





## Guide du plaidoyer pour le droit à l'alimentation à partir de l'analyse budgétaire

Le contenu de ce manuel est basé sur le guide «Analyse budgétaire pour promouvoir le droit à l'alimentation» de la FAO, élaboré par Ann Blyberg y Frank Mischler, avec l'aide précieuse de Helena Hofbauer et Vivek Ramkumar.

L'adaptation au format «manuels pratiques» a été réalisée par José M<sup>a</sup> Medina Rey et M<sup>a</sup> Teresa de Febrer (PROSALUS, Espagne). Ce manuel a été traduit en français par Carmen de Cos et Emmanuel Decordier.

---

L'objectif de ce manuel pratique dédié à l'ANALYSE BUDGÉTAIRE est de présenter certains contextes dans lesquels le budget de l'Etat joue un facteur important dans la reconnaissance du droit à l'alimentation, en abordant à partir de l'analyse budgétaires des Etats, la mise en pratique d'actions pouvant exercer un impact sur les politiques gouvernementales.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

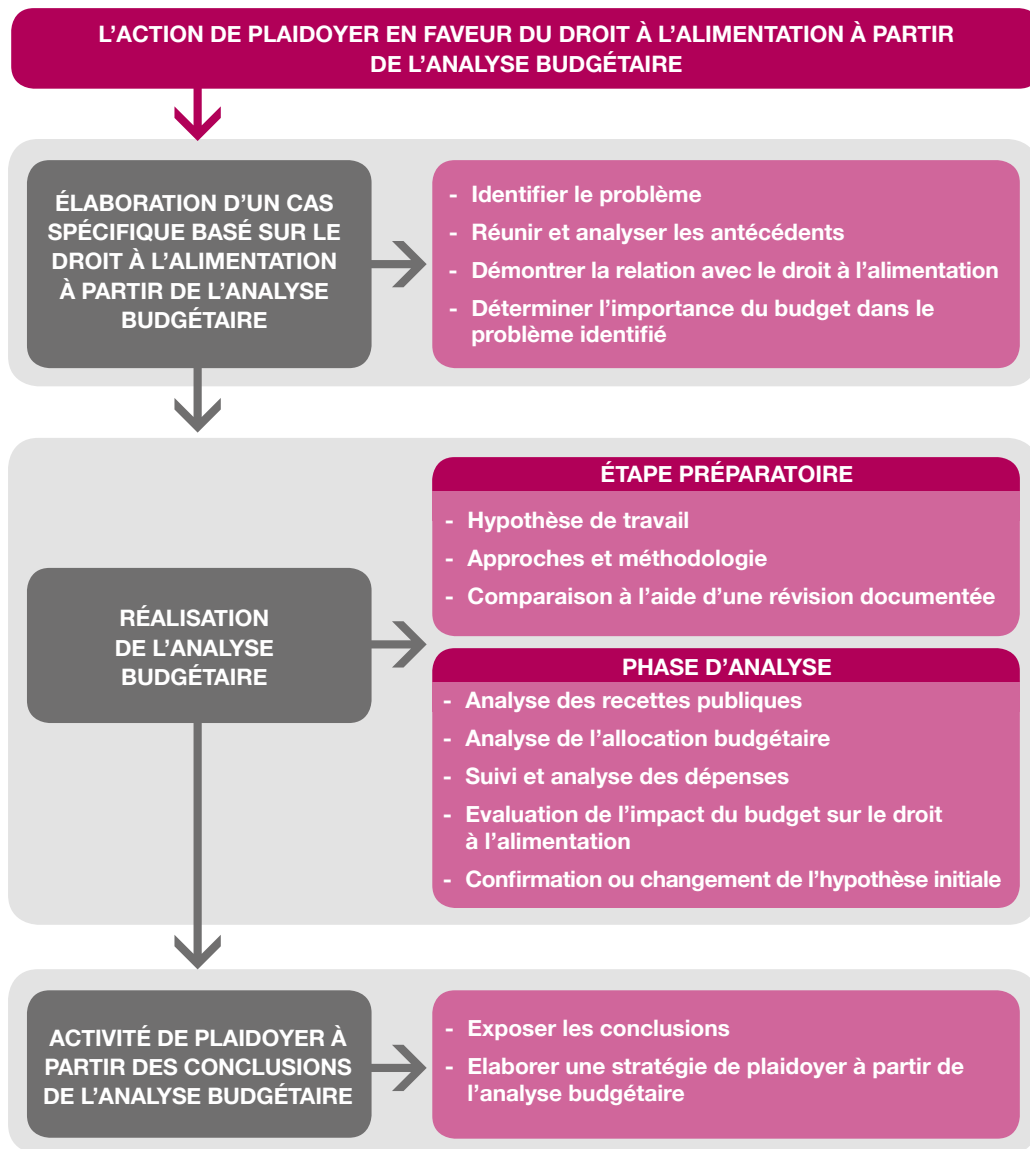
© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

## CONTENU DU MANUEL



Le glossaire élargi du droit à l'alimentation de la FAO est disponible en ligne sur le site Internet: <http://www.fao.org/righttofood/centre-du-savoir/glossaire/fr>



## INTRODUCTION

La reconnaissance du droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme dans un contexte juridique international ainsi que dans le cadre de lois nationales, est fondamentale mais cependant insuffisante pour garantir un accès à une alimentation adéquate à toutes les personnes. Au delà de cette reconnaissance, les gouvernements doivent concevoir, en collaboration avec la société civile, des politiques, des plans et des programmes qui puissent garantir ce droit, en prêtant une attention particulière aux personnes se trouvant dans une situation de vulnérabilité. Dans le cas où ces politiques n'existent pas ou ont été mal conçues, il est nécessaire de proposer des voies alternatives en s'appuyant sur les paramètres standards du droit à l'alimentation.

Pour garantir l'exercice de ce droit, **l'action de plaider en se basant sur une analyse budgétaire** peut s'avérer très efficace puisque, au delà des politiques et des programmes, des ressources économiques sont nécessaires pour les mettre en place et les développer. L'analyse budgétaire est la manière la plus concrète mais aussi la plus objective pour mesurer l'engagement d'un Etat vis-à-vis de sa reconnaissance du droit à l'alimentation. Il n'est cependant pas si aisé de matérialiser le contenu de ce droit directement dans le budget d'un pays déterminé car celui-ci bien souvent se limite à établir les dotations budgétaires, sans toutefois spécifier les critères de dépense, et sans aborder ni l'efficacité et les bénéfices des dépenses réalisées, ni les personnes bénéficiaires de ce budget.

CLARIFICATION DES TERMES	
Analyse budgétaire	Travail budgétaire
Etude des chiffres clefs du budget de l'Etat (les revenus, les dotations budgétaires et les dépenses).	Il inclut non seulement l'analyse budgétaire mais aussi le suivi des dépenses, l'évaluation de leur impact, les formations en gestion et comptabilité réalisées, etc.

Source: élaborée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Cadre 1. Rome.

L'origine et les causes qui engendrent la faim et la malnutrition sont multiples et diverses. L'analyse budgétaire peut être d'une grande utilité pour fournir des indices sur l'attitude du gouvernement vis-à-vis de ces causes. Par ailleurs, il convient de rappeler que les Etats ont des obligations spécifiques par rapport au droit à l'alimentation, et que l'étude des fonds budgétaires disponibles peut mettre en évidence le respect de leurs engagements ou non.

Analyser le budget d'un Etat peut donc s'avérer être un outil très efficace pour que les organisations de la société civile, les législateurs et les commissions des droits de l'homme puissent exercer un impact sur la concrétisation du droit à l'alimentation.

Dans les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004, il existe une référence importante pour la promotion du droit à l'alimentation basée sur l'analyse budgétaire: la directive 12 qui fait plus spécifiquement référence aux ressources financières nationales qui doivent soutenir la réalisation progressive du droit en question.

## **DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION**

### **Directive 12. Ressources financières nationales**

12.1 Les collectivités régionales et locales sont encouragées à prévoir dans leurs budgets des ressources pour lutter contre la faim et la sécurité alimentaire.

12.2 Il convient que les Etats assurent la transparence et veillent au respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

12.3 Les Etats sont invités à encourager les dépenses et des programmes sociaux de base, en particulier ceux en faveur des pauvres et des groupes vulnérables de la société, et à les protéger des réductions budgétaires tout en augmentant la qualité et l'efficacité des dépenses sociales. Il convient que les Etats fassent en sorte que les coupes budgétaires n'aient pas d'effet négatif sur l'accès à une alimentation adéquate pour les catégories les plus démunies de la société.

12.4 Les Etats sont invités à créer un environnement juridique et économique propice à l'épargne intérieure et, susceptible d'attirer des ressources externes pour un investissement productif, à chercher des nouvelles sources de financement, tant publiques que privées, à l'échelle nationale et internationale, pour les programmes sociaux.

12.5 Les Etats sont invités à prendre de mesures appropriées et à proposer des stratégies visant à contribuer à la sensibilisation des familles des migrants, de manière à encourager l'utilisation efficace des devises qui leur sont envoyées au travers d'investissements susceptibles d'améliorer leurs moyens de subsistance, y compris la sécurité alimentaire de leur famille.

Il est par ailleurs également important de tenir compte du droit des personnes à l'accès à l'information ainsi que de celui de pouvoir évaluer une allocation budgétaire en incluant les dossiers économiques, les politiques, les programmes et autres archives préalables à son élaboration. Ces documents sont susceptibles d'affecter l'accès à une alimentation adéquate et sont liés au secteur agricole, à la sécurité alimentaire ou à l'approvisionnement d'aliments en cas d'urgence. En définitive, au delà de l'observation directe des actions d'un gouvernement dans un contexte budgétaire, il convient aussi d'analyser sa procédure de fonctionnement.

En outre, le droit à la participation dans la prise de décisions est reconnu dans le contexte des droits de l'homme, se concrétisant dans l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais aussi dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans les Directives sur le droit à l'alimentation.



# 1

## COMMENT INITIER L'ÉLABORATION D'UN CAS BASÉ SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION À PARTIR D'UNE ANALYSE BUDGÉTAIRE

Les gouvernements se confrontent à divers obstacles dans leur approche fondée sur le droit à l'alimentation, approche découlant des besoins et des intérêts au sein même de l'Etat, mais aussi des engagements internationaux ratifiés et actés. Les pressions internes et externes sont importantes et remettent régulièrement en question la répartition du budget et la manière de garantir les ressources financières destinés à la réalisation du droit à l'alimentation. De nombreux secteurs de la société civile font d'ailleurs pression sur leur gouvernement pour renforcer les dotations budgétaires et les dépenses afin que le droit à l'alimentation soit effectivement accessible à tous.

Dans cette première phase orientée vers la définition d'un cas basé sur le droit à l'alimentation à partir d'une analyse budgétaire, il s'agira d'identifier le problème, de réunir et réviser l'information pertinente et d'établir la relation entre le droit à l'alimentation et les fonds disponibles.<sup>1</sup>

### 1.1 IDENTIFICATION DU PROBLÈME

Généralement le problème ne se démarque pas clairement ni de façon définie et peut être identifié par différentes sources:

- par une organisation de la société civile ou une organisation des droits de l'homme;

---

1. Le contenu du manuel n° 7 de cette collection, traitant de l'évaluation du droit à l'alimentation, peut s'avérer utile pour réaliser cette étape.

- par un législateur ayant pris connaissance du problème à travers la sollicitation d'une personne;
- par une commission des droits de l'homme ayant connaissance du problème à travers les plaintes de plusieurs personnes, un groupe d'individus ou par le biais des informations apparues dans les médias.

Une fois le problème identifié, il devra être exposé le plus clairement possible en se basant sur l'information initiale dont on dispose.

## **1.2 RÉUNIR ET ÉVALUER LES ANTÉCÉDENTS**

Afin d'encadrer le problème identifié dans le contexte politique, économique et social du pays ou de la localité dans laquelle le travail va se réaliser, il est nécessaire de réunir toute l'information utile à sa juste compréhension, permettant ainsi la saisie des opportunités et des obstacles qui pourront surgir dans le futur au cours du processus. Le regroupement et la révision de l'information disponible permettra de vérifier et d'approfondir, ou de corriger et de réorienter l'identification initiale du problème, dans le cas contraire.

L'information requise présentera habituellement des caractéristiques particulières en fonction de chaque cas et ne peut donc être déterminée par avance. Il convient toutefois de prendre en compte les bases suivantes:

- les politiques et plans gouvernementaux appropriés;
- les statistiques gouvernementales fiables vis-à-vis du droit à l'alimentation concernant la pauvreté, la faim et la malnutrition;
- le cadre légal du pays, les lois en vigueur ainsi que les possibles mécanismes de recours;
- l'information budgétaire des finances publiques, son processus et les responsables de sa gestion.

Pour réaliser une analyse budgétaire adéquate, il est nécessaire de connaître le cadre légal qui régit l'élaboration, l'approbation, la réalisation et le degré de transparence et de participation, ainsi que les personnes responsables de cette tâche.

### 1.3 DÉTERMINER SI LE PROBLÈME IDENTIFIÉ A UN RAPPORT AVEC LE DROIT À L'ALIMENTATION

Il est probable que le problème identifié puisse avoir une relation directe avec un ou plusieurs droits de l'homme. La décision de se centrer sur le droit à l'alimentation de façon particulière devra se baser sur les priorités individuelles ou collectives, et les réelles possibilités d'actuation dans le cadre de ce droit plutôt que d'un autre.

Dans le cas où le problème identifié présente un rapport direct avec le droit à l'alimentation, il convient alors d'approfondir la législation nationale autour de ce droit ainsi que les traités internationaux ou régionaux ratifiés par l'Etat et leurs obligations liées à ce thème.

#### QUESTIONS UTILES UNE FOIS DÉTERMINÉE LA RELATION ENTRE LE CAS ANALYSÉ ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

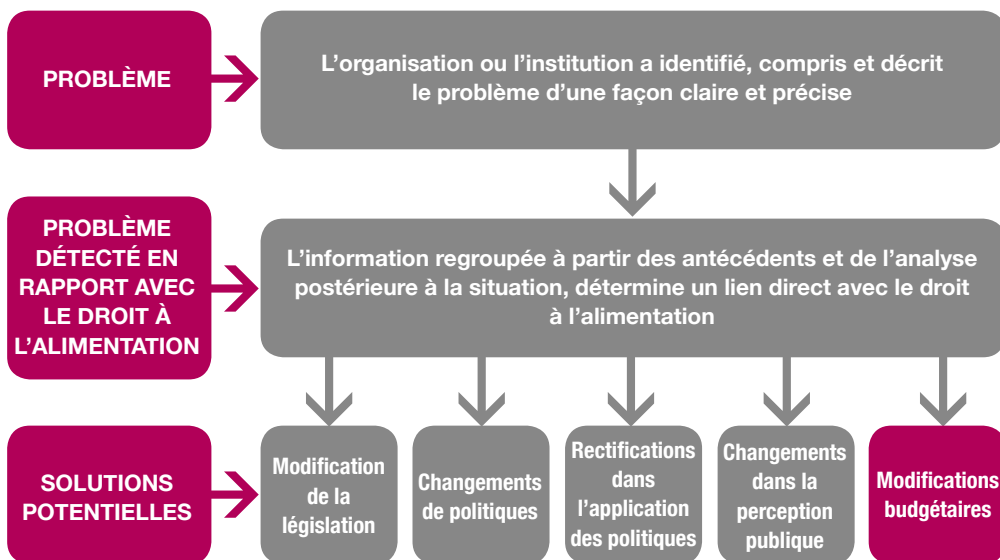
- Existe-t-il des dispositions spécifiques dans la Constitution donnant des garanties suffisantes pour garantir le droit à l'alimentation?
- Si oui, quel rapport ont-elles avec le cas abordé?
- Existe-t-il des politiques ou une législation spécifique en rapport avec le droit à l'alimentation?
- Si oui, que disent-elles à ce sujet? Quelle est leur relation?
- Quels sont les traités internationaux ou régionaux ratifiés par le gouvernement?
- Que disent ces traités sur le droit à l'alimentation?
- Quels sont les articles spécifiques ayant un rapport avec le problème à résoudre?
- Quelles sont les obligations des Etats applicables à ce thème?
- Quels aspects de l'Observation générale 12 du Comité DESC peuvent s'appliquer dans ce domaine?
- Que prennent en considération les Directives sur le droit à l'alimentation par rapport aux obligations du gouvernement vis-à-vis du cas identifié?

Source: réalisée à partir de FAO, 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 1. Rome.

## 1.4 DÉTERMINER SI LE PROBLÈME IDENTIFIÉ A UNE RELATION SIGNIFICATIVE AVEC LE BUDGET

Il s'agit de déterminer si le budget a joué un rôle important dans l'apparition du problème. Si, une fois le problème identifié et l'information disponible regroupée et vérifiée, l'organisation a détecté une incidence directe sur le droit à l'alimentation, elle sera alors en mesure d'initier une analyse budgétaire approfondie. Cependant, si la modification des ressources ne semble pas cohérente pour la résolution du problème, ou ne semble pas réaliste, cet exercice sera alors dénué de tous sens.

### L'ANALYSE BUDGÉTAIRE EST-ELLE UTILE?



Source: élaborée à partir de FAO, 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Rome.

Etant donné la complexité de la réalisation d'une étude budgétaire, l'organisation doit d'abord s'assurer qu'elle dispose des connaissances et des capacités appropriées au sein même de son institution. Dans le cas contraire, elle devra prévoir un appui extérieur, ou bien chercher à s'associer avec une autre organisation possédant les qualifications nécessaires.

## COMPÉTENCES REQUISES POUR UNE ANALYSE BUDGÉTAIRE

Alignement dans le cadre de travail habituel	L'organisation doit évaluer si son cadre habituel de travail (national, régional ou local) s'aligne avec le contexte dans lequel l'analyse budgétaire va se réaliser.
Capacité de dialogue	L'organisation doit soupeser son aptitude de dialogue avec les institutions publiques et les capacités dont elle dispose pour obtenir l'information pertinente dans ce domaine.
Connaissance spécialisée du DESC (et particulièrement du droit à l'alimentation)	L'organisation doit compter sur une solide connaissance générale des droits économiques, sociaux et culturels, et en particulier concernant le droit à l'alimentation.
Compétence de recherche et d'analyse socio-économique	L'organisation doit identifier ses aptitudes techniques, nécessaires à la réalisation d'analyses complexes de statistiques et de dossiers budgétaires.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 1. Rome.

Par ailleurs, il convient d'analyser le contexte externe à l'organisation dans lequel va se développer l'activité en question. Dans ce sens, il faut tenir compte en considération:

- le contexte politique général où aura lieu la recherche puisque les résultats définitifs de ce travail dépendront en grande partie du degré d'accessibilité et d'ouverture du gouvernement envers la société civile;
- le degré de participation de la population dans la formulation, l'appropriation et la réalisation du budget, qui relèvent de la collaboration des institutions publiques compétentes;
- l'étude de la société civile, en prenant soin d'identifier les organisations qui réalisent déjà cet exercice budgétaire dans un contexte déterminé.



Une fois établie la relation entre le droit à l'alimentation et les ressources financières disponibles, il est nécessaire d'aborder l'analyse budgétaire. Cette deuxième étape contient une première phase préparatoire (hypothèse de travail, critères, méthodologies et contraste), puis est suivie en second lieu de l'analyse budgétaire elle-même.

### 2.1 PRÉPARATIFS POUR LA RÉALISATION DE L'ANALYSE

L'hypothèse de travail consiste à dresser une relation entre le budget de l'Etat et la réalisation effective du droit à l'alimentation, un lien qui ne pourra être confirmé qu'une fois l'exercice budgétaire conclu.

#### QUESTIONS UTILES POUR AIDER À L'IDENTIFICATION DU LIEN ENTRE LE BUDGET ET LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

- Quel est le rôle spécifique du budget de l'Etat dans le problème identifié?
- Quelle est la partie du problème qui a un lien direct avec le budget?
- Quelles sont les actions (ou omissions) budgétaires de l'Etat ayant eu une répercussion directe sur l'apparition du problème?
- Dans quelle étape du processus budgétaire est apparu le problème? La formulation? Son approbation? Les dépenses? L'audit?
- Dans quel contexte se situe le problème? National, régional ou local?
- Quelles mesures pourraient entreprendre le gouvernement pour améliorer la situation?

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.

#### Etablir les critères et les méthodes pour réaliser l'analyse budgétaire

Les critères et méthodes de travail s'établiront en fonction de la nature du problème, des objectifs de l'organisation, de ses compétences et du contexte donné.

- **L'approche** du travail budgétaire peut se réaliser:
  - dans un contexte national, régional ou local, et en relation avec les centres d'intérêts de l'organisation;
  - à partir des revenus, des dotations budgétaires ou des dépenses, selon le secteur prioritaire de l'organisation.
- **La méthodologie** de travail doit être composée, entre autres:
  - d'une analyse des chiffres du budget dans un intervalle de temps déterminé, en relation avec des groupes socio-économiques ou un secteur particulier;
  - d'une comparaison entre les dépenses et les allocations budgétaires;
  - d'un suivi des dépenses du budget de l'Etat;
  - d'une évaluation de l'impact des dépenses dans la réalisation des programmes spécifiques en rapport avec le droit à l'alimentation.

#### **QUESTIONS UTILES POUR DÉFINIR LES CRITÈRES ET LA MÉTHODOLOGIE D'UNE ANALYSE BUDGÉTAIRE**

- L'organisation oriente-t-elle son travail dans un cadre régional, national ou local?
- La préoccupation est-elle axée sur le manque d'augmentation des ressources? Sur les dotations budgétaires elles-mêmes? Les dépenses? Ne faut-il pas en considérer plus d'une?
- L'analyse du budget sur plusieurs années est-elle nécessaire pour identifier une tendance?
- Au delà des budgets, l'étude des rapports mensuels (ou trimestriels) de l'Etat et l'audit des comptes annuels en fin d'année, sont-ils nécessaires?
- Faut-il effectuer un suivi indépendant des dépenses de l'Etat? Dans l'affirmative convient-il de le réaliser avec la participation d'autres groupes intéressés?
- Les critères et méthodes de travail se sont-ils définis en fonction de la nature du problème, des objectifs, des capacités et du cadre de travail habituel de l'organisation?

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.



## Confronter le sujet aux documents pertinents

Une fois les critères et les méthodes d'analyse déterminés, différents documents peuvent s'avérer d'une grande utilité pour soutenir l'activité à réaliser suivant le secteur de travail de l'organisation.

Selon le rapport de la CEPALC «Etude et proposition d'indicateurs d'exécution budgétaire dans les pays d'Amérique Latine», l'International Budget Partnership a élaboré pour une utilisation transparente du budget des Etats, un index qui reflète la quantité d'informations disponibles au sein de huit documents fondamentaux:

1. Document préliminaire.
2. Proposition de budget gouvernemental.
3. Budget publié.
4. Le budget Citoyen.
5. Rapports élaborés durant l'année.
6. Evaluation semestrielle.
7. Evaluation finale.
8. Compte-rendu annuel de l'audit public.

Etant donné la complexité et le caractère multisectoriel du droit à l'alimentation, il convient de rappeler l'importance de réaliser l'analyse budgétaire au sein de différents ministères, départements et autres organismes. Il est également conseillé d'effectuer cette l'analyse auprès des gouvernements régionaux ou locaux.

De quels recours dispose l'organisation dans le cas où elle n'obtiendrait pas l'information nécessaire par les canaux habituels? Si le cas se présente, elle peut orienter ses recherches auprès d'autres secteurs tels que le secteur académique, le secteur universitaire ou les organismes internationaux pouvant faciliter l'information souhaitée (ONU, la Banque mondiale, CEPALC, ONG internationales, etc.).

## DOCUMENTS PERTINENTS POUR UNE ANALYSE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE GOUVERNEMENTAL

DOCUMENTS POSSIBLES	CONTENU STANDARD
Plan stratégique pour la réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)	Politiques visant la croissance économique et la réduction de la pauvreté pour des périodes supérieures à 3 ans, et incluant une information sur la macro-économie, la structure et les politiques sociales.
Déclaration préalable au budget	Paramètres dans lesquels le gouvernement élaborera sa prévision budgétaire.
Proposition de budget gouvernemental	Compte-rendu des dépenses, des revenus, du déficit ou de l'excédent et de la dette, habituellement soumis à l'approbation du pouvoir législatif.
Documents d'appui	Documents ayant un rapport avec le budget, comme par exemple les études économiques.
Fonds extrabudgétaires	Revenus et dépenses comptabilisés séparément du budget de l'Etat, provenant de sources internes ou externes (pays ou organisations donatrices, par exemple).
Budget approuvé	Le budget tel qu'il a été approuvé suite au débat législatif sur la proposition budgétaire gouvernementale.
Rapports élaborés pendant l'année	Comptes-rendus mensuels ou trimestriels des revenus et des dépenses réalisées.
Rapport semestriel	Compte-rendu exhaustif sur l'application du budget, et incluant la révision des prémisses économiques.
Rapport annuel	Compte-rendu annuel des revenus et des dépenses contenant habituellement une information plus détaillée que celle de l'audit public.
Rapport de l'audit des comptes annuels	Elaboré par l'organisme supérieur de contrôle des finances, responsable des rapports d'accréditation des comptes annuels du pays.
Statistiques gouvernementales	Elles incluent les données du recensement, les indicateurs de rendement, les points de référence, etc. Les statistiques peuvent jouer un rôle décisif dans la compréhension des données budgétaires.

Source : réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.



## 2.2. MISE EN PRATIQUE DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

Réaliser l'analyse budgétaire pour mieux comprendre l'accomplissement des obligations des Etats vis-à-vis du droit à l'alimentation suppose un vrai défi puisque les normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels en général, et au droit à l'alimentation en particulier, souvent s'avèrent très complexes. En effet, cet exercice peut requérir un travail minutieux pouvant fréquemment aborder une information abondante et confuse. Comme il a déjà été signalé antérieurement, il est indispensable qu'une organisation puisse identifier préalablement ses aptitudes techniques avant d'initier cet exercice pour pouvoir faire appel à d'autres acteurs mieux qualifiés en cas de besoin.

### POSSIBLES CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES

Les budgets de l'Etat sont disponibles et classifiés selon différents formats et offrent une information variée sur les allocations budgétaires. Habituellement, ces budgets ne distinguent pas les différentes classifications.

#### Classification administrative

Elle désigne l'entité gouvernementale responsable de la gestion d'un fonds spécifique (Ministère, département ou organisme) qui devra rendre compte de sa gestion.

#### Classification économique

Elle présente une information sur la nature des revenus et des dépenses en accord avec des catégories économiques particulières (par exemple, les frais de fonctionnement, les investissements, les transferts de biens et de services, les différents impôts, les prêts et les allocations, etc.)

#### Classification fonctionnelle

Elle spécifie les allocations en fonction des objectifs et des priorités pour lesquels les fonds vont être utilisés.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.

Pour aborder cet exercice, le plus approprié est de prendre en compte les obligations de l'Etat vis-à-vis du droit à l'alimentation: quelles décisions doit-il adopter pour accompagner et garantir la réalisation de ce droit? Agit-il comme il se doit (selon ses obligations) et dans le but de développer et de gérer le budget autour de ce thème?

Les obligations d'un gouvernement peuvent varier suivant si les analyses sont dérivées de la législation nationale ou sont dépendantes des traités internationaux en rapport avec les droits de l'homme.<sup>2</sup>

La première phase de l'analyse pourra aussi varier en fonction de l'envergure budgétaire liée au cas en question et si elle se centre autour des revenus publics, des allocations ou des dépenses.

### **L'analyse des revenus gouvernementaux dans le cadre des obligations vis-à-vis du droit à l'alimentation**

Le gouvernement couvre ses revenus par le biais des impôts (sans doute une des sources principales), des taxes, des entreprises publiques, des concessions de ressources naturelles ou exploitations diverses, de l'aide au développement officiel, etc.

Par ailleurs, l'augmentation des revenus a bien souvent une incidence directe sur la violation des droits de l'homme. Les exemples ci-dessous, ayant un lien direct entre revenus et obligations de l'Etat, peuvent aider à illustrer cette situation:

- Lorsque l'Etat applique **une augmentation de taxes sur les denrées alimentaires de base**, les personnes les plus défavorisées ayant un recours économique limité, se voient affectées pour couvrir leurs besoins les plus basiques. L'obligation du gouvernement vis-à-vis de la garantie du droit à une alimentation adéquate pour tous, peut-être alors remise en question.
- **Le gouvernement n'envisage pas une augmentation des revenus malgré la croissance du PIB dans le pays**, mettant ainsi en évidence "la non-utilisation d'un maximum de recours disponibles", une obligation qui apparaît pourtant dans les dispositions relatives au PIDESC.
- **L'Etat refuse la participation de donateurs internationaux par le biais d'aides complémentaires car la stratégie macro-économique fixe un plafond de dépenses.** Ces politiques désignent le cadre dans lequel s'élaborent et se se développent les piliers publics, ayant de ce fait une grande importance dans le budget de l'Etat. Il est donc essentiel de procéder à leur analyse par une approche des droits de l'homme.

---

2. Consultez le manuel n° 1 de cette collection pour approfondir le domaine des obligations.

## **L'analyse des allocations budgétaires dans le contexte des obligations du droit à l'alimentation**

Les allocations budgétaires indiquent les fonds disponibles et mettent en évidence les priorités et politiques d'approche du gouvernement. L'analyse de ces allocations permettra donc d'évaluer le potentiel ou le probable impact de l'incorporation du droit à l'alimentation, le résultat définitif n'étant visible qu'une fois toutes les dépenses réalisées.

Plus l'objet d'analyse se réfèrera à un cas particulier, plus il sera facile de le localiser dans les classifications budgétaires. En revanche, si le contexte est plus ample, il conviendra d'étudier plusieurs allocations et de considérer et d'examiner un plus grand nombre de ministères et de départements.

Par ailleurs, tous les problèmes identifiés ne trouvent pas obligatoirement leur origine dans les dotations budgétaires puisqu'ils sont fréquemment liés à la propre élaboration des politiques ou des programmes.

Un aspect important à prendre en compte au sujet des allocations budgétaires qui ont un rapport avec la réalisation du droit à l'alimentation est le principe de non-régression,<sup>3</sup> le gouvernement ayant l'obligation de ne pas rétrocéder et de garantir les acquis obtenus. Pour cela, l'analyse comparative des allocations budgétaires des dernières années facilitera l'observation de leur croissance ou de leur réduction, en prenant soin de considérer les chiffres de l'inflation et de la croissance démographique.

---

3. Pour plus d'information, consultez le manuel n° 1, section 1.4.1

## AJUSTEMENT DE L'INFLATION

L'inflation nous indique la perte du pouvoir d'achat en relation avec l'augmentation progressive du coût des biens et services marchands.

Pour pouvoir établir une comparaison précise des budgets sur plusieurs années, il est nécessaire d'ajuster les chiffres budgétaires à l'inflation, l'outil employé habituellement étant l'indice des prix à la consommation (IPC), normalement publié par le gouvernement lui-même. Sur la base d'une analyse budgétaire de plusieurs années consécutives, la valeur de référence devra s'appuyer sur la première année (équivalente à 100), et prendre en compte les indices des années suivantes (supérieures à 100) pour une comparaison économique plus exacte.

## REVENU PER CAPITA

Il faut aussi considérer l'évolution démographique puisque les comptes-rendus annuels peuvent présenter des quantités apparemment équivalentes entre elles. Il est donc nécessaire de calculer le revenu per capita, en divisant le nombre total d'habitants dans un pays ou d'une région donnée pour chaque période analysée.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.

## Suivi et analyse des dépenses ayant un rapport avec le droit à l'alimentation

Il est important de réaliser le suivi des dépenses budgétaires car celles-ci ne coïncident pas toujours avec les allocations attribuées. De ce fait, l'analyse peut parfois sembler révéler un effort notable de la part du gouvernement pour accomplir ses obligations alors que l'étude des dépenses contredit ce fait.

Dans le cas où les dépenses correspondent en effet avec les allocations budgétaires, un examen plus approfondi peut toutefois détecter l'inefficacité des biens et services fournis en relation avec les fonds qui leur ont été destinés. Une question légitime se pose alors: le gouvernement dépense-t-il les fonds conformément à ses obligations vis-à-vis du droit à l'alimentation?

Il peut exister plusieurs raisons qui justifient cette situation. Parmi les plus communes, nous pouvons signaler les suivantes:

- **La corruption dans l'utilisation des fonds, ou dans l'inefficacité de leur usage.** Elle est la principale cause de déviation de fonds à travers des acquisitions irrégulières, de fausses comptabilités, etc. Dans la mesure où le gouvernement n'aborde pas

sérieusement cette question, il ne veille donc pas à respecter son obligation d'utiliser le maximum de ressources disponibles afin de promouvoir le droit à l'alimentation.

- **Une mauvaise gestion financière qui engendre une dépense inférieure à celle qui avait été budgétée.** Certains départements n'ont par exemple pas la capacité (ou la volonté) d'exécuter tous les fonds qui leur sont alloués à des fins concrètes, ne garantissant pas dans ce cas non plus l'obligation du gouvernement d'utiliser le maximum des ressources disponibles.
- **Dépenses non autorisées.** Un gouvernement peut échanger les fonds d'un programme pour un autre, de façon légale ou non. Ceci peut également remettre en question son obligation vis-à-vis du droit à l'alimentation.
- **Des règles inflexibles.** La réalisation du droit à l'alimentation peut être altérée par l'existence de règles inflexibles dans le processus de la gestion financière.

Les organisations de la société civile réalisent un important travail de recherche et d'analyse de dépenses gouvernementales, que peuvent mettre à profit d'autres institutions, comme par exemple, les commissions nationales des droits de l'homme, ouvrant ainsi la voie à une collaboration. Les méthodes qui peuvent être employées sont les suivantes:

- **Des audits sociaux et le contrôle de la communauté.** Les communautés s'impliquent dans les débats avec les autorités et peuvent exiger le recouvrement des comptes si de graves anomalies sont détectées dans la mise en œuvre des programmes.
- **Le contrôle des achats de produits et services.** Si les procédures de demande et d'approbation des offres ne se réalisent pas convenablement, le prix à payer sera plus élevé et en décalage par rapport à la qualité. Dans certains pays, les organisations de la société civile développent des procédures de surveillance des achats pour contrôler les prix et la qualité des produits livrés.
- **Des études de suivi des dépenses publiques.** Ces études (PETS, en anglais), font des recherches auprès des flux des ressources au sein des gouvernements centraux et locaux jusqu'au service des fournisseurs, pour y trouver de possibles fuites.

### **Evaluer l'action de plaidoyer sur le droit à l'alimentation à partir du budget de l'Etat**

L'influence des décisions du gouvernement par rapport aux revenus, aux allocations et aux dépenses ne se produisent pas bien entendu de façon immédiate, et le véritable



objectif, au delà de la mise en pratique de ses obligations, est d'atteindre des résultats concrets et vérifiables. Cependant, l'évaluation de l'action de plaidoyer sur le droit à l'alimentation est complexe car nombreux sont les facteurs pouvant contribuer au manque d'accès à une alimentation adéquate (allocations insuffisantes dans le budget, insuffisance de fonds pour la prestation de biens et services, élaboration et prestations de service inadéquats, facteurs externes à un programme spécifique, facteurs externes à la totalité du budget). Ce contexte requiert donc le contrôle de tous les facteurs externes pouvant avoir une incidence sur le problème identifié, un exercice pouvant s'avérer très difficile, voire parfois impossible.<sup>4</sup>

Evaluer l'impact du budget est souvent la clef pour réaliser un travail budgétaire efficace vis-à-vis du respect des droits de l'homme.

### ÉVALUATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

- Le budget du gouvernement a-t-il interféré sur la jouissance effective du droit à l'alimentation en appliquant, par exemple, la TVA aux produits alimentaires de base?
- Le budget a-t-il facilité l'accès de biens et prestations de services aux personnes qui souffrent de la faim et de malnutrition pour améliorer leur situation?
- Les dépenses gouvernementales prennent-elles en compte l'augmentation progressive de la jouissance du droit à l'alimentation?

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 2. Rome.

### Confirmation ou reformulation de l'hypothèse de travail

Une fois réalisées les étapes précédentes, l'organisation doit évaluer si l'analyse confirme ou non son hypothèse initiale:

- si oui, l'organisation sera prête à initier l'action de plaidoyer à partir de ses conclusions;
- dans le cas contraire, si les conclusions ont démontré que le budget a tenu un rôle différent de celui initialement prévu, l'organisation devra étudier la possibilité de réaliser à nouveau le cycle d'analyse. Dans le cas où le budget ne s'avère pas être la cause principale du problème détecté, elle devra alors s'orienter vers d'autres secteurs de recherche.

4. Consultez pour cela le manuel n° 7 de cette collection.



Le rapport avec le droit à l'alimentation étant justifié et la relation significative avec le budget dans l'apparition (ou l'aggravation) du problème ayant été confirmée, commence alors l'étape suivante: comment divulguer les résultats obtenus et initier la phase suivante du processus de plaidoyer?

### 3.1 EXPOSER LES CONCLUSIONS

Chaque processus de recherche et d'analyse génère un grand nombre de documents politiques, budgétaires et comptables, brassant une information ample qui détermine les résultats définitifs du travail exécuté. C'est le moment venu d'élaborer les conclusions et de les transmettre d'une manière claire et convaincante au public intéressé. Il faut prendre soin de différencier les principaux résultats dans le but de les distinguer du reste de l'information obtenue.

Toutefois, la FAO suggère de réaliser cet exercice d'un point de vue général, surtout lorsque les thèmes abordés oscillent entre notions basiques et détails plus techniques.

#### QUESTIONS UTILES À LA DIFFUSION DES CONCLUSIONS

- Les résultats obtenus sont-ils pertinents vis-à-vis du cas à aborder?
- Quelles sont les conclusions les plus importantes?
- Sont-elles déterminantes en termes sociaux, politiques ou juridiques?
- La présentation est-elle suffisamment claire et compréhensible?
- Que révèlent les conclusions à propos de l'accomplissement, ou de la non-exécution des obligations gouvernementales vis-à-vis du droit à l'alimentation?
- Les politiques et législations actuelles présentent-elles des déficiences par rapport au droit à l'alimentation?
- Quels changements politiques, législatifs, budgétaires ou provenant d'un autre secteur, pourraient être une conséquence des conclusions obtenues?
- Les solutions proposées sont-elles envisageables?

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 3. Rome.

### 3.2 DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE DE L'ACTION DE PLAIDOYER À PARTIR DU BUDGET

Bien que l'action de plaidoyer puisse paraître une activité propre aux organisations de la société civile, elle peut toutefois impliquer aussi bien les législateurs que les membres d'autres institutions ainsi que les commissions nationales des droits de l'homme, lorsque ceux-ci s'efforcent de promouvoir la modification d'une loi, d'une politique ou d'un programme.

Pour dessiner cette stratégie, il faut tenir compte des indications suivantes:

- Ne pas confondre **l'objectif de la stratégie** avec le problème examiné. L'objectif se doit d'être rationnel et viser les réelles possibilités de transformation au moment le plus adéquat.
- **Le message** doit contenir une exposition explicite du problème ainsi que sa solution et les actions nécessaires pour y parvenir. Il est important de proposer une solution claire et envisageable, d'élaborer un message unique et accessible au public vers lequel il est dirigé, et utiliser un discours compréhensible. Le message peut s'appuyer sur des graphiques ou des tableaux chiffrés afin de faciliter sa compréhension.
- **Identifier le public ou l'auditoire**, en différenciant celui «de première ligne» du second. Le premier est formé de personnes responsables de la prise de décisions principales au sein d'une institution et ayant l'autorité nécessaire pour modifier la conception ou les normes d'un programme gouvernemental, l'allocation de fonds ou leur déboursement; ce sont en définitive les personnes que l'organisation devra interpellé et veiller à sensibiliser pour exposer la solution proposée. L'auditoire «de seconde ligne» est formé par un groupe de personnes qui peuvent exercer une pression, ou ayant de l'influence sur les premiers, tels que les décideurs (n'étant pas les responsables directs des solutions exposées), les législateurs, les leaders d'opinion, les médias et la société civile. Il joue souvent un rôle décisif dans la visibilité du problème détecté et de la solution proposée.
- Pour **diffuser le message**, la stratégie à observer devrait prendre en compte:
  - l'identification de l'auditoire «de première et seconde ligne» ainsi que les personnes pouvant faciliter les contacts;
  - l'identification de possibles alliés et les négociateurs pouvant participer à certaines réunions;
  - déterminer la période la plus appropriée pour divulguer le message désiré;
  - planifier des actions spécifiques pour chaque type de public (réunions,

témoignages, conférences de presse, publication de rapports, séminaires, mise en scène d'événements, interviews dans les médias, expositions, etc.) ainsi que les responsables chargés de leur organisation.

### QUESTIONS UTILES POUR L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE DE PLAIDOYER

- Tous les membres de l'équipe de travail impliqués ont-ils une idée précise de la stratégie à développer? L'approuvent-ils?
- Quel rôle chaque membre de l'équipe tient-il au sein de cette stratégie?
- Sommes-nous d'accord avec notre auditoire?
- Le message élaboré est-il clair et convaincant?
- Le message a-t-il été compris et accepté?
- Comment ont été sélectionnés les rapporteurs en fonction de l'auditoire?
- Les outils de travail sont-ils adaptés à tous types de public?
- Peut-on initier un débat avec le gouvernement sur ses actions par rapport au problème soulevé?
- Est-on prêt à expliquer l'exposé, la méthode utilisée et l'information regroupée au cours de l'analyse budgétaire?
- Peut-on démontrer la relation entre le budget de l'Etat et le droit à l'alimentation ainsi que ses obligations dans ce domaine?
- Peut-on expliquer pourquoi la solution proposée pourrait améliorer l'engagement du gouvernement et l'accomplissement de ses obligations vis-à-vis du droit à l'alimentation?

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Livre 5. Chapitre 3. Rome.



Cette collection de MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION a été réalisée à partir du contenu des publications qui font parties de la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation élaborée par l'équipe du droit à l'alimentation de la FAO.

Les MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION font partie du projet intitulé «Cohérence des réponses en matière de sécurité alimentaire: intégration du droit à l'alimentation dans les initiatives internationales et régionales relatives à la sécurité alimentaire» qui a été financé par l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID).



Plus d'informations sur la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation disponible sur le site web: [www.fao.org/righttofood/fr](http://www.fao.org/righttofood/fr)

Vous pouvez aussi contacter: [righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

## MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

1. Le droit à l'alimentation dans le cadre international des droits de l'homme et dans les Constitutions
2. Elaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation
3. Examen sectoriel de compatibilité pour le droit à l'alimentation
4. Aspects généraux des méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
5. Procédure de méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
6. Méthodes de recherche et traitement de l'information pour le contrôle du droit à l'alimentation
7. L'évaluation du droit à l'alimentation
8. Guide du plaidoyer pour le droit à l'alimentation à partir de l'analyse budgétaire
9. Quels sont les différents acteurs impliqués dans le droit à l'alimentation?
10. Formation sur le droit à l'alimentation

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier le Gouvernement d'Espagne pour son soutien financier qui a rendu possible la publication du présent document.

