
Tanzanie : lutte contre la pauvreté – entre réussite et échec

*Richard Gerster**

« Aujourd'hui, on utilise beaucoup plus de téléphones portables dans les villages. C'est le signe que les revenus augmentent », constate Rashid Ally Mamu, chef d'entreprise et président de l'association des producteurs de tournesols dans la région de Dodoma. La culture et la transformation des graines de tournesol en huile de table est jugée lucrative en raison des bonnes récoltes et des prix corrects. Les autorités soutiennent la culture en subventionnant les semences et en envoyant des conseillers agricoles dans les villages. En 2008, le gouvernement a voulu supprimer les taxes douanières à l'importation sur l'huile de table en provenance de Malaisie. « Cela aurait privé nos paysans du marché local. Heureusement, nous avons réussi à convaincre le gouvernement de continuer de prélever des taxes douanières d'au moins dix pour cent à l'entrée », explique le très dynamique Rashid Ally Mamu.

Des résultats décevants

Ce tableau positif concernant la région plutôt pauvre de Dodoma contraste avec les résultats de l'enquête de l'année 2007 réalisée par le gouvernement auprès de plus de 10'000 ménages avec le soutien de la Suisse. La proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté a peu diminué, passant de 35.7 pour cent en 2001 à 33.3 pour cent. En chiffres absolus, près de cinq millions de personnes ont été libérées de l'extrême pauvreté. Mais en raison de la croissance démographique, le nombre des pauvres situé au-dessous du seuil national de pauvreté de 1.1 dollars états-unis par jour a augmenté en même temps d'un million. Si l'on applique l'échelle internationale de l'extrême pauvreté fixée à 1.25 dollars par jour, la proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté n'atteint pas seulement 33.3 pour cent mais 56.4 pour cent. Par ailleurs, la



Le jeune vendeur de ce magasin de quartier nous montre spontanément et fièrement son téléphone portable.

part du budget du ménage consacrée aux produits alimentaires est en baisse et présente les caractéristiques d'une base de revenu en hausse. La diffusion de biens de consommation tels que téléphones portables, bicyclettes et moustiquaires a fortement augmenté. Faut-il y voir les premiers signes d'une aisance matérielle modeste mais croissante ? Comment comprendre ces messages contradictoires ?



Les bicyclettes sont des moyens de transport de base, par exemple pour acheminer du charbon de bois au marché.

Les résultats de l'enquête dans les ménages en ont surpris plus d'un. Car l'écart entre le revenu des pauvres et des riches ne s'était guère creusé ; quant à la croissance économique – six pour cent par an au cours de cette dernière décennie – elle était remarquable. « Nos attentes étaient beaucoup trop élevées. Nous avons sous-estimé en particulier les effets de la croissance démographique. Chaque année, il y a près d'un million de personnes supplémentaires à nourrir en Tanzanie », commente William Carlos, chef de la coopération au développement irlandaise en Tanzanie. Nous devrions comparer la Tanzanie aux pays donateurs, suggère-t-il. La Tanzanie a 23 fois la superficie de la Suisse et la population équivaut à cinq fois celle de la Suisse. Pourtant l'Etat (Confédération, cantons, communes) dispose en Suisse de 200 milliards de francs pour les dépenses publiques – c'est-à-dire 33 fois plus de moyens que la Tanzanie (2007/08). Et William Carlos ajoute, un peu songeur : « Finalement, nous les donateurs n'avons pas encore réellement saisi quels étaient les obstacles au développement en Tanzanie. »

La façon dont les pauvres ont accès aux prestations publiques offre également un tableau contrasté. A Dar-es-Salaam, la proportion des personnes qui ont accès à l'eau potable et à l'électricité est en baisse. En revanche, l'enquête a mis en lumière de nets progrès dans le système de l'éducation : la fréquentation de l'école primaire dans les régions rurales s'est élevée de 56 à 82 pour cent. « L'instruction est considérée comme un tremplin pour l'ascension sociale », dit Elieshi Lema, présidente du fonds des médias en Tanzanie. « Mais construire des écoles n'est pas synonyme d'instruire. A part les bâtiments, il est nécessaire d'avoir aussi des enseignants et des enseignantes ainsi que du matériel scolaire, par ex. des livres. Les passages de l'école primaire à l'école secondaire et à la formation supérieure doivent être planifiés. Chez nous, il y a trop de choses qui ne sont pas mûrement réfléchies et la qualité en pâtit. » La forte baisse de la mortalité infantile – en partie grâce aux moustiquaires – est une véritable réussite (voir article séparé). La qualité des soins médicaux dans le pays suscite toutefois de nombreuses critiques, tandis que la mortalité maternelle stagne à un niveau élevé très insatisfaisant.

L'aide budgétaire générale

Depuis quelques années, la Suisse contribue directement au financement du budget de l'Etat tanzanien dans le cadre d'un groupe qui réunit 14 pays et organisations multilatérales. « Mkukuta », la stratégie de lutte contre la pauvreté en constitue la trame. Grâce à un montant total de 800 millions de francs, dont 6,5 millions de francs en provenance de la Suisse, le groupe des donateurs a augmenté ainsi les recettes de la Tanzanie durant l'exercice financier 2008/09. En contrepartie, le gouvernement s'est engagé à amorcer des réformes et à poursuivre des objectifs concrets dans les domaines les plus divers de l'activité de l'Etat. Ces objectifs sont résumés dans un catalogue de prestations qui sert de base au dialogue permanent entre le gouvernement et les donateurs. Les groupes de travail thématiques ainsi qu'une conférence annuelle comptent parmi les plates-formes les plus importantes de ce

dialogue. Les donateurs soutiennent de manière ciblée, en plus de l'aide budgétaire générale, certains projets et programmes ; en ce qui concerne la Suisse, il s'agit par exemple de la culture et de la production d'huile de tournesol. « L'efficacité de l'aide budgétaire dépend étroitement de mesures d'accompagnement comme le soutien technique et le dialogue politique. C'est à proprement parler une aide budgétaire plus », comme l'exprime Rose Aiko, représentante de la coopération au développement de la Suisse en Tanzanie.

La lutte contre la pauvreté est l'objectif principal de la coopération au développement. La stratégie actuelle de lutte contre la pauvreté, Mkukuta, a débuté en 2006, si bien que l'enquête réalisée dans les ménages ne permet pas de tirer de conclusions directes quant à son efficacité, car elle couvre toute la période de 2001 – 2007. Dans le cadre de l'aide budgétaire, on a essayé de faire la distinction entre les dépenses au service de la lutte contre la pauvreté et celles qui sont sans rapport avec Mkukuta. Dans le budget 2008/09, 68.5 pour cent de toutes les dépenses servent à la lutte contre la pauvreté. « Le gouvernement a traduit ses paroles en actes », a souligné le ministre des finances Mustafa Haidi Mkulo lors de la conférence annuelle de l'aide budgétaire en 2008. Il faut dire que cette distinction est de portée limitée, d'une part parce que les catégories sont très arbitraires, d'autre part parce que des dépenses qui ne ciblent pas directement la lutte contre la pauvreté peuvent être extrêmement importantes. Le financement du fonctionnement du Parlement par exemple ne fait pas partie des dépenses Mkukuta et pourtant, personne n'en conteste la nécessité. Pour pouvoir mieux cerner les défis de la lutte contre la pauvreté, le gouvernement et les donateurs devraient réfléchir ensemble à des questions comme les suivantes : nos attentes étaient-elles (trop) ambitieuses ? Y avait-il trop peu de moyens financiers à disposition ? L'argent a-t-il été gaspillé ? L'orientation générale n'est-elle pas la bonne ?

« L'opinion selon laquelle l'argent n'aurait pas été bien utilisé est injustifiée », estime Joseph Semboja, directeur de la communauté de recherche REPOA. Ces dernières

années, les efforts du gouvernement se sont focalisés sur le domaine social et non pas sur la production et le revenu. « Il faut beaucoup plus de temps pour que les investissements dans la formation et la santé se traduisent par une hausse du revenu de la population. Le bon critère pour juger de l'utilisation des moyens financiers, c'est le nombre d'écoles plutôt que le revenu. » En matière d'infrastructure, il n'y a aucun doute que les choses ont progressé ces dernières années. Les dépenses de l'Etat pour la santé et l'instruction/la formation ont triplé entre 2001 et 2007 par tête d'habitant et en chiffres réels. Mais la répartition des employés dans les services publics joue elle aussi un rôle important. Une analyse réalisée en 2008 a examiné quelle était la dotation en enseignantes, enseignants et personnel de santé des différents districts. Les chiffres révèlent un lien étroit avec la situation économique et sociale générale : plus la région est pauvre, moins il y a de personnel (voir article séparé). « C'est la répartition inégale du personnel qui génère une répartition inégale des ressources et non l'inverse », est-il noté dans l'analyse. C'est ainsi que l'Etat renforce l'inégalité et la pauvreté relative contrairement à sa politique déclarée de compenser les inégalités.



Ce ne sont pas le hasard et la chance qui devraient indiquer comment sortir de la pauvreté, mais la compétence.

Comment poursuivre ?

Une discussion s'est amorcée concernant les corrections à apporter à la trajectoire suivie jusqu'alors. « Pour nous, dans la société civile, la diminution modeste de la pauvreté n'était pas une surprise. Nous avons vu depuis longtemps que la crois-

sance économique ne conduisait pas à l'aisance matérielle du peuple. Il est impératif d'opérer un changement de paradigme dans la politique économique », observe Rakesh Rajani, responsable de l'initiative citoyenne « Twaweza ». Comment peut-on assurer aux pauvres un accès plus large aux services élémentaires de l'Etat ? Que faut-il faire pour que la croissance économique ait un impact plus important sur la réduction de la pauvreté ? Comment l'aide budgétaire peut-elle soutenir cette réorientation ?

L'agriculture est l'artère vitale de la grande majorité de la population. Près d'un shilling sur deux du revenu national de la Tanzanie provient de l'agriculture. Pourtant, dans le budget 2008/09, seuls quatre pour cent des dépenses étaient consacrés à l'agriculture. La promotion de l'agriculture devrait occuper une place plus importante et ne pas être livrée au marché ou être entravée par d'autres mesures. « Nous importons du jus de mangue d'Arabie saoudite où ne pousse aucun manguier alors que nous avons ici pléthore de mangues. » Et encore : « Nous ne sommes pas capables de fournir du maïs des régions où il y en a trop à celles où il y a pénurie et interdisons en revanche son exportation. Nous privons ainsi de leur revenu supplémentaire bien mérité les paysans qui produisent des surplus », constate le militant Semkae Kilonzo. La revalorisation de l'agriculture peut aussi se traduire par des exigences quant aux prestations que le gouvernement entend satisfaire dans le cadre de l'aide budgétaire.

Il ne faut donc pas seulement davantage de moyens financiers ; il faut aussi un nouvel élan afin d'accroître la productivité des millions de paysans qui cultivent leurs petites exploitations à la main, comme le veut la tradition. Seul un dixième des champs irrigués sont utilisés de manière intensive. La transition de l'économie dirigée autrefois par l'Etat à une économie de marché n'est pas encore achevée. Pour être florissante, l'initiative privée se fonde sur une attitude nouvelle : il s'agit de ne pas tout attendre de l'Etat mais de jouer soi-même un rôle actif. C'est dans ce sens que la société pri-

vée d'utilité publique financée par la Suisse concernant le développement rural (Rural Livelihoods Development Company, RLDC) apporte une dynamique importante dans la région de Dodoma. Les organisations suisses Swisscontact et Intercoopération sont résolues à conduire le RLDC vers le succès. La culture de tournesols et la fabrication d'huile de table dont nous parlions plus haut ainsi que la production de coton bio, la culture de sésame et la promotion de l'élevage sont autant de programmes prometteurs pour renforcer le revenu et la confiance en soi des paysans et des petites entreprises. L'aide budgétaire générale améliore en même temps le contexte et le climat des affaires et du commerce en Tanzanie, de manière à ce que l'initiative personnelle puisse mieux se développer.



Le maïs est un aliment de base ; le grand marché du maïs de Kibaigwa approvisionne une bonne partie du pays.

« Le développement ne se commande pas. Mais je crois à l'efficacité de la transparence et des évaluations indépendantes ; ceci permet aux citoyens de demander des comptes au gouvernement et de poser des bases fécondes pour le développement », note Rakesh Rajani. Dans ce sens, il considère que le soutien apporté au fonds des médias en faveur d'un journalisme indépendant « est l'une des meilleures initiatives de la coopération au développement de la Suisse » (voir article séparé). Une bonne gestion des affaires publiques doit être complétée par des mesures ciblées en faveur des pauvres. Le bon fonctionnement du service public également dans les régions isolées en fait partie, car il permet de rééquilibrer des conditions de vie inégales.

* 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.