

Le suivi indépendant favorise la responsabilité mutuelle

Auteur : Philip Courtnadge, PNUD Tanzanie < philip.courtnadge@undp.org >

Des instruments de suivi fondés sur le pays peuvent promouvoir la responsabilité mutuelle entre le gouvernement et les partenaires de développement. En Tanzanie, le suivi indépendant a contribué à l'égalité des chances pour tous et a ouvert la voie à une amélioration du leadership national, de la confiance et de l'efficacité de l'aide.

Pour de nombreux bailleurs, la Tanzanie est un pays de priorité et l'efficacité de la coopération extérieure exige un partenariat solide. Au début des années 1990, toutefois, le partenariat a été menacé par les préoccupations croissantes des bailleurs suscitées par la mauvaise gestion budgétaire et l'absence de volonté de réforme. Pour sa part, le gouvernement estimait que les bailleurs étaient inutilement envahissants et peu disposés à tenir leurs promesses.

Tant le gouvernement que les bailleurs ont reconnu l'importance de relations fructueuses et, en outre, ils ont maintenu leur engagement aux principes du partenariat efficace. La proposition de recourir à un « intermédiaire honnête » a donc été soutenue des deux côtés. Un groupe de travail indépendant, de haut niveau, composé d'experts internationaux et nationaux, a été nommé et chargé de se pencher sur les relations d'aide. Il devait soumettre les bailleurs et le gouvernement à un examen également attentif.

Les constatations ont mis en évidence de nombreux malentendus de chaque côté. Un bailleur a bien résumé la situation en déclarant : « Il y a appropriation lorsqu'ils font ce que nous voulons qu'ils fassent, mais qu'ils le font de leur plein gré ». Le groupe de travail a formulé des recommandations pour l'amélioration de la situation dans les deux camps, notamment l'établissement de structures de dialogue plus efficaces, dans le contexte de réformes conduites par le gouvernement. Ces recommandations ont constitué le socle du dialogue et d'un ensemble de « principes convenus ».

Il est ressorti d'un rapport de suivi rédigé en 1999 que des progrès avaient été accomplis des deux côtés. Il a donc été convenu, lors de la réunion du groupe consultatif de 2000, de mettre en place un suivi institutionnalisé et régulier. Il servirait à évaluer les avancées enregistrées et fournirait un « système d'alerte précoce » permettant de cerner les sujets de préoccupation dès leur apparition.

En 2002, le groupe de suivi indépendant notait dans son rapport que, en comparaison de 1995, les relations étaient nettement améliorées, et se caractérisaient par une appropriation plus forte par le pays, une plus grande capacité d'adaptation des partenaires internationaux, une

transparence accrue du processus de dialogue et, enfin, une utilisation plus efficace de l'aide.

Contrairement aux points de vue sur l'appropriation énoncés dans le rapport de 1995, une des principales recommandations disait : « Le gouvernement doit apprendre à dire non ». Cette recommandation montre clairement qu'un suivi indépendant peut présenter des points de vue qu'un gouvernement n'exprimera pas facilement lui-même, et crée donc une possibilité d'appropriation plus authentique.

Un suivi indépendant reconnaît les inégalités inhérentes aux relations d'aide et fournit un mécanisme concret pour demander des comptes à tous les partenaires. Il offre également un grand potentiel pour des partenariats matures et pour des contextes plus fragiles. L'objectivité dans les relations d'aide peut s'améliorer de nombreuses manières, en particulier au moyen d'un mécanisme institutionnalisé, comme c'est le cas en Tanzanie. Mais ce processus peut aussi être plus subtil. Le recours, par exemple, à un consultant en processus chargé d'examiner le fonctionnement des relations peut encourager un véritable dialogue. Les leçons que l'on peut en tirer sont utiles tant dans le contexte de partenariats intergouvernementaux que dans celui de partenariats avec des ONG.

Les facteurs de réussite

Divers facteurs ont assuré la réussite du suivi indépendant en Tanzanie :

- Des deux côtés, les parties avaient un désir profond d'améliorer l'efficacité de leurs relations.
- La nomination d'experts de confiance, respectés et indépendants était indispensable pour que les deux parties se soumettent à un examen également attentif et acceptent d'en mettre en œuvre les conclusions.
- Le débat, plus vaste, sur l'efficacité de l'aide, l'appropriation et le renforcement des capacités a incité toutes les parties à trouver des solutions concrètes.
- Le suivi indépendant a encouragé l'apparition d'un nouvel état d'esprit ; des attitudes défensives et attentistes ont fait place à une véritable volonté mutuelle d'amélioration.

Enseignements pour les autres pays

Des enseignements importants apparaissent à la lumière de l'expérience de suivi indépendant menée en Tanzanie. Chacun a un caractère générique et peut, avec le discernement requis, être considéré comme directement applicable au contexte d'autres pays.

- Le simple fait de conduire un exercice de suivi indépendant souligne la volonté de changement de tous les partenaires, ce qui peut déjà en soi renforcer la relation d'aide. Le suivi indépendant peut donc susciter un élan et une volonté indispensables lorsque les relations sont tendues.
- Le suivi indépendant peut apporter un équilibre aux relations d'aide. Si la politique d'aide implique qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce qu'un pays se mette à assurer l'égalité des chances pour tous, le suivi lui-même crée des conditions permettant de situer le partenariat sur un terrain plus équitable.
- Il est de plus en plus inadéquat d'évaluer séparément la performance du gouvernement et l'efficacité de l'aide. Les flux accrus d'aide budgétaire directe confirment aussi cette affirmation. Il convient donc d'assurer le suivi de « l'efficacité du développement », en particulier en cas d'économies très dépendantes de l'aide, dans le cadre de l'évaluation des efforts interdépendants du gouvernement et de ses partenaires pour la mise en œuvre d'un programme de réduction de la pauvreté.
- Le suivi indépendant aide également à promouvoir le rôle de la société civile, troisième pilier important de la dialectique du développement, quand il s'agit de demander des comptes au gouvernement et à ses partenaires.
- Les recommandations de tout exercice de suivi indépendant devraient se traduire par des actions et des responsabilités convenues d'un commun accord. Des actions concrètes, réalisables et assorties de points de repère, idéalement inscrites dans des processus nationaux bien établis, aideront à institutionnaliser l'exercice, à simplifier la mise en œuvre et à réduire les frais de transaction de l'aide tout en accroissant son efficacité.

Le suivi indépendant peut également présenter des avantages sur le long terme :

- Après une certaine période de suivi ponctuel, il est souhaitable d'institutionnaliser le processus. Les leçons tirées des exercices pilotes peuvent inspirer une politique nationale sur le rôle de l'assistance au développement dans le soutien des efforts nationaux pour gérer un programme de réduction de la pauvreté totalement approprié.
- Un suivi indépendant peut, en particulier lorsque les relations sont solides, conforter sur le long terme l'idée de rehausser le partenariat, et fournir des informations importantes sur l'appropriation et la capacité.
- La permanence d'un dialogue de haut niveau renforce la possibilité de mettre en œuvre l'agenda de la déclaration de Rome et d'accroître l'efficacité de l'aide sur le long terme.
- Les arguments en faveur du suivi indépendant d'un partenariat mature sont encore plus convaincants puisqu'il peut servir de valve de sécurité permettant de repérer et de résoudre les difficultés qui surgissent.

Cet article est inspiré d'un document présenté au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris, par le Bureau des politiques de développement du PNUD ; un document de synthèse rédigé par Philip Courtnadge, [Restoring Balance to Development Partnerships: Independent](#) (PNUD Tanzanie 2004) ; et le dossier présentant des expériences in Carlos Lopes et Thomas Theisohn, Ownership, Leadership and Transformation: [Can We Do Better](#) (PNUD, 2003).

Une liste d'enseignements pour les autres pays est disponible sur www.capacity.org