDGÉTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Guide pour les organisations de la société civile

Qu'entend-on par plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé ?

Pourquoi le plaidoyer budgétaire est-il important ?

Comment le réaliser ?

Vous trouverez les réponses dans ce guide pratique. Il débute par des considérations budgétaires de base – comment les budgets de la santé sont financés, comment fonctionne le cycle budgétaire et qui y participe. Puis il fournit des recommandations sur les étapes clés de l'analyse et du plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé :

- élaboration de la stratégie de plaidoyer
- établissement d'alliances stratégiques
- identification de vos questions de recherche
- obtention des informations dont vous avez besoin.

Le guide comprend des études de cas qui montrent des exemples de plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé. Et des exercices vous permettront de vous entraîner à analyser un budget de la santé.

Pour qu'une analyse budgétaire et une action de plaidoyer dans le domaine de la santé soient efficaces, vous devrez vous armer de patience et de détermination. Mais les satisfactions – améliorer les soins de santé et renforcer les relations entre les citoyens et leurs gouvernements – peuvent être immenses.

Nous espérons que ce guide vous donnera envie de participer au plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé de votre pays.

savethechildren.org.uk



Save the Children