



In an attempt to reduce wasteful government spending, Sikika launched a campaign with a coalition of Tanzanian civil society organizations to monitor “unnecessary expenditures” used for slush funds in ministry budgets.

L'étude de cas suivante illustre le degré de transparence des outils budgétaires utilisés pour contester l'abus effréné des allocations discrétionnaires effectuées par les autorités gouvernementales. Ce document est un résumé d'une étude approfondie préparée par Peter Bofin dans le cadre du Programme d'apprentissage de la Partnership Initiative (Initiative de partenariat – IP) de l'International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international – IBP). Le Programme d'apprentissage de l'Initiative de partenariat vise à évaluer et à documenter l'impact de la participation de la société civile dans les budgets publics.

Télécharger une version PDF de l'étude de cas complète à l'adresse <http://www.internationalbudget.org>.

## TANZANIE : REMISE EN QUESTION DES NOMBREUX ABUS EN MATIÈRE DE CAISSES NOIRES

En novembre 2008, Le Premier ministre tanzanien, Mizengo Pinda, ordonna aux ministères gouvernementaux de réduire les dépenses relatives aux ateliers, aux allocations, aux séminaires et aux véhicules de luxe. Cette directive signifiait bien plus qu'un effort systématique de régulation des dépenses, elle abordait le cœur de la politique de favoritisme qui portait atteinte à la fonction publique du pays.

Grâce au pouvoir discrétionnaire concernant ces lignes budgétaires souvent accordé à des bureaucrates intermédiaires qui ont peu de responsabilisation ou de contrôle sur la manière dont les fonds sont dépensés, ces ressources font souvent l'objet d'abus en Tanzanie et représentent un type de « caisse noire » qui est utilisée pour récompenser les fonctionnaires de niveau inférieur pour leur loyauté envers leurs supérieurs, plutôt que pour leur loyauté envers les lois, les politiques ou les réglementations.

Fait important, plus qu'une mesure spontanée prise par le Premier ministre, la directive était une réponse à la pression croissante menée par une organisation de la société civile, Sikika, qui utilise l'analyse et le plaidoyer budgétaires pour influencer les politiques de santé et améliorer les prestations des services de santé.

Les réalisations de Sikika et les échecs de cette campagne représentent de précieux enseignements pour les autres organisations qui souhaitent utiliser des outils d'analyse budgétaire pour répondre aux problèmes endémiques ou ancrés liés aux dépenses publiques.

## L'ENJEU : LA QUESTION DE LA TRANSPARENCE EN TANZANIE

L'Indice sur le budget ouvert est une évaluation indépendante et comparative de la transparence, de la participation et de la responsabilisation budgétaires du gouvernement dans de nombreux pays du monde. En 2008, lorsque Sikika lança sa campagne, la Tanzanie affichait un score d'à peine 35 sur un score total de 100, plaçant le pays en 52ème position sur les 85 pays évalués.

Ce score reflète un processus budgétaire fermé, peu susceptible de produire de bons choix budgétaires et politiques, et illustre également l'affectation des allocations pouvant être décrites comme étant inutiles ou superflues. Sur les huit documents budgétaires clés qui doivent être rendus publics dans chaque pays – tels que la proposition de budget de l'exécutif, un « budget des citoyens » convivial et un rapport d'audit – seuls quatre de ces documents étaient disponibles en Tanzanie en 2008.

Ce contexte opaque a encouragé de multiples formes de malversation et de détournement de fonds publics, en particulier l'abus des fonds accordés sur une base discrétionnaire, tels que les indemnités journalières et les indemnités de déplacement destinées à la conduite de formations et d'ateliers, et les budgets des ministères consacrés à l'achat de véhicules et de carburants. Quelle est l'ampleur du problème ? Cela est difficile à dire, mais les preuves suggèrent que les abus sont monnaie courante.

Le rapport annuel du contrôleur et de l'auditeur général de Tanzanie pointe régulièrement sur une série de chiffres

budgétaires discutables, y compris des dépenses sans factures ou sans justificatifs, des salaires non réclamés et d'autres paiements douteux. Les montants concernés pour le ministère de la Santé et de la Protection sociale, ministère le plus préoccupant pour Sikika, ont récemment atteint 5,9 millions de dollars pour un seul exercice financier.

Des données empiriques provenant d'un autre ministère du gouvernement indiquent comment les indemnités de déplacement ont été versées à des centaines de membres du personnel en fin d'année pour rembourser des voyages qui n'avaient jamais été effectués. Étant donné que les indemnités totales versées aux fonctionnaires tanzaniens s'élevaient à près de 165 millions de dollars au cours de l'exercice fiscal 2010-2011 (environ 16,2 pour cent des salaires), il est facile d'imaginer l'ampleur potentielle du problème.

Ce problème est relativement important en Tanzanie parce que les abus sont flagrants. La répartition des avantages fictifs ou inutiles en faveur des employés du gouvernement fait partie d'un système de favoritisme qui compromet et corrompt tous les niveaux du gouvernement.

Alors que Sikika entendait lutter contre cette pratique, l'organisation ne visait pas uniquement à contrôler les dépenses extravagantes du gouvernement, mais à contester un système qui privait les citoyens du contrôle des ressources publiques..

## LA CAMPAGNE

Le Health Equity Group est une coalition composée de quatre organisations de la société civile (OSC), y compris Sikika, dont la mission est de se pencher sur les questions relatives à la santé maternelle et infantile. En 2006, la coalition commença à publier une analyse annuelle du budget du secteur de la santé. Rédigée principalement par Sikika, l'analyse est présentée chaque année lors de la revue annuelle du secteur de la santé – un exercice qui réunit le gouvernement, les donateurs et les OSC.

L'analyse budgétaire du secteur de la santé réalisée par Sikika eut un impact inattendu dans sa troisième année. Sur les 15 questions présentées, les recommandations visant à réduire les dépenses en matière de formation, de véhicules et de séminaires ont attiré l'attention du Premier ministre.

Le mois suivant, le Premier ministre annonça des coupes sur les dépenses relatives aux ateliers et aux séminaires au sein du gouvernement - et pas seulement dans le secteur de la santé. À l'avenir, déclara-t-il, ces activités devront obtenir l'approbation de ses services. Cette mesure fut suivie un mois plus tard de l'annonce de nouvelles réductions des dépenses consacrées à l'achat de véhicules neufs, en particulier les voitures de luxe.

L'année suivante, le ministère des Finances appliqua les nouvelles lignes directrices budgétaires qui visaient à réduire les dépenses sur les véhicules, les séminaires, les primes pour l'emploi, les frais de déplacement et les frais d'accueil du gouvernement – les domaines précis que Sikika avait mis en évidence.

Sikika était décidé à surveiller l'engagement du Premier ministre, même si cette tâche s'est avérée difficile compte tenu du manque d'informations publiques sur le budget. En l'absence d'une revue budgétaire de milieu d'année, voire de rapport de fin d'année, Sikika publia son premier rapport de suivi en examinant les dépenses prévues dans le budget 2009 pour ces lignes budgétaires.

Sikika élaborait un cadre de suivi des « dépenses inutiles » qui recensait les chiffres de six catégories de dépenses qui sont couramment utilisées dans tous les ministères et départements :

1. Formation (aux niveaux national et international)
2. Indemnités (discrétionnaires, non discrétionnaires et en nature)
3. Déplacements (nationaux et étrangers)
4. Carburant, huile et lubrifiants
5. Achat de véhicules neufs
6. Frais d'accueil

Même si toutes ces dépenses ne sont pas (à strictement parler) inutiles dans ces catégories, Sikika estimait qu'elles fournissaient un indicateur utile pour surveiller les efforts du gouvernement dans la réduction des pratiques de gaspillage et d'abus.

Sikika a analysé les montants budgétés plutôt que les dépenses réelles, ce qui est également problématique étant donné qu'en Tanzanie les plans budgétaires sont rarement mis en œuvre conformément aux prévisions ; les dépenses réelles sont souvent affectées par des retards dans les flux d'aide et des réaffectations budgétaires, et peuvent représenter à hauteur de 12 pour cent du budget global. Cependant, l'absence de chiffres actualisés sur les dépenses réelles ne laissa aucun choix à Sikika à cet égard. En dépit de ces lacunes, le cadre propre à Sikika a rarement été contesté.

L'analyse a révélé que, entre 2008-09 et 2009-10, les dotations globales à ces six catégories de dépenses ont diminué de 22 pour cent. Cette réduction a été maintenue en 2010-11. Pourtant, lorsque les dépenses ont été ventilées, il est clairement apparu que ces réductions concernaient principalement les budgets de formation, tandis que les allocations consacrées aux indemnités, à l'achat de véhicules, aux déplacements internationaux, au carburant et aux lubrifiants étaient supérieures à celles de l'année précédente. La baisse des dotations pour la formation a continué, représentant une baisse cumulée de près de 80 pour cent au cours des deux exercices précédant 2010-2011. Cependant, la tendance à l'augmentation des allocations a continué, avec une hausse cumulée de plus de 57 pour cent au cours des deux années.

En définitive, la directive du Premier ministre Pinda a été prise au sérieux en termes de formation, mais ignorée pour

les autres domaines où les dépenses inutiles et abusives sont généralisées.

Dans un premier temps, Sikika n'a pas publié ses résultats, mais les a utilisés dans une campagne de lobbying menée dans les coulisses. L'organisation présenta son analyse des dépenses publiques au ministère des Finances, ainsi qu'une analyse plus détaillée sur le budget du secteur de la santé au ministère de la Santé et de la Protection sociale. Elle cibra par la suite les membres du parlement, notamment les membres de la Commission des services sociaux et les principaux députés de tous les partis. Ces efforts ont souvent rencontré des réactions enthousiastes en privé, mais n'ont donné lieu à aucune action publique.

Puis, un évènement inattendu poussa Sikika à changer de stratégie. Le député d'un parti d'opposition (et futur candidat à la présidence), Willibrod Slaa, utilisa les données produites par Sikika pour soulever la question des frais d'accueil. Mais sachant que le défi provenait d'un membre important de l'opposition, les efforts de Sikika ont plus tard été décrits comme une simple partie de politique partisane en Tanzanie, et la crédibilité de l'organisation s'en est trouvée momentanément ébranlée.

Sikika reprit tranquillement ses travaux d'analyse budgétaire les années suivantes, puis mit ses résultats à la disposition du public en 2010 en publiant une série de données plus solides, ainsi qu'un court document destiné aux journalistes et aux autres leaders d'opinion, lequel s'intitulait : « Allowances, Seminars, Vehicles, and Travel: A Brief on the Government's Initiative to Refocus Expenditure » (Allocations, séminaires, véhicules et voyages : Note d'orientation sur l'initiative du gouvernement visant à réorienter les dépenses).

Une couverture médiatique s'ensuivit, portant principalement sur la question des allocations. Les deux principaux titres qui découlaient du rapport étaient : « Le gouvernement utilise 176 millions de TZS pour couvrir ses indemnités », et « Le gouvernement se tire une balle dans le pied avec la question des indemnités ».

L'impact de Sikika sur la sensibilisation et le discours auprès du public se poursuit. L'expression « matumizi yasiyo ya lazima » ou « les dépenses inutiles » - qui était le mot d'ordre de Sikika pendant sa campagne de plaidoyer - est devenue le point focal des débats autour des trois budgets adoptés depuis le début de la campagne. Cette expression, brandie par les éditeurs de journaux et répétée par les hôtes d'émissions de télévision et les auditeurs des émissions de radio, est devenue synonyme des frustrations de la population, qui doit se serrer la ceinture pendant que le gouvernement gaspille des ressources rares. De toute évidence, Sikika avait touché un point sensible.

D'autres OSC et des donateurs internationaux ont également cité les preuves recueillies par Sikika au cours de leurs propres campagnes afin d'améliorer la transparence des dépenses publiques et une plus grande équité dans la rémunération des fonctionnaires.

Malheureusement, la pression médiatique soutenue et l'alliance croissante des défenseurs de cette question n'ont

pas entraîné de victoires importantes au cours des deux



## STRATÉGIES POUR CONTESTER LES ABUS RELATIFS AUX CAISSES NOIRES DU GOUVERNEMENT EN TANZANIE

- Élaboration d'un cadre de suivi des « dépenses inutiles » - une expression qui a fait écho dans le débat politique actuel.
- Contrôle de ces types de dépenses dans son analyse du budget annuel, et publication régulière de notes d'information à l'attention des journalistes et des autres groupes de pression.
- Promoting and mobilizing participation in public hearings on the proposed reform.
- Utilisation de l'analyse budgétaire pour œuvrer en coulisse auprès des représentants du gouvernement et des députés et apport d'un soutien technique.

années qui ont suivi la directive du Premier ministre et les mesures prises par le ministère des Finances. Cela montre bien qu'il est nécessaire de mettre en place une stratégie pour identifier et cibler les procédures spécifiques qui doivent changer dans le processus

budgétaire, ainsi que les services et les personnes clés capables de réaliser ces changements.

## LES CHANGEMENTS DUS À LA CAMPAGNE

Les réductions importantes dans les budgets de formation alloués aux ministères et aux départements gouvernementaux semblent attribuables, du moins en partie, aux efforts de Sikika. Pourtant, Sikika n'est qu'un des nombreux acteurs qui cherchent une allocation plus rationnelle des fonds publics en Tanzanie. Les autres acteurs sont les bailleurs de fonds internationaux, les bureaux du Président et du Premier Ministre, et les autres organisations de la société civile. En tant que tel, la contribution précise de Sikika aux progrès récents sur la transparence budgétaire en Tanzanie est difficile à évaluer.

Les bailleurs de fonds en Tanzanie se penchent sur la question des salaires et des allocations depuis au moins 2008, et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) a commandé une étude en 2009 sur l'impact des allocations dans trois pays, dont la Tanzanie. Du côté du gouvernement, un intérêt croissant dans les questions de rémunération des services publics a poussé le président Kikwete à créer en 2006 la Commission

présidentielle sur l'amélioration des rémunérations dans le service public.

En guise de contribution unique, Sikika a sans doute aidé le public à suivre de près cette question grâce à son engagement avec les médias. Sikika a également permis à d'autres à faire des réclamations plus éclairées et fondées sur des preuves. D'autres organisations de la société civile ont utilisé l'analyse réalisée par Sikika dans leurs propres campagnes, notamment le Congrès des syndicats de Tanzanie. Les travaux réalisés par Sikika ont également aidé les parlementaires à analyser les propositions budgétaires et à proposer avec plus de confiance au ministère de la Santé et de la Protection sociale d'effectuer des révisions budgétaires. Contrairement aux bailleurs de fonds internationaux ou aux représentants du gouvernement, Sikika a réussi à mettre la question du gaspillage des dépenses publique davantage au cœur de la réflexion sur la responsabilisation et l'intérêt public et non pas comme un défi technique à relever (bien que la politisation apporte également de nouveaux risques).

On peut affirmer à juste titre que les travaux réalisés par Sikika, même s'ils n'ont pas été menés de façon isolée, ont été déterminants dans le cadre des progrès réalisés en Tanzanie contre le gaspillage des fonds discrétionnaires par le personnel du gouvernement. Les premiers succès de Sikika commencent à dater et de nombreux soutiens se demandent si la campagne ne devrait pas renouveler sa stratégie.



## RÉSULTATS DE LA CAMPAGNE MENÉE POUR RÉDUIRE LES DÉPENSES INUTILES EN TANZANIE

- Le Premier ministre Pinda dénonce les niveaux de dépenses de séminaires et des ateliers, en s'appuyant vraisemblablement sur les chiffres produits par Sikika.
- Le ministère des Finances publie une nouvelle série de lignes directrices budgétaires qui visaient à réduire les dépenses dans les domaines mis en évidence par l'analyse de Sikika
- Les parlementaires ont indiqué que l'analyse réalisée par Sikika les engageait plus efficacement sur les questions budgétaires.
- Le Congrès des syndicats de Tanzanie a fait référence à l'analyse réalisée par Sikika lorsqu'il a exigé un salaire minimum en 2009

## CONCLUSIONS

Sikika est l'une des rares OSC tanzanienne à fournir une analyse budgétaire cohérente, comparable et fiable aux médias et aux décideurs, principalement par le biais de son Analyse annuelle du budget du secteur de la santé. En maintenant l'accent sur les engagements du Premier ministre année après année, Sikika a joué un rôle important pour assurer que ces engagements soient pris au sérieux. En cela, Sikika a joué ses atouts - la capacité à fournir une analyse budgétaire rigoureuse et à intéresser le public. Pourtant, Sikika pourrait reconsidérer sa stratégie de plaidoyer pour assurer un impact continu.

### *L'importance d'aborder les processus budgétaires de manière explicite*

Les dotations annuelles sont le résultat d'un processus continu de préparation, d'allocation, de dépenses et d'examen. Les publications de Sikika relatives aux dépenses inutiles ont été riches en données budgétaires et montrent une profonde connaissance des documents budgétaires. Pourtant, les allocations finales qui sont présentées à l'Assemblée nationale de Tanzanie ne représentent qu'une des étapes de ce processus. L'accent placé par Sikika sur les allocations de haut niveau a attiré l'attention nationale, même si l'organisation est susceptible d'élargir l'influence de sa campagne sur les autres étapes clés du processus budgétaire.

### *L'importance des agents stratégiques du changement*

L'impact de la campagne sur les dépenses inutiles auprès des médias, des députés et des syndicalistes a entraîné de nombreuses actions et une couverture importante. Le renforcement de la compréhension du pouvoir et des incitations tant des individus que des institutions pourrait fortement renforcer la position politique de Sikika et de ses alliances, et permettre d'identifier les adversaires probables. Sikika l'a reconnu dans sa récente campagne visant à établir un Bureau parlementaire du budget et a joué un rôle central dans le processus, en assurant que la proposition émanait d'un groupe multipartite de députés plutôt que de l'opposition, comme cela avait été proposé à l'origine.

### *L'importance des alliances et des autres groupes*

Les alliances avec les acteurs clés ayant accès à l'information et les canaux d'influence pourraient également bénéficier à la campagne de Sikika. Ces réseaux d'influence plus larges pourraient améliorer l'accès de Sikika aux décideurs. Par exemple, les efforts de Sikika ont été renforcés par l'appui de l'initiative du Bureau parlementaire du budget, et son message a été repris par plusieurs autres OSC. Sikika pourrait également s'appuyer sur ses propres réseaux de terrain de manière plus efficace pour motiver un changement dans le système d'allocations et les dépenses connexes.

L'analyse technique de Sikika, son plaidoyer ciblé et son engagement auprès des médias ont placé au premier plan la généralisation des abus de fonds publics en Tanzanie et ont suscité des réactions des plus hauts fonctionnaires. Pourtant, des changements significatifs, en particulier contre

les intérêts bien établis, nécessitent souvent un effort soutenu. Avec ses quelques victoires, la campagne de Sikika marque un début remarquable.

---

#### International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510  
Washington, DC 20002 USA  
Tel: +1 202 408 1080  
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacán,  
C.P. 04100 México, D.F.  
Tel: +5255 5658 3165  
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road  
Woodstock, South Africa  
Tel: +27 021 461 7211  
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis  
Near SVP School,  
off Mira-Bhayender Road,  
Beverly Park, Mira Road (E)  
401107 Mumbai, India  
Tel: +91 22 2811 4868  
+91 96 6507 1392

[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)