
Tanzanie : la confiance est une bonne chose, le contrôle aussi

*Richard Gerster**

La coopération au développement se fonde sur la confiance mais aussi sur le contrôle des résultats obtenus. Ceci se vérifie tout particulièrement pour l'aide budgétaire quand, comme c'est le cas en Tanzanie, un groupe de 14 donateurs – dont la Suisse – participe au financement du budget de l'Etat à hauteur de plus de 800 millions de francs suisses par an. En contrepartie, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté « Mkukuta ». Le gouvernement et les donateurs conviennent d'un catalogue de prestations – un certain nombre d'objectifs et de mesures – qui permettent de mesurer la réussite. L'aide budgétaire n'est pas un chèque en blanc. La population se montre compréhensive face à l'attitude exigeante des donateurs étrangers. « Si les gens veulent de l'argent, pourquoi les donateurs devraient-ils continuer de les ravitailler ? », entend-on dire par exemple.



Les tours jumelles de la Banque centrale de Tanzanie sont devenues le symbole des scandales de corruption.

Combattre la corruption

Ces dernières années, divers cas de corruption ont fait des vagues. Le président Jakaya Kikwete, élu en 2005, accorde beaucoup d'importance à la lutte contre la corruption. Sans être le seul cas, l'abus d'un compte bloqué externe à la Banque

centrale de Tanzanie a fait particulièrement parler de lui. Un contrôle indépendant effectué par Ernst & Young à la demande du gouvernement a révélé des versements d'un montant total de 115 millions de francs (133 milliards TSh) sur la base de papiers falsifiés ou absents (voir interview séparée). Dans le public, les premières rumeurs à ce sujet se sont mises à circuler sur Internet. L'opposition au Parlement a repris le sujet, s'est fait remettre en place par l'argument « nous ne pouvons pas relayer ici des rumeurs qui circulent sur Internet », jusqu'au moment où des membres du Parlement appartenant au camp du gouvernement ont exigé eux aussi des enquêtes. Le Parlement a favorisé ainsi une discussion publique que les médias se sont chargés d'alimenter avec un dynamisme croissant (voir article séparé). Une chose inouïe s'est produite : le président de la Banque centrale a été congédié et la ministre des finances a été contrainte de démissionner. Quant au Premier ministre, il a démissionné en raison d'une autre affaire de corruption. « La dynamique se situait clairement au niveau des médias, du Parlement et de la société civile », conclut Semkae Kilonzo du forum politique indépendant. Autrement dit, les donateurs sont restés discrets à l'arrière-plan même s'ils n'étaient pas inactifs.

Manifestement, les contrôles internes avaient été inopérants. Les donateurs ont considéré que l'utilisation réglementaire de leurs contributions à l'aide budgétaire était menacée et sont entrés en action. Mais ils n'ont pas établi de manière unilatérale de nouvelles conditions. « Introduire uniquement des conditions concernant nos paiements aurait été comparable à vouloir déplacer les poteaux au milieu d'un match de foot », déclare l'ambassadeur suisse Adrian Schläpfer qui a dû participer à une séance de crise le jour qui suivait son arrivée en Tanzanie. Se fondant sur le rapport de Ernst & Young de décembre 2007, le



L'alphabétisation et l'information de la population sont au nombre des conditions préalables pour endiguer l'escroquerie et la corruption.

gouvernement a travaillé à l'élaboration d'un plan d'action pour remédier aux faiblesses du système. Les donateurs ont fait de l'application de ce plan d'action une condition à la poursuite de l'aide budgétaire – en plus du catalogue de prestations dont il avait été convenu. Ensuite, des discussions au plus haut niveau (avec le ministre des finances) ont eu lieu une fois par mois. Le gouvernement a agi de manière rapide et claire. Voler est un délit et les remboursements à eux seuls ne suffisent pas. Sinon, la population dira que les petits voleurs vont en prison et que les gros poissons n'ont qu'à rembourser.

« Dénoncer les cas de corruption majeurs ne signifie pas la fin du tunnel. Il faut un changement de mentalité profond dans la population concernant la corruption », dit Nick Brown, chef d'équipe au ministère de la santé. Mais le débat sur la grande corruption a accru la sensibilité du public ainsi que l'exigence d'intégrité à l'endroit des personnes haut placées. Car les cas de corruption ont beaucoup transformé l'attitude des gens simples. « S'ils imaginaient auparavant être eux-mêmes un jour à la barre et avoir l'opportunité de se rem-

plir les poches, ils disent aujourd'hui : 'C'est notre argent et nous voulons savoir ce que vous en faites !' », c'est en ces termes que Semkae Kilonzo décrit le changement de climat. Le nombre des plaintes et des condamnations pour corruption continue d'être faible. La lutte contre la corruption et l'abus de pouvoir reste donc prioritaire pour les donateurs de l'aide budgétaire.

Un passage délicat pour les donateurs

L'aide budgétaire se trouve face à un dilemme. D'un côté, il est tout à fait justifié que les donateurs exigent des comptes de la part de l'Etat quant à l'utilisation de leurs fonds. D'autre part, c'est l'affaire des citoyens et des citoyennes de juger ce que fait et néglige leur gouvernement. Les donateurs étrangers ne peuvent pas remplacer les « chiens de garde » tanzaniens. L'accord de principe concernant l'aide budgétaire prévoit ainsi expressément, parmi les objectifs fixés, un « déplacement de l'exigence de rendre des comptes des donateurs en direction des citoyens et citoyennes ». « Lorsque les diplomates

étrangers se lèvent et félicitent notre gouvernement de lutter contre la corruption, ils lèsent le droit des Tanzaniens de s'occuper eux-mêmes de leur gouvernement. Ils devraient se contenter de faire leur travail », déclarait le professeur Issa Shivji au moment de quitter sa fonction de président du conseil des médias. Critiquer ou louer publiquement la gestion de l'Etat est un droit réservé en premier lieu aux citoyennes et aux citoyens. A l'arrière-plan, il y a le risque que les donateurs étrangers félicitent le gouvernement pour ses progrès et empêchent ainsi les Tanzaniens mécontents d'exprimer leur critique. Quand en revanche les donateurs critiquent publiquement le gouvernement, ils risquent de faire paraître les critiques du pays comme téléguidés ou ouvrent en tout cas la porte à un tel reproche.

Le gouvernement néglige-t-il son obligation de rendre des comptes à son peuple en privilégiant les donateurs internationaux ? « Nous observons de grandes différences quant à la manière dont le ministère de la santé rend des comptes aux donateurs et rend des comptes au Parlement », dit Irenei Kiria, directeur de l'organisation non gouvernementale (ONG) pour la bonne gouvernance de la santé. Semkae Kilonzo

ne mâche pas ses mots : « le gouvernement a tendance à satisfaire les donateurs tandis qu'il remet en place les ONG trop critiques. ». Remettre en place signifie ici entraver l'accès à l'information et avoir plusieurs fois la visite des réviseurs du gouvernement pour vérifier les comptes. Cette attitude n'est pas en accord avec l'esprit des critères de bonne gouvernance tels qu'ils figurent dans le catalogue de prestations de l'aide budgétaire.

Dans la société civile, le reproche à l'endroit du « club très sélect des donateurs » n'est pas très loin. « En 2007, nous n'avons été invités qu'à l'ouverture et à la clôture de la conférence annuelle de l'aide budgétaire. C'était très frustrant. La conférence de 2008 a montré davantage d'ouverture et nous étions représentés dans les différents groupes de travail. Mais nous n'avons reçu la documentation que la veille, il n'était plus possible de procéder à une consultation interne, si bien qu'il était plus difficile pour nous de mobiliser ceux qui s'y connaissent. » Dans leur appréciation de la conférence annuelle 2008 sur l'aide budgétaire, les ONG font aussi un certain nombre de propositions : tout d'abord, la transparence du budget est une condition préalable pour une participation



Le gouvernement doit répondre devant la population de ce qu'il a fait et omis de faire.

efficace et par ailleurs, dans le cadre de son catalogue de prestations, le gouvernement devrait permettre d'accéder à temps à tous les documents concernant le processus budgétaire. Ensuite, les recommandations des groupes de travail sont restées souvent sans suite ; il faudrait donc introduire dans le catalogue des prestations l'exigence que 50 pour cent au moins des recommandations des plates-formes de dialogues officielles soient appliquées. C'est une nouvelle qualité lorsque la société civile intervient en énonçant des propositions concrètes de ce type.

Pour la Suisse, il est important d'encourager les citoyennes et les citoyens tanzaniens à utiliser leurs droits. Ce n'est donc pas un hasard si la Suisse a occupé pendant plusieurs années la présidence d'un groupe de travail des donateurs pour la gouvernance. Elle renforce ainsi avec d'autres donateurs, par différents canaux, les acteurs de la société civile dans les efforts qu'ils déploient pour demander des comptes au gouvernement. Elle finance d'une part un fonds des médias qui a pour but de renforcer le journalisme d'investigation indépendant (voir article séparé). Ensuite, la Suisse alimente un fonds pour la société civile qui accorde de son côté des centaines de contributions. Par ailleurs, la Suisse soutient activement par des contributions ciblées un certain nombre d'organisations soigneusement sélectionnées. Il faut citer le forum politique et le mouvement pour la gouvernance de la santé. Une autre ONG, Agenda Participation 2000, a pris l'initiative de créer une banque de données spécialisée concernant les cas de corruption en Tanzanie dans le but de mettre à disposition des archives accessibles au public, d'introduire une circulaire d'information actuelle et de l'envoyer aux cercles intéressés ainsi que d'intervenir dans le dialogue sur la corruption au niveau de l'administration, du Parlement et du public. Aux côtés de la Finlande, la Suisse a permis cette action en allouant une contribution pour une période d'essai d'une année. Toutes ces initiatives à l'échelon de la société civile accroissent l'utilité de l'aide budgétaire.

Parlement : comment tenir le gouvernement en respect ?

Depuis son indépendance en 1961, la Tanzanie a connu une longue histoire avec un système à parti unique et la prépondérance de l'exécutif. C'est en 1995 qu'ont eu lieu les premières élections libres avec plusieurs partis. Le Parti de la révolution (en swahili : Chama Cha Mapinduzi, CCM) continue de représenter 206 sièges sur les 232 que compte le Parlement. Le gouvernement attend, de la part des Parlementaires, qu'ils soutiennent ses propositions. L'électorat espère davantage d'aisance matérielle. Dans ce contexte, il est pas facile, pour les représentants du peuple, de concevoir des initiatives en tant que législateurs, de surveiller efficacement le gouvernement et de s'imposer comme des partenaires indépendants. Le Parlement ne peut pas modifier le budget, il ne peut que l'accepter ou le refuser. Un refus a de lourdes conséquences : la Constitution donne en effet dans ce cas le pouvoir au président de dissoudre le Parlement et d'ordonner de nouvelles élections.



« Dis non à la corruption ! », tel est l'appel de l'autorité anti-corruption.

Comme le budget ne peut pas être modifié par le Parlement, il est nécessaire de l'influencer à un stade très précoce de son élaboration. Ainsi, les organisations de la société civile interviennent de manière accrue sur les questions de budget au niveau parlementaire. Les ONG analysent le budget du gouvernement et font pression concernant certains objets. Les ONG ne se sont pas bornées à rédiger un commentaire du budget et du processus budgétaire

de manière accessible à chacun mais ont même proposé aux Parlementaires des cours de formation continue portant sur la question suivante : comment peuvent-ils, avec les moyens parlementaires, obliger les ministres à rendre des comptes. Le forum politique et d'autres organisations indépendantes sont sur le point de mettre en place un partenariat stratégique avec le Parlement. Les rapports du contrôle financier indépendant concernant les comptes annuels de l'Etat constituent une base importante pour le travail de la société civile et du Parlement. Des progrès majeurs ont été obtenus. Les rapports sont établis de manière professionnelle, sont très détaillés et sont transmis dans les délais au Parlement. Concernant la gestion des finances publiques, les points faibles sont notamment le système de contrôle interne et le manque de transparence concernant l'approvisionnement des finances publiques.

Comme la société civile, les donateurs de l'aide budgétaire cherchent à coopérer directement avec les commissions parlementaires compétentes afin d'améliorer l'information concernant l'aide budgétaire et de renforcer le rôle de surveillance des commissions. Plus d'un cinquième des dépenses du gouvernement par exemple transite pas les communes. C'est à la commission des finances des corporations locales que revient la surveillance parlementaire. La Banque mondiale a financé des services d'inspection sur place en plaçant des membres de la commission dans neuf régions et en organisant une conférence publique d'évaluation. La visite a révélé que les rapports écrits enjolivaient souvent la situation locale. La gestion et les contrôles des finances sont beaucoup plus faibles dans les districts et les communes et plus vulnérables aux abus qu'au niveau national. Les budgets locaux sont financés à 90 pour cent par des transferts de la centrale. « Depuis 2001, on se plaint souvent que l'argent du ministère des finances n'arrive pas à temps dans les communes. Rien n'a changé. L'aide budgétaire peut se

targuer de certains succès, mais là, elle a failli pour le moment », estime Rose Aiko, au bureau suisse de la coopération. Les améliorations d'ordre technique ne suffisent pas. Les exigences à l'échelon local doivent pousser les autorités à rendre des comptes.

La population se déclare satisfaite du fonctionnement de la démocratie en Tanzanie. C'est ce qu'indiquait le sondage le plus récent « Afro-baromètre 2008 » auprès de 1200 habitants. En comparaison de 2005, cela signifie une nette amélioration. La confiance qu'inspire le Président Jakaya Kikwete est grande. Les institutions de l'Etat, Parlement compris, ne sont pas jugées comme particulièrement corrompues. Mais les personnes interrogées voient un potentiel d'amélioration dans la justice, la police et les autorités fiscales. L'insatisfaction est plus importante dans le domaine économique en ce qui concerne les emplois et le revenu. Lors de son investiture en tant que président de Tanzanie, Jakaya Kikwete avait déclaré : « Mon gouvernement aura pour principes la bonne gouvernance, la transparence et un compte rendu devant le peuple ». L'application pratique de ces principes reste déterminante pour une lutte efficace contre la pauvreté et, de ce fait, le succès de l'aide budgétaire.



Celui qui travaille dur tous les jours n'a aucune compréhension pour la grande corruption.

* 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.