

# Dialogues nationaux sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux : Note d'orientation

*Document 12 – Pour discussion*



HUITIÈME RÉUNION DU GROUPE DE TRAVAIL DU  
DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MISE EN OEUVRE DU  
NEW DEAL

1-2 juin 2016, Nairobi, Kenya

## Dialogues nationaux sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux

### Note d'orientation

#### 1. QU'EST CE QU'UN DIALOGUE NATIONAL ?

Le concept de « dialogues nationaux » a été approuvé par le Dialogue international pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (Dialogue) comme un mécanisme clé permettant de favoriser la mise en œuvre du New Deal à l'échelle des pays. Le concept de dialogue national a été confirmé lors de la réunion du d'Abidjan du Groupe de travail du Dialogue sur la mise en œuvre (les 22 et 23 mai 2015), où trois types de dialogues nationaux ont été discutés et accordés : l'utilisation des systèmes nationaux, la transparence, et la réflexion sur les instruments et stratégie du New Deal. D'autres dialogues nationaux ont ensuite été discutés, comme la société civile - dialogue sur l'inclusivité conduit au niveau national. Ces dialogues sont une série de forums interconnectés (ateliers, réunions, conversations) sur l'état général de la mise en œuvre du New Deal dans un pays donné ou des domaines thématiques spécifiques du New Deal, menés entre le gouvernement, les OSC, l'ONU et les donateurs au niveau national. Ils sont destinés à rassembler les différentes parties prenantes pour discuter des thèmes clés, renforcer la confiance envers et entre les différentes constituantes, et forger une compréhension commune des défis et la façon de les surmonter. Ils sont également destinés à promouvoir une meilleure coordination aussi bien au sein qu'entre ces différentes constituantes afin qu'elles soient en mesure de convenir et d'atteindre des plans d'action concrets. **De manière générale, les dialogues nationaux devraient permettre d'améliorer l'engagement et le soutien de cet engagement, conformément aux principes du New Deal, de manière à promouvoir la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.**

#### 2. OBJET

L'objet de cette note est de fournir des orientations sur la façon d'établir des dialogues nationaux spécifiques sur le thème de « l'utilisation des systèmes nationaux » et sur « la transparence », qui sont tous deux étroitement liés. Les deux constituent des principes clés de l'agenda pour l'efficacité de l'aide. Cette note fournira aux partenaires une vision cohérente de ce qu'impliquent les processus de dialogues nationaux sur l'utilisation des systèmes nationaux et la transparence, bien que les approches devront être adaptées au contexte spécifique de chaque pays.

#### 3. CONTEXTE ET ENONCE DU PROBLEME

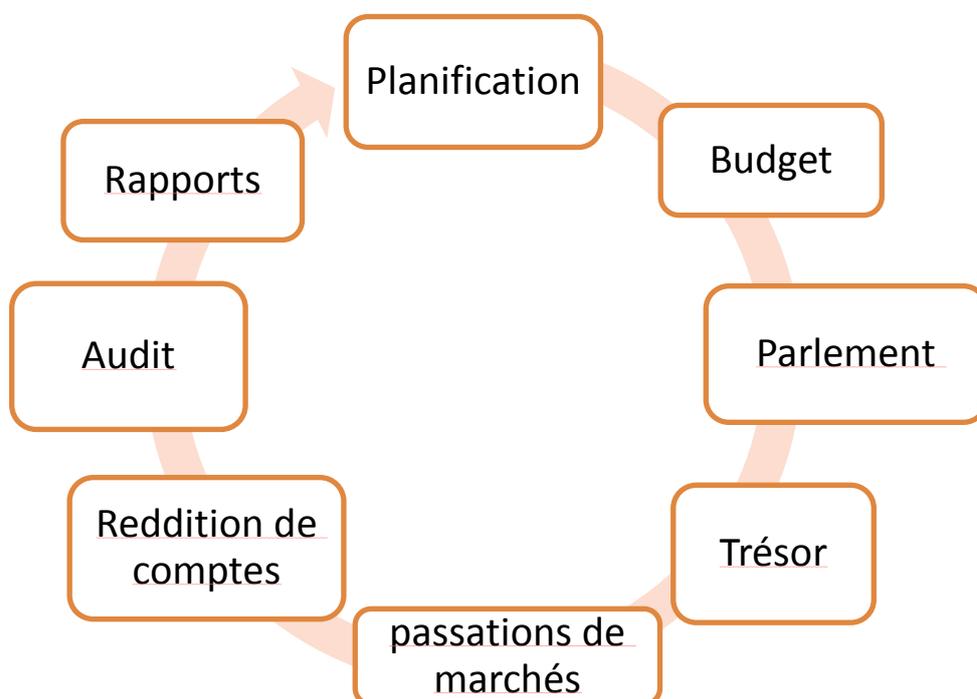
En ratifiant la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide** en 2005, les pays bénéficiaires de l'APD ont convenu de renforcer leurs systèmes nationaux et les donateurs ont accepté de les utiliser autant que possible. Ces engagements ont été réaffirmés dans le **Programme d'action d'Accra** (2008) et dans le Document de résultats de Busan (2011), où il a été convenu que l'utilisation des systèmes nationaux devait être l'approche « par défaut ». Grâce au **New Deal pour l'engagement dans les États fragiles**, les membres du Dialogue international se sont engagés à utiliser et à renforcer les systèmes nationaux. Concernant la transparence, des engagements similaires ont été pris afin d'effectuer le suivi, à travers le CAD, des flux des

ressources globales en faveur des États fragiles et contrôler le suivi de l'aide internationale par rapport aux objectifs individuels. Les pays bénéficiant d'un soutien international devraient renforcer les systèmes d'information et de planification nationaux qui tiennent compte des éléments tels que les budgets, les portails de transparence ou les systèmes de gestion de l'information sur l'aide. Ils devraient également apporter un soutien aux mécanismes de contrôle nationaux, notamment aux Parlements. En outre, ils devraient solliciter l'opinion des citoyens pour évaluer la transparence des ressources nationales et de l'aide.

Une utilisation plus importante et plus transparente des systèmes nationaux peut donner lieu à des résultats positifs qui bénéficieraient à un certain nombre de parties prenantes. Tout d'abord, les responsables gouvernementaux peuvent avoir une vue plus complète des ressources disponibles afin de fixer leurs objectifs politiques, planifier et investir. Deuxièmement, les donateurs peuvent mieux identifier comment ils peuvent soutenir ces objectifs grâce à des interventions qui peuvent combler les lacunes fondamentales dans les investissements et les services publics, mais qui peuvent ensuite être soutenues par les dépenses intérieures. L'utilisation des systèmes nationaux pour renseigner sur les impacts et les évaluer contribue à faire le plaidoyer pour l'optimisation des ressources financières des programmes de développement. Un flux d'information transparent et en temps opportun permet d'augmenter la capacité des donateurs à adapter les programmes aux résultats escomptés. Troisièmement, la société civile et le grand public peuvent mieux contraindre les autorités nationales à la reddition de comptes, et peuvent avoir un meilleur accès à l'information sur les dépenses publiques, notamment à toutes les formes de financement du développement. Du point de vue de l'utilisateur final, l'utilisation des systèmes nationaux augmente également la cohérence des efforts des gouvernements donateurs en faveur des services publics. La responsabilité et la participation des citoyens peuvent ainsi contribuer à restructurer les relations entre l'État et la société en faveur d'une plus grande démocratie.

En vertu de ces engagements, les systèmes nationaux sont définis comme des mécanismes et des procédures nationales pour la gestion des finances publiques, des passations de marchés, de l'audit, du suivi et de l'évaluation et des procédures sociales et environnementales. Bien que les systèmes nationaux soient parfois considérés comme étant d'un moindre appui budgétaire aux gouvernements hôtes, une meilleure compréhension inclurait des engagements de tous bords, une utilisation et un renforcement des mécanismes de planification, la mesure et les rapports sur les progrès accomplis ainsi que les modalités de financement. Ces efforts devraient porter une attention particulière à la transparence du processus, afin d'améliorer la participation en faveur de l'utilisation et du suivi de ces systèmes.

L'utilisation de l'approche des systèmes nationaux peut être appliquée tout au long du cycle de programmation :



**Encadré 1** : Les éléments de l'utilisation des systèmes nationaux

Malgré les engagements pris à Busan pour l'utilisation des systèmes nationaux comme l'approche par défaut, les pays du g7+ signalent néanmoins une absence de progrès et les donateurs font face à des pressions politiques internes et des règlements internes concurrents qui freinent les approches innovantes et conduisent à des modalités de programmation à forte aversion aux risques. Les partenaires au développement font état d'une variété d'obstacles à l'utilisation des systèmes nationaux : la capacité limitée des donateurs à gérer l'utilisation des systèmes nationaux au niveau des pays et le manque d'orientations sur la façon d'utiliser les systèmes nationaux chez les donateurs en interne<sup>1</sup>, la fragilité des systèmes de passation des marchés, la faiblesse des mécanismes de coordination et le changement du personnel des donateurs au niveau des pays et le manque de capacité de mise en œuvre des donateurs au sein des pays, sont dans leur ensemble, d'importants éléments de dissuasion.

<sup>1</sup> Few donors have updated their use of country system policy since Busan to guide country level staff on technical procedures when applying Use of Country Systems to non-budget support/pooled funding. In some cases the policies exist but have not been applied in practice.

Plus précisément, dans les pays du g7+, qui se caractérisent par la fragilité et souvent par l'urgence de fournir des résultats, la faiblesse des systèmes nationaux est considérée comme un obstacle à l'investissement. La nécessité de fournir des résultats immédiats sur le terrain l'emportent sur l'atteinte des objectifs de renforcement de ces systèmes à long terme. Cela conduit également certains ministères de tutelle à établir des liens directs avec les partenaires au développement, et leur réticence à suivre les systèmes gouvernementaux de gouvernance financière. Les questions de transparence se posent souvent, avec une capacité limitée pour le contrôle budgétaire par le Parlement ou les organismes d'audit indépendants.

En dépit de ces défis, il y a eu une certaine amélioration dans l'utilisation des systèmes nationaux, depuis la Déclaration de Paris en 2005<sup>2</sup>. Certains « nouveaux » instruments sont apparus au cours des dernières années dans certains domaines particuliers, tels que la programmation des résultats, et ont contribué à une plus importante utilisation des systèmes nationaux. Des portails en ligne et des outils innovants pour accroître la participation des citoyens et la surveillance ont été mis en œuvre pour accroître la transparence des flux financiers et des investissements. Certains donateurs ont également été prêts à expérimenter avec des instruments innovants et ont adapté leurs approches face au risque dans les contextes fragiles. En outre, les réformes soutenues de certaines parties du système de gestion des finances publiques dans certains pays, ont agi comme une incitation à l'utilisation des systèmes nationaux. Dans les pays du g7+, les principes TRUST ont eu un effet de levier pour orienter l'utilisation des systèmes nationaux, et l'engagement mutuel des partenaires au développement, des gouvernements et de la société civile a été, dans une certaine mesure, structuré autour des principes du New Deal. Dans les discours globaux, on reconnaît de plus que la consolidation de la paix et le renforcement de l'État sont étroitement liés, et que l'investissement en leur faveur peut permettre de récolter des avantages à long terme<sup>3</sup>. L'utilisation des systèmes nationaux est considérée comme un véhicule clé pour cela.

#### 4. DIALOGUES NATIONAUX : OBJECTIFS ET PROCESSUS

Dans ce contexte, les dialogues nationaux peuvent renforcer la confiance entre les différents acteurs, à travers des discussions axées sur les résultats concernant des aspects particuliers du New Deal, et sur l'utilisation des systèmes nationaux en particulier. La poursuite du dialogue entre les donateurs, le gouvernement et la société civile contribue à mettre en évidence les contraintes auxquelles doit faire face chacun des acteurs et les attentes de ces derniers. La clarification et la définition plus précise de la position de chaque constituante contribue à la conception et à la mise en œuvre de modalités d'aide qui peuvent permettre de réels progrès vers une plus grande utilisation des systèmes nationaux.

---

<sup>2</sup> Dans un rapport publié par CABRI et intitulé [Towards a greater use of country systems in Africa: Recent trends and approaches](#), il a été constaté qu'il y avait eu une volonté éprouvée et un réel élan vers une plus grande utilisation des systèmes nationaux, mis en évidence par les données des enquêtes sur la Déclaration de Paris de 2005 à 2010.

<sup>3</sup> Voir Building Peaceful States and Society, DFID, 2010

Les dialogues nationaux sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux fournira un espace pour les fonctionnaires des gouvernements nationaux, la société civile et la communauté locale des donateurs, pour identifier les principaux obstacles auxquels est confrontée chacune des constituantes et pour comprendre les perspectives de chacun, discuter des défis et des risques dans des contextes spécifiques et d'identifier des points d'action clés pouvant être intégrés dans des processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État plus larges et davantage alignés sur les principes du New Deal dans le pays (« mise en œuvre du New Deal »).

**Les dialogues nationaux peuvent fournir un espace sûr, où les défis concrets concernant l'utilisation des systèmes nationaux sont discutés entre les différents groupes, afin de faire progresser l'engagement dans les États touchés par la fragilité et les conflits, (du g7+) conformément aux principes du New Deal.**

Un dialogue sur l'utilisation des systèmes nationaux suivrait trois grandes étapes :

- A. L'identification des enjeux et l'identification des principales parties prenantes ayant un intérêt dans la question
- B. L'ouverture d'un dialogue sur les questions identifiées
- C. La finalisation du processus à travers des résultats concrets axés sur le New Deal et soutenus par un engagement politique de haut niveau

#### **A. L'identification des questions : quel est problème à résoudre ?**

L'étude initiale de la cartographie cherchera à établir les principaux goulots d'étranglement dans l'utilisation des systèmes nationaux, et de clarifier les définitions des différents éléments mentionnés ci-dessus (voir encadré 1). Les parties prenantes clés partageront leur compréhension des problèmes et s'accorderont sur une formulation conjointe de l'énoncé du problème. Grâce à ce processus de consultation, **les systèmes nationaux seront cartographiés et les parties prenantes clés identifiées**, afin de parvenir à un consensus sur les définitions et les coalitions nécessaires pour parvenir à un changement. Cette cartographie des questions, une meilleure compréhension de la situation actuelle et des acteurs qui doivent être impliqués dans les étapes ultérieures permettront de définir la portée du dialogue.

L'objectif de cette phase initiale de cartographie favorisera un processus d'apprentissage partagé afin d'identifier **quels progrès tangibles peuvent être réalisés dans la réalité du pays existant**. Cet exercice ne cherche pas à alourdir le fardeau des donateurs ou du gouvernement en dupliquant des initiatives qui sont déjà en cours, tels que les mécanismes de coordination des donateurs. Par nécessité, il tiendra compte aussi bien des contextes des donateurs que des pays partenaires. Il identifiera les principaux points d'entrée dans le processus du New Deal dans son ensemble, où les résultats du dialogue avec les pays peuvent être ancrés et alimentés.

#### **B. Organisation d'un dialogue**

La phase initiale **aura souligné la portée du dialogue** : les résultats attendus, les processus actuels et les principales parties prenantes à engager. Les parties prenantes clés seront ensuite invitées à définir leur compréhension des goulots d'étranglement existants à travers des dialogues **intra-constituantes**, afin de clarifier les processus existants déjà en cours d'utilisation, et de définir quelles seront les attentes sur l'utilisation des systèmes nationaux.

Le passage à un dialogue entre les constituantes se fera à travers des séries de dialogues passant progressivement du niveau technique à un haut niveau politique. Cela permettra aux participants de partager les informations sur les processus de réforme et leurs réalisations. Lors de la compilation des données existantes et la production de nouveaux faits probants, la discussion passera à **l'analyse des causes et à l'identification des stratégies possibles pour y remédier**. Ces stratégies devraient être liées à des résultats concrets, qui alimenteront les jalons du New Deal, tels que les évaluations de la fragilité, les pactes (ou des accords équivalents) ou les évaluations.

Les dialogues mettront en particulier l'accent sur **l'identification des opportunités et des contraintes** actuelles en matière de renforcement et d'utilisation des systèmes nationaux. Cela impliquera de mettre l'accent sur les contraintes liées à l'intégration de l'aide dans le cycle budgétaire, et de **définir des cibles gouvernement-donneurs conjointes et les étapes à venir** pour la réalisation de progrès en matière de renforcement et d'utilisation des systèmes nationaux, ainsi que l'intégration de l'aide au budget. Cela constituera une feuille de route flexible pour aller de l'avant dans l'accroissement de l'utilisation des systèmes nationaux.

### **C. La finalisation du processus à travers un engagement politique de haut niveau**

Le renforcement de la confiance à travers le processus conjoint d'identification des goulots d'étranglement, des problèmes, de leurs causes et de leurs solutions, permettra à tous les participants au Dialogue de haut niveau final d'être prêts à prendre des engagements concrets sur la base du consensus atteint tout au long du processus. Cet appui de haut niveau est essentiel, car il veillera à ce que les résultats du dialogue national soient mises en œuvre à fond entre les participants, et au-delà.

L'engagement politique est largement reconnu comme ayant été le principal déterminant de la réussite dans les processus de dialogue nationaux dans d'autres pays<sup>4</sup>.

## **5. PARTICIPANTS**

Il est essentiel que le consensus soit atteint à travers un large éventail d'acteurs afin de refléter leurs points de vue sur le processus, et pour veiller à ce que les résultats soient largement approuvés. Des représentants de gouvernements des pays hôtes, la communauté locale des donateurs, la société civile ayant un intérêt et une expertise dans la question, les praticiens des pays qui peuvent partager leurs expériences, et les experts et organisations internationales qui mettent l'accent sur ces questions comptent parmi les principales cibles de ce processus. Les enseignements tirés de l'organisation de dialogues similaires montrent que l'engagement des acteurs au-delà des acteurs clés, tels que les principaux donateurs et les ministères des Finances est essentiel. Certains interlocuteurs peuvent ne pas avoir l'expertise technique pour s'engager de manière significative dans toutes les étapes du dialogue, mais le renforcement des capacités de ces acteurs, et l'identification des points d'entrée pour une plus large diffusion au-delà du cercle des experts clés peut être pris en compte dans le processus. L'engagement intra gouvernemental, le contrôle parlementaire et la participation des OSC sont essentiels pour assurer la transparence et l'adhésion.

---

<sup>4</sup> Effective Institutions Platform experience, 2015

Une attention particulière doit être accordée aussi bien à l'engagement politique de haut niveau des acteurs clés du New Deal dans le pays, qu'à la participation, le cas échéant, d'un plus large éventail de parties prenantes, qui seront toutes chargées de la responsabilité de la mise en œuvre des résultats du dialogue national ou de jouer un rôle de supervision publique dans sa mise en œuvre. Des groupes de niveau technique devraient être complétés par un leadership politique de haut niveau lors de l'étape de lancement, ainsi que tout au long du processus.

## **6. ETAPES A VENIR**

Les points focaux du g7+ pourraient aider à identifier les opportunités et les points d'entrée autour desquels un dialogue national sur l'utilisation des systèmes nationaux peut s'organiser; par exemple, la conception prévue d'un pacte du New Deal, l'évaluation des progrès accomplis à ce jour, ou la refonte des plans pluriannuels de développement (une vision, un plan), peuvent toutes offrir des fenêtres d'opportunités propices au développement d'un dialogue national autour de méthodes de travail et l'utilisation des systèmes nationaux. Les réformes sectorielles spécifiques pourraient également être un point d'entrée pour un tel dialogue, et les enseignements tirés de la réforme dans un secteur particulier (santé, éducation, ou emploi) peuvent offrir un aperçu qui pourrait être reproduit pour les processus de dialogue national sur l'utilisation des systèmes nationaux. Le contexte du dialogue est donc l'élément clé, et le processus peut être adapté pour faire usage de ces fenêtres d'opportunités : dialogues sectoriels ou initiatives infranationales peuvent être considérées comme si elles étaient largement considérées comme un moyen d'aller de l'avant.

Le soutien peut être fourni par le Groupe de travail du Dialogue international pour la mise en œuvre, ainsi que par le Secrétariat du Dialogue international. Ils peuvent puiser dans l'expertise à l'intérieur et à l'extérieur du Dialogue, notamment à partir de la Plate-forme pour des institutions efficaces, qui peut fournir une expertise thématique et l'expérience dans l'organisation de dialogues similaires dans d'autres contextes. Cette expérience peut être adaptée aux contextes des pays du g7+.