
Tanzanie : des baillis étrangers ?

Richard Gerster*

« L'eau potable est le problème numéro un. Pourtant, l'approvisionnement reste insatisfaisant malgré les progrès, particulièrement dans les régions rurales » déclarait le président de la Tanzanie, Jakaya Kikwete, à l'occasion de la cérémonie du Nouvel An 2009. Mais en même temps, le gouvernement a réduit ses propres dépenses relatives à l'eau pour l'exercice financier 2008/09 de 67 pour cent, les ramenant à 28 millions de francs suisses (32'863 millions TSh). Ce n'est pas une contradiction, explique un observateur. « Car la Tanzanie est confrontée à de nombreuses priorités comme les écoles, la santé, l'agriculture. Et le gouvernement n'est pas prêt à accepter que les donateurs lui dictent ce qui est important en affectant leurs financements à des buts précis. » En réalité, l'aide étrangère destinée au secteur de l'eau en Tanzanie avait augmenté la même année de 63 pour cent pour atteindre 99 millions de francs (113'496 millions Tsh). Le gouvernement utilise ainsi les fonds disponibles issus de ses propres recettes et de l'aide budgétaire générale pour compenser les hauts et les bas de l'aide étrangère dans les différents secteurs et régions.

Entre docilité et résistance

La Tanzanie traîne dans son sillage la réputation d'un pays fortement dépendant de l'aide étrangère. Les 2,2 milliards francs (1,9 milliards USD, 2007) de l'aide étrangère représentent 13 pour cent du revenu national (PIB), précisément 39 dollars états-unis par habitant. L'aide étrangère comprend, les projets, les programmes et le cofinancement direct du budget de l'Etat. Si l'on compare les chiffres au niveau international, la Tanzanie ne se trouve pas dans le peloton de tête. Selon la statistique de la Banque mondiale, la Tanzanie occupe le 20^e rang en ce qui concerne la part du revenu national reçue et le 40^e rang en ce qui concerne l'aide par habitant. L'Etat tanzanien ne dispose toutefois que de 130

francs par personne pour mener à bien ses tâches. A titre comparatif : en Suisse, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé en 2007 plus de 180 fois plus, à savoir 23'700 francs par habitant.



La Suisse soutient l'autorité de la ville de Dodoma responsable de l'eau afin de développer le réseau d'évacuation dans les quartiers.

L'aide budgétaire générale représente environ 36 pour cent (2008/09) de l'aide publique au développement versée à la Tanzanie. Le montant destiné à la Tanzanie atteint environ 800 millions de francs, ce qui équivaut, à l'échelle mondiale, à l'aide budgétaire la plus importante. En contrepartie, le gouvernement s'engage à réaliser des objectifs et des mesures concrets au service de la lutte contre la pauvreté. 42 pour cent du budget de l'Etat (2007/08) sont financés par l'étranger. Douze pour cent proviennent de l'aide budgétaire (2008/09), tandis que les 30 pour cent restants sont des programmes et des projets qui sont réglés par le budget. L'aide budgétaire est financée par 14 donateurs ; il s'agit de onze pays et de trois organisations internationales. La participation de la Suisse qui alloue 6,5 millions de francs par an est inférieure à un pour cent du paquet total.

De fortes tensions avaient troublé les relations entre le gouvernement tanzanien et les donateurs au début des années 1990.

Finalement, le gouvernement a donné le signal d'alarme et a interrompu le programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale, prenant ainsi le risque que les fonds de l'aide étrangère soient réduits d'un tiers. La Tanzanie et le Danemark ont alors constitué en 1994 un groupe d'éminentes personnalités que présidait l'économiste canadien de notoriété mondiale, Gerald K. Helleiner. A l'issue de leur expertise indépendante, ils sont parvenus à la conclusion que les conditions de l'aide constituaient des ingérences massives de la part des donateurs. Mais les experts dénonçaient aussi le « syndrome de la dépendance à l'égard de l'aide », la passivité du gouvernement face aux exigences des donateurs et son hésitation à refuser. C'est sur la base de cette expertise que s'est créé le « groupe des observateurs indépendants » ; ce dernier a examiné sous toutes les coutures, entre 2002 et 2005, le climat de coopération du gouvernement et des donateurs. Mais depuis lors, il s'est un peu assoupi.

De l'avis de Joe Hanlon, scientifique et auteur de diverses publications concernant l'Afrique australe et l'aide internationale, les velléités d'autonomie de la Tanzanie seraient sanctionnées par les donateurs. Dans des conditions comparables, le Mozambique, « chouchou » des donateurs, encaisserait depuis des années 20 dollars d'aide étrangère de plus que la Tanzanie par personne et par an ; bien que l'aide à la Tanzanie soit en hausse, elle « ne dépasse pas les deux tiers de l'aide au Mozambique ». Selon l'appréciation de Elieshi Lema, présidente du fonds des médias en Tanzanie, « l'aide étrangère serait abondante depuis des années parce que nous montrons notre détermination à opérer un changement social. Mais ce changement a-t-il réellement lieu ? » L'analyse des résultats de la lutte contre la pauvreté (voir article séparé) montre que cette question critique est fondée.

Dialogue ou diktat ?

L'idée que les donateurs internationaux auraient davantage d'influence que les acteurs autochtones est très répandue. Influence ne veut pas dire nécessairement

diktat de la part des donateurs. « Dépendance à l'égard de l'aide signifie que le gouvernement est vulnérable face aux interventions étrangères. Nous constatons de nettes différences quand les autorités rendent des comptes aux donateurs et quand le ministère de la santé informe notre Parlement », relève Irenei Kiria, directeur du mouvement pour la gouvernance de la santé. L'utilité d'un dialogue compétent n'est guère contestée mais celui-ci ne devrait pas avoir lieu au détriment de groupes d'intérêts du pays. Le dialogue à propos de la mise en oeuvre concrète de la lutte contre la pauvreté et de la manière dont le gouvernement entend atteindre les objectifs définis constitue un élément essentiel de l'aide budgétaire. « Par respect pour leur contribuables, les donateurs doivent être sûrs que l'aide est utilisée à bon escient », remarque Joseph Semboja, directeur de la communauté de recherche REPOA, « de la même manière que les banques posent certaines questions à leurs clients ». Et : « La liberté de décision concernant l'aide budgétaire est une bonne chose. Nous réfléchissons et agissons en fonction de nos représentations et non pas de celles de l'étranger. »



La collaboration internationale se déploie à la croisée de la dépendance et de la souveraineté.

Les « baillis étrangers » imposent davantage leur ligne dans les formes d'aide traditionnelles. Les Etats-Unis, par exemple, mettent à disposition près de 350 millions de francs (300 millions USD) par an pour la lutte contre le VIH/sida par le biais du plan d'urgence pour l'aide-sida du président de Tanzanie. Le budget du ministère de la santé atteint plus de 450 millions de francs (400 millions USD). « Ceci biaise nos prio-

rités, on ne trouve presque plus personne pour s'occuper de la santé des mères et des enfants », c'est ainsi qu'un observateur intérieur décrit la situation difficile. Semkae Kilonzo, coordinateur du forum indépendant « politique » commente : « Sept pour cent de la population sont séropositifs. Pourquoi 93 pour cent sont-ils hors du champ de vision ? » La dépendance à l'égard de l'aide se traduit par le fait que les façons de voir étrangères évincent les propres plans du pays.

Répartition des tâches

Tandis que de très nombreux donateurs s'occupent de la lutte contre le sida, d'autres défis comme la création d'emplois, par exemple, sont négligés. Ainsi, depuis quelques années, la répartition des tâches entre les donateurs – 25 donateurs bilatéraux, 22 multilatéraux et un certain nombre de privés – est un sujet de discussion. Le gouvernement en attend manifestement davantage de résultats concrets que de la part du groupe des observateurs indépendants, inactif aujourd'hui. La « stratégie commune de soutien pour la Tanzanie (JAST) » qui est contraignante pour tous les donateurs relève de la responsabilité du gouvernement. Ce dernier a donc fait des propositions quant aux secteurs dans lesquels il verrait, à l'avenir, tel ou tel donateur – en réservant quelques surprises. « C'est

à ce moment-là que nous avons réalisé ce que pouvait signifier, dans ce cas, le rôle de leader du gouvernement », note Yuko Suzuki, responsable en Tanzanie de la coordination de l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les critères des villes principales des donateurs, la disponibilité de personnel qualifié, la compréhension des avantages comparatifs n'intervenaient que de manière marginale. La Suisse, par exemple, n'est pas citée dans le domaine de la santé, bien qu'elle ait coopéré pendant des décennies à tous les niveaux. En revanche, le gouvernement privilégie la Suisse pour la création d'emplois et la lutte contre la corruption. La discussion ne fait que commencer.

On ignore si la proposition du gouvernement a été mûrie ou si une personne située à un niveau inférieur s'est occupée de ce dossier et a lancé la discussion. La JAST voit trois rôles possibles pour les donateurs : donateur principal, donateur actif ou donateur délégué. La répartition des tâches parmi les donateurs vise à ne pas avoir plus de cinq acteurs donateurs par thème. Pour y contribuer, la Suisse a confié la gestion du domaine de l'eau à la « deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ » et à la Banque mondiale. Concernant le VIH/sida, la Suisse a renoncé dès 2009 au soutien direct de projets : en effet, de nombreux donateurs sont actifs et



Aujourd'hui, les enfants ont besoin de s'instruire, demain, de trouver un emploi.

il y a davantage d'argent à disposition que ce qu'il est possible d'utiliser efficacement. « Pour continuer de progresser en ce qui concerne la répartition des tâches entre les donateurs, il faudra discuter dans nos centrales et obtenir leur accord », remarque Jesper Kammergaard, représentant de la coopération danoise et président du groupe de donateurs de l'aide budgétaire en 2008/09.

Des issues à la dépendance

La volonté politique de chercher des moyens de sortir de la dépendance à l'égard de l'étranger est bien présente. L'augmentation des recettes nationales constitue un élément prioritaire. Durant l'exercice financier 2008/09, seuls 34 pour cent du budget de Tanzanie sont financés par l'aide extérieure. En comparaison de l'exercice précédent où l'aide représentait 42 pour cent, cela équivaut à huit pour cent de moins. Dans le dossier de presse de la conférence annuelle 2008 de l'aide budgétaire, le gouvernement commente ce changement en ces termes : « Ce recul reflète les efforts déployés par le gouvernement tanzanien pour réduire sa dépendance à l'égard de l'aide extérieure en mobilisant des fonds qu'il génère lui-même ». Les projections financières à moyen terme jusqu'en 2011 indiquent que la tendance à accroître les recettes et à dépendre moins fortement de l'aide étrangère se poursuivra. Une condition importante à cet effet est d'élargir la base fiscale et de parvenir à un développement économique prospère. Au vu de la crise économique mondiale, il ne sera pas simple d'atteindre ces objectifs.

La Tanzanie est aussi un pays dont les richesses minières sont considérables, par exemple l'or et les diamants. Comme le montre l'expérience, les richesses minières ne constitue pas une garantie de prospérité matérielle. Ainsi, le gouvernement a signé l'initiative internationale en faveur de la transparence en matière d'extraction minière (EITI). Les connexions de certaines personnalités tanzaniennes avec l'industrie de l'extraction minière ainsi que les conflits d'intérêts qui en découlent ne simplifient pas son application. La transparence des contrats renforce toutefois la pression de

l'opinion publique en faveur d'une participation équitable des pouvoirs publics au bénéficiaire, ce qui signifie une hausse des recettes. « La Tanzanie a des ressources à profusion. Nous ne devrions pas être dépendants des donateurs comme nous le sommes aujourd'hui. Si notre pays est bien administré, il n'y a aucune raison pour qu'il continue, dans 20 ans, d'avoir besoin d'aide », affirme Kajubi D. Mukajanga, secrétaire général du conseil des médias de Tanzanie.



Les autorités invitent les citoyens et les citoyennes à « payer des impôts dans la perspective de la croissance économique ».

« La dépendance à l'égard de l'aide étrangère est un sujet important car la société civile risque d'être mise de côté. Cela changera dès le moment où les Tanzaniens exigeront eux-mêmes, de la part des autorités, des comptes sur ce qu'elles font et ne font pas », estime Semkae Kilonzo, coordinateur du forum « politique ». Les arguments avancés par le président de la Banque centrale de Tanzanie, Benno Ndulu, sont de la même veine. « Le problème essentiel de l'aide étrangère, c'est l'obligation de rendre doublement des comptes : les donateurs doivent justifier l'aide face à leurs contribuables. Mais c'est notre peuple qui est le bénéficiaire de cette aide. Les citoyens suisses ont-ils les mêmes représentations que notre électorat ? Si ce n'est pas le cas, les donateurs suivent éventuellement un agenda qui ne respecte pas nos processus démocratiques. Élargir le nombre des contribuables tanza-

niens signifie aussi renforcer, au niveau interne, la manière de rendre des comptes, car les citoyens qui paient des impôts attendent une contrepartie de l'Etat. »

L'antidote à la dépendance à l'égard de l'aide étrangère est donc un renforcement des mécanismes permettant de rendre des comptes. Partant de cette perspective, il suffit de faire un petit pas de plus pour se rendre compte que « l'aide étrangère n'est

pas le vrai problème. Le problème, c'est nous-mêmes. Le point crucial, c'est les plans que nous élaborons et la façon dont nous les mettons en œuvre. Tout dépend de la manière dont nous utilisons les deniers publics, quelle que soit leur origine », dit Elieshi Lema, présidente du fonds des médias en Tanzanie. L'aide budgétaire générale non affectée à des projets entend renforcer ces institutions et ces processus au niveau interne.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.