

Chapitre 3

Les systèmes nationaux – raisons justifiant leur utilisation par les donateurs

Pour que l'aide soit efficace, les donateurs doivent respecter la maîtrise que les pays partenaires exercent sur leurs propres politiques et pratiques de développement. Autrement dit, ils doivent notamment utiliser les systèmes administratifs nationaux pour acheminer l'aide. Plusieurs décennies d'expérience du développement montrent qu'en évitant de passer par les stratégies et dispositifs nationaux, on affaiblit l'aptitude des pays à déterminer leur propre avenir.

Malgré cela, nombre de donateurs hésitent à recourir à cette approche par crainte que les ressources financières soient mal utilisées ou que l'impact de l'aide sur le développement ne leur soit pas imputé. Le présent chapitre met en lumière les avantages à long terme et les risques de l'utilisation des systèmes nationaux et présente dans leurs grandes lignes les efforts entrepris par les donateurs et les pays partenaires pour à la fois renforcer et utiliser ces systèmes.

Les engagements internationaux en vigueur concernant l'utilisation des systèmes nationaux

Si la coopération pour le développement peut améliorer les conditions de vie des populations, elle est souvent critiquée pour son inefficacité et son caractère redondant, et pour le motif qu'elle retarde en fin de compte l'autonomie des gouvernements des pays partenaires. Il est indubitable que les anciennes modalités d'acheminement de l'aide – par exemple, les donateurs créent leurs propres mécanismes de mise en œuvre au lieu d'utiliser les systèmes des pays partenaires – risquent de porter atteinte à la viabilité des efforts de développement. En ignorant les systèmes officiels existants, ces systèmes parallèles peuvent contribuer à prolonger la dépendance d'un pays à l'égard des donateurs. En évitant de passer par les organes de décision d'un pays, on risque d'affaiblir ces institutions et partant, on diminue l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes aux citoyens. Ces inconvénients doivent être pris en considération avec les problèmes rencontrés par les donateurs lorsqu'ils s'efforcent de recourir davantage aux systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide.

Les engagements internationaux en vigueur concernant l'utilisation des systèmes nationaux mettent en relief les enseignements que la communauté des donateurs tire de plusieurs décennies d'expérience. La Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'action d'Accra de 2008 (annexe) font obligation aux donateurs de recourir plus systématiquement aux systèmes nationaux et d'aider les pays partenaires à renforcer leurs systèmes – qu'ils concernent la gestion financière, la passation des marchés ou les statistiques – et à gérer l'assistance technique (encadré 3.1). Les pays partenaires se sont, pour leur part, engagés à renforcer leurs propres systèmes pour encourager les donateurs à les utiliser (Manning, 2007).

Encadré 3.1. Le Programme d'action d'Accra et l'utilisation des systèmes nationaux

Lors du Forum de haut niveau d'Accra, qui s'est tenu en septembre 2008, les donateurs sont convenus (annexe) de :

- recourir aux systèmes nationaux comme solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public ;
- expliquer ouvertement pourquoi ils décident de ne pas utiliser les systèmes nationaux ;
- soutenir des programmes de réforme pilotés par les pays partenaires ;
- élaborer des plans internes pour l'utilisation des systèmes nationaux ;
- acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à État en utilisant les mécanismes financiers des pays (systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés).

Les donateurs et leurs partenaires sont également convenus d'évaluer conjointement la qualité des systèmes nationaux. L'OCDE/CAD est fermement déterminée à mesurer les progrès réalisés dans ce domaine (voir ci-après).

Les auteurs du présent chapitre définissent ce que l'on entend par « systèmes nationaux » et examinent la mesure dans laquelle les donateurs y ont recours. Ils analysent les raisons pour lesquelles les donateurs peuvent être réticents à les utiliser davantage et présentent toute une gamme d'arguments expliquant pourquoi il est important de passer par ces dispositifs. Enfin, ils présentent quelques mesures encourageantes mises en œuvre par les donateurs pour accroître l'utilisation des systèmes nationaux et dressent une liste d'autres dispositions que les membres du CAD et les gouvernements des pays en développement devraient prendre pour renforcer et étendre encore l'utilisation des systèmes nationaux.

Qu'entend-on par systèmes nationaux et comment peut-on les utiliser ?

Dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, les « systèmes nationaux » comprennent les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de passation des marchés, d'audit, de suivi et d'évaluation, et d'analyse sociale et environnementale. C'est ainsi que dans le cas de la gestion des finances publiques, les systèmes nationaux de gestion des fonds sont ceux qui ont été institués en vertu de la législation générale du pays et qui sont administrés par les pouvoirs publics. En dehors des systèmes administratifs classiques, les systèmes nationaux englobent également les systèmes statistiques, les travaux d'analyse et la gestion de l'assistance technique (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Statistiques : elles sont partout indispensables**

Tous les pays ont besoin de statistiques. Des données fiables et à jour sont capitales, dans le cadre de l'élaboration des politiques, pour identifier les problèmes, orienter la conception et le choix de la politique à suivre, établir des prévisions, suivre la mise en œuvre des politiques et évaluer leur impact. La ventilation des données (par sexe, région, statut socio-économique, par exemple) a aussi son importance. Or, dans de nombreux pays en développement, les systèmes statistiques nationaux ne sont pas dotés de financements prévisibles et suffisants pour que des programmes de travail puissent être régulièrement mis en œuvre. C'est pourquoi, ces pays doivent parfois s'en remettre à des enquêtes menées à l'instigation des donateurs pour disposer des données qui permettront d'étayer les débats d'orientation au plan national. Toutefois, ces enquêtes *ad hoc* et souvent conduites par les donateurs ne tiennent pas toujours compte des priorités de la stratégie nationale de développement des pays considérés.

Le Partenariat statistique au service du développement au XXI^e siècle (PARIS21) – dont le Secrétariat est hébergé au sein de la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE – s'emploie à promouvoir la conception, la mise en œuvre et le suivi de stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS). Une SNDS est un projet arrêté au plan national qui définit quel devrait être l'état d'avancement du système statistique à un horizon de cinq à dix ans et qui fixe les grandes étapes à franchir pour réaliser ce projet. Elle fournit un cadre à la fois détaillé et global permettant d'évaluer en permanence les besoins et les priorités évolutifs des utilisateurs des statistiques, et de renforcer les capacités pour répondre à ces besoins d'une façon plus coordonnée, synergique et efficace. La SNDS offre aussi un cadre pour mobiliser, exploiter et démultiplier les ressources (à la fois nationales et internationales) et constitue la base d'une gestion stratégique, axée sur les résultats et efficace, du système statistique.

Encadré 3.2. Statistiques : elles sont partout indispensables (suite)

Ces dernières années, la SNDS est devenue la référence pour la mise en place de capacités statistiques viables dans les pays partenaires. À la mi-2009, quelque 70 % des emprunteurs auprès de l'Association internationale de développement* et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure avaient entrepris soit de concevoir, soit de mettre en œuvre une stratégie statistique. Le soutien à ces stratégies doit être maintenu pour que les priorités que les pays partenaires se sont fixées puissent être respectées dans le cadre de leurs propres stratégies nationales de développement.

* L'Association internationale de développement est la branche de la Banque mondiale qui aide les pays les plus démunis en leur offrant des prêts sans intérêt et des dons pour financer des programmes visant à stimuler la croissance économique et à améliorer les conditions de vie.

Les donateurs utilisent les systèmes nationaux lorsque les ressources financières ou les services qu'ils offrent, sont gérés conformément aux procédures des pays partenaires et mis en œuvre par l'administration nationale. Ainsi, l'utilisation des systèmes nationaux pour ce qui est de la communication de l'information financière suppose que les donateurs ne créent pas de systèmes de comptabilité distincts pour répondre aux obligations qui leur sont faites en matière de notification et qu'ils ne créent pas non plus de tableaux de comptes distincts pour constater l'emploi des ressources qu'ils ont allouées. Au lieu de cela, ils utilisent les systèmes de notification et les tableaux de comptes propres au pays partenaire. Pour prendre un autre exemple, l'utilisation des systèmes nationaux pour la mise en œuvre de projets et de programmes implique que les biens et les services nécessaires soient achetés conformément aux procédures nationales de passation des marchés prévues par la législation propre au pays partenaire.

Il arrive souvent que seules quelques composantes d'un système national soient effectivement utilisées. Le tableau 3.1 recense quelques unes de ces composante clés. Par exemple, les donateurs offrent leur aide « sur plan » – autrement dit, l'aide est intégrée aux plans stratégiques des organismes dépensiers – mais sous réserve d'audit. En d'autres termes, les donateurs exigent des contrôles spécifiques supplémentaires concernant l'utilisation des fonds. Si ces dispositions sont dans certaines situations des garde-fous

Tableau 3.1. Principaux aspects de l'acheminement de l'aide par le biais des systèmes nationaux

Terme	Définition
Planification	Intégration des dépenses au titre de l'aide-programme et de l'aide-projet dans la planification stratégique des organismes dépensiers et dans les documents explicatifs concernant les objectifs qui sous-tendent les soumissions budgétaires.
Budget	Financements extérieurs, y compris le financement des programmes et projets ; l'utilisation prévue des fonds est précisée dans les documents budgétaires.
Parlement (ou « par le biais du budget »)	Les financements extérieurs apparaissent dans les recettes et les affectations approuvées par le Parlement.
Trésor	Les financements extérieurs sont versés dans les comptes de recettes généraux et sont gérés par l'intermédiaire des systèmes public.
Comptabilité	Les financements extérieurs sont enregistrés et comptabilisés dans le système comptable de l'administration, conformément au système public de classification.
Audit	Les financements extérieurs sont contrôlés par les services d'audit publics.
Rapport	Les financements extérieurs sont présentés dans les rapports <i>ex post</i> par le gouvernement.

Source : Collaborative African Budget Initiative (CABRI) et Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), *Rapport de synthèse : la budgétisation de l'aide*, CABRI, Pretoria (2008).

utiles à court terme, elles risquent de court-circuiter les systèmes des pays partenaires et d'affaiblir les chaînes de responsabilité nationales. Or, cela accroît les coûts à la charge des pays partenaires. Les donateurs peuvent aussi faire en sorte que leur aide passe par le système législatif du pays partenaire. Lorsque l'aide est intégrée aux recettes et crédits budgétaires approuvés par le Parlement, elle est dite « sous tutelle du Parlement ». La reddition intérieure de comptes s'en trouve renforcée puisque les membres du Parlement connaissent le montant de l'aide reçue et son origine (CABRI et PSA, 2008).

L'une des principales manières d'utiliser les systèmes nationaux consiste pour un donneur à fournir un « soutien budgétaire ». Dans ce cas, l'argent de l'aide n'est pas lié à des projets ou à des postes de dépenses spécifiques. Il transite au contraire par les systèmes administratifs propres au pays partenaire. Le soutien budgétaire s'accompagne de conditions et de procédures concernant le dialogue entre les pays partenaires et les donateurs, les efforts déployés par les donateurs pour harmoniser leurs programmes d'aide et les aligner sur les priorités nationales ainsi que l'assistance technique destinée à renforcer les systèmes administratifs des pays partenaires (OCDE, 2006). La décision que prennent les donateurs de recourir au soutien budgétaire va de pair avec les engagements pris par les pays partenaires de renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques pour assurer la crédibilité de la planification, du budget, de la comptabilité, de la vérification des comptes et du reporting.

Si les modalités d'aide sont bien conçues, il est possible dans tous les cas (y compris dans celui de l'aide-projet) d'utiliser les systèmes nationaux. Cependant, dans les faits, de nombreux projets s'appuient encore sur des dispositifs parallèles ou ne font que partiellement appel aux systèmes nationaux. La situation peut-être due, par exemple, à des goulets d'étranglement liés aux capacités ou à des contraintes côté donateurs qui empêchent de recourir totalement aux systèmes nationaux. Le financement de projets conduit, en général, à la création d'unités distinctes de mise en œuvre de projets et à l'utilisation de systèmes parallèles ou bien au recours à des organisations non gouvernementales chargées de réaliser des activités qui pourraient autrement être menées à bien par les pouvoirs publics. C'est ainsi que dans le cadre de l'aide-projet, les donateurs utilisent souvent l'aide pour soutenir une activité spécifique et conservent le contrôle du financement et de la gestion du projet.

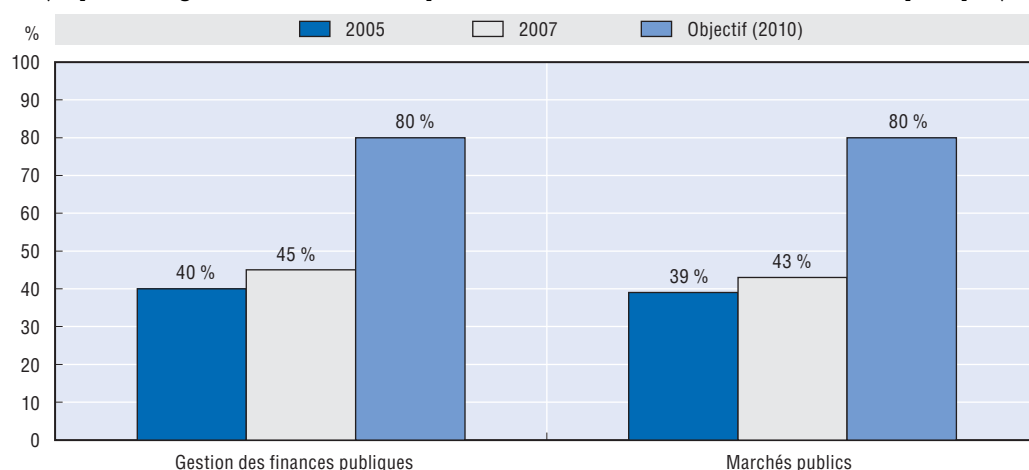
Sommes-nous sur le point d'atteindre nos objectifs en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux ?

Il apparaît que les systèmes nationaux restent sous-utilisés par les donateurs. Des progrès ont été accomplis sur le plan du renforcement des systèmes nationaux - depuis 2005, 36 % des pays partenaires ont amélioré leur score s'agissant de la gestion des finances publiques. Cependant à ce jour, peu de progrès ont été marqués sur le front de l'utilisation de ces systèmes même s'il faut du temps entre le moment où la qualité des systèmes nationaux s'améliore et celui où les donateurs y ont davantage recours. De fait, il ressort du graphique 3.1 que 45 % seulement de l'aide aux 54 pays en développement couverts par l'Enquête 2008 passe par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques (l'objectif est de 80 %) (OCDE, 2008)*.

* La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) indique clairement que l'utilisation par les donateurs des systèmes nationaux de passation de marchés et de gestion des finances publiques doit être subordonné à la qualité des ces systèmes. De ce fait, toute amélioration de l'utilisation des systèmes nationaux doit aller de paire avec l'adoption de mesures visant à les consolider.

Graphique 3.1. Les donateurs s'acquittent-ils de l'engagement qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris concernant l'utilisation des systèmes des pays partenaires ?

Aide transitant par les systèmes des pays partenaires
(en pourcentage de l'aide totale versée par les donateurs au secteur des administrations publiques)



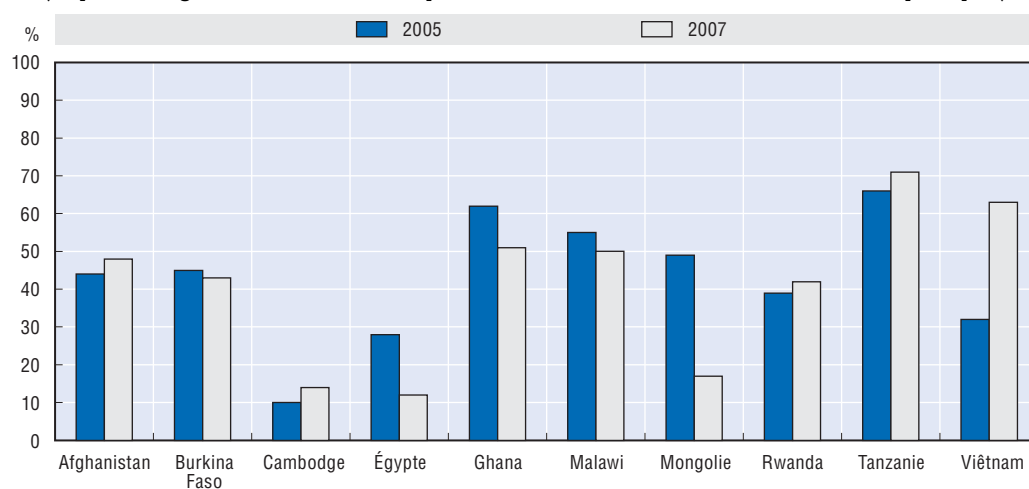
Source : OCDE (2008a), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/800601524033>

Les résultats de l'Enquête révèlent également l'existence d'un faible degré de corrélation entre la qualité d'un système national et son utilisation par les donateurs. Pour certains pays, comme le Ghana, l'Enquête 2008 indique une diminution de la proportion de l'aide passant par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques (de 61 % à 51 %) alors que la qualité de ces systèmes s'est améliorée (graphique 3.2). Cette constatation tend à montrer que la décision que prennent les donateurs d'utiliser les systèmes nationaux ne repose pas uniquement sur la solidité de ces systèmes.

Graphique 3.2. Utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (exemples de pays sur les 54 couverts par l'Enquête), 2005 et 2007

Aide transitant par les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires
(en pourcentage de l'aide totale versée par les donateurs au secteur des administrations publiques)



Source : OCDE (2008a), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/800604555435>

Il semblerait que les progrès accomplis sur la voie de l'utilisation des systèmes nationaux dans un secteur comme celui de la santé soient également limités. C'est ainsi qu'au Mali où les mécanismes de décision et de mise en œuvre en matière de santé ont pourtant été renforcés, le degré d'utilisation de ces systèmes est très variable selon les donateurs. Selon une étude conduite par l'Équipe CAD/OCDE de projet sur la santé en tant que secteur de référence (TT HATS) (TT HATS, 2009), les représentants des pouvoirs publics maliens estiment aussi que lorsque des questions se posent quant à la qualité d'une composante du système d'un pays, les donateurs décident trop rapidement de ne pas passer par ce système au lieu d'examiner les moyens de le renforcer. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de gérer l'assistance technique.

Pourquoi les donateurs hésitent-ils à utiliser les systèmes nationaux ?

Des analyses conduites par l'OCDE font apparaître que dans la majorité des cas, les donateurs décident de ne pas utiliser les systèmes nationaux pour éviter quatre grands types de risques auxquels ils ont le sentiment d'être exposés. Ils peuvent ainsi considérer que :

1. l'aide sera mal gérée ou mal utilisée (« risque fiduciaire ») ;
2. l'aide sera détournée au profit de la réalisation d'autres objectifs et ne contribuera donc pas à promouvoir le développement (« risque pour le développement ») ;
3. les efforts déployés par les différents donateurs ne seront pas reconnus si les pays partenaires gèrent leurs propres fonds ; et (que) leur réputation sera ternie si les objectifs de développement ne sont pas atteints, même si cet échec n'est pas imputable à leur action individuelle mais résulte de facteurs échappant au contrôle financier d'un seul donneur (« risque pour la réputation ») ;
4. la décision d'utiliser les systèmes nationaux retardera la mise à disposition des fonds, notamment dans les États fragiles ou dans les situations d'urgence (« risque de retard »).

Le degré de tolérance des donateurs vis-à-vis des différents risques peut varier en fonction de leurs cadres juridiques, de leurs engagements politiques ou de leurs incitations internes. C'est ainsi que certains donateurs considèrent le risque pour le développement comme étant plus important que le risque fiduciaire tandis que d'autres essaient d'éviter le risque pour la réputation plus que le risque de retard dans la mise à disposition de l'argent de l'aide. Si l'on veut trouver un juste équilibre dans tous ces domaines, il est absolument indispensable que les praticiens de l'aide, les sceptiques à l'égard de l'aide et le grand public comprennent mieux les incidences de l'utilisation des systèmes nationaux, les risques liés tant à l'utilisation qu'à la non-utilisation des systèmes d'un pays partenaire et comment un partenariat fondé sur un soutien mutuel peut aider à concrétiser les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra.

Pourquoi ne faut-il pas avoir peur de recourir aux systèmes nationaux ?

Les risques que peut comporter l'utilisation de systèmes nationaux doivent être mis en balance avec les avantages correspondants. Or, ces derniers sont souvent mal appréhendés ou peu connus. Cela s'explique notamment par le fait que les avantages à attendre sont d'ordre institutionnel, qu'ils ne se feront sentir qu'à long terme et qu'ils ont un caractère diffus alors que les risques fiduciaires sont perçus d'une manière beaucoup plus concrète et qu'ils sont susceptibles de générer des pressions plus fortes de la part des pouvoirs publics désireux de les éviter. De plus, la question de l'utilisation des systèmes

administratifs propres à un pays est très technique et par conséquent difficile à exposer à un public élargi (OCDE 2008b). Il semblerait aussi que les donateurs ont le sentiment que les avantages à attendre à plus long terme de l'utilisation des systèmes nationaux seront imputés dans une large mesure à l'action d'autres donateurs, et non à celle du donneur qui a entrepris le premier d'utiliser ces systèmes et qui peut encourir des frais à court terme alors qu'il offre au fond un bien public aux autres donateurs (Knack et Eubank, 2009). Il est donc absolument indispensable qu'un large éventail de parties prenantes dans les pays donateurs parvienne à mieux comprendre les avantages qu'offre à plus long terme l'utilisation des systèmes nationaux. Un certain nombre d'avantages clés sont présentés brièvement dans la présente section.

L'utilisation de ces systèmes permettra d'éviter leur perte

L'utilisation par les donateurs des institutions et systèmes mis en place par un pays partenaire aide à renforcer la capacité à long terme de ce pays à concevoir et à mettre en œuvre ses propres politiques et à en rendre compte – tant au Parlement qu'aux citoyens. Les évaluations du soutien apporté par les donateurs aux réformes du secteur public confirment qu'en acheminant l'aide au moyen des systèmes nationaux, on renforce les processus budgétaires et on améliore les systèmes administratifs et financiers du pays partenaire (Groupe d'évaluation indépendant, 2008). Une évaluation conjointe du soutien budgétaire général a fait apparaître que la budgétisation de l'aide contribuait dans une large mesure à faire en sorte que les instances gouvernementales prennent plus au sérieux le processus budgétaire. Auparavant, l'argent de l'aide était « invisible » pour les décideurs des ministères chargés du budget.

La crainte d'une mauvaise utilisation des crédits d'aide qu'éprouvent les donateurs peut les pousser à centrer l'attention sur le renforcement des processus nationaux de manière à combattre la corruption (Wescott, 2008; et chapitre 7). Même si les risques fiduciaires demeurent élevés dans certains pays, il ressort des évaluations que les efforts déployés pour réduire la corruption ont de meilleures chances d'aboutir lorsqu'ils portent principalement sur la mise en place de systèmes nationaux destinés à réduire les possibilités de corruption, plutôt que sur la création de systèmes parallèles (Groupe d'évaluation indépendant, 2008). Il convient également de noter que les projets isolés n'empêchent pas la corruption. Si la gestion et la mise en œuvre de projets isolés présentent des avantages en ce qui concerne les chaînes de responsabilité et de décision, ces projets dépendent d'une petite équipe de personnes et le degré de risque (ainsi que l'échec ou le succès d'un projet) peut dépendre autant des personnes que de l'administration dans son ensemble. Si la mise en place de systèmes parallèles peut sembler, dans un premier temps, être un bon moyen de promouvoir une gestion efficace des projets, force est de constater que lorsque les projets se terminent, il en est également fini des bonnes pratiques et de l'apprentissage, de sorte que les avantages offerts par ces structures sont de très courte durée. La réforme des institutions nationales est donc une solution plus difficile à mettre en œuvre mais finalement plus efficace et **durable** (Banque mondiale, 2009).

Des administrations plus responsables

Dans la plupart des cas, les gouvernements sont tenus de rendre compte au Parlement et aux citoyens de la manière dont les ressources nationales sont affectées au développement économique et social. Lorsque les donateurs ne passent pas par les

systèmes officiels, les responsabilités ont tendance à devenir plus diffuses, notamment si les crédits sont gérés dans des unités de mise en œuvre de projets. Ces unités sont alors tenues de rendre des comptes aux donateurs et non aux citoyens s'agissant des services fournis. Ainsi, lors d'une récente évaluation fiduciaire réalisée en Ouganda, la Banque mondiale a insisté sur le fait que l'utilisation des systèmes de contrôle interne des pays partenaires permet de délimiter clairement les responsabilités en ce qui concerne l'acquisition et le paiement des biens et services : les ministères sectoriels s'acquittent de la fonction de passation des marchés tandis que le ministère des Finances effectue les paiements aux fournisseurs (Banque mondiale, 2009). C'est en définitive au gouvernement du pays partenaire, et non pas au donneur, qu'il appartient de répondre de la performance.

Un acheminement de l'aide moins fragmenté

Lorsque les donateurs utilisent les systèmes nationaux, l'acheminement de l'aide a tendance à être moins fragmenté dans la mesure où les donateurs alignent leur soutien sur les politiques du gouvernement du pays partenaire. Cela est notamment le cas lorsque les donateurs recourent aux instruments de planification du pays partenaire. Lorsque les donateurs opèrent en dehors du système de planification national, les responsables ne peuvent pas planifier efficacement leurs efforts de développement à long terme étant donné qu'ils ne savent pas à combien s'élèvent les fonds qui rentrent ou encore par quel compte ils transitent. Par ailleurs, les responsabilités deviennent encore plus fragmentées lorsque le gouvernement d'un pays partenaire doit rendre des comptes à différents groupes de donateurs. Il appartient aussi aux gouvernements des pays partenaires de faciliter l'harmonisation de l'action des donateurs à l'appui de leurs politiques nationales (voici ci-après les observations formulées sur le rôle que doivent jouer les pays partenaires dans la décision à prendre sur l'opportunité d'utiliser ou non leurs propres systèmes).

Une optimisation de l'utilisation des ressources aussi bien pour les donateurs que pour les pays partenaires

Une aide inefficace peut s'avérer coûteuse. La Commission européenne a calculé que si le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide devait ne pas être mis en œuvre dans son intégralité, le coût correspondant pourrait être compris entre 5 et 7 milliards EUR par an (Commission européenne, 2009). Le recours aux systèmes locaux permet de réduire sensiblement les coûts de transaction en aval à la charge des gouvernements des pays partenaires, ces derniers n'ayant plus à rendre des comptes sur des projets distincts et à procéder à leur contrôle (IDD, 2006). Il ressort d'une évaluation du soutien budgétaire général que les coûts de transaction supportés par les gouvernements des pays partenaires lors de la mise en œuvre sont en nette diminution lorsqu'on peut se conformer aux procédures administratives courantes du pays au lieu de suivre les multiples procédures prévues par les donateurs (IDD, 2006).

Il faut que ces avantages soient mieux compris et qu'ils soient examinés en fonction des risques (qu'ils soient fiduciaires, ou qu'ils concernent le développement, la réputation et/ou le retard) et de la situation de chaque pays (ces risques étant, par exemple, différents selon que les donateurs opèrent dans un État fragile ou dans un pays à revenu intermédiaire). Une évaluation reposant davantage sur des données factuelles est indispensable pour comprendre les avantages qui reviennent tant aux donateurs qu'aux pays partenaires lorsqu'un large éventail de dispositifs nationaux est utilisé – de la gestion de l'assistance technique à la passation de marchés en passant par la gestion financière.

Vers quoi nous acheminons-nous maintenant ?

La Déclaration de Paris et, en particulier, le Programme d'action d'Accra ont incité les donateurs à réexaminer leurs procédures et pratiques pour recourir davantage aux systèmes nationaux. Les donateurs ont ainsi entrepris de mettre en place des mesures d'incitation propres à amener le personnel de leurs bureaux locaux à utiliser les systèmes nationaux, d'élaborer des orientations plus précises à cet effet et d'assurer un suivi systématique de l'utilisation faite des systèmes nationaux dans le cadre de la mise en œuvre de leurs programmes. L'Australie, par exemple, a révisé ses orientations relatives à l'élaboration des stratégies-pays en mettant en évidence l'intérêt qu'il y a à recourir aux systèmes de financement, de passation des marchés et de prise de décision des pays partenaires et à renforcer ces systèmes au fil du temps. Les nouveaux partenariats pour le développement qui ont été instaurés dans le Pacifique avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Kiribati, les îles Salomon, Vanuatu, Nauru, Tuvalu et Tonga tiennent compte de ces aspects. Le Canada a rattaché l'évaluation des performances du personnel aux engagements pris à l'appui de l'efficacité de l'aide (notamment en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux), tandis que la Suède a chargé les directeurs des équipes-pays de veiller à ce que le recours aux systèmes nationaux soit considéré comme étant la première option possible pour tous les nouveaux programmes d'aide. La Commission européenne a mis en place un système d'information interne destiné à suivre les progrès accomplis dans l'utilisation des systèmes nationaux. Certains donateurs s'emploient à promouvoir cette approche non seulement auprès de leur personnel mais aussi auprès de leurs partenaires qui acheminent l'aide sur le terrain : c'est ainsi que la Norvège exerce des pressions sur ses partenaires de la société civile pour qu'ils alignent leurs opérations sur les systèmes nationaux (OCDE, 2009). Les États-Unis ont lancé un processus visant à déterminer dans quelle mesure leur programme d'aide au développement peut être géré via les systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques du gouvernement pakistanais. Dans le cadre de ce processus, il est prévu d'évaluer les services gouvernementaux spécifiques, d'examiner la manière dont ils gèrent ces systèmes, et de mettre en place des capacités locales pour aider ces services à remédier à d'éventuelles déficiences en matière de gestion.

Dans le secteur de la santé, la crainte de voir des initiatives et programmes mondiaux visant des objectifs spécifiques en matière de santé – dont le nombre ne cesse d'augmenter – ne pas passer par des systèmes nationaux de santé parfois fragiles ou de les voir les affaiblir a conduit les gouvernements des pays partenaires et les donateurs à recentrer leurs activités sur le renforcement des systèmes de santé et à chercher à créer une plate-forme à cet effet. Celle-ci encouragerait le recours aux systèmes nationaux pour réduire les coûts de transaction à la charge des pays partenaires. Il semble que des progrès aient déjà été accomplis. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM), par exemple, signale que 82 % des programmes qu'il finance passent par les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation et que 56 % utilisent les systèmes nationaux de passation de marchés. Dans certains pays, comme l'Ouganda, des fonds qui étaient initialement gérés par une Unité de mise en œuvre de projets distincte vont – en vertu d'un accord institutionnel à long terme – être fournis sous la forme d'un soutien budgétaire (TT HATS, 2009).

Un rôle pour le CAD

Le CAD et les organes qui s'y rattachent, ont engagé plusieurs types d'action pour amener les membres à recourir davantage aux systèmes nationaux :

1. Le CAD encourage et aide les donateurs à utiliser les systèmes nationaux.
2. Le CAD offre aux donateurs et aux pays partenaires un cadre où ils peuvent procéder à des échanges de vues et d'idées concrètes sur les risques et les avantages liés à l'utilisation des systèmes nationaux dans un large éventail de contextes différents.
3. Au niveau du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, un Partenariat mondial pour le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux a été créé ; formé de donateurs et de pays partenaires et réunissant les équipes spéciales sur la passation des marchés et la gestion des finances publiques, il est présidé conjointement par le Ghana et les États-Unis. Son rôle est de :
 - Faciliter l'élaboration d'orientations et de notes de bonnes pratiques conjointes donateurs/pays partenaires, pour relever les défis techniques posés par le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux (notamment dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation de marchés, du suivi et de l'évaluation ainsi que de l'évaluation environnementale et sociale.
 - Favoriser le dialogue sur les efforts déployés par les pays partenaires pour renforcer les systèmes nationaux et sur le point de savoir quand utiliser ces systèmes, en s'appuyant sur les lieux de dialogue existant chaque fois que possible. Ce dialogue sera mené à l'échelon local pour faire en sorte que l'examen des avantages et des risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux soit plus efficace et qu'il repose davantage sur des données factuelles
4. Dans le cadre de ses travaux à l'appui du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, l'Équipe de projet sur la santé en tant que secteur de référence (TT HATS) a établi que l'utilisation des systèmes nationaux, notamment des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques, pose un défi majeur qu'il importe de relever. La TT HATS a organisé à l'intention du Ghana et de Madagascar un exercice d'autoévaluation et d'apprentissage conjoint concernant leurs systèmes nationaux de passation de marchés et l'utilisation qui en est faite par les donateurs. Dans son étude, l'Équipe de projet présente les principaux enseignements à tirer par les donateurs pour pouvoir recourir plus largement aux systèmes nationaux et insiste sur la nécessité absolue pour les donateurs de continuer à soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour réformer et consolider leurs systèmes et assurer un suivi des progrès accomplis, notamment en fournissant un appui suffisant au renforcement des capacités.

Le CAD mène aussi des activités pour promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux dans l'acheminement de nouvelles formes d'assistance qui vont au-delà de l'aide traditionnelle. Il s'attache, par exemple, à faire en sorte que les fonds d'adaptation au changement climatique, qui sont une nouvelle source de financement, ne soient pas acheminés par des systèmes parallèles. Dans le cadre de ses activités en cours pour assurer l'égalité homme-femme, il s'emploie, en outre, à renforcer la budgétisation sensible au genre (encadré 3.3).

Encadré 3.3. L'importance des systèmes nationaux pour les questions transversales

Assurer la prise en compte systématique des considérations relatives à l'environnement dans les systèmes nationaux

D'ici 2030, les investissements annuels supplémentaires à l'appui de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets devraient se situer dans une fourchette comprise entre 50 milliards USD et plusieurs centaines de milliards USD. Les financements au titre du changement climatique doivent être acheminés par les systèmes nationaux et il faut que les mécanismes de financement favorisent une large appropriation nationale, renforcent la capacité des pays de s'attaquer au changement climatique et encouragent l'adoption d'approches cohérentes pour relever les défis posés par le développement et le changement climatique.

Une approche du renforcement des capacités environnementales fondée sur les systèmes nationaux suppose la prise en compte des questions d'environnement dans tous les secteurs de l'administration. Il ne s'agit pas de renforcer les capacités des seuls ministères chargés de l'environnement, mais aussi celles des ministères chargés de la planification centrale, des ministères des Finances et d'autres ministères sectoriels. Il est également nécessaire, dans ce contexte, de se pencher sur le rôle et la capacité des acteurs non gouvernementaux du secteur privé et de la société civile.

La budgétisation sensible au genre : améliorer les conditions de vie des femmes et des hommes

Le Programme d'action d'Accra (2008) reconnaît l'importance que l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir d'action des femmes revêtent pour le développement. Les pays partenaires et les donateurs sont convenus de veiller « à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique ».

Dans ce contexte, la prise en compte de la problématique homme-femme dans le budget peut aider les gouvernements à faire en sorte que les ressources publiques soient utilisées pour aider aussi bien les femmes que les hommes. Le CAD étudie les moyens d'intégrer des techniques de budgétisation sensible au genre dans le cycle de gestion des finances publiques et le cadre juridique d'ensemble des pays partenaires.

Au Maroc, qui compte parmi les pays qui ont le plus progressé sur la voie de la prise en compte des questions d'égalité homme-femme dans la réforme budgétaire d'ensemble, on voit là un moyen d'utiliser plus efficacement les ressources publiques pour atteindre les objectifs fixés en matière de développement et d'équité. La première phase de l'initiative marocaine pour une budgétisation sensible au genre, pilotée depuis 2002 par le ministre de l'Économie et des Finances, a été centrée sur le renforcement des capacités et la production d'outils et de méthodologies d'analyse budgétaire par sexe. La deuxième phase a été consacrée à l'instauration d'une culture de l'évaluation des politiques et des programmes au sein des ministères sectoriels. Depuis 2005, des rapports annuels sur l'égalité homme-femme – dans lesquels est évaluée l'adéquation des politiques publiques aux situations différentes des femmes et des hommes – sont établis et présentés au Parlement en même temps que le projet de loi de finances. Le nombre de ministères et de départements qui établissent des rapports sur l'égalité homme-femme a augmenté rapidement, passant de quatre en 2005 à 25 en 2009 (Burn, 2008).

Le rôle des gouvernements des pays partenaires

Les avantages et les risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux doivent aussi être appréciés par les pays qui reçoivent une aide. Les pays partenaires ont leur mot à dire dans la décision que prennent les donateurs d'utiliser les systèmes nationaux. Au-delà des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris concernant le renforcement de leurs systèmes, les pays en développement peuvent aussi demander aux donateurs de différer l'utilisation de certaines composantes de leurs systèmes nationaux. Les raisons d'une telle demande peuvent varier d'un pays à l'autre mais parmi elles, on peut citer le sentiment de certaines parties prenantes nationales selon lequel leurs propres systèmes ont besoin d'être renforcés davantage avant de pouvoir être pleinement utilisés, comme cela a été le cas en Ukraine (Vani, 2007). Dans d'autres cas, les pays peuvent souhaiter s'assurer qu'il leur appartient de gérer les fonds qu'ils reçoivent. Ainsi, le gouvernement d'un pays partenaire peut demander aux donateurs de n'utiliser que certaines composantes des systèmes nationaux lorsqu'il estime qu'il maîtrise suffisamment l'utilisation de cette aide, sachant qu'il devra rendre des comptes à ce sujet (CABRI, 2009). Dans d'autres cas encore, lorsque l'aide ne représente qu'une petite fraction du budget national, le recours aux systèmes nationaux peut entraîner des coûts de transaction excessivement élevés et réduire les possibilités de conduire rapidement des actions induites par la demande. En fin de compte, si la plupart des pays partenaires réclament une plus large utilisation de leurs systèmes nationaux à l'échelle de l'ensemble de l'administration, il importe que la décision d'utiliser ces systèmes soit prise en concertation avec les pays partenaires et compte tenu de leurs propres priorités.

Bibliographie

- Banque mondiale (2009), *The Republic of Uganda: Assessment of Fiduciary Risks in the Use of Country FM Systems for Investment Lending Projects*, Banque mondiale, Ouganda, 9 avril 2009.
- Burn, N. (2008), *La budgétisation sensible au genre dans le contexte de l'agenda de l'efficacité de l'aide – Rapport d'étude par pays : le Royaume du Maroc*, UNIFEM et Commission européenne, Bruxelles.
- CABRI (Collaborative African Budget Reform Initiative) (2009), « Improving Aid on Budget in Rwanda », CABRI Briefing Paper, 1, Initiative africaine concertée sur la réforme du budget, Pretoria.
- CABRI et PSA (2008), *Rapport de synthèse : la budgétisation de l'aide*, CABRI, Pretoria.
- Commission européenne (2009), *Aider les pays en développement à surmonter la crise*, Commission européenne, Bruxelles.
- TT HATS (Équipe de projet sur la santé en tant que secteur de référence) (2009), *Aid for Better Health*, OCDE, Paris.
- Groupe d'évaluation indépendant (2008), *Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ?*, Banque mondiale, Washington DC.
- IDD (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, IDD and Associates, Birmingham.
- Knack, S. et Eubank, N. (2009), « Aid and Trust in Country Systems », *Policy Research Working Paper*, 5005, Banque mondiale, Washington DC.
- Manning, R. (2007), « Vue d'ensemble du président », dans OCDE (2007), *Rapport sur la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques », volume 2, *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD : Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008b), *Gérer les ressources pour le développement : l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, Pour une meilleure aide au développement, Paris.
- OCDE (2009), *Mise en œuvre des engagements « à effet immédiat » du Programme d'action d'Accra – Compendium actualisé*, Réunion à haut niveau du CAD, mai 2009, OCDE, Paris.
- Programme d'action d'Accra (2008), Déclaration faite au 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, Accra, Ghana, à consulter à : www.accrahlf.net/.
- Vani, S. (2007), *Use of Country PFM Systems in World Bank Supported Projects: A Case Study*, présentation faite à l'Activité conjointe sur la gestion des finances publiques, 20 décembre 2007, Paris.
- Wescott, C. (2008), « World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact », IEG Working Paper, Banque mondiale, Washington DC.



Extrait de :

Development Co-operation Report 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/dcr-2010-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Les systèmes nationaux : Raisons justifiant leur utilisation par les donateurs », dans *Development Co-operation Report 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2010-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.