



Photo par HakiElimu: [www.hakielimu.org](http://www.hakielimu.org)

## Les études de suivi des dépenses publiques : Les leçons de la Tanzanie

Alors que la réussite de l'application des Etudes de suivi des dépenses publiques (ESDP) en Ouganda a reçu et continue de recevoir une grande attention, on trouve moins de documentation sur les expériences ESDP menées ailleurs. L'expérience tanzanienne montre clairement que les ESPD ne sont pas une panacée car des intérêts particuliers peuvent facilement faire dévier le processus.

Bien que l'anti corruption soit une industrie en pleine croissance depuis une décennie, les cas reconnus de succès sont relativement rares à trouver. L'incidence radicale des Enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) en Ouganda est l'une des réussites les plus souvent évoquées. Il est donc intéressant de noter que, alors qu'il paraît possible de reproduire l'approche et qu'un nombre considérable de tentatives ont été faites afin de reproduire le succès ougandais ailleurs, il n'existe que quelques autres exemples d'ESDP ayant eu une influence appréciable et soutenue. Cette note relate l'accueil défavorable réservé à la dernière ESDP en Tanzanie. Bien que l'ESDP ait révélé et documenté

plusieurs faiblesses systématiques du flux de financement vers les écoles primaires dans le pays, la résistance à la prise de mesures pour contrer ces faiblesses signifie qu'au bout de trois ans, les mêmes problèmes perdurent.

## Que sont les Enquêtes de suivi des dépenses publiques ?

Une Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) suit à la trace le cheminement du flux des fonds publics et des ressources matérielles provenant du niveau gouvernemental au travers de la hiérarchie administrative et jusque vers les prestataires de service qui sont en première ligne. Il s'agit d'améliorer la qualité du service dispensé au niveau local et la question clé à laquelle une ESDP se propose de répondre est la suivante : Les fonds publics et ressources matérielles parviennent-ils là où ils le doivent ? Sinon, l'enquête peut aller plus loin et demander : Pourquoi ces fonds sont-ils détournés ? Ces enquêtes sont mises en œuvre principalement au niveau des secteurs de la santé et de l'éducation. Pour d'autres informations : <http://www.u4.no/themes/pets/main.cfm>

des fonds versés au PDEP et que, ce que l'étude pilote définissait comme une fuite 'minimale', s'avérait être, en fait, une fuite considérable. L'étude pilote ESDP a été distribuée et discutée avec les acteurs clés impliqués dans le financement du PDEP (tant le gouvernement que les partenaires au développement), mais personne n'a remarqué que l'étude de suivi avait omis de comptabiliser la plupart des

### Contexte

Les ESDP sont reconnues comme l'une des rares méthodes pouvant avoir une incidence positive sur la corruption dans le service dispensé dans les pays pauvres dont les systèmes de gouvernance sont faibles. En Ouganda, les fuites dans les dotations par tête dans l'enseignement primaire sont passées d'une moyenne de près de 90% en 1991-95 à moins de 20% en 2001. Ce résultat a été obtenu grâce à l'application régulière de l'ESDP, la publication des transferts financiers au niveau du district, de campagnes de prise de conscience et au renforcement des capacités des parties prenantes locales leur permettant ainsi de suivre les circuits monétaires (Reinikka et Svensson 2006).

La Tanzanie a été l'un des premiers pays à suivre l'exemple de l'Ouganda et à conduire une ESDP en 1999 et en 2001 (PWC 1999 et REPOA/ESRF 2001). Ces deux ESDP n'ont pas pu détecter le montant exact des fuites mais ont suggéré que seule la moitié ou même moins des fonds prévus pour les services de pointe de la santé et de l'éducation ont effectivement atteint le niveau local. Cependant, à l'encontre de l'ESDP ougandais, ils ne faisaient pas partie des plus vastes programmes bénéficiant d'un appui durable, visant à améliorer la transparence et à donner aux comités des utilisateurs le pouvoir de faire valoir leurs droits. Par conséquent, le type de dialogue national que les ESDP ont provoqué en Ouganda, n'a pas eu lieu en Tanzanie (Sundet 2004).

Lorsque le Gouvernement de Tanzanie s'est lancé dans le Projet de Développement de l'Enseignement Primaire (PDEP) en 2002, il s'est inspiré d'un modèle mis au point en Ouganda. Chaque école devait recevoir une dotation annuelle par tête de 10.000 shillings tanzaniens (Tshs) par élève (équivalent à 10 \$EU). Le fait que 100% des fonds étaient supposés être versés aux écoles rend ce système de financement idéal pour utiliser les ESDP afin de suivre les ressources à la trace puis qu'il est possible de calculer les fuites de façon exacte et sans ambiguïté, ce qui a été réalisé avec un effet si réel en Tanzanie.

### Les ESDP de 2004 en Tanzanie

La Banque mondiale, une des principales agences finançant les PDEP, a conduit une ESDP sur le projet en 2003 qui couvrait un nombre limité d'écoles et d'administrations locales et suggéré que les fuites étaient inférieures à 5%. Ce qui signifie que pour chaque 100 Tshs versés par le gouvernement central aux écoles, 95 Tshs, en moyenne, leur parvenaient (Björkmann et Madestam 2003). Il s'est avéré ensuite que cette constatation était erronée car l'enquête n'avait enregistré que les montants versés par le ministère des Finances. Les consultants ne s'étaient pas aperçus (et on ne le leur avait pas dit non plus) que les ministères de l'Éducation et des Affaires locales avaient également contribué dans une proportion importante au financement du PDEP. Ceci signifiait donc que l'enquête n'avait comptabilisé qu'un tiers

fonds qui auraient dû parvenir aux écoles.

Après cette étude pilote apparemment réussie, le gouvernement de Tanzanie a décidé de mener une étude de Suivi national sur le Projet de Développement de l'Enseignement Primaire (PDEP). Une organisation tanzanienne prééminente de recherche, la REPOA, en a été chargée. En mai 2004, la REPOA a présenté sa première version à la Réunion consultative annuelle. Entre autres éléments, les conclusions indiquaient que 40% environ de la dotation par tête n'étaient pas pris en compte. Le ministère des Finances (Mdf) a rapidement réfuté l'affirmation en mettant en doute l'authenticité méthodologique de l'étude de la REPOA. On prétend que cette réfutation ressemblait étrangement à un mémorandum antérieur rédigé par le responsable technique résident de la Banque mondiale chargé de l'éducation à l'époque. Le Mdf a adressé ses objections méthodologiques à la REPOA dont les chercheurs ont traité les questions. Des éclaircissements sur les points méthodologiques étaient inclus dans la dernière mouture de l'ESDP soumis au Mdf en septembre 2004 (REPOA 2004) et démontraient qu'elle avait peu de conséquences sur les conclusions clé. A ce jour (octobre 2007), la REPOA n'a reçu aucune réponse officielle formelle du Mdf en ce qui concerne soit ses réactions à la réfutation soit à la version finale du rapport de l'ESDP. Aucun accusé de réception n'a été reçu pour le projet de ESDP qui n'est pas non plus disponible sur un quelconque site internet (excepté un bref résumé<sup>1</sup> sur le site U4).

D'après ce que sait l'auteur, le seul rapport publié citant l'enquête PDEP est un document de HakiElimu,<sup>2</sup> organisation tanzanienne des droits civiques et à l'éducation qui a publié une compilation des examens critiques officiels gouvernementaux portant exclusivement sur les trois premières années de mise en œuvre du PDEP (HakiElimu 2005). Mises à part les questions essentielles concernant les flux financiers documentés par la ESDP, la 'revue des revues' présentait également des données sur les effectifs, les ressources des écoles, les rapports élèves/maitre, les taux d'occupation des salles de classe et, en outre, une opinion, critique mais équilibrée, du succès relatif du PDEP.

La 'revue des revues' de HakiElimu a été publiée en 2005, année électorale, et a été associée à une série d'annonces largement diffusées et écoutées à la radio et à la télévision qui illustrait les problèmes de corruption et de mauvaise gestion au sein du secteur de l'éducation.

Ces propos ont vivement irrité le Ministre de l'Éducation et le Président de l'époque Benjamin Mkapa, et toute personne du secteur éducatif coopérant avec HakiElimu était frappée d'interdiction au plan national. Ce ne fut que les pressions

publique et éventuellement diplomatique de haut niveau qui ont empêché le gouvernement d'interdire totalement l'organisation.

Dans le temps écoulé depuis la présentation du projet final de l'ESDP au MdF, le gouvernement a périodiquement répété ses objections premières vis-à-vis de l'étude, lors des réunions avec les partenaires du développement. Néanmoins, jamais aucune de ces objections n'a été officiellement adressée à la REPOA ou examinée par un autre acteur. A la suite de la mention de l'Enquête de suivi dans les médias – après une autre présentation par HakiElimu qui évaluait les progrès cinq ans après le PDEP – le ministère de l'Education a publié une annonce couvrant une pleine page dans plusieurs quotidiens en swahili, affirmant que la méthodologie de l'enquête de suivi était viciée et indiquant que les conclusions auxquelles elle parvenait devaient être rejetées.<sup>3</sup>

Des discussions informelles avec les bailleurs de fonds indiquent qu'il est généralement admis que de graves erreurs méthodologiques existaient dans l'étude de suivi du PDEP mais également que l'absence d'une réponse formelle ou de suivi à l'enquête est 'regrettable'. D'après les informations dont disposait l'auteur, ni les bailleurs de fonds ni le gouvernement ne se sont rencontrés pour débattre de l'étude ou des défis techniques qu'elle identifie. En l'absence d'approbation du gouvernement, est-t-il devenu politiquement problématique de traiter cette étude de suivi comme une ressource technique?

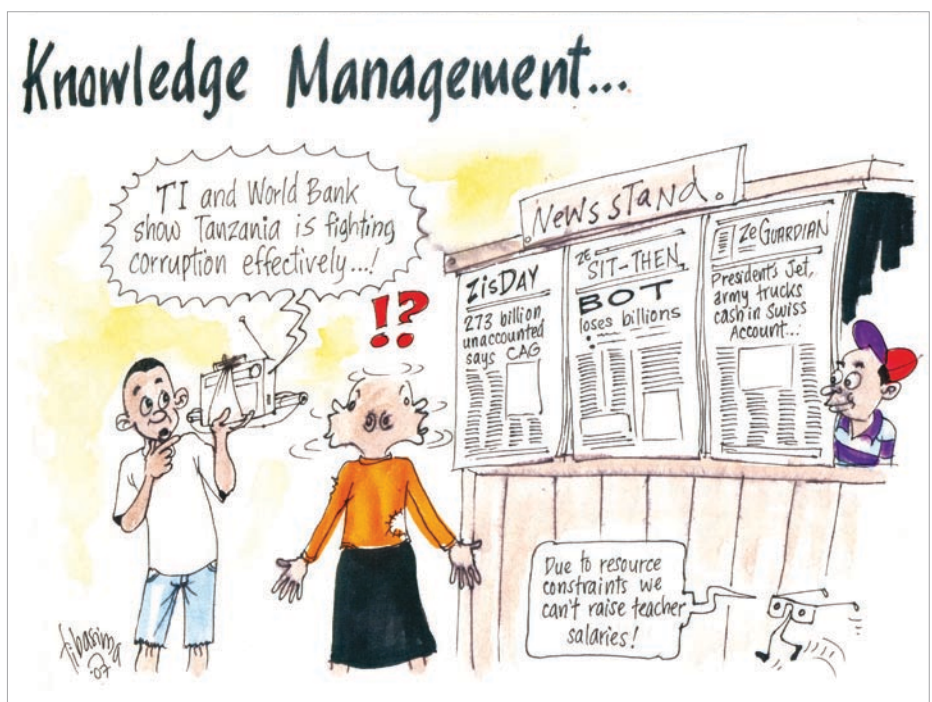
## Conclusions pertinentes de l'ESDP de 2004

L'Enquête de suivi du PDEP reste hautement pertinente et pas uniquement en relation avec une future ESDP.

### Trop complexe pour être transparente

En premier lieu, l'ESDP a révélé que le système de transfert de fonds impliquant trois ministères distincts était inutilement complexe tout comme les mécanismes et canaux de transferts et de présentation de rapports d'ailleurs. Pour 2002 et 2003, on a montré que le ministère des Finances avait transféré 32% des fonds prévus au titre de l'allocation par tête, le ministère de l'Administration locale 29% et celui de l'Education 39% (REPOA 2004). Alors que certains des transferts ont été effectués directement vers les autorités locales, d'autres ont été canalisés via le Contrôleur général aux comptes et/ou les Bureaux régionaux (niveau administratif entre les autorités centrales et locales). Les transferts ont également été dirigés vers les divers comptes des autorités locales. Inutile de dire que ce système extraordinairement complexe de transferts financiers faisait qu'il était bien plus problématique de suivre à la trace le cheminement des fonds et qu'il a été encore plus difficile aux autorités locales de garantir une bonne gestion financière.

La revue externe de 2006 intitulée 'Dépenses publiques et Responsabilisation financière (PEFA, par son acronyme en anglais) en Tanzanie (World Bank 2006) a corroboré les observations de l'enquête du PDEP. La PEFA a noté que la complexité des dispositifs de financement est une



cause significative de l'opacité des finances au niveau de l'administration locale qui contribue, à son tour, à une mauvaise gestion financière. Malheureusement, il n'y a eu que peu de débat et aucune action ultérieure menée à cet égard.

### Manque de prise de conscience au niveau local

Une seconde conclusion de l'Enquête PDEP a révélé que les directeurs d'écoles et les conseils d'établissement étaient peu au courant de ce à quoi ils avaient droit. Lorsque l'on posait la question de savoir quel était le montant des allocations par tête que les écoles devaient recevoir, la réponse était : 3.200Tshs par élève et par an, en moyenne. Le montant auquel elles avaient effectivement droit était en fait de 6.000Tshs (à l'époque les 4.000 autres Tshs de la dotation de 10.000Tshs mentionnée ci-dessus devaient en principe être dépensés par les autorités de l'administration locale pour acheter des livres pour les écoles).

Un enseignement clé tiré du succès de l'application de l'ESDP en Ouganda a été que le fait que les communautés disposaient du pouvoir de réclamer leur dû constituait le moteur principal des améliorations enregistrées et de la diminution considérable des fuites. Le système du PDEP a été modelé sur le système ougandais qui utilisait les dotations par tête pour minimiser les actions effectuées en toute discrétion et optimiser la transparence et la possibilité de faire des prévisions. Il semble cependant que, en Tanzanie, les communautés aient été mal informées de leurs droits, et en outre, de façon fragmentaire ; ainsi, l'information nécessaire au suivi dont disposaient les gens était-elle limitée et non fiable.

La communication avec les gens et les organisations œuvrant dans les écoles indique qu'il y a eu bien peu d'améliorations dans la prise de conscience de leurs droits même si ce problème a fait l'objet d'une étude il y a trois ans.

### Leçons et dernières réflexions

Le PDEP est, sans conteste, la réforme du gouvernement de Tanzanie la plus populaire et la mieux considérée. Avec l'aide d'injections relativement importantes de financement, des salles de classe ont été construites dans chaque village du pays, les frais de scolarité ont été supprimés à l'enseignement primaire et les taux de scolarisation ont fait un bond.

Etant donné le succès reconnu du PDEP, il est doublement regrettable que les problèmes identifiés par l'ESDP n'aient pas été pris en compte. Il n'était pas nécessaire que le gouvernement soit sur la défensive en ce qui concerne les points faibles identifiés par l'Enquête. Il avait déjà enregistré un succès et aurait pu utiliser les conclusions de l'ESDP pour démontrer qu'il s'était engagé à renforcer encore davantage les réformes populaires du secteur de l'enseignement primaire.

Malheureusement, cette occasion n'a pas été saisie. Trois leçons générales au moins peuvent être tirées si l'on compare le cas de l'Ouganda et celui de la Tanzanie :

1. **Afin d'aider à la réussite d'initiatives visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et la responsabilisation, il serait judicieux de prévoir ce que peut être l'éventuelle résistance à la réforme.** La réforme signifie le changement et le changement est fréquemment perçu comme une menace pour ceux qui bénéficient du système existant. Des dispositions plus efficaces en amont sont nécessaires afin de garantir un suivi et un traitement des changements recommandés.
2. **Les bailleurs de fonds doivent examiner leurs propres incitations pour s'engager dans un dialogue ouvert et bien informé sur les points forts et les points faibles des systèmes existants.** Il convient d'accepter que les mécanismes d'appui qui évoquent largement les graves problèmes de politique peuvent mettre en danger la relation avec les partenaires gouvernementaux. Il convient de réfléchir davantage à la façon de créer un espace pour toutes les parties prenantes afin qu'elles s'engagent, sur un pied d'égalité, dans des débats bien informés de politique.
3. **S'il est bon de tirer les enseignements des 'meilleures pratiques', il est également important d'être informé des 'mauvaises' lorsque l'on tire les leçons des expériences passées.** L'ESDP ougandaise a démontré l'incidence potentielle d'une approche très attractive pour améliorer l'efficacité du système dispensé. Pourquoi cependant observe-t-on si peu d'exemples de la réussite de l'application à l'identique des réalisations ougandaises ailleurs ?

### **“Une ESDP ou pas de ESDP”**

Actuellement, dans les discussions portant sur l'ESDP en Tanzanie, il y aurait beaucoup à gagner à faire la lumière sur la question de savoir si l'on doit procéder à des Enquêtes de suivi ou non :

- En premier lieu et par-dessus tout, il convient de reconnaître que les améliorations en matière de gestion financière en Ouganda n'ont pas été dues à l'étude elle-même mais plutôt aux initiatives prises sur le terrain. Ceci a permis aux collectivités locales de prendre conscience de leurs droits et de ce que des mécanismes leur permettant de les faire valoir étaient mis en place pour eux (Reinikka et Svensson 1993).
- En second lieu, la décision de procéder à une nouvelle ESDP peut avoir davantage de poids si l'on prend en compte d'abord les conclusions de l'Enquête de 2004.

- En troisième lieu, les facteurs politiques et institutionnels qui peuvent avoir gêné l'ESDP tanzanienne de 2004 doivent être compris et convenablement pris en compte avant de lancer une nouvelle ESDP.

L'histoire de l'expérience tanzanienne de l'ESDP montre qu'elle ne peut être considérée comme une panacée. Son application n'est susceptible d'aider à mener à bien une réforme réussie que si elle est considérée comme faisant partie d'un effort plus global visant à rationaliser et à simplifier ce qui est actuellement un système de gestion financière opaque et complexe. Il convient surtout de déployer des efforts bien plus concertés pour garantir que les collectivités locales soient conscientes de leurs droits mais sachent comment les faire valoir. Le climat a-t-il peut-être évolué en Tanzanie de manière à permettre, maintenant, un débat plus ouvert sur ces questions. ■

### **Références en anglais**

- Björkmann, Martina and Andreas Madestam (2003), “Public Expenditure Tracking Survey (PETS): Primary School Pilot,” report to the World Bank, Stockholm.
- HakiElimu (2005), *Three Years of PEDP Implementation: Key Findings from Government Reviews*, HakiElimu, Dar es Salaam, July 2005: <http://www.HakiElimu.org/ThreeYearsofPEDPImplementation2005.pdf>
- Price Waterhouse Coopers (PWC) (1999), “Tanzania Public Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study,” Two Volumes, commissioned by the Government of Tanzania and DFID, Contract Reference TAN106/4, March 1999, Dar es Salaam.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2003), “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture,” *Policy Research Working Paper* no. WPS 3239, World Bank, Washington, D.C. (published in *Journal of the European Economic Association* April–May 2005 3(2–3):1–9): [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/03/26/000012009\\_20040326142036/Rendered/PDF/WPS3239.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/03/26/000012009_20040326142036/Rendered/PDF/WPS3239.pdf)
- Reinikka, R and Svensson J (2006) “Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption” *World Development* 34(2) 359-370
- Research on Poverty Alleviation (REPOA) and Economic and Social Research Foundation (ESRF) (2001) “Pro Poor Expenditure Tracking,” draft report submitted to the PER Working Group, March 2001, Dar es Salaam
- REPOA (2004), “Tanzania Public Expenditure Tracking Study. Study of Financial and non-Financial PEDP flows from Central government to schools in 2002 and 2003.” REPOA and the Ministry of Finance, Government of Tanzania, Dar es Salaam (unpublished)
- Sundet, G (2004) *Public Expenditure and Service Delivery Monitoring in Tanzania*, Working Paper 04.7 Dar es Salaam: [http://www.HakiElimu.org/WP/WPSeries7\\_2004.pdf](http://www.HakiElimu.org/WP/WPSeries7_2004.pdf)
- World Bank (2006) *Public Expenditure and Financial Accountability Review 2006*, annual external review by Development Partner Group, the findings were presented at the Public Expenditure Review Annual Meeting, Dar es Salaam, May 2006

### **Notes**

<sup>1</sup> [www.u4.no/themes/pets/petseducationsector.cfm#4](http://www.u4.no/themes/pets/petseducationsector.cfm#4)

<sup>2</sup> [www.hakielimu.org](http://www.hakielimu.org)

<sup>3</sup> Voir, par exemple, Uhuru, 4 mai 2007.