

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**

---

**REPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE**

**PROFIL DE GOUVERNANCE PAYS**

**DEPARTEMENT DES OPERATIONS PAYS, ONCF  
NORD, EST ET SUD**

**MAI 2005**

## Table des matières

<b>RESUME ANALYTIQUE</b>	i-iv
<b>1. INTRODUCTION</b>	1
<b>1.1 Préambule</b>	1
<b>1.2 Historique</b>	1
<b>1.3 Vue d'ensemble</b>	2
<b>2. EVALUATION DES PRINCIPALES QUESTIONS DE GOUVERNANCE EN TANZANIE CONTINENTALE</b>	3
<b>2.1 Obligation de rendre compte</b>	3
Gestion du secteur public	3
Gestion du budget	4
Gestion des finances publiques	7
Suivi des dépenses publiques et prestation de services	8
Marchés publics	10
Comptabilité du secteur public	10
Gestion des entreprises publiques	12
Gouvernance au sein des entreprises	13
Contrôle parlementaire	14
<b>2.2 Transparence</b>	15
Accès à l'information	15
Transparence budgétaire	16
<b>2.3 Implication des parties prenantes</b>	16
Processus électoral	16
Organisations de la Société civile et organisations non gouvernementales	16
Décentralisation	18
Questions de genre	19
<b>2.4 Cadre juridique et judiciaire</b>	21
Organisation du pouvoir judiciaire	21
Indépendance de la justice	21
Réformes du secteur judiciaire	22
<b>2.5 Lutte contre la corruption</b>	23
<b>3. EVALUATION DES PRINCIPALES QUESTIONS DE GOUVERNANCE A ZANZIBAR</b>	25
<b>3.1 Obligation de rendre compte</b>	25
Gestion du secteur public	25
Gestion des finances publiques	25

Marchés publics	25
Comptabilité du secteur public	26
Gestion des entreprises publiques	26
Gouvernance au sein des entreprises	27
<b>3.2 Transparence</b>	<b>27</b>
Accès à l'information	27
Transparence budgétaire	27
<b>3.3 Implication des parties prenantes</b>	<b>28</b>
Processus électoral	28
Organisations de la Société civile et organisations non gouvernementales	28
Décentralisation	29
Questions de genre	30
<b>3.4 Cadre juridique et judiciaire</b>	<b>30</b>
Organisation judiciaire	30
Réformes du système judiciaire	30
<b>3.5 Lutte contre la corruption</b>	<b>31</b>
<b>4. PROGRAMME DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE GOUVERNANCE</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Programme du Gouvernement en matière de gouvernance en Tanzanie Continentale</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Programme du Gouvernement en matière de gouvernance à Zanzibar</b>	<b>34</b>
<b>5. COORDINATION DES DONATEURS DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE ET PORTEE DE L'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE</b>	<b>34</b>
<b>5.1 Coordination des donateurs dans le cadre de la gouvernance</b>	<b>34</b>
<b>5.2 Quelques interventions concrètes des donateurs</b>	<b>35</b>
<b>5.3 Précédentes interventions du Groupe de la Banque dans le cadre de la Gouvernance</b>	<b>36</b>
<b>5.4 Nouvelles perspectives d'intervention du Groupe de la Banque dans le cadre de la Gouvernance</b>	<b>36</b>
<b>6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>37</b>
<b>6.1 Conclusion</b>	<b>37</b>
<b>6.2 Recommandations</b>	<b>38</b>

## **TABLEAU 1 : Quelques interventions concrètes des donateurs en matière de Gouvernance**

### **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe I** : Evaluation des dépenses de fonctionnement et contrôle de la prestation de services par les OSC

**Annexe II** : Indice de perception de la corruption dans quelques pays africains

**Annexe III** : Présentation détaillée des interventions concrètes des donateurs dans le cadre de la gouvernance

**Annexe IV** : Indicateurs de gouvernance de certains pays africains

### **REFERENCES**

Le présent rapport a été élaboré à la suite de la mission de préparation du Profil de gouvernance, effectuée en Tanzanie du 12 au 23 juillet 2004 par Mme P. Kaimki (Economiste supérieur, ONCF) et un Consultant, Docteur Ebenezer Nyakotey.

## ABREVIATIONS

BNA	:	Bureau national d'audit
BPC	:	Bureau de prévention de la corruption
CCC	:	Chama Cha Mapinduzi
CDHBG	:	Commission des droits de l'homme et de la bonne gouvernance
CDMT	:	Cadre de dépenses à moyen terme
CEA	:	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CRSPP	:	Commission de réforme du secteur para-public
CUF	:	Civic United Front (Parti politique d'opposition)
DfID	:	Département pour le développement international
EDP	:	Evaluation des dépenses publiques
ERAL	:	Equipe de réforme des administrations locales
ETGF	:	Evaluation de la transparence de la gestion financière
GRZ	:	Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar
LAP	:	Loi sur les achats publics
LPC	:	Loi sur la prévention de la corruption
MDA	:	Ministères-Départements-Organismes
MJAC	:	Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles
ONG	:	Organisation non gouvernementale
OSC	:	Organisation de la Société civile
PAAL	:	Programme d'appui aux administrations locales
PDEP	:	Programme de développement de l'enseignement public
PGP	:	Profil de gouvernance pays
PME	:	Petites et Moyennes Entreprises
PMR	:	Pays membres régionaux
PNB	:	Produit national brut
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRAL	:	Programme de réforme des administrations locales
PR-ARAL	:	Présidence de la République Administration régionale et administration locale

PRFP	:	Programme de réforme de la Fonction publique
PRGFP	:	Programme de réforme de la gestion des finances publiques
PR-GFP	:	Présidence de la République-Gestion de la Fonction publique
PRJ	:	Programme de réforme judiciaire
PRPZ	:	Plan de réduction de la pauvreté à Zanzibar
PRSC	:	Programme de réforme du service civil
PRSJ	:	Programme de réforme du secteur juridique
PSBG	:	Plan stratégique de bonne gouvernance
REAP	:	Rapport d'évaluation des achats publics
RUT	:	République Unie de Tanzanie
SADC	:	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAT	:	Stratégie d'aide à la Tanzanie
SGFI	:	Système de gestion financière intégrée
SNCRP	:	Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté
TI	:	Transparency International
TRA	:	Administration fiscale tanzanienne

## RESUME ANALYTIQUE

1. **Introduction** : Dans le cadre de sa mission de lutte contre la pauvreté, le Groupe de la Banque s'est impliqué davantage dans la promotion de la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux (PMR). Le Groupe de la Banque a adopté une politique de gouvernance en 1999 afin de donner une orientation à ses interventions dans le domaine de la gouvernance. Tant la déclaration de la Vision du Groupe de la Banque que le Plan stratégique pour la période 2003-2007 soulignent que la bonne gouvernance revêt une importance capitale en matière de lutte contre la pauvreté dans les PMR. Afin de mettre effectivement en œuvre la politique du Groupe de la Banque en matière de gouvernance, cette institution a institué l'élaboration des Profils de Gouvernance Pays (PGP) dans les PMR. Les PGP constituent un outil destiné à évaluer la situation de la gouvernance dans les PMR afin que l'assistance du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance soit mieux ciblée et plus efficace. Les PGP visent également à enrichir le dialogue avec les PMR sur les principales questions de gouvernance et à contribuer très positivement à l'élaboration des Documents de Stratégies Pays.

2. **Historique** : La République Unie de Tanzanie a été formée en 1964 à la suite de l'union de deux États souverains, à savoir le Tanganyika et Zanzibar. L'Acte d'Union définit les fonctions qui sont considérées comme des questions d'union relevant de la responsabilité de chaque membre. Le présent Profil reconnaît que la plupart des questions de gouvernance ne relèvent pas de l'Union ; et dans la mesure du possible, il essaie de susciter un débat sur les questions se rapportant aussi bien à la Tanzanie continentale qu'à l'île de Zanzibar.

3. **But du Profil** : Dans l'ensemble, le Profil a pour objectif de présenter une analyse globale des principaux problèmes de gouvernance auxquels la Tanzanie est confrontée, et d'identifier les domaines les plus indiqués pour une intervention du Groupe de la Banque. Le Profil a été élaboré à l'issue de vastes consultations engagées avec les parties prenantes, notamment les responsables gouvernementaux, les partenaires du développement, la société civile et le secteur privé. Il s'inspire également des activités entreprises en matière de gouvernance par les pouvoirs publics et d'autres organisations.

4. **Situation des principales questions de gouvernance**: L'évaluation de la situation de la gouvernance en Tanzanie s'effectue sur la base des cinq critères de bonne gouvernance mis en relief dans la politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance, à savoir : l'obligation de rendre compte, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes, et le cadre juridique et judiciaire.

5. En ce qui concerne **l'obligation de rendre compte**, diverses questions sont examinées, notamment la gestion du secteur public, la gestion du budget, la gestion des finances publiques, les marchés publics, la comptabilité du secteur public, la gestion du secteur public et le gouvernement d'entreprise. Le rapport met en évidence les efforts déployés par les pouvoirs publics dans tous ces domaines en vue de faire évoluer la situation, essentiellement à travers le lancement de divers programmes et initiatives. Il s'agit notamment du Programme de réforme du secteur public, de l'examen des dépenses publiques, de l'adoption du cadre des dépenses à moyen terme, du programme de réforme de la gestion des dépenses publiques, de la stratégie de développement du secteur privé, de la consolidation de l'environnement économique en Tanzanie. Dans l'ensemble, ces initiatives se sont avérées fructueuses en ce qui concerne la consolidation de l'obligation de rendre compte dans le secteur

public en Tanzanie continentale. En revanche, Zanzibar a pris du retard et enregistré des avancées négligeables en la matière.

6. En matière de transparence, le profil examine la diffusion des informations et la transparence fiscale. En ce qui concerne la diffusion des informations, l'on note que l'accès à l'information ainsi que la liberté et l'indépendance des médias font certes partie des droits fondamentaux de l'homme conformément à la Constitution de la République unie de Tanzanie, mais leur applicabilité prête à caution. Toutefois, les faibles capacités des médias constituent le principal problème. En effet, les journalistes n'ont pas une formation adéquate et ils sont mal rémunérés; de plus, il y a une forte pénurie de journalistes bien formés et professionnels. La concentration excessive des médias à Dar ès Salam est également à déplorer. Quant à la transparence fiscale, les observateurs pensent dans l'ensemble que la situation s'améliore d'une manière générale. Cela résulte essentiellement des principales réformes entreprises dans le cadre de la modernisation du processus budgétaire, impliquant l'établissement, l'exécution et le contrôle du budget, la consolidation du cadre juridique en vue d'assurer la gestion financière et le renforcement institutionnel dans le processus budgétaire, dans le cadre général des réformes économiques entreprises dans le pays. Cependant, à Zanzibar, quelques barrières juridiques rendent difficile voire impossible, l'accès à l'information sur la gestion financière du secteur public.

7. L'évaluation relative au niveau de participation des parties prenantes prend en compte diverses questions telles que le processus électoral, l'implication des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales, la décentralisation et les questions de genre. Il semble que lorsqu'il s'agit des élections, les Tanzaniens exercent leurs droits politiques garantis par la Constitution et la loi, et qu'ils participent très activement dans des activités mobilisatrices, particulier en matière d'adhésion dans les partis politiques. Les organisations de la société civile (OSC) et les organisations non gouvernementales (ONG), quant à elles, semblent être plutôt faibles du fait de leur relatif manque d'autonomie et de leur présence limitée, le cas échéant, hors de Dar ès Salam. Certes, La promulgation par le Gouvernement en 2002 de la loi définissant le cadre juridique de création et d'enregistrement des ONG et des organisations communautaires mérite d'être saluée ; mais la plupart des analystes politiques pensent que cette loi est resté bien en deçà des normes internationales de garantie des libertés d'association et d'expression et qu'elle offre la possibilité aux pouvoirs publics d'exercer une forte emprise sur les activités des ONG. En ce qui concerne la décentralisation, le Gouvernement a lancé des réformes à travers le Programme de réformes des administrations locales (PRAL). D'une façon générale, le PRAL semble être sur la bonne voie et des réformes sont opérées qui visent à décentraliser les pouvoirs et à les transférer aux citoyens. Toutefois, ce processus n'a pas encore commencé à Zanzibar et il s'avère nécessaire que le Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar (GRZ) entreprenne le nécessaire travail d'analyse et élabore un programme de réformes en phase avec celui qui est exécuté en Tanzanie continentale. En ce qui concerne les questions de genre, bien que les autorités de la Tanzanie continentale et de Zanzibar aient signé diverses conventions reconnaissant la nécessité de promouvoir la responsabilisation des femmes, les inégalités entre les sexes sont encore manifestes, et il en résulte que les femmes accusent encore un énorme retard par rapport aux hommes dans plusieurs secteurs de la société.

8. Il ressort de l'analyse du cadre juridique et judiciaire que le système judiciaire est relativement indépendant. Cela est garanti par la Constitution, la procédure des nominations et l'inamovibilité. Cependant, l'efficacité du système judiciaire est compromise par le faible niveau des rémunérations, les mauvaises conditions de travail et l'insuffisance des infrastructures. Ces problèmes ont tendance à compromettre l'intégrité du système judiciaire et juridique dans l'ensemble, et cela a pour conséquence directe l'existence de la corruption dans l'ensemble du système judiciaire. Toutefois, le Profil relève que

le Gouvernement a lancé le Programme de réforme du secteur juridique (PRSJ) afin de régler des problèmes tels que la piètre qualité des services juridiques mis à la disposition de la population, l'existence d'un cadre juridique et réglementaire fragmenté, excessivement bureaucratique et désuet, ainsi qu'un personnel judiciaire peu scrupuleux. Cependant, la mise en œuvre du PRSJ a connu une évolution lente, et le Gouvernement coopère avec certains partenaires du développement en vue de relancer ce programme. En ce qui concerne Zanzibar, qui dispose d'un système juridique particulier et distinct, le système judiciaire est confronté à de nombreux problèmes tels que la vétusté des palais de justice, une grave pénurie de main d'œuvre qualifiée au niveau des cadres et du personnel d'appui ; une insuffisance très préoccupante d'équipements de base, de services de transports et de bibliothèques. Certes, les pouvoirs publics envisagent d'entreprendre des réformes dans le secteur juridique dans le cadre du Programme de réforme de bonne gouvernance, malheureusement, très peu d'actions ont été entreprises en vue résoudre ces problèmes.

9. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, le Profil relève qu'au cours des récentes années, le Gouvernement a pris plusieurs initiatives destinées à réduire ce fléau, notamment le lancement à l'échelle nationale d'une stratégie et d'un plan d'action de lutte contre la corruption, la mise en place d'un Secrétariat d'éthique, et le renforcement du Bureau de prévention de la corruption. Cependant, en dépit de ces initiatives, la corruption persiste en Tanzanie. Selon Transparency International (TI), ce pays est encore mal classé en matière de corruption. En 2002, son indice de perception de la corruption était de 2,7; il est tombé à 2,5 en 2003 pour remonter à 2,8 en 2004. Ce mauvais classement sous-entend qu'en dépit de la mise en place d'organes de surveillance et d'un cadre de lutte contre la corruption, des insuffisances existent encore qu'il convient de résoudre. Transparency International ne publie pas de rapports propres à l'île de Zanzibar; toutefois, on peut raisonnablement supposer que le fléau y est aussi grave qu'en Tanzanie continentale. En effet, plusieurs facteurs propices au développement de la corruption existent à Zanzibar. Il s'agit notamment de la pauvreté, des faibles capacités institutionnelles d'exécution, de l'impuissance des organes de réglementation, des ingérences politiques, la faible sensibilisation du public, l'avidité et l'abus du pouvoir, l'incompétence, l'indiscipline, des dispositions législatives contradictoires, dépassées ou incomplètes et l'absence de systèmes, de procédures ou d'orientations appropriés.

10. **Le programme de gouvernance du Gouvernement:** La Vision du Développement 2025, lancée en 1999 en vue d'orienter les initiatives de développement économique et social jusqu'en l'an 2025, offre un cadre de référence en vue de la mise en œuvre du programme de gouvernance du Gouvernement en Tanzanie continentale. Dans le cadre de cette Vision, le Gouvernement vise quatre principaux objectifs : (1) la paix, la stabilité politique, l'unité nationale et la cohésion sociale; (2) la démocratie, la tolérance politique et sociale; (3) la bonne gouvernance et la primauté du droit; et (4) l'obligation pour les dirigeants et les fonctionnaires de rendre compte de leurs actions. Par conséquent, le programme de gouvernance du Gouvernement est multiforme et bien ciblé dans l'ensemble. Il convient de saluer le fait que le Gouvernement ait reconnu la nécessité de mettre en œuvre la bonne gouvernance pour enregistrer une croissance multisectorielle et améliorer la qualité de la vie. En effet, le programme examine toutes les questions pertinentes, notamment les structures et procédures économiques, les systèmes de gestion, la sécurité des personnes, la tolérance et l'intégration, ainsi que la participation à la prise de décisions.

11. Pour ce qui est de Zanzibar, le programme de gouvernance du Gouvernement est présenté dans la Vision 2020 de Zanzibar et dans le Plan de réduction de la pauvreté de cette île; de plus, le Gouvernement a élaboré un Programme de réformes de bonne gouvernance destiné à établir et à promouvoir de façon durable une culture de gouvernance dans l'île. Les principaux objectifs de ce

programme sont les suivants: (1) améliorer le système juridique et l'accès à la justice; (2) promouvoir l'intégrité, la transparence et la responsabilité du Gouvernement; (3) encourager la démocratie participative; et (4) consolider la stabilité et la tolérance politiques. Le programme de gouvernance du Gouvernement est clair et très cohérent. Il identifie les principales questions de gouvernance qu'il convient de régler en vue de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie des populations. Certes, il s'agit de questions difficiles à gérer, mais le Gouvernement a eu le mérite de franchir la première étape dans la recherche de leur solution en les inscrivant dans son programme de gouvernance.

**12. Les perspectives d'appui du Groupe de la Banque au programme de gouvernance:** Il est évident que la Tanzanie se heurte à quelques difficultés pour améliorer le cadre de gouvernance en ce qui concerne l'obligation de rendre compte, la transparence, la participation des parties prenantes, la lutte contre la corruption, ainsi que le système juridique et judiciaire. En outre, il convient de noter que le Gouvernement a démontré sa détermination à régler ces questions afin d'atteindre rapidement son objectif, à savoir, la réduction de la pauvreté, tel qu'il ressort de son vaste programme de gouvernance. Bien que le Groupe de la Banque ait approuvé récemment un projet d'appui institutionnel visant à promouvoir la bonne gouvernance, des perspectives de nouvelles interventions existent. En effet, l'actuel programme de gouvernance crée des conditions propices qui permettent au Groupe de la Banque d'octroyer de nouveaux appuis. Cependant, il convient de différencier les rôles que le Groupe de la Banque peut jouer en Tanzanie continentale et à Zanzibar respectivement. En effet, sur le continent, on peut préconiser que la Banque joue un rôle plus actif dans le processus de dialogue concernant les questions de gouvernance, notamment à travers le Bureau Pays ouvert récemment. A Zanzibar, la Banque pourrait jouer un rôle prépondérant et apporter son appui en matière de réformes dans la Fonction publique et les administrations locales, de privatisation et de gestion du secteur public, et d'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption.

**13. Conclusion et recommandations :** Compte tenu du système global de gouvernance en vigueur en Tanzanie continentale et à Zanzibar, le Groupe de la Banque devrait apporter un appui au Gouvernement qui s'emploie à mettre en œuvre son programme de bonne gouvernance. Certes, les besoins existent dans les deux territoires, mais la situation semble plus critique à Zanzibar, étant donné que la plupart des donateurs sont déjà impliqués dans les programmes de réformes en cours en Tanzanie continentale. Le Groupe de la Banque pourrait s'impliquer plus activement dans le processus de dialogue en Tanzanie continentale, en devenant membre du Groupe de travail de gouvernance. A Zanzibar, le Groupe pourrait intervenir plus particulièrement dans les domaines suivants: (1) le financement d'une étude sur la réforme de la Fonction publique; (2) le financement d'une étude sur la privatisation et la restructuration des entreprises publiques existantes; (3) l'élaboration d'une politique en matière d'ONG qui, en fin de compte, aboutira à la promulgation d'une loi régissant les ONG; et (4) l'élaboration d'une politique de réforme des administrations locales et plus tard, la mise au point d'un programme de réformes des administrations locales en phase avec le modèle en vigueur en Tanzanie continentale.

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1 Préambule**

1.1.1 Le Groupe de la Banque s'emploie de plus en plus à promouvoir la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux (PMR), dans le cadre de sa mission de réduction de la pauvreté. Le Groupe de la Banque a adopté une politique de gouvernance en 1999 en vue de donner une orientation à ses opérations en matière de gouvernance. Aussi bien la Déclaration de la Vision du Groupe de la Banque que le Plan stratégique de cette institution pour la période 2003-2007 soulignent le fait que la bonne gouvernance joue un rôle prépondérant dans la lutte contre la pauvreté. Afin de mettre effectivement en œuvre sa politique de bonne gouvernance, le Groupe de la Banque a institué l'élaboration des Profils de gouvernance pays (PGP) dans les PMR. Les PGP ont pour objet d'évaluer la situation de la gouvernance dans les PMR afin que l'assistance du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance soit mieux ciblée et plus efficace. Les PGP visent également à enrichir le dialogue avec les PMR sur les principales questions de gouvernance, et à apporter une précieuse contribution à l'élaboration des documents de stratégie pays.

1.1.2 En conformité avec les grandes lignes sus évoquées, l'objectif global du présent Profil de gouvernance pays pour la Tanzanie consiste à définir les principales questions de gouvernance et les défis majeurs auxquels le pays est confronté. A cet effet, le PGP cherche à évaluer la situation actuelle de la gouvernance en Tanzanie ainsi que le cadre stratégique institutionnel et juridique destiné à la promotion de la bonne gouvernance; et à proposer les domaines d'intervention appropriés du Groupe de la Banque dans le cadre de l'appui aux initiatives de bonne gouvernance. Le Profil a été élaboré à la suite d'une mission préparatoire en Tanzanie du 12 au 23 juillet 2004 au cours de laquelle des échanges de vues ont eu lieu avec le Gouvernement et d'autres principales parties prenantes, notamment le secteur privé, la société civile et les partenaires du développement. L'analyse s'inspire également des travaux entrepris en matière de gouvernance par le Gouvernement et d'autres organisations. Il s'agit notamment du rapport du FMI sur le respect des normes et des codes; de l'évaluation par la Banque mondiale de la responsabilité financière par pays ainsi que du rapport d'évaluation des acquisitions par pays; de l'enquête menée sur la gouvernance par la Commission des Nations Unies pour l'Afrique (CEA); et de l'évaluation de la démocratie et de la gouvernance effectuée par l'Agence des États-Unis pour le développement international.

### **1.2 Historique**

1.2.1 La République Unie de Tanzanie est née de l'union de deux États souverains, à savoir le Tanganyika et Zanzibar. Le Tanganyika est devenu un État souverain le 9 décembre 1961, et une république l'année suivante. Quant à Zanzibar, il a accédé à l'indépendance le 10 décembre 1963 et la République populaire de Zanzibar a été instaurée à la suite de la révolution du 12 janvier 1964. Les deux républiques souveraines ont formé la République Unie de Tanzanie le 26 avril 1964. Cependant, le Gouvernement de la République Unie de Tanzanie est une entité unitaire composée du Gouvernement de l'Union et du Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar.

1.2.2 L'Acte d'Union définit les fonctions qui sont considérées comme des questions d'union et celles qui relèvent de la responsabilité de chaque membre. Cette distinction est développée davantage dans la Constitution de la République Unie de Tanzanie qui a vu le jour en 1977. Aux termes de cette constitution, les questions d'union englobent: (1) les Affaires étrangères; (2) la Défense et la Sécurité; (3) la Police; (4) les Pouvoirs d'urgence; (5) la citoyenneté; (6) l'immigration; (7) la dette extérieure; (8) toutes les questions inhérentes au système de monnayage, à la monnaie de cours légal (y compris les billets), les banques ( dont les caisses d'épargne) et toutes les activités bancaires; le marché des changes; et (9) l'enseignement supérieur. Cela signifie qu'en dépit du fait que toute la législation de la Tanzanie continentale porte la marque de la République unie de Tanzanie, elle ne s'applique à Zanzibar que si elle porte sur des questions d'union; et dans les faits, Zanzibar n'applique pas systématiquement la législation de l'Union ou de la Tanzanie continentale aux questions qui ne relèvent pas de l'Union.

1.2.3 Le Chef de l'État est un Président élu au suffrage universel direct par la population adulte. Mwalimu Julius Nyerere a été le tout premier président de ce pays, de l'indépendance à 1985 lorsqu'il a démissionné tout en maintenant la présidence du parti au pouvoir, *Chama Cha Mapinduzi* (CCM). Il a été remplacé par Hassan Mwinyi; c'est au cours du mandat de ce dernier que la Constitution de 1977 a été modifiée afin de l'adapter à la mise en place du multipartisme politique en 1992. Mwinyi a été remplacé par le Président sortant actuel, Benjamin Mkapa, à l'issue des élections organisées en octobre 1995. Il a été réélu en 2000; étant donné que le mandat présidentiel est de cinq ans, renouvelable une seule fois, Mkapa ne pourra pas se présenter aux prochaines élections présidentielles prévues en 2005.

1.2.4 Telle qu'élue en 2000, l'Assemblée nationale (*Bunge*), seule chambre, comprend 295 députés qui jouissent d'un mandat de cinq ans, dont 231 députés directement élus, 48 femmes investies par leurs partis au prorata des suffrages obtenus par ceux-ci, 5 députés investis par le Gouvernement de Zanzibar, le Procureur General qui occupe un siège ex-officio et 10 députés nommés par le Président. Le parti au pouvoir, *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), jouit d'une majorité écrasante au Parlement avec 201 des 231 députés élus. Les prochaines élections législatives auront lieu en 2005 et il y a de fortes chances que le CCM maintienne sa position dominante.

1.2.5 Aux termes de la Constitution, Zanzibar a son propre Président élu directement; il est membre du Cabinet de la République unie de Tanzanie. Amani Karume est le Président actuel; il a été élu en 2000. L'île compte également une Chambre des Représentants de 75 membres, autonome par rapport à l'Assemblée nationale de la République unie de Tanzanie. A la différence de la Tanzanie continentale, Zanzibar a connu l'instabilité politique. En effet, les premières élections multipartistes de 1995 se sont soldées par de nombreux actes de violence et plusieurs donateurs ont interrompu leur assistance à l'île. Toutefois, la situation a commencé à se normaliser après la signature d'un accord de paix en octobre 2001.

### 1.3 Vue d'ensemble

Compte tenu de la relation particulière qui existe entre la Tanzanie continentale et Zanzibar, le Profil différencie autant que possible ces deux territoires dans son analyse. Cependant, dans certains domaines, celle-ci, pour le cas de Zanzibar, est compromise par le manque de données et d'informations. Aussi, le Profil est-il structuré de la manière suivante: le chapitre 2 présente une évaluation des principales questions de gouvernance en Tanzanie continentale tandis que le chapitre 3 porte sur Zanzibar. Cette analyse s'inspire de la politique

du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance qui met l'accent sur cinq critères de la bonne gouvernance, à savoir: l'obligation de rendre compte, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes, ainsi que le cadre juridique et judiciaire.<sup>1</sup> Le chapitre 4 analyse le programme de gouvernance du Gouvernement, en différenciant une fois de plus les deux territoires. La coordination des donateurs en matière de gouvernance et le champ d'intervention du Groupe de la Banque sont examinés au chapitre 5, tandis que le chapitre 6 porte sur la conclusion et les recommandations.

## **2. EVALUATION DES PRINCIPALES QUESTIONS DE GOUVERNANCE EN TANZANIE CONTINENTALE**

### **2.1 Obligation de rendre compte**

#### Gestion du secteur public

2.1.1 La responsabilité de la gestion du service public incombe à la Présidence de la République- Gestion de la Fonction publique (PR- GFP). Selon un arrêté présidentiel signé en 1993, la PR- GFP est chargée de la mise en œuvre du Programme de réforme de la Fonction publique (PRFP). Aussi, ses fonctions englobent-elles: (1) la conception, l'établissement et la supervision de la mise en œuvre des politiques administrative et de gestion du personnel; et (2) la coordination, la supervision et la gestion de toutes les questions relatives à l'administration du personnel, telles que les recrutements, les confirmations, les nominations, les promotions, la formation, la discipline et les licenciements.

2.1.2 Le PRFP est une émanation du Programme de réforme du Service civil (PRSC), plus limité, qui a été lancé en 1993. Le PRSC avait pour objectifs de : (1) redéfinir les rôles et les fonctions du Gouvernement en vue de ramener les domaines d'activités de celui-ci à un niveau raisonnable; (2) restructurer les institutions gouvernementales afin qu'elles deviennent efficaces et efficaces dans le cadre de la prestation des services publiques; (3) contrôler le nombre et la croissance des emplois dans la Fonction publique afin que le Gouvernement puisse payer des salaires compétitifs à ses employés; (4) améliorer les performances des fonctionnaires en perfectionnant leurs systèmes et procédures de recrutement, d'affectation, de notation, de promotion, de formation et de discipline; et (5) décentraliser le pouvoir exécutif en faveur des administrations locales en rationalisant les liens entre le Gouvernement central et les administrations locales, et en assurant le financement du transfert de l'autorité, des responsabilités et des ressources aux districts.

2.1.3 Le PRSC s'est traduit par la baisse du nombre des fonctionnaires qui est passé d'un maximum de 355.000 en 1992 à 264.000 en juin 1999. La maîtrise de la masse salariale s'est améliorée; en effet, alors que celle-ci a dépassé le niveau budgétaire de 40% en 1994, ce dépassement n'a été que de 2% en 1999. Cependant, ce programme a été interrompu en raison des restrictions budgétaires; et la deuxième phase de la réforme, lancée en juin 2000, a porté essentiellement sur

---

<sup>1</sup> Il est admis que la gouvernance est une question vaste et complexe qui englobe des aspects tels que le travail des enfants, le régime foncier et l'environnement. Bien que ces questions soient indubitablement importantes, l'analyse faite dans le présent PGP porte essentiellement sur les cinq critères mis en relief dans la politique du Groupe de la Banque.

l'amélioration des services et l'augmentation des salaires. Un système de gestion des performances a été mis en place en vue de la rationalisation des attributions des départements ministériels, et la structure des salaires a été rationalisée. En outre, un plan de majoration accélérée et sélective des salaires a été mis en œuvre dans les principaux départements ministériels.

2.1.4 Plusieurs mesures politiques et législatives appliquées pendant l'exécution du PRSC ont considérablement amélioré le cadre général permettant la mise en œuvre et l'appui des réformes. En 1998, une politique de gestion des emplois dans la Fonction publique a été adoptée, qui a ouvert la voie au rétablissement des principes méritocratiques en matière de recrutement, de promotion et de rémunération des fonctionnaires. En ce qui concerne les recrutements, cette politique met l'accent sur la nécessité d'organiser des concours ouverts pour les emplois publics, qui doivent être annoncés dans les médias. Toute personne remplissant les conditions requises, fonctionnaire ou non, peut faire acte de candidature. Pour la sélection définitive, des critères objectifs doivent être appliqués. Ceux-ci sont conservés dans des documents d'archives aux fins d'inspection et de contrôle des références. Les critères de sélection englobent le souci d'établir un judicieux équilibre entre d'une part, les titres universitaires et les compétences professionnelles, et d'autre part, les exigences supplémentaires de l'emploi, à savoir, l'expérience, les références et le potentiel d'apprentissage. En outre, cette politique stipule que toutes les formes de discriminations ( par exemple, les discriminations sexuelles, à l'égard des personnes handicapées, ethniques, religieuses, régionales, etc. ) devraient être évitées dans le cadre du processus de recrutement. Les promotions doivent également être accordées sur la base des performances réalisées pendant plusieurs années. Dans l'ensemble, le principe de méritocratie est de plus en plus appliqué en matière de recrutement et de rémunération dans la Fonction publique. D'une manière générale, la réforme de la Fonction publique en Tanzanie est tout à fait réussie et effective.<sup>2</sup>

#### Gestion du budget

2.1.5 Le Ministère des Finances a pour mission de gérer l'ensemble des recettes, des dépenses et des financements du Gouvernement de la République Unie de Tanzanie, et de fournir des informations sur les importantes opérations financières liées aux objectifs économiques et sociaux du pays. Aussi, ce ministère est-il chargé de l'élaboration et de l'exécution du budget.

2.1.6 *Le cadre juridique du budget:* Le budget est fondé sur les instruments juridiques suivants: (1) la Constitution de la République unie de Tanzanie, aux termes de laquelle il incombe au Ministère des Finances la responsabilité d'élaborer le budget et de le soumettre au Parlement pour approbation; (2) la loi de finances de 2001 qui donne des détails sur les recettes, le contrôle des dépenses et l'obligation de rendre compte; (3) la loi de crédits qui autorise le Ministre des Finances à retirer de l'argent du Fonds consolidé et l'affecter aux différents chapitres budgétaires, et à redistribuer les fonds entre les différents chapitres budgétaires; et (4) la loi de finances qui autorise le Ministre des Finances à collecter des impôts en vue de recueillir les fonds nécessaires au financement du budget. Le fondement juridique est régi par trois principes fondamentaux , à savoir: (1) aucune taxe ne peut être prélevée ni aucune dépense engagée sans l'autorisation de l'Assemblée nationale; (2) des

---

<sup>2</sup> Voir par exemple Kiragu (2002).

dépenses ne peuvent être engagées que pour des missions autorisées par le Parlement; (3) il n'existe qu'un seul fonds dénommé « Fonds consolidé » destiné à recueillir et à enregistrer toutes les recettes et dépenses, sauf indications contraires du Parlement; et (4) toutes les sommes prélevées du Fonds consolidé doivent être justifiées devant le Parlement.

2.1.7 *Le processus budgétaire:* Le processus budgétaire est relativement ouvert, participatif et bien structuré. Il s'inspire de la Revue des dépenses publiques, du Cadre des dépenses à moyen terme et des orientations budgétaires. L'élaboration du budget constitue la première phase du processus. Celle-ci englobe plusieurs activités, notamment: (1) la détermination du montant des enveloppes budgétaires sur la base des prévisions des recettes et des financements extérieurs; (2) la mise au point de la ventilation des principales dépenses entre les secteurs et les composantes des dépenses; (3) l'élaboration de programmes sectoriels détaillés par groupes de travail sectoriels; et (4) la publication de directives générales relatives au budget et qui informent les Ministères, les Administrations et les Organismes, des propositions d'allocation de ressources et des plafonds budgétaires ainsi que des directives opérationnelles en vue de l'élaboration du budget. La deuxième phase porte sur l'élaboration des projets de budget par les Ministères, les Administrations et les Organismes, et la soumission desdits projets au Ministère des Finances. Il s'ensuit un examen approfondi des projets d'états prévisionnels par le Ministère des Finances ainsi que des négociations avec les Ministères, les Administrations et les Organismes aux fins d'ajustements; à la suite de ceux-ci, les prévisions sont consolidées et soumises au Cabinet pour approbation. Cela aboutit à la présentation des documents budgétaires au Parlement, notamment le discours du budget délivré par le Ministre des Finances. Il s'agit d'un discours assez général qui comprend: (1) un bilan de la mise en œuvre de la politique budgétaire au cours du précédent exercice; (2) une stratégie visant la croissance économique et la réduction de la pauvreté; (3) des objectifs pour le budget ainsi que des politiques de recettes et de dépenses; et (4) de nouvelles propositions de recettes.

2.1.8 L'exécution du budget constitue la phase suivante du processus budgétaire et elle se traduit par le recouvrement effectif et la comptabilité des recettes, la prestation de services à travers le budget de fonctionnement et l'exécution de projets de développement. Les livres des prévisions des recettes et des dépenses, les plans de liquidités et le mémorandum budgétaire constituent les principaux documents utilisés au cours de la mise en œuvre du budget. Le Gouvernement s'est engagé dans un programme de réforme de l'exécution du budget en vue de rendre les décaissements des fonds budgétaires moins discrétionnaires et plus transparents. Ce programme vise à améliorer la planification financière et la gestion de la trésorerie en plaçant tous les comptes des institutions budgétaires sous le contrôle de la Trésorerie et en supprimant progressivement les règlements hors caisse. On pense que, non seulement ce programme rendra l'exécution du budget plus transparente, mais également, il améliorera la prévisibilité des politiques et programmes du Gouvernement en matière de financement.

2.1.9 Finalement, le suivi, le contrôle et l'évaluation du budget sont entrepris afin d'assurer une étroite supervision des programmes de travail et des projets. Le suivi, le contrôle et l'évaluation ainsi effectués portent essentiellement sur: (1) l'obligation de rendre compte - afin de vérifier la pertinence des dépenses et des recettes ainsi que leur conformité aux crédits autorisés à travers les rapports financiers; (2) l'assistance à la hiérarchie en lui communiquant des informations sur les performances; (3) la vérification interne; (4) la vérification externe; (5) le contrôle parlementaire; (6) l'examen et la modification du budget; et (7) l'inspection du projet. A cet effet, les Unités de dépenses rendent compte au Ministre

des Finances des performances financières et physiques inhérentes au travail effectivement exécuté au cours de chaque trimestre. Il existe également un examen semestriel du budget qui se traduit par une évaluation des performances des Unités de dépenses couvrant une période de deux trimestres à l'issue de laquelle le gouvernement présente une consolidation de sa position.

2.1.10 L'Administration fiscale tanzanienne [Tanzania Revenue Authority (TRA)] a été mise en place en 1996 en tant qu'institution mi-indépendante issue de trois Directions distinctes du Ministère des Finances, en vue d'axer ses activités sur la politique fiscale et d'améliorer le recouvrement fiscal. Elle a hérité d'une structure mal organisée et réputée d'être corrompue. Dans le cadre de sa stratégie d'indépendance, l'Administration fiscale tanzanienne (TRA) a son propre Conseil d'administration et elle est dirigée par un Commissaire Général nommé par le Président de la République. Depuis sa création, la TRA a mis en œuvre plusieurs mesures destinées à améliorer le recouvrement fiscal. Il s'agit notamment: (1) de la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle; (2) de l'élargissement de l'assiette fiscale des entités imposables; (3) l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA); (4) de l'adoption de nouveaux systèmes de soutien, notamment ceux utilisant des technologies modernes; et (5) de l'instauration d'une culture de probité au sein du personnel. En dépit de ces mesures, il s'avère que les recettes n'ont enregistré qu'une légère hausse, comme en témoigne le fait que le rapport entre les recettes et le PNB soit passé d'environ 11% du PNB en 1996 à environ 13% en 2003.

2.1.11 Les problèmes administratifs, l'ambiguïté de la législation fiscale, les exonérations et l'évasion fiscales, constituent les principaux facteurs à l'origine de cette situation. Premièrement, l'indépendance de l'Administration fiscale tanzanienne (TRA) est sujette à caution, étant donné que le Ministère des Finances a encore une forte emprise sur celle-ci. Cela s'est traduit par une politique de rémunération incohérente et un manque de fonds d'investissement, rendant ainsi la gestion de la TRA extrêmement difficile. Deuxièmement, le travail de la TRA est rendu complexe par le fait que Zanzibar dispose de sa propre entité fiscale. Bien que les attributions de l'île soient relativement marginales en matière d'impôt total, les taux d'imposition qui y sont appliqués sont très faibles, ce qui engendre en Tanzanie continentale de nombreux cas de contrebande et d'évasion fiscale, en plus d'importantes autres charges administratives. Troisièmement, il existe encore un vaste marché informel, qui échappe pratiquement à toutes les catégories de taxes. Un autre problème résulte de la multiplicité des taxes, notamment les taxes locales, qui représentent une part importante des revenus. Cela s'ajoute au fait que, à titre d'exemple, la délivrance d'une licence d'exploitation d'une entreprise locale soit conditionnée par la présentation d'un acquit d'impôts, poussant ainsi les personnes concernées à court-circuiter les canaux réguliers, à éluder l'impôt, voire à corrompre les responsables. Enfin, les difficultés résultent également des exonérations accordées par le Ministère des Finances. Bien que celles-ci ne soient plus concédées et qu'on les annule progressivement, celles qui sont destinées à la promotion des investissements, par exemple dans l'industrie minière, seront maintenues. Toutefois, il convient de noter que les différents donateurs, notamment la Banque mondiale et le Département du développement international, apportent un appui à la modernisation de l'administration fiscale.

## Gestion des finances publiques

2.1.12 Dans le souci de coordonner un certain nombre de projets complémentaires exécutés au sein des divisions, directions et institutions relevant du Ministère des Finances, le Gouvernement a lancé, en 1998, le Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PRGFP) dont les objectifs visent à consolider le contrôle financier, renforcer l'obligation de rendre compte et réduire au minimum les détournements des deniers publics. A la conception du programme de réforme de la gestion des finances publiques, le Gouvernement avait mis l'accent sur les réformes budgétaires et comptables qui englobent : (i) la réforme du processus budgétaire ; (ii) l'introduction d'un système informatisé de gestion intégrée des finances publiques (SIGIFP) ; (iii) le redressement de l'administration fiscale ; (iv) la gestion des ressources extérieures ; et (v) le renforcement du système de contrôle. Depuis lors, le Gouvernement a modifié plusieurs fois le programme en tenant compte de l'évolution et des différentes évaluations de la situation de la gestion financière du pays. Il s'agit entre autres, de l'adoption de la loi sur les finances et les marchés publics (2001) ; du rapport pays sur l'évaluation de la responsabilité financière (2001) ; et du rapport sur le respect des normes et des codes (2002).

2.1.13 Il ressort de l'évaluation conjointe du Programme de réforme de la gestion des finances publiques, réalisée en novembre 2003 par le Gouvernement et les partenaires du développement, que la lenteur de la mise en œuvre du Programme de réforme de la gestion des finances publiques est imputable aux lacunes suivantes : premièrement, la conception du programme n'était ni approfondie, ni intégrée. En règle générale, les volets du programme ont connu une évolution à la petite semaine et "ascendante" et chaque volets était mis en œuvre par les directeurs du Ministère des Finances. Par conséquent, ces volets ne s'inscrivent pas dans une vision et un cadre stratégique plus larges, susceptibles de favoriser une meilleure coordination des objectifs stratégiques des différents volets, l'identification des priorités de ceux-ci ainsi que les opportunités de mise en œuvre en synergie. A cet effet, il convient de relever que certaines questions importantes, relatives entre autres au renforcement des capacités ainsi qu'aux applications des technologies de l'information et de la communication, ne recevaient pas l'attention nécessaire en matière de stratégie. Ces lacunes de la stratégie de programmation ont été confirmées dans le cadre des discussions entre les responsables du Ministère des Finances et les partenaires de développement, ainsi que par la mission d'évaluation menée en 2003.

2.1.14 Deuxièmement, l'exécution du Programme de réforme de la gestion des finances publiques était parcellaire, car ses différents éléments étaient initiés et financés dans le cadre des projets indépendants appuyés par les partenaires de développement. En outre, la coordination et la gestion globale du programme ne bénéficiaient pas d'un solide fondement institutionnel. En conséquence, la mise en œuvre du programme est restée fragmentaire ; de même, les parties prenantes n'ont toujours pas compris quelle en est l'orientation stratégique globale. Aussi bien les hauts responsables du Ministère des Finances que les partenaires de développement sont également préoccupés par le Programme de réforme de la gestion des finances publiques dont l'exécution comme projet traditionnel est considérée comme dépassée dans la Stratégie d'aide à la Tanzanie (SAT). Il convient de relever que suite à l'évaluation du programme réalisée en novembre 2003, il a été convenu que le Gouvernement et les partenaires de développement adopteraient une approche programmatique. Plusieurs partenaires de développement ont également décidé de mettre en commun leurs financements.

2.1.15 Conscient de la nécessité de répondre à ces questions, le Gouvernement a entrepris la révision du Programme de réforme de la gestion des finances publiques. A cet effet, il a fallu insérer un nombre considérable d'activités supplémentaires, modifier les activités existantes et dans certains cas, adopter de nouveaux objectifs. Par conséquent, toutes les activités, y compris celles en cours, ont été regroupées, dans le but de s'assurer qu'elles étaient cohérentes, pertinentes et suffisantes pour atteindre les objectifs révisés du programme. Dans l'ensemble, cette révision a permis d'élargir la portée du programme afin de surmonter efficacement les difficultés liées à la gestion des finances publiques au sein de l'Administration centrale. Le Programme de réforme de la gestion des finances publiques reconnaît la nécessité de surmonter ces difficultés en vue d'améliorer la gestion des finances publiques à l'extérieur comme à l'intérieur du Ministère des Finances ; aussi, le cadre revu englobe-t-il les activités importantes qui visent l'assainissement de la gestion et la pérennité des finances publiques au sein de l'Administration centrale.

2.1.16 Actuellement, les donateurs qui soutiennent le PRGFP sont la Suède, la Suisse, le PNUD, le Danemark, la Norvège et la Commission Européenne. La Suède appuie les services du Comptable général ainsi que ceux du Contrôle national. La Suisse et le PNUD apportent leur assistance respectivement à l'analyse de politique et développement ainsi qu'aux ressources extérieures. Récemment, la Commission Européenne, la Norvège et le Danemark ont signé un protocole d'accord visant à apporter leur appui à travers un mécanisme de financement commun. Dans le cadre de cet accord, les donateurs appuieront globalement le plan de travail du PRGFP, sans mettre l'accent sur des activités spécifiques. Le Groupe de la Banque appuie également le volet des Marchés publics à travers le projet d'appui institutionnel qui a été approuvé en décembre 2004. Cependant, les fonds FAD seront orientés hors du panier en vue d'assurer la conformité avec les règles de la Banque.

#### Suivi des dépenses publiques et prestation de services

2.1.17 L'amélioration des services fait partie intégrante de la stratégie de réduction de la pauvreté mise en place par le Gouvernement qui, à cet égard, a entrepris des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques (ESDP).<sup>3</sup> La première ESDP, réalisée en 1999, est la plus englobante à ce jour. Elle couvrait trois districts (Kondoa, Kiteto, et Hai), trois exercices budgétaires (de 1996/97 à 1998/99) et deux secteurs (éducation et santé). Elle a conclu que 57 pour cent des fonds affectés à la ligne budgétaire intitulée «Autres dépenses» dans le secteur de l'éducation étaient détournés, tandis que ce taux se situe à 88 pour cent pour la santé. Cette étude a relevé que ces chiffres concordaient avec les résultats des audits des programmes des donateurs et avec une précédente étude qui avait relevé l'absence d'incitations à l'utilisation efficiente des dons ainsi que ni de sanctions en cas d'utilisation inefficace de ceux-ci.

2.1.18 La seconde ESDP, intitulée « Suivi des dépenses en faveur des pauvres », a été réalisée en 2001. Etant donné que le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) avait déjà été approuvé, cette enquête s'est faite dans le cadre de l'évaluation des dépenses publiques (EDP) qui a été conçue en vue d'assurer la conformité des budgets nationaux avec les priorités en faveur des pauvres définies par le DRSP. Cette étude couvrait des aspects et parties variés de cinq districts (Babati, Kisaware, Mtwara urbain, Dodoma rural et Kigoma urbain) ; quatre secteurs (enseignement primaire, soins de santé primaires ; eau et routes rurales) ; et une année budgétaire et demie (1999/2000 et le premier semestre 2000/2001).

---

<sup>3</sup> Pour le suivi des dépenses publiques et le contrôle des prestations de services effectués par les organisations de la société civiles. Voir Annexe 1.

2.1.19 Cette étude a corroboré les conclusions suivantes : tout d'abord, la majorité des conseils régionaux ont tendance à sous-estimer les décaissements effectués par le gouvernement central, ce qui engendre des détournements de fonds. Ensuite, une analyse des dépenses enregistrées sur la ligne «Autres dépenses » dans les domaines de l'éducation et de la santé dans certaines régions révèle que ces dernières consacrent la majeure partie de leurs fonds à des activités directement bénéfiques aux membres du conseil, et non aux écoles et aux centres de santé. Il s'agit des dépenses telles que les indemnités versées au personnel du district, le matériel destiné aux services du district, le carburant et l'entretien des véhicules. Bien moins de 50 pour cent des fonds ont été consacrés à des dépenses bénéfiques aux différents services publics, notamment les examens et le matériel didactique, la formation, le matériel et les équipements médicaux. Par ailleurs on note l'absence de transparence dans la publication et la transmission des informations. Dans la plupart des cas, les responsables des différents secteurs n'ont pas été informés des transferts effectués par<sup>1</sup> l'administration centrale, ce qui a laissé le champ libre à de nouvelles allocations et/ou orientations de fonds sans l'accord préalable, voire à l'insu des responsables sectoriels. Par conséquent, le Trésor a décidé à l'issue de l'enquête, de publier tous les transferts destinés aux districts dans les médias.

2.1.20 La Banque mondiale a ordonné une ESDP pilote destinée à l'enseignement primaire en juin 2003. En comparaison des deux ESDP précédentes, l'étude pilote a examiné plus en profondeur les flux de ressources dans un programme de développement autonome, en l'occurrence le Programme de développement de l'enseignement primaire. L'étude couvrait le don de capitation, le don de développement et elle a étudié les données relatives au taux d'inscription et aux résultats des examens. Elle portait sur six districts (Kibaha, Bagamoyo, Masasi, Mtwara urbain et rural et Tandahimba) et 15 écoles primaires.

2.1.21 En comparaison des deux EDSP précédentes, les conclusions relatives au don de capitation ont été remarquables. On s'est rendu compte que pour l'exercice budgétaire 2002/03, une moyenne de 95% du don de capitation qui avait été décaissé par le centre était parvenu à l'école. Il est également ressorti de l'étude que les montants par élève ne variaient pas considérablement entre les écoles. La conclusion a été que les fuites étaient minimales et que le montant du don de capitation par élève décaissé en faveur des différentes écoles dans les districts était à peu près le même. S'agissant du don de développement, les résultats ont été presque non concluants. En effet, L'étude a montré que sur les 15 écoles enquêtées, 10 seulement avaient reçu un don de développement pour la construction ou la réhabilitation de salles de classe. Les auteurs ont également relevé qu'il n'existait guère de preuve que le PDEP avait eu une incidence positive sur la qualité de l'enseignement. En effet, l'étude a révélé que le pourcentage d'élèves qui avaient passé l'examen de fin d'études primaires avait chuté de 19% en 2001 à 17% en 2002 au cours de la première année du programme. Les auteurs de l'étude en ont conclu que pour avoir un impact sur la qualité de l'enseignement, il faudrait relever les dépenses du PDEP à leur niveau prévu.

---

### Marchés publics

2.1.22 Le Gouvernement a longtemps reconnu l'importance des marchés publics pour le développement économique du pays, étant donné que 70% des dépenses publiques sont consacrées aux achats. Suite à la préparation du premier Rapport national des achats publics en 1996, le Gouvernement a pris diverses mesures pour améliorer le système d'achat, notamment l'adoption de la Loi sur les achats publics (LAP) et de textes réglementaires en juillet 2001.

2.1.23 Toutefois, en dépit de ces améliorations, le second rapport national d'évaluation des achats publics qui a été établi en 2003 a décelé un nombre de faiblesses relatives au cadre législatif, à l'accomplissement des missions réglementaires, au régime d'exécution et à la capacité des institutions du secteur public d'effectuer des achats. Pour ce qui est du cadre juridique, ledit rapport a révélé que si les achats publics sont régis par la Loi sur les achats publics, cette dernière définit la structure générale, les principes et les règles du système et laisse à la réglementation le soin de fixer les points de détail. L'étude a montré que le cadre juridique et réglementaire qui régit les achats du gouvernement central est approprié, exception faite du système de revue administrative. Toutefois, pour les administrations décentralisées, la LAP exige que des réglementations distinctes soient prises, même s'il n'en est pas encore ainsi. En ce qui concerne l'organigramme de la fonction d'approvisionnement, l'étude a permis de faire un constat d'inefficacité et d'absence de responsabilité principalement imputables à la centralisation actuelle du système. La Commission centrale de passation de marchés jouit de pouvoirs à la fois exécutifs et réglementaires. Autrement dit, la Commission participe à la définition des procédures d'achat tout comme à leur application. Au nombre des autres insuffisances qui ont été relevées, on peut citer : (i) l'insuffisance du personnel convenablement formé en matière d'achat, (ii) la présence d'hommes politiques (conseillers) au sein des commissions communales de passation de marchés, (iii) l'absence de planification des achats financés par les pouvoirs publics, (iv) les lacunes dans la publication des appels d'offres, (v) le non-respect des procédures et des critères d'attribution de marchés et (vi) la faiblesse des réclamations et le processus de revue administrative.

2.1.24 Le rapport national d'évaluation des achats publics a proposé les recommandations suivantes dans la partie intérieure du pays : (i) dissocier les fonctions opérationnelles et réglementaires de la Commission centrale de passation de marchés et transformer cette dernière en un organe Agence de régulation chargé de la formulation de la politique d'achat et du suivi des achats publics, (ii) décentraliser totalement les opérations d'achat au bénéfice des ministères, des départements et des organes, (iii) créer un nouveau corps de spécialistes des achats et un système de certification des achats et (iv) restructurer les commissions de passation des marchés au niveau des districts pour en exclure les conseillers.

### Comptabilité du secteur public

2.1.25 En vertu de la Constitution, le Contrôleur général est à la tête du Bureau national d'audit (BNA) et il est chargé d'examiner, d'enquêter, d'auditer et d'établir des rapports sur les comptes de l'Etat. Il s'agit notamment de : (i) tous les ministères et départements de l'Etat ainsi que leurs agents comptables, (ii) toutes les personnes chargées du recouvrement des recettes, de la garde, de l'émission des paiements publics ou du recouvrement, de la garde, de l'émission, de la vente, du transfert ou de la délivrance de tous les timbres, titres, ou autres biens publics, (iii) toutes les autorités publiques et autres organismes publics, (iv) toute autorité ou organisme qui reçoit des fonds d'un Fonds Commun ou des caisses publiques à une fin publique et v) toute autorité ou tout organisme qui doit être audité par le Contrôleur général en vertu de la loi.

2.1.26 La loi fait obligation au Contrôleur général de soumettre tous les rapports au Ministre des Finances et à ce dernier de les transmettre sans délai à l'Assemblée nationale pour publication. Dans l'accomplissement de ses fonctions d'enquête, d'examen et d'audit des comptes, le Contrôleur général est guidé par les prescriptions ci-après : (i) tous les comptes doivent être tenus conformément aux pratiques comptables acceptées, tel que le prescrit la loi, (ii) veiller à ce que soient prises toutes les précautions raisonnables pour la bonne collecte des recettes, le recouvrement, la garde, l'utilisation, l'émission et la bonne utilisation des biens publics et le respect de toutes les dispositions législatives et réglementaires applicables, (iii) veiller à ce que toutes les dépenses publiques soient dûment autorisées, les fonds utilisés pour les fins auxquelles ils ont été alloués et au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, et (iv) veiller à ce que les fonds publics soient utilisés avec économie, efficacité et efficacité.

2.1.27 Le Contrôleur général est habilité à : (i) demander à tout responsable public de fournir des explications et des informations qu'il juge nécessaires, (ii) convoquer et entendre toute personne en rapport avec la collecte ou l'utilisation de fonds publics ou avec le recouvrement de tout bien public affecté par la Loi ; et (iii) autoriser toute personne éligible à un poste d'auditeur dans une entreprise ou qualifiée pour être agréée en tant que comptable ou auditeur en vertu de la Loi de 1972 sur les auditeurs et les comptes ou tout responsable public, à mener une enquête, un examen et un audit à son nom.

2.1.28 Le Contrôleur général rend compte au Président qui transmet les audits annuels au Parlement où ils sont examinés par la Commission des comptes publics et la Commission des comptes des administrations locales. La principale difficulté technique rencontrée par le BNA résulte du fait que l'insuffisance des capacités engendre des retards dans l'élaboration des rapports, ce qui ne facilite pas l'adoption de mesures contre les mauvaises pratiques présumées. Toutefois, il existe des programmes qui visent à renforcer les capacités du BNA avec l'appui du DID et du SIDA.

2.1.29 Les rapports d'audit suscitent un vif intérêt du public et une foule de protestations des parlementaires au sujet de ce qu'ils perçoivent comme une mauvaise utilisation généralisée des fonds publics. Toutefois, en dépit de ces protestations, les cas établis de mauvaise gestion financière ne font guère l'objet de suivi, et on ne connaît aucun cas de rapport d'audit qui ait abouti à des poursuites judiciaires ou à des sanctions. A proprement parler, la responsabilité d'assurer la bonne gestion des fonds publics n'incombe pas au Contrôleur général, mais au Secrétaire général du Ministère des Finances qui est habilité à demander des comptes aux gestionnaires des comptes des MDA. Ici aussi, on ne connaît pas d'exemple où le Secrétaire général ait utilisé cette prérogative. De plus, il est surprenant que l'on ne se soit guère efforcé de donner une forme analytique aux conclusions des rapports pour permettre à une bonne partie du public de mieux les comprendre. Un premier effort visant à situer les conclusions de l'audit dans un contexte comparatif et analytique a été fait dans le cadre de la préparation du Rapport annuel sur l'état de la corruption en Tanzanie (2002) qui couvre les audits inhérents aux exercices 1997/1998 à 1999/2000. L'établissement d'un partenariat entre la Commission des comptes publics du Parlement et un groupe de réflexion local pour assurer le suivi du rapport des années précédentes et exiger des mesures pourrait contribuer à renforcer l'impact des efforts méritoires consentis par le Bureau national d'audit.

### Gestion des entreprises publiques

2.1.30 Les réformes, dans les entreprises publiques ont commencé avec la création de la Commission de la réforme du secteur para-public (CRSPP) en 1993. Cette Commission avait pour mandat de coordonner et de mettre en œuvre la privatisation des entreprises parapubliques, et son mandat initial a été prorogé de cinq années en 1998. Depuis 1993, des progrès notables ont été accomplis dans le cadre du programme de privatisation. A la fin de juin 2004, 169 entreprises avaient été privatisées et 57 étaient mises sous séquestre. Le nombre d'entreprises à participation publique avait été ramené à 47, dont 8 étaient en cours de privatisation et une bonne partie sont des co-entreprises où l'Etat est minoritaire.

2.1.31 Toutefois, la privatisation de grandes entreprises stratégiques telles que la Société d'électricité de Tanzanie (TANESCO), la Société des eaux (Dar es Salaam Water), l'Autorité d'évacuation des déchets (DAWASA) a été plus lente que prévu, et la Société des chemins de fer reste entre les mains de l'Etat. Les données sur la répartition des entreprises privatisées par secteur indiquent que la plupart des entreprises appartiennent aux secteurs de l'industrie et du commerce, suivis de l'agriculture et du tourisme. Plus de 60% des entreprises privatisées étaient vendues à des investisseurs locaux, le reste aux investisseurs étrangers et transformées en co-entreprises. Si la plupart des opérations ont touché de petites et moyennes entreprises, les désengagements depuis 1999 ont porté essentiellement sur les grandes entreprises. Les désengagements comprennent des transactions relativement importantes telles que le bail de la Tanzania Harbour Authority, la vente de la National Bank of Commerce et la cession de 35% des fonds propres de la Société des télécommunications de Tanzanie.

2.1.32 Récemment, l'Etat a accompli des progrès supplémentaires dans la mise en œuvre des réformes dans les grandes entreprises. A la fin de 2002, une concession pour la DAWASA a été accordée à un consortium. Toutefois, la position financière et la capacité managériale de la TANESCO n'ont cessé de s'améliorer suite à l'avènement d'une nouvelle équipe dirigeante en mi-2002. La vente de 49% des parts de Air Tanzania à South African Airways a été achevée en novembre 2002. En décembre 2003, l'Etat a offert de vendre 49% des parts de la National Micro-Finance Bank (NMB) à un investisseur stratégique. Cette opération sera suivie de la vente de 21% d'actions supplémentaires à des investisseurs locaux.

2.1.33 Plusieurs facteurs ont compliqué et retardé la privatisation des grandes entreprises. Il s'agit notamment de la compression de travailleurs, la dette des entreprises et l'indifférence des investisseurs. S'agissant des compressions, le paiement des droits a fait problème. La politique officielle établie par l'Etat en 1993 prévoit certes que les travailleurs compressés n'ont droit qu'aux avantages statutaires, mais dans la pratique, les grandes entreprises ont accordé des paiements supplémentaires considérables. En revanche, quoique les travailleurs compressés des grandes entreprises qui sont liquidées n'aient droit qu'à 4000 shillings tanzaniens en vertu de la Loi sur la faillite, ils ont reçu des paiements plus importants dans le cadre du budget. Ce système ad hoc a conduit à une grande variation des droits de compression et à des troubles sociaux et ainsi qu'à l'opposition de certains syndicats et hommes politiques.

2.1.34 En ce qui concerne les engagements, le problème naît de l'incertitude qui entoure le montant et la nature de la dette, ce qui ne permet pas aux investisseurs potentiels de déterminer facilement le coût du service des engagements dans l'estimation de la rentabilité des entreprises.

2.1.35 Les privatisations ont également été retardées du fait de l'indifférence des investisseurs. En effet, nonobstant les progrès accomplis par la Tanzanie dans la mise en œuvre de formes libérales, l'intérêt des investisseurs a été émoussé par la mauvaise qualité des infrastructures du pays, le profil inapproprié des compétences de la main-d'œuvre, des droits de propriété aléatoires et les obstacles administratifs aux activités privées. Il convient de relever cependant que plusieurs initiatives ont été lancées récemment pour améliorer l'environnement des investissements. Il s'agit notamment de l'institution du Conseil économique national de Tanzanie de la Table ronde internationale des investisseurs et du renforcement du contexte économique sous l'impulsion des bailleurs de fonds.

#### Gouvernance au sein des entreprises

2.1.36 *Enregistrement des entreprises* : Le Business Registration and Licensing Authority (Autorité d'enregistrement et d'agrément des entreprises, BRELA) est l'organisme statutaire chargé de l'enregistrement des entreprises et de l'administration du droit des entreprises en Tanzanie. Le texte de droit fondamental en la matière est l'Ordonnance sur les entreprises de 1932 (Cap 212) qui a été amendée plusieurs fois. Toutes les entreprises constituées dans le cadre de l'Ordonnance sur les entreprises doivent être inscrites au Régistre des entreprises. Ce Régistre joue le rôle essentiel de fournir des informations économiques au secteur privé et de protéger les intérêts vitaux dudit secteur. Toutefois, le secteur privé reste préoccupé en quelque sorte par le niveau des prestations fournies par le BRELA. Les doléances les plus courantes comprennent la perte de dossiers classés, la création de doubles dossiers et les retards dans l'enregistrement des entreprises.

2.1.37 Si le processus d'enregistrement des entreprises s'est amélioré depuis la création du BRELA, il reste à assurer la bonne tenue des dossiers du Régistre des entreprises et à en faciliter l'accès. Pour ce faire, il importe d'engager des réformes telles que : (i) l'informatisation des registres du BRELA ; (ii) le renforcement intensif des capacités grâce à la formation du personnel dans les domaines de la conservation des données et de la fourniture de services aux clients ; et (iii) la sensibilisation du public au rôle du BRELA et à l'intérêt que les entreprises ont à se faire enregistrer. De plus, il faut actualiser la législation pour la mettre en harmonie avec les faits nouveaux qui surviennent ailleurs. Certes, des efforts ont été faits en 1994 pour réviser la législation des entreprises, mais le rapport du consultant reste dans les Services du Contrôleur général depuis 1997, et aucun progrès n'a été accompli.

2.1.38 *Publication de la situation financière et exigences en matière d'établissement de rapports* : L'Ordonnance sur les entreprises fait explicitement obligation à ces dernières de faire tenir au BRELA un dossier composé des comptes vérifiés, des informations personnelles sur les administrateurs, les actionnaires et les charges, de procéder à un audit externe et de soumettre des comptes annuels à l'assemblée générale annuelle. La loi est cependant muette sur la forme et le contenu spécifiques des comptes statutaires, mais cette lacune a été palliée par le Auditors and Accountants Act (Loi sur les auditeurs et les comptables) qui régit la préparation des comptes annuels par des comptables agréés dans le pays.

### Contrôle parlementaire

2.1.39 La Constitution de la RUT reconnaît que le Parlement est l'organe législatif qui remplit également des fonctions de contrôle et de surveillance. En effet, le Parlement est habilité à contrôler et à suivre l'action gouvernementale aussi bien que la mise en œuvre de ses programmes. Sous ce rapport, la Constitution a accordé d'énormes pouvoirs au Parlement pour conseiller et faire contrepoids au pouvoir exécutif.

2.1.40 En dépit de ces pouvoirs, l'efficacité du Parlement en tant qu'organe de contrôle de l'action gouvernementale est entravée par divers facteurs. Premièrement, les lois adoptées par l'Assemblée nationale émanent essentiellement du Gouvernement. Quoique des membres du Parlement puissent soumettre des propositions de loi, ils ne peuvent le faire du fait de l'insuffisance des mécanismes mis en place à cet effet. La Bibliothèque du Parlement (*Bunge*) à Dodoma est quasiment vide et les députés ne disposent guère de personnel d'appui pour faire des recherches et assurer le suivi de certaines questions d'intérêt pour eux.

2.1.41 Deuxièmement, il existe des pesanteurs juridiques qui minent la capacité du Parlement de fonctionner de manière optimale en tant que représentant et porte – parole du peuple. L'existence même du Parlement est une prérogative du Président de la République. En effet, l'Article 90(2) de la Constitution prévoit diverses situations dans lesquelles le Président de la République peut effectivement dissoudre le Parlement, dont l'une des plus remarquables est le refus par le Parlement d'adopter un projet de loi que le Gouvernement juge important. En outre, la Constitution prévoit un mécanisme d'adoption de lois dit « d'urgence » qui court-circuite et contourne la procédure législative ordinaire. Les lois adoptées par cette procédure d'urgence sont valables et les députés ne peuvent, dans cette situation, que débattre et adopter le projet de loi sans préparation suffisante. Le Gouvernement a recouru à cette procédure en certaines circonstances pour atteindre ses objectifs.

2.1.42 Troisièmement, les candidatures indépendantes sont interdites. En d'autres termes, les députés siègent à l'Assemblée nationale au nom de leur parti politique et cessent d'y siéger s'ils perdent la qualité de membre de leur parti ou en démissionnent. En conséquence, les partis influent actuellement sur les députés en les menaçant de leur faire perdre leur siège lorsqu'ils veulent les sanctionner pour des infractions présumées à la discipline de parti. Cet état de faits n'encourage pas les députés à prendre des positions très fermes sur des questions qui pourraient embarrasser leurs partis respectifs, même lorsque les intérêts de leurs électeurs seraient en jeu.

2.1.43 Il convient de faire observer que plus d'un bailleur de fonds, dont l'USAID et le DID, travaillent actuellement sur un projet dont le but est d'améliorer la performance du Parlement en tant qu'institution dynamique et efficace à même de remplir son rôle de représentation, de législation et de contrôle. Etant donné que la législature actuelle arrive à son terme en juin 2005, les efforts d'appui doivent se poursuivre pour renforcer les capacités des nouveaux dirigeants et parlementaires dans les domaines de la représentation, de la promotion de l'accès du citoyen au processus législatif, de la législation, de la gestion et de l'administration et pour une meilleure appropriation de la stratégie de réduction de la pauvreté.

## 2.2 **Transparence**

### Accès à l'information

2.2.1 S'il est vrai que la Constitution de la RUT consacre l'accès à l'information et l'indépendance des médias en tant que partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme, la traduction de cette reconnaissance dans les faits reste sujette à caution. L'enquête sur la gouvernance menée par la CEA en 2003 a évalué le degré d'indépendance et de liberté des médias en se fondant sur des critères tels que l'absence de lois restrictives ou de directives du Gouvernement à cet effet, le journalisme d'investigation et les reportages médiatiques sur des événements critiques en rapport avec le Gouvernement. Les personnes interrogées ont été invitées à évaluer le contexte dans lequel les médias évoluent en faisant savoir si celui-ci est libre et concurrentiel, si les droits des organes de communication de masse sont fréquemment violés, si la liberté d'expression est en permanence sous la menace de lois restrictives pour la presse et si les organes de communication de masse sont tous ou en grande partie contrôlés par l'Etat ou le parti au pouvoir. Le test de transparence était également fondé non seulement sur la disponibilité des informations sur le Gouvernement, mais aussi sur la question de savoir si le peuple avait accès aux responsables publics et sur le sort réservé à ses doléances. La majorité des personnes interrogées (49,4%) ont affirmé que les informations étaient disponibles, mais pas facilement accessibles pour le public, tandis que 16% estimaient que les informations n'étaient tout simplement pas disponibles.

2.2.2 Ces résultats mettent en lumière les problèmes que rencontrent les médias en Tanzanie en termes d'absence de capacités et d'indépendance. En effet, le cadre juridique demeure faible et ne peut assurer l'indépendance des médias ni protéger les journalistes contre le harcèlement des autorités. Toutefois, le problème majeur est l'insuffisance des capacités des médias. En effet, les journalistes sont mal formés et mal payés, et on note une grave pénurie de journalistes bien formés et professionnels. On observe également une bonne part d'auto-censure dans les médias soucieux de ne pas perdre les recettes que leur procure l'Etat grâce à la publicité et souvent réticents à publier des articles prêtant à la controverse.

2.2.3 Le faible niveau des salaires des journalistes a également engendré un journalisme générateur de rentes de situation, voire un journalisme du chéquier. En effet, il est courant qu'un journaliste sollicite librement des paiements pour ne pas publier un article compromettant pour un personnage public ou, à l'inverse, qu'il publie un article favorable contre un paiement. En d'autres termes, les médias semblent généralement contribuer et à leurs propres difficultés à la résolution de celles-ci.

2.2.4 Une autre difficulté rencontrée par les médias en Tanzanie résulte du fait que ses ressources sont disproportionnellement concentrées à Dar es Salaam. Des progrès ont été accomplis ces dernières années en matière de renforcement des capacités des médias hors de la ville, en partie grâce à la création de journaux et de stations de radio à l'échelle régionale. Le service d'information des Etats-Unis (USIS) a aidé à la mise en place de clubs de presse régionaux, et ces derniers ont joué un rôle positif dans le renforcement des capacités de la presse locale. Les clubs de presse fonctionnent sous les auspices du conseil des médias de Tanzanie. Toutefois, un des obstacles rencontrés par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'assistance aux médias est que les médias privés sont des entreprises commerciales et, de ce fait, sont inéligibles à l'assistance, tandis que les médias publics sont perçus comme la voix du Gouvernement et, en conséquence, ne sont pas de nature à fonctionner comme un facteur efficace de changement.

### Transparence budgétaire

2.2.5 En général les observateurs pensent que la transparence budgétaire se renforce d'une en Tanzanie. Cette évolution tient essentiellement aux réformes majeures entreprises dans le cadre de la modernisation du processus budgétaire, notamment l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget, ainsi qu'à l'amélioration du cadre juridique qui régit la gestion financière et à l'institutionnalisation du processus budgétaire en tant que partie intégrante des réformes économiques générales en cours dans le pays. Les réformes qui se rapportent au processus budgétaire et contribuent à améliorer la transparence budgétaire comprennent : (i) la mise en œuvre d'un système général de gestion financière intégré ; (ii) l'institution du processus de revue des dépenses publiques sur une base annuelle depuis 1997 dans le contexte d'un Cadre de dépenses à moyen terme ; (iii) la mise en place d'un nouveau cadre juridique régissant la gestion budgétaire et les achats ; (iv) l'amélioration du contrôle des engagements et des dépenses, notamment depuis 2001 ; et (v) la publication mensuelle des montants et de la chronologie des transferts budgétaires en faveur des organismes de dépense.

2.2.6 De surcroît, la Commission des comptes publics est habilitée, au nom du Parlement, à veiller à la bonne gestion des fonds publics. Cette Commission a mandat de veiller à ce que les recettes collectées soient dépensées conformément à la Loi sur de finances publiques.

## **2.3 Implication des parties prenantes**

### Processus électoral

2.3.1 Les dispositions constitutionnelles et statutaires relatives aux droits politiques et aux libertés civiques ainsi que les pratiques en vigueur favorisent la participation politique en Tanzanie. En effet, Tanzaniens votent à l'occasion d'élections et prennent part aux réunions et rassemblements politiques. D'après le Rapport national sur les élections de 2001, 10,1 millions de Tanzaniens se sont inscrits sur les listes électorales à l'occasion des élections présidentielles, législatives et locales d'octobre 2000, et 8,5 millions (84%) ont effectivement voté.

2.3.2 L'étude de la CEA a également révélé que 96% des personnes interrogées ont affirmé qu'elles avaient participé à la gestion des affaires publiques en votant, contre 88% qui ont déclaré avoir pris part aux réunions et rassemblements de parti. Ces chiffres portent à croire que les Tanzaniens sont très actifs en matière de participation mobilisée et sont membres actifs de partis politiques.

### Organisations de la société civile et organisations non gouvernementales

2.3.3 Les organisations de la société civile (OSC) et les organisations non gouvernementales (ONG) semblent être plutôt faibles en raison de divers facteurs. Premièrement, dans le régime du parti unique, les principales organisations étaient absorbées par le parti, et l'espace politique réservé aux organisations autonomes en dehors des paramètres du parti et des structures étatiques était strictement circonscrit. Vers la fin des années 80, on a observé un accroissement significatif du nombre d'ONG qui opéraient dans le pays. Cette situation était en partie une réaction au recul de l'Etat et la reconnaissance du rôle que les ONG doivent jouer en matière de prestation des services sociaux, ainsi qu'une

réponse à la préférence récente des bailleurs de fonds pour l'acheminement des financements par le canal des ONG, perçues comme étant plus proches du peuple que les institutions étatiques.

2.3.4 Deuxièmement, la majorité des organisations plus fortes sont basées à et ne sont guère présentes, voire pas du tout, hors de la capitale. On pense également à juste titre que l'immense majorité des ONG ont été créées en tant qu'entreprises génératrices de revenus souvent intéressées par tout ce qui semble être à la mode chez les bailleurs de fonds. Nombre d'organisations s'efforcent de fonctionner avec des moyens limités, et l'on observe une certaine frustration chez les bailleurs de fonds à qui aimeraient acheminer des fonds relativement importants par le canal des ONG, mais se heurtent à la faible capacité de ces dernières à absorber ces fonds. Les bailleurs de fonds se sont également rendus compte que le fait de travailler avec des ONG peut exiger une importante main-d'œuvre et que la qualité des résultats (principalement les rapports) obtenus par ce moyen n'est pas satisfaisante.

2.3.5 Le Gouvernement entretient des relations ambivalentes avec les OSC. D'une part, il a accompli des progrès louables vers l'intégration des OSC dans la planification et la formulation des politiques. Presque chaque politique et chaque directive publique évoque le besoin d'inclure la société civile dans le processus de consultation. La société civile a été invitée à prendre part aux deux dernières réunions du groupe consultatif ; elle associée au processus de revue des dépenses publiques et joue un rôle crucial dans le système de suivi de la pauvreté nouvellement mis en place. D'autre part, le Gouvernement affirme souvent que les ONG ne sont pas démocratiquement représentatives et que nombre d'ONG sont principalement des entreprises génératrices de revenus dont les missions sont douteuses. Le Gouvernement dénonce souvent le fait que pendant les périodes électorales, les bailleurs de fonds mettent un accent excessif sur l'éducation civique par le canal des ONG et que beaucoup d'ONG font sans doute campagne pour l'opposition.

2.3.6 La loi sur les ONG adoptée en 2002 définit le cadre juridique qui régit l'enregistrement et la création des ONG et des OSC. Toutefois, la plupart des analystes sont d'avis que dans sa version définitive, cette loi est nettement en deçà des normes internationales en ce sens qu'elle ne garantit pas la liberté d'association et d'expression, et qu'elle laisse à l'Etat la latitude de contrôler strictement le fonctionnement des ONG. L'impact de la nouvelle loi sur les ONG sera largement fonction de la manière dont le Gouvernement la mettra en œuvre. A titre d'exemple, il reste à savoir si toutes les organisations existantes, y compris celles qui sont enregistrées en tant qu'entreprises à but non lucratif dans le cadre de l'Ordonnance sur les entreprises, devront se faire enregistrer dans le cadre de la nouvelle loi.

2.3.7 A l'heure actuelle, le sentiment général est que les OSC peuvent fonctionner de manière indépendante, mais sont susceptibles d'être interdites, fermées ou de subir des tracasseries chaque fois qu'elles critiquent la politique gouvernementale ou le parti au pouvoir. L'étude de la CEA a également indiqué que la majorité des Tanzaniens (70%) estiment que les OSC ont une influence négligeable, sinon nulle, sur les politiques et programmes publics et jouent un rôle limité dans la promotion de la responsabilité et de la transparence en Tanzanie. Toutefois, certaines OSC ont montré leur capacité de participer activement et d'influer sur le processus de formulation des politiques en travaillant ensemble pour peser sur certaines politiques publiques, notamment sur des questions foncières

### Décentralisation

2.3.8 La Constitution de la RUT stipule que des administrations locales (AL) sont créées dans chaque région, district, zone urbaine et rurale. L'Article 146 de la Constitution dispose que la mise en place d'administrations locales répond au besoin de transférer le pouvoir au peuple. Dans ce contexte, ces administrations sont des structures publiques multi-sectorielles dotées d'un statut juridique.

2.3.9 En 1998, le Gouvernement a entrepris de réformer le système d'administration locale et élaboré le Programme de réforme des administrations locales (PRAL). Ce programme a globalement pour objet de promouvoir la bonne gouvernance locale en se fondant sur la responsabilité, les pratiques démocratiques et la participation publique. A cette fin, le programme vise à : (i) susciter un puissant sentiment d'appartenance communautaire et promouvoir la démocratie, la transparence et la responsabilité ; (ii) renforcer l'efficacité des AL en matière de prestation durable de services de qualité ; (iii) améliorer la responsabilité et l'efficacité dans l'utilisation des ressources humaines au niveau local, et (iv) adopter une législation appropriée pour appuyer la mise en œuvre efficace des réformes des administrations locales.

2.3.10 L'Equipe de réforme des administrations locales (ERAL) qui est le bras technique de la Présidence de la République, l'Administration régionale et de l'Administration locale (PR-ARAL) a reçu mandat de superviser le programme. L'ERAL comprend six équipes de réforme zonales constituées de spécialistes en administration locale, en finance et en développement et restructuration des ressources humaines. A l'échelle communale, chaque commune en cours de réforme a mis en place une équipe municipale de réforme pour piloter le processus.

2.3.11 Lors d'une réunion conjointe entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds en 1997, il a été décidé que le programme serait financé conjointement. A des fins d'efficacité, il a été convenu que le PRAL serait exécuté par phases dont la première, qui intéresse 38 administrations locales, est d'ores et déjà en cours. Depuis sa conception, le PRAL a connu des mutations diverses qui portent notamment sur le cadre juridique, l'amélioration de la gouvernance, la restructuration des conseils régionaux et municipaux, les questions liées au personnel et les finances.

2.3.12 S'agissant du cadre juridique qui régit les Administrations locales, les lois sur l'administration locale ont été amendées en 1999 pour prévoir : (i) des communes dotées de pouvoirs pour recruter et gérer leur propre personnel ; (ii) des communes dotées de pouvoirs pour approuver leurs plans et budgets ; (iii) la mise en place d'un nouveau système de dons (dons groupés et dons de péréquation) ; (iv) un système de démocratie participative, de responsabilité et de transparence dans la gestion des affaires communales ; et (v) un mécanisme de transfert des responsabilités des fonctions et des ressources au détriment du noyau central et des hautes instances des administrations locales centrales.

2.3.13 Dans le domaine de la gouvernance, les efforts de sensibilisation du public ont été redoublés. Il s'agit notamment de l'organisation d'ateliers régionaux et municipaux, d'un programme radiophonique hebdomadaire et de la création de commissions dans toutes les zones urbaines pour supprimer l'écart entre le public et les AL. En ce qui concerne la restructuration, les administrations régionales ont été réformées pour tenir compte de l'évolution de leur rôle qui est passé de celui d'organismes d'exécution et de contrôle à celui

de facilitateur. Des efforts de restructuration ont eu lieu dans deux communes, et un manuel sur la restructuration a été élaboré en conséquence.

2.3.14 Des études ont été menées sur la gestion du personnel dans un système d'administration locale évolué. Ces études ont fourni une base pour l'élaboration d'un programme de formation. Une réglementation relative au recrutement, à la promotion, à la valorisation du personnel par les administrations locales ainsi qu'aux sanctions applicables à ce personnel a été préparée et approuvée par le Ministre en charge des administrations locales. Cette réglementation a été distribuée et diffusée auprès des parties prenantes concernées et elle est appliquée à l'heure actuelle. De surcroît, tout le personnel des administrations locales rend actuellement compte à leurs conseils respectifs. Dans le cadre du PRAL, des questions transversales telles que le genre et le VIH/SIDA doivent être recentrées par les responsables du développement communautaire.

2.3.15 Quant à l'amélioration de la gestion financière, des études ont été faites sur la décentralisation budgétaire. Les études ont notamment porté sur la conception et la gestion des dons groupés, les sources de recettes des administrations locales et sur l'administration et le contrôle financiers.

2.3.16 En général, le PRAL semble être sur la bonne voie. Les évolutions qui s'opèrent sont bien pensées pour transférer et décentraliser les pouvoirs en faveur des citoyens qui pourront ainsi avoir davantage voix au chapitre dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre de leurs propres plans de prestation de services et de développement, et en ce qui concerne la manière dont ces services sont gérés et fournis.

#### Questions de genre

2.3.17 La Constitution consacre l'égalité entre hommes et femmes et rejette toute discrimination fondée sur le sexe. Reconnaisant le rôle majeur que les femmes jouent dans le pays, le Gouvernement a signé la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes en 1980 et l'a ratifiée en 1985. Le Gouvernement tanzanien a également ratifié le Plan d'action de la 4<sup>e</sup> Conférence mondiale des femmes, la Déclaration de Beijing, la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la SADC sur le genre de 1997 et il s'est engagé en faveur de la Politique nationale de Femmes et Développement en 1992. de plus, il existe en Tanzanie un mouvement des femmes fort et actif qui s'est organisé en groupes techniques tels que le groupe des médias, le groupe du droit, le groupe de l'entrepreneuriat, etc. Ces groupes ont pris des mesures pour fournir aux hommes et aux femmes des informations sur des questions telles que les droits des femmes, la violence contre les femmes, le lobbying auprès du Gouvernement pour l'adoption de lois qui protègent les femmes contre la violence et leurs droits. L'engagement du Gouvernement en faveur de la démarginalisation des femmes est affirmé dans la Politique nationale sur les questions de genre (2000) et la Stratégie nationale en matière de genre et de développement (2002), deux documents qui définissent les difficultés et les actions majeures en matière d'égalité de genre en vue de la mise en œuvre d'un développement humain durable en Tanzanie.

2.3.18 Toutefois, en dépit de ces évolutions, le Profil de genre établi par le Groupe de la Banque en 2004 fait observer qu'il persiste un déséquilibre entre les sexes qui se traduit par un net retard des femmes sur les hommes dans plus d'un secteur de la société. D'après une étude menée par l'Association des femmes de média de Tanzanie (TAMWA) en 2003, les femmes tanzaniennes occupaient 21, 3% des sièges au Parlement, tandis que dans le

Gouvernement composé de 47 membres, seulement 4 femmes sont ministres à part entière et 5 sont vice-ministres. Le déséquilibre entre les sexes aux postes de responsabilité se traduit par le fait que sur les 29 Secrétaires généraux que compte la Tanzanie à l'heure actuelle, seulement 5 sont des femmes ; on peut également mentionner l'existence d'une femme secrétaire générale adjointe. De plus, on compte une seule femme sur les 25 commissaires régionaux. Pour ce qui est des partis politiques, aucun des présidents et secrétaires des 15 formations politiques enregistrées n'est une femme.

2.3.19 Le Profil de genre a relevé que bien que la représentation des femmes au Parlement soit en augmentation, cette situation tient principalement à un amendement constitutionnel qui exige que les femmes représentent 20 à 30% des membres du Parlement. En conséquence, lors des élections générales de 2000, des sièges « spéciaux » à l'Assemblée nationale ont été alloués à 48 femmes, de telle sorte qu'on compte plus de femmes désignées qu'élues à ces postes. Etant donné que l'allocation des sièges obéit à l'appartenance aux partis politiques, la majorité des femmes désignées militent dans le parti au pouvoir, en l'occurrence le CCM, ce qui veut dire que la progression de la représentation féminine renforce la primauté du parti. On peut entendre par là à juste titre que les femmes désignées pourraient avoir moins de pouvoir de décision et ne pas être en mesure d'influer sur les questions politiques majeures afin de pour promouvoir l'égalité des sexes.

2.3.20 Malgré la volonté d'accroître la représentation des femmes dans la sphère politique, le déséquilibre demeure marqué, principalement du fait de normes culturelles et de pratiques traditionnelles. En outre, les femmes ont connu un grave recul en 1997 lorsque le Gouvernement a interdit leur organisation de base, le *Baraza la wanawake wa Tanzania* (BAWATA) prétendument du fait de son engagement dans des activités politiques. Au total, des dispositions positives limitées n'ont guère eu d'impact, voire pas du tout, sur la participation des femmes à la gestion des affaires du pays, pas plus que les réformes économiques n'ont permis de lutter efficacement contre la pauvreté chez les femmes qui se sont efforcées de plaider pour une croissance qui tienne compte de l'égalité des sexes.

2.3.21 Par ailleurs, une étude réalisée par le Groupe de la Banque et l'Organisation Internationale du Travail en 2004 sur l'appui à l'entreprenariat féminin orienté vers la croissance en Tanzanie a relevé une faible visibilité du rôle des femmes chefs d'entreprises dans l'économie, une situation très préoccupante. Actuellement, les femmes sont perçues comme pouvant contribuer seulement au niveau le plus bas du secteur de la micro-entreprise. Au sein des ministères et aux autres niveaux de l'administration, la coordination des programmes et des politiques est insuffisante avec les bailleurs de fonds et les ONG sur des projets stratégiquement ciblés pour améliorer les performances des femmes chefs d'entreprises et leurs PME surtout dans l'objectif de la croissance. Bien que certaines régions soient plus avancées que d'autres en matière de conception des activités orientées vers l'expansion des entreprises gérées par des femmes, la plupart nécessite une éducation et une formation plus poussées. La sensibilisation des décideurs et des organismes de mise en œuvre à l'égalité des sexes demeure une grande nécessité.

## 2.4 Cadre juridique et judiciaire

### Organisation du pouvoir judiciaire

2.4.1 Selon la Constitution, le système judiciaire comprend la Cour d'Appel, La Haute Cour et tous les tribunaux d'instance de la RUT. La Cour d'Appel est composée de huit (8) juges, y compris son Président qui est également la haute autorité de la magistrature, mais siège à la Cour comme fonctionnaire judiciaire. La Haute Cour comprend trente (30) juges déployés dans plusieurs régions du pays. La Cour d'Appel et la Haute Cour constituent les juridictions supérieures. En dessous des Cours supérieures se trouvent les juridictions de premier degré qui constituent le niveau inférieur du système judiciaire.

### Indépendance de la Justice

2.4.2 *Fondement Constitutionnel* : La Constitution de la RUT proclame clairement l'indépendance de la justice. Selon son article 107A, le pouvoir judiciaire est chargé de rendre la justice. Par ailleurs, l'article 107B de la constitution stipule que le pouvoir doit rendre justice en s'inspirant seulement de la Constitution et des lois du pays.

2.4.3 *Nominations* : Le Président de la Cour Suprême est nommé par le Président de la République, qui nomme également les juges de la Cour d'Appel sur avis du Président de la Cour Suprême. Les juges de la Cour Suprême, y compris le premier juge, sont nommés par le Président de la République après avis de La Commission des Services Judiciaires. Les magistrats des tribunaux de district, les Magistrats Résidents, les juges d'instance ainsi que les Greffiers des Hautes Cours et de la Cour d'Appel et leurs adjoints sont nommés par le Président de la République conformément à l'article 113 de la Constitution. Cependant, il a délégué ces pouvoirs à la Commission des Services Judiciaires qui est composée du Président de la Cour Suprême, Président ; du Procureur- Général et du Premier juge de la Haute Cour, un juge de la Cour d'Appel et deux autres membres. Le fait que les autorités judiciaires soient nommés par le Président de la République ne semble pas avoir remis en cause leur indépendance, surtout en raison de leur inamovibilité

2.4.4 *Inamovibilité* : A l'exception du Président de la Cour Suprême et du Premier juge de la Haute Cour, les magistrats sont inamovibles. Les juges de la Cour d'Appel et ceux de la Haute Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que suite à une incapacité ou à une faute lourde et sur recommandation d'une Commission d'Enquête composée de juges d'autres pays du Commonwealth. Les magistrats à tous les niveaux sont également inamovibles et ne peuvent être relevés de leurs fonctions que pour incapacité et ce à la suite d'une enquête de la Commission des Services Judiciaires. Il convient de noter qu'en dépit de l'absence de toute disposition dans la Constitution ou dans tout autre texte garantissant l'inamovibilité du Président de la Cour Suprême ou du Premier Juge, la perte de leur poste n'implique pas pour autant qu'ils cessent d'être des juges de la Cour Suprême et de la Haute Cour ou ils restent inamovibles. En tous cas, l'absence de dispositions garantissant l'inamovibilité du Président de la Cour Suprême et du Premier Juge n'a pas, jusqu'à présent, posé de problèmes et l'Exécutif n'a tiré avantage de cette lacune pour s'ingérer dans les affaires de la justice.

2.4.5 *Rémunération* : Les salaires constituent l'un des facteurs les plus déterminants de l'indépendance de la justice. Les salaires des juges de la Cour Suprême et de la Haute Cour sont directement déduits du Fonds consolidé et ne sont pas soumis au vote annuel du

Parlement. Bien que les salaires des plus hauts magistrats et leurs avantages soient débités du Fonds consolidé, ils sont très bas et n'ont pas connu d'augmentation depuis de nombreuses années. Par ailleurs, leurs pensions et les autres avantages ne sont pas assurés. La situation est pire dans les juridictions de premier degré. En dehors du problème des salaires, la justice fait face à d'autres difficultés, notamment, les mauvaises conditions de travail et le mauvais état des infrastructures. Cette situation a pour effet de mettre au mal l'intégrité non seulement de la justice, mais également l'ensemble du système judiciaire du pays, avec comme corollaire la corruption qui mine tout le secteur.

### Réformes du secteur judiciaire

2.4.6 Conscient de la nécessité de réformer le secteur, l'Etat a mis sur pied une Equipe Spéciale de Réforme du Secteur judiciaire en 1993. Cette Equipe a procédé à une évaluation globale du secteur et identifié les problèmes et les défis auxquels celui-ci est confronté ; puis, elle a proposé des mesures en vue de sa réforme. Les principaux problèmes identifiés sont la mauvaise qualité des services juridiques fournis à la population et les obstacles institutionnels. En ce qui concerne la mauvaise qualité des services, l'Equipe a relevé que le système est caractérisé par : (i) des retards exagérés dans la résolution des litiges et les procédures, comme l'attestent les nombreux dossiers en souffrance en matière civile et pénale ; (ii) l'accès limité aux services juridiques pour la majorité des citoyens qui sont soit ignorants de leurs droits élémentaires et des voies de recours, soit incapables de payer les services ou ont perdu toute confiance en l'intégrité et l'équité du système judiciaire ; (iii) la corruption et d'autres comportements peu orthodoxes des responsables du secteur ; (iv) un système dépassé qui n'a pas su s'adapter à l'évolution sociale, politique, économique et technologique, ou à l'aggravation de l'insuffisance des moyens financiers au fil du temps ; et (v) le manque de confiance au système judiciaire.

2.4.7 Quant aux obstacles institutionnels, on peut citer : (i) un cadre juridique et réglementaire dépassé, cloisonné et trop bureaucratique ; (ii) la mauvaise gestion et le manque de coordination entre les institutions du secteur ; (iii) l'incompétence et la moralité douteuse du personnel judiciaire ; (iv) le nombre insuffisant du personnel judiciaire qualifié ; (v) l'indépendance limitée et le manque d'intégrité du système judiciaire ; (vi) l'ignorance et la pauvreté de la majorité des citoyens ; et (vii) le très mauvais entretien et l'insuffisance des infrastructures dans toutes les institutions judiciaires étatiques.

2.4.8 En guise de solutions à ces problèmes, l'Etat a lancé un Programme de Réforme Judiciaire (PRJ). En dépit de quelques réalisations enregistrées, la mise en œuvre du Programme a connu quelques retards. Premièrement, la faible capacité d'exécution des institutions clés du secteur, notamment le Ministère de la Justice et des Affaires Constitutionnelles (MJAC) et du Pouvoir Judiciaire. Ensuite, le programme n'a pas bénéficié d'une bonne coordination. Un Comité Directeur présidé par le Président de la Cour Suprême est chargé de la supervision et de l'orientation stratégique, tandis que la direction technique et la coordination sont assurées par l'Adjoint au Procureur-Général. Toutes les institutions importantes du Secteur Judiciaire sont représentées au sein de ce Comité, mais malheureusement, le Comité n'a pas pu se réunir régulièrement. De plus, le Programme a souffert de l'absence d'unités chargées de la planification au sein des institutions clés du secteur judiciaire et le manque de personnel à la cellule de facilitation. Par ailleurs, les ressources du Programme sont insuffisantes.

2.4.9 Cependant, en vue de relancer le processus de réforme, l'Etat et un certain nombre de partenaires de développement, notamment la Suède, le Canada, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Finlande, ont convenu de coopérer dans le cadre du « Projet Quick Start ». Les secteurs identifiés pour la mise en œuvre de ce projet sont : (i) un nouveau cadre juridique pour les institutions du secteur judiciaire ; (ii) le renforcement des capacités administratives, la division du travail et le mécanisme de supervision. (iii) l'évaluation des besoins en formation des institutions du secteur judiciaire ; et (iv) l'appui du secteur au niveau des districts. Ce projet est arrivé à terme en décembre 2004 et a facilité l'élaboration d'une Stratégie à moyen terme pour le secteur judiciaire.

## 2.5 Lutte contre la corruption

2.5.1 Au fil du temps, L'Etat tanzanien a, pris diverses mesures de lutte contre la corruption. En 1966, il a créé un Bureau de la Commission d'enquête permanente avec pour mission de lutter contre l'abus de pouvoirs de la part des responsables des institutions publiques. En 1971, le parlement a voté la loi de prévention de la corruption. Elle a été suivie en 1975 par la mise sur pied d'une Equipe Anti - Corruption. En 1983, le parlement a adopté la loi sur le sabotage économique qui a été abrogée et remplacée en 1984 par la Loi régissant la lutte contre les crimes économiques et organisés qui incluait les délits considérés par la Loi sur la prévention de la corruption comme des délits économiques.

2.5.2 Il existe également des preuves d'une volonté politique de s'attaquer à la corruption. Le parti au pouvoir, *le Chama Cha Mapinduzi (CCM)* a démontré, dans sa Profession de foi pour l'élection de 1995, qu'il est conscient de l'ampleur du problème dans le pays. Cette profession de foi a défini la corruption comme étant le problème majeur et juré que le Gouvernement allait intensifier la lutte contre ce fléau. Après les élections, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures visant à juguler ce mal. En 1995, le parlement a adopté une autre loi, connue sous le nom de Loi sur le Code de déontologie de dirigeants. Cette loi visait à lutter contre les comportements peu orthodoxes des responsables publics de haut niveau. Plus tard, au cours de la même année, le Président de la République a mis sur pied une Commission présidentielle de lutte contre la corruption (PCIC), encore appelée Commission Warioba.

2.5.3 La Commission Warioba a conclu que le niveau de la corruption dans le pays était très élevé et l'a attribué aux facteurs suivants : (i) la cupidité et l'abus de pouvoir ; (ii) l'indiscipline ; (iii) les faiblesses des systèmes de gestion, des procédures et des contrôles ; (iv) la faiblesse des systèmes judiciaire et juridique ; (v) l'inefficacité des institutions de contrôle et de surveillance ; (vi) l'ingérence interférences du monde politique active; et (vii) le faible niveau de sensibilisation du public.

2.5.4 En réaction à ce rapport, l'Etat a pris des mesures variées, notamment: (i) la mise ne œuvre au plan national de la stratégie et du plan d'action national anti-corruption ; (ii) la mise sur pied d'un Secrétariat à d'éthique ; et (iii) le renforcement du Bureau de prévention de la corruption (BPC). L'objectif visé par la stratégie et le plan d'action anti-corruption est d'orienter les décideurs politiques, les législateurs et les personnes chargées de la mise en œuvre. Il a adopté deux stratégies de lutte contre la corruption à savoir : les réformes institutionnelles et la sensibilisation du public. Cette approche vise à la fois à prévenir la corruption et à en punir les auteurs.

2.5.5 Le Secrétariat à l'éthique a été mis sur pied en vue de lutter contre l'abus des fonctions publiques. Il a été surtout conçu pour s'attaquer aux violations de l'éthique par les responsables publics. Tous les responsables élus et non élus de haut niveau devaient remplir des formulaires de déclaration des biens et les déposer au Secrétariat à l'éthique. Ce Secrétariat compte six enquêteurs dont la mission est de faire des investigations sur les plaintes contre les responsables de haut niveau pour abus d'autorité. Le Secrétariat a été renforcé surtout à travers un amendement de la Loi sur le code de déontologie des dirigeants en 2001 et il a également commencé à installer des antennes régionales. La liste des agents publics a également été mise à jour et plusieurs omissions criardes corrigées. Malgré ces innovations, la déclaration des biens par les autorités garde un caractère confidentiel et le public ne peut avoir accès à des informations spécifiques que si un de ses membres a déposé une plainte écrite contre une autorité. Par ailleurs, toute divulgation de ces informations constitue un délit punissable. Par conséquent, il est difficile au public d'entreprendre toute action significative.

2.5.6 Le BPC avait été créé en 1971 dans le cadre de la Loi sur la prévention de la corruption (LPC). C'est un organe dont le rôle principal est de conseiller le gouvernement sur les voies de prévention de la corruption, d'enquêter sur les cas révélés et en poursuivre les auteurs, avec l'approbation du Procureur-Général. A l'époque de la Commission Warioba, le BPC a connu des problèmes en action d'une définition claire de la corruption par le LPC ainsi que du manque de personnel, d'infrastructures et d'équipements et du déficit de formation. Suite aux recommandations de la Commission, le Bureau a été renforcé à travers le recrutement d'un personnel supplémentaire et une augmentation de son enveloppe budgétaire ; de plus il a été nanti de prérogatives lui permettant de perquisitionner, arrêter et détenir des personnes. Cependant, le Bureau n'a pas enregistré beaucoup de succès en matière de condamnations pour les affaires de corruption. Pour un total de 4000 cas suspects dont le BPC a été saisi au cours de la période allant de 1999 à juin 2003, seules 263 affaires ont été portées devant les tribunaux et le BPC n'a pu obtenir que 31 condamnations. En vue d'améliorer ses résultats, le BPC a initié un projet de loi visant à modifier la Loi sur la Prévention de la corruption afin de renforcer son indépendance et d'alléger la charge de la preuve dans les affaires de corruption. Ce projet de loi est actuellement examiné par les services du Procureur Général avant d'être transmis au Parlement pour adoption.

2.5.7 Plus récemment, en 2001, l'Etat a mis sur pied une Commission des droits de l'homme et de la bonne gouvernance (CDHBG). Elle a pour mission d'enquêter sur les cas de violation des droits de l'homme ou de délit d'action ou de commission de la part des responsables de l'administration et elle peut recevoir et mener des investigations même sur des plaintes anonymes.

2.5.8 Cependant, malgré ces initiatives, la corruption demeure une préoccupation majeure en Tanzanie. Selon Transparency International (TI), ce pays reste mal classé en matière de corruption. L'indice de perception de la corruption est passé de 1.9 en 1999 à 2.7 en 2002. Puis, il a baissé à 2.5 en 2003 avant de connaître une hausse marginale pour atteindre 2.8 en 2004, ce qui place ce pays au 90<sup>e</sup> rang sur 146 pays concernés (Annexe II). Ce mauvais classement implique qu'en dépit de la mise sur pied d'organes de surveillance et du cadre de lutte contre la corruption, il y a lieu de renforcer les organes existants afin qu'ils puissent s'attaquer au problème de façon convenable.

### **3 EVALUATION DES PRINCIPALES QUESTIONS DE GOUVERNANCE A ZANZIBAR**

#### **3.1 Obligation de rendre compte**

##### Gestion du secteur public

3.1.1 Le Gouvernement de Zanzibar a reconnu, dans le Plan de Réduction de la Pauvreté de Zanzibar la nécessité d'entreprendre une réforme de la Fonction publique qui a été lancée en 2002. Au nombre des problèmes à résoudre, on peut citer : (i) l'absence d'un personnel ayant les qualifications requises ; (ii) des critères de recrutement manquant de transparence ; (iii) l'absence de responsabilité du personnel ; et (iv) le faible niveau des salaires en comparaison avec le secteur privé. Une table-ronde réunissant l'Etat et les donateurs a été organisée en mai 2003 et elle a recommandé qu'un audit de la Fonction publique soit entrepris en vue de relancer le processus de réforme ; malheureusement, peu de progrès ont été enregistrés dans ce domaine.

##### Gestion des Finances publiques

3.1.2 Une évaluation de la Transparence de la Gestion Financière du pays (ETGF), avec un accent particulier sur Zanzibar, a été réalisée en 2003 avec la participation du Groupe de la Banque. Cette étude a révélé : (i) l'absence de règles pour les opérations et la comptabilité financières ; (ii) un mauvais système d'établissement des rapports financiers ; (iii) la faiblesse des ressources humaines dans le secteur financier ; (iv) l'absence de stratégie en matière de technologies de l'information et ; (v) l'absence d'un Comité Inter-Ministériel de technologies.

3.1.3 En vue de résoudre ces problèmes, il semble que le Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques sur l'île. Par ailleurs, le gouvernement de l'île a pris les mesures suivantes pour corriger certaines anomalies. Il s'agit : (i) de l'adoption d'un «Système de budget de trésorerie», dans lequel le comité de plafonnement des dépenses se réunit au début de chaque mois pour allouer des fonds aux différents ministères et institutions gouvernementales en fonction des recettes attendues ; (ii) l'adoption du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ; (iii) la mise en place d'un système de paiement centralisé dans tous les ministères et institutions gouvernementales supervisé par les services du comptable général ; (iv) le renforcement de l'Institut d'Administration Financière de Zanzibar où les comptables, les fonctionnaires des impôts, les contrôleurs et les vérificateurs de stocks peuvent préparer un diplôme ou un diplôme supérieur ; et (v) la création d'une cellule de gestion de la dette.

##### Marchés Publics

3.1.4 Zanzibar a été pris en compte dans le Rapport national sur l'Evaluation des Marchés Publics réalisée en 2003. Ce rapport a révélé l'existence des problèmes suivants dans le système des marchés publics de l'île : (i) les textes d'application de la loi sur la Commission Centrale des Marchés ne sont pas encore disponibles, et il coure que cette loi soit révisée en vue de combler le vide existant ; (ii) la centralisation excessive de la commission centrale des marchés ; (iii) l'absence de règles de procédure sur les marchés ; (iv) le manque d'un cadre juridique approprié pour superviser le secteur des marchés publics et ; (v) l'absence des Commissions ministérielles de passation des Marchés. Suite à cette évaluation, l'Etat a

entrepris quelques mesures afin de s'attaquer aux faiblesses du système. Il s'agit de : (i) l'élaboration des projets de règles de procédures des marchés publics ; (ii) l'érection de la cellule de vérification des stocks en une direction coiffée par un commissaire, et (iii) la division régissant de la loi régissant la Commission centrale de passation des Marchés. L'élaboration d'un projet de révision de la loi est en cours et devrait être achevée d'ici à juin 2005.

3.1.5 La loi sur les marchés publics de Zanzibar et les règles de procédure y relatives seront mises en place d'ici à juin 2005. Il est urgent de mettre en application la loi et les règles de procédure. Ce qui va nécessiter l'impression des exemplaires de la loi sur les marchés Publics, ainsi que des règles de procédure des marchés publics. Par ailleurs, il faudrait vulgariser la loi et les procédures à travers l'organisation des séminaires à l'intention des Secrétaires-Généraux et des Directeurs de tous les Ministères et Départements concernés, ainsi que tous les responsables des sociétés parapubliques et des institutions publiques. Il faudrait également former le personnel d'encadrement des diverses institutions gouvernementales aux techniques de passation des marchés.

#### Comptabilité du secteur Public

3.1.6 Zanzibar dispose de ses propres services de contrôle général chargés du contrôle de l'Etat. Une évaluation de la qualité de l'Etat a été réalisée dans le cadre de l'Evaluation de la transparence financière au niveau national, du mémorandum économique national, du Rapport national d'évaluation de la passation des marchés et du Plan stratégique de bonne gouvernance de Zanzibar (PSBG). Ces études ont révélé que les services de contrôle sont inefficaces à cause de la faiblesse des capacités de contrôle. Par ailleurs, leur travail pâtit de l'absence de normes comptables, de règles financières, d'infrastructures et d'équipements.

3.1.7 En guise de solution à ces difficultés, le gouvernement de Zanzibar a pris quelques initiatives telles que : (i) le transfert des services du Contrôleur général du Ministère des Finances et des Affaires économiques au Ministère des Affaires constitutionnelles et de la Bonne Gouvernance, en vue de doter lesdits services de plus d'autonomie et de pouvoirs ; (ii) l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle réglementation en matière d'audit ; (iii) la mise au point d'un manuel de contrôle ; et (iv) l'organisation des sessions de formation de base afin d'initier le personnel clé au contrôle de rentabilité des dépenses. Pour faire avancer le processus, les services du Contrôleur général doivent prendre les mesures suivantes : (i) l'aménagement institutionnel en vue de l'acquisition de véhicules et de motos pour faciliter les déplacements du personnel à travers les îles ; l'achat du matériel de bureau tel que les ordinateurs, les scanners et les photocopieurs ; (ii) la vulgarisation du nouveau Manuel et de la nouvelle Législation sur le Contrôle ; (iii) la formation du personnel au contrôle de rentabilité des dépenses, au contrôle informatisé et la formation professionnelle à long terme.

#### Gestion des entreprises publiques

3.1.8 Le PRPZ a relevé que plusieurs entreprises parapubliques ont cessé d'exister en tant qu'entités commerciales et le gouvernement adopte une approche prudente en ce qui concerne leur privatisation. A cet égard, le Plan a recommandé la réalisation d'une étude sur la privatisation et la restructuration des entreprises publiques restantes. Cependant, aucun progrès n'a été enregistré sur ce plan.

## Gouvernance au sein des entreprises

3.1.9 La question de la gouvernance au sein des entreprises à Zanzibar a suscité peu d'attention. En effet, l'île applique encore le décret régissant les entreprises qui est fondé sur la loi anglaise des compagnies de 1948. Bien que la loi des compagnies ait subi plusieurs amendements afin de la rendre compatible avec les pratiques et exigences de la bonne gouvernance moderne des entreprises, le Décret régissant les Entreprises n'a pas encore été modifié, et le Gouvernement s'est principalement attelé à réviser ses lois connexes et à supprimer les obstacles qui empêchent le flux harmonieux des investissements. En outre, le Gouvernement est très préoccupé par le non-respect des dispositions du décret régissant les entreprises par la majorité des entreprises installées à Zanzibar. Par ailleurs, les autres aspects de la gestion économique moderne tels que la création des marchés de capitaux et des commissions boursières nécessitent une révision du Décret régissant les Entreprises. Aussi, la nécessité de réviser et de reconfigurer ce décret est-elle devenue un impératif.

## **3.2** **Transparence**

### Accès à l'information

3.2.1 A Zanzibar, les media sont soumis à plusieurs règles draconiennes. En effet, la loi de 1998 régissant l'enregistrement des agences, d'information, les journaux et les livres stipule que les journalistes doivent obtenir préalablement auprès du gouvernement l'autorisation d'exercer et elle accorde d'énormes prérogatives aux pouvoirs publics et à la police en leur permettant de : (i) saisir les journaux ; (ii) perquisitionner les locaux ; (iii) procéder à des arrestations ; et (iv) suspendre ou interdire des titres ou à certains journalistes d'exercer. En outre, elle crée un conseil consultatif ayant pour mission d'exercer un contrôle disciplinaire sur les journalistes, les directeurs de publication et les éditeurs, et de régler « la conduite des journalistes et promouvoir de bonnes normes déontologiques ainsi que la discipline chez ces derniers ». Par ailleurs, cette loi exige que tous les journaux soient enregistrés et autorisés par les pouvoirs publics. Elle prescrit également l'imposition d'un bon de garantie pour toute potentielle commission d'un nombre de délits vaguement définis. Ce contrôle a pour effet la quasi-absence d'une presse privée. En effet, à la fin de l'année 2003, le Gouvernement a interdit le lancement du premier titre privé post révolution. Le gouvernement dispose également de chaînes de radio et de télévision, tandis qu'il n'existe pas de chaînes privées, bien qu'il soit possible de capter celles qui émettent de la Tanzanie continentale.

### Transparence budgétaire

3.2.2 En matière de transparence budgétaire à Zanzibar, il existe quelques juridiques qui compliquent ou empêchent l'accès à l'information sur la gestion des finances publiques. La Loi de 1970 sur la sécurité nationale, par exemple, interdit toute divulgation d'une catégorie d'une vaguement définie d'informations contrôlées par l'Etat. Bien que cette loi relève de l'Union et s'applique également à la partie continentale, on a l'impression qu'elle est appliquée avec plus de rigueur à Zanzibar et cela donne un caractère confidentiel à certaines informations d'ordre public. Cette situation est davantage aggravée par les arrêtés ministériels concernant le service civile qui sont susceptibles d'empêcher les responsables de révéler des informations publiques du fait des critères appliqués à la classification des informations dans le secteur public. Ce qui peut entraîner des comportements injustifiés voire intentionnels

caractérisés par le manque de coopération des responsables qui doutent de leur droit ou de leur devoir de fournir des informations qui sont supposées être mises à la disposition du public.

### **3.3 Implication des parties prenantes**

#### Processus électoral

3.3.1 Le processus électoral a connu divers problèmes dans un passé récent dans un passé récent à Zanzibar. Le premier scrutin pluraliste de 1995 avait été marqué par la violence du fait du manque d'équité de certaines opérations telles que l'inscription sur les listes électorales et les retards accusés lors du dépouillement. Lors de l'élection des membres de la Chambre des Représentants, le parti au pouvoir, le *Chama Cha Mapinduzi (CCM)* a remporté 26 des 50 sièges en compétition tandis que le principal parti d'opposition, *Le Civic United Front (CUF)* en a obtenu 24. Lors du scrutin présidentiel, le candidat du CCM l'a emporté par une faible marge de 0.4 pour cent. Pour protester, les élus du CUF ont boycotté le parlement et sollicité l'intervention de la communauté internationale en vue de l'organisation d'un nouveau scrutin présidentiel, exaspérant ainsi la tension sur la scène politique et cette situation a prévalu pendant toute la période de transition ayant conduit aux élections générales de l'année 2000.

3.3.2 En dépit de la conclusion d'un accord entre le CCM et le CUF en 1999 qui avait pour but de créer à temps des conditions offrant des chances égales à tous les acteurs politiques dans la perspective des élections de l'année 2000, le gouvernement de Zanzibar a renoncé à appliquer la plupart des dispositions de cet accord, surtout celles relatives à l'indépendance de la commission électorale. Par conséquent, les élections de l'an 2000 ont été encore plus controversées à cause de la violence, de l'intimidation des électeurs et de nombreuses autres irrégularités qui ont marqué à la fois les élections parlementaires et l'élection présidentielle. Le scrutin a été annulé dans 16 circonscriptions à cause de ces irrégularités ;et malgré l'organisation d'un nouveau scrutin en novembre 2000, le CUF a décidé de ne pas y participer. En janvier 2001, après les élections, la police et les forces de sécurité ont fait un usage excessif de la force contre les populations civiles et les dirigeants du CUF à Zanzibar et à Dar ès Salaam, causant des morts d'hommes et un exode de réfugiés vers le Kenya.

3.3.3 En mai 2003, des élections partielles organisées pour la Chambre des Représentants se sont soldées par une victoire écrasante du CUF. A la différence des scrutins précédents, ces partielles ont été bien organisées et leurs résultats ont reflété l'opinion populaire. Selon les estimations, 76% de personnes en âge de voter ont été inscrites sur les listes électorales et 90% des inscrits ont effectivement voté.

#### Organisations de la Société Civile et Organisations Non-Gouvernementales

3.3.4 Tout comme la Tanzanie continentale, le gouvernement de Zanzibar reconnaît que les ONG sont des partenaires importants en ce qui concerne le développement national, la promotion de la démocratie et la fourniture effective des services. Cependant, l'opinion pense que les ONG doivent être soumises avec plus de rigueur à l'obligation de rendre compte et faire preuve de plus de transparence à la fois sur la provenance et l'utilisation de leurs fonds. Par ailleurs, l'existence d'ONG fictives a soulevé quelques préoccupations à la Chambre des Représentants auprès des médias et du grand public, en ce qui concerne la transparence de

leurs opérations. La préparation et la présentation des rapports annuels sur les activités et l'audit des états financiers constituent un des moyens d'assurer la responsabilité des ONG vis-à-vis de leurs membres et du public. Cependant, les principaux acteurs ont des avis très divergents sur l'utilisation de ces informations et sur la question de savoir si les ONG doivent être des organismes d'autorégulation, ou être réglementées par l'Etat ou par le système judiciaire.

3.3.5 Actuellement à Zanzibar, toutes les ONG sont régies par la loi sur les sociétés de 1995. Cependant, les intervenants de ce secteur se plaignent de la lourdeur du processus d'agrément qu'ils trouvent également long et trop coûteux. Pour y remédier, le gouvernement travaille avec l'Association des ONG de Zanzibar (ANGOZA) en vue de l'élaboration d'une politique sectorielle et de l'adoption d'une loi sur les ONG.

### Décentralisation

3.3.6 Etant donné que les administrations locales ne relèvent pas de la compétence de l'Union, la législation et les réformes de la Tanzanie continentale ne s'appliquent pas à Zanzibar. En ce qui concerne la législation, la constitution de Zanzibar prévoit l'institution des administrations locales. Le Gouvernement a fait adopter en 1995 la loi portant création du Conseil Municipal de Zanzibar ainsi que les Conseils de district et les conseils urbains. Un Ministère à part chargé de l'Administration régionale et des collectivités locales et placé également sous l'autorité de la Présidence de la République a pour mission de superviser les questions relatives aux administrations locales.

3.3.7 Une étude réalisée par le gouvernement de Zanzibar et le PNUD en 2002 a conclu que l'actuel système de développement des administrations locales en vigueur sur l'île comporte plusieurs faiblesses. Tout d'abord, il existe un déséquilibre entre les missions des administrations locales et les pouvoirs réels dont elles disposent en matière de finances, de personnel et de compétence locale. Les administrations locales ont été créées par la loi et chargées globalement de fournir des services. Cependant, tout le personnel technique clé se trouve dans les services centraux des ministères. Les Conseils de districts ne disposent que d'un maigre personnel occupé à des tâches d'administration générale et de collecte des impôts. Les ressources financières et autres de ces Conseils (surtout en dehors des ressources des communes) sont largement considérées comme insuffisantes pour leur permettre de jouer un rôle efficace dans la planification et la gestion du développement. Il est généralement admis que les administrations locales ont été instituées à Zanzibar sans une analyse préalable de la meilleure approche d'introduction d'un tel système.

3.3.8 Ensuite, la loi ne définit pas clairement les responsabilités qui, de surcroît, se chevauchent. Il y a des dédoublements des tâches de district et ceux de la région. En général, on reconnaît la nécessité de renforcer les services de district et de confiner ceux des régions aux tâches de supervision. On cite plusieurs exemples de conflits d'autorité entre les administrations locales et les autres institutions dans des domaines tels que la collecte des impôts et la répartition des recettes.

3.3.9 Par ailleurs, pour l'instant, tous les membres des Conseils de district ne sont pas élus, certains sont nommés par le gouvernement central. Aussi, les administrations locales n'ont-elles qu'une responsabilité limitée vis-à-vis des populations locales.

3.3.10 Ces problèmes soulignent la nécessité pour le Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar d'entreprendre des études et les consultations utiles en vue d'élaborer une politique de réforme des administrations locales suivant le modèle adopté en Tanzanie continentale.

#### Questions de Genre

3.3.11 En 1994, Le Gouvernement Révolutionnaire de Zanzibar a ratifié sans aucune réserve Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes. Mais dans le réalité, les femmes ont tendance à être marginalisées dans tous les secteurs de l'économie. A titre d'illustration, une seule femme est Ministre avec portefeuille tandis qu'une autre est vice-ministre dans un gouvernement qui compte 20 membres. En outre, on discrimine contre les femmes en matière de succession et de propriété foncière, parce que le gouvernement permet l'application du droit coutumier et du droit islamique. Bien que la loi qui régit le mariage prévoit certains droits à l'héritage et à la propriété en faveur des femmes, l'application du droit coutumier, du droit islamique ou des textes de loi modernes dépend du mode de vie de l'homme chef de famille. Jusqu'à présent, les tribunaux ont reconnu le bien fondé des plaintes discriminatoires en matière de succession, surtout en zone rurale.

### **3.4 Cadre juridique et judiciaire**

#### Organisation Judiciaire

3.4.1 Zanzibar a son propre système juridique. Excepté le fait qu'il partage la Cour d'Appel de la République Unie avec la Tanzanie continentale, la Constitution de la République Unie de Tanzanie stipule clairement que la Haute Cour de Zanzibar ne relève pas de l'Union. L'article 114 de la Constitution souligne expressément la continuation de la compétence de la Haute Cour de Zanzibar. De même, le Parquet Général de Zanzibar ne relève pas de la compétence de l'Union, et constitue une structure du Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar. Le Parquet général relève du portefeuille du Ministre d'Etat auprès du Ministre en Chef. L'organisation judiciaire de Zanzibar comprend une Haute Cour, les juridictions Khadi et les tribunaux correctionnels.

#### Réformes du système judiciaire

3.4.2 Le Programme de réforme du secteur judiciaire en cours en Tanzanie continentale ne s'applique pas à Zanzibar qui dispose d'un système juridique indépendant. Dans ce domaine, plusieurs problèmes ont été relevés en ce qui concerne le système judiciaire. Il s'agit du mauvais état des bâtiments ; un manque criard de main-d'œuvre qualifiée en ce qui concerne les cadres et le personnel d'appui ; l'insuffisance grave d'équipements élémentaires en matière de documentation et de moyens de transport. C'est un problème qui touche l'ensemble du système judiciaire, y compris le Parquet Général, les services du Greffier Général, la Commission de révision des lois et les services du Procureur-Général. Par ailleurs, la conservation des dossiers au Greffe Général est très mal assurée et essentiellement manuelle. Par conséquent, les dossiers s'abîment facilement et leur accès est rendu difficile.

3.4.3 Le bâtiment qui abrite actuellement la Haute Cour à Vuga (Zanzibar) a été construit en 1914 et est inadapté à la taille actuelle d'une population qui a connu une forte croissance démographique. Cette croissance a également multiplié le nombre d'affaires portées devant les tribunaux dont le nombre est fonction de la population de l'époque. Ce bâtiment

comprend quatre salles d'audience, une petite bibliothèque et quelques étroits bureaux divisés pour accueillir cinq juges de la Haute Cour, cinq magistrats régionaux, deux juges d'appel des juridictions khadis et le personnel d'appui. L'une des quatre salles d'audience est utilisée pour les audiences de la Haute Cour et les trois autres sont réservées aux magistrats régionaux et aux khadis. Les magistrats du parquet n'ont pas de bureaux ainsi que les avocats. De même, il n'existe pas de cellules ni d'autres infrastructures nécessaires au sein de ce bâtiment.

3.4.4 Le manque d'espace dans les locaux actuels nuit au bon exercice de la justice. En effet, Les affaires traînent et les justiciables passent beaucoup de temps dans les tribunaux, ce qui compromet leur contribution aux autres activités économiques. Cette situation est aggravée par l'absence d'un bon cadre juridique et administratif de coordination, de contrôle et de promotion de l'enseignement du droit, de la formation juridique et de la profession d'avocat. Par ailleurs, il n'existe pas de programme d'aide juridique accessible à la majorité de la population.

3.4.5 En vue de résoudre ces problèmes, Zanzibar envisage d'engager des réformes du secteur juridique dans le cadre d'un programme de réforme de bonne gouvernance. A cet égard, le Gouvernement compte : (i) améliorer les performances du système judiciaire ; (ii) rénover les infrastructures en place et en construire de nouvelles ; (iii) améliorer l'administration de la justice pénale ; (iv) promouvoir l'enseignement du droit, la formation juridique et la profession d'avocat ; et (v) fournir une aide assistance judiciaire aux populations et améliorer l'accès à l'information juridique.

### **3.5 Lutte contre la corruption**

En ce qui concerne la corruption, Transparency International ne publie pas de rapports spécifiques sur l'île. Cependant, on peut raisonnablement penser que le problème y est aussi grave qu'en Tanzanie continentale. En effet, plusieurs des facteurs qui contribuent à l'aggravation de la corruption se retrouvent à Zanzibar. Il s'agit notamment de : la pauvreté, la faiblesse des capacités institutionnelles des organismes d'exécution et de régulation ; l'ingérence politique ; l'ignorance des populations ; la cupidité et l'abus de pouvoirs ; l'incompétence ; l'indiscipline ; des lois contradictoires dépassées ou incomplètes ainsi que l'absence de systèmes, procédures et directives appropriés.

## **4. PROGRAMME DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE GOUVERNANCE**

### **4.1 Programme du Gouvernement en matière de gouvernance en Tanzanie continentale**

4.1.1 En 1999, le Gouvernement a lancé la Vision de Développement 2025, dans le but de canaliser les efforts de développement économique et social jusqu'en 2025. L'objectif principal de la Vision est de sensibiliser les populations, de coordonner et de canaliser leurs initiatives ainsi que les ressources nationales vers les principaux secteurs susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs de développement et de soutenir l'intense concurrence économique attendue. L'objectif de la Vision peut se subdiviser en trois volets, notamment ; (i) des conditions de vie de qualité pour tous ; (ii) la bonne gouvernance et l'Etat de droit ; et (iii) une économie forte et robuste susceptible de soutenir efficacement la concurrence mondiale.

4.1.2 S'agissant de la gouvernance, le Gouvernement vise quatre objectifs généraux dont : (i) la paix, la stabilité politique, l'unité nationale et la cohésion sociale ; (ii) la démocratie, la tolérance politique et sociale ; (iii) la bonne gouvernance et l'Etat de droit ; et (iv) l'obligation de rendre compte des personnalités dirigeantes et des fonctionnaires. Ces objectifs sont également réitérés dans la Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP), deuxième document de stratégie de réduction de la pauvreté pour la période 2005-2010, publié récemment.

4.1.3 S'agissant de la paix, la stabilité politique, l'unité nationale et la cohésion sociale, le principal objectif visé est le renforcement de la sécurité des personnes et la réduction de la criminalité. Concrètement, le résultat souhaité serait que les institutions et agents publics, tels que la police, les tribunaux et les prisons respectent les droits de l'homme et assurent la sécurité à tous. A cet effet, l'une des stratégies serait la création de mécanismes susceptibles de permettre à tous de bénéficier d'une action rapide et équitable aussi bien au sein de la police qu'en milieu carcéral. Toutefois, des dispositions seront prises pour régler les questions de sécurité des groupes vulnérables qui nécessitent des mesures de protection particulières, tels que les enfants, les jeunes (et particulièrement les jeunes filles), les femmes, les handicapés et les personnes âgées. Le Gouvernement envisage de réaliser cet objectif, le a l'intention de reconsidérer les lois qui reconnaissent l'égalité des droits à tous les citoyens en révisant les lois sur les successions et la loi sur le mariage, qui reconnaissent l'égalité des droits à tous les citoyens, femmes et hommes, filles et garçons. Des efforts constants seront déployés pour informer les populations de leurs droits constitutionnels et humains. Le Gouvernement voudrait également mettre en œuvre une politique visant la détermination de la peine par la communauté ainsi que la réinsertion plutôt que la répression en milieu carcéral.

4.1.4 S'agissant de la démocratie et de la tolérance politique et sociale, le principal objectif est de faire reculer l'exclusion et l'intolérance politiques et sociales. Pour atteindre ce but, il conviendra de mettre en place des systèmes politique et social, ainsi que des institutions qui favorisent la pleine participation de tous les citoyens, y compris les pauvres et les plus marginalisés. Les stratégies consistent à concevoir et à lancer des campagnes d'information des populations sur leurs droits, et à prendre des mesures de lutte contre toute forme de discrimination et de préjugés. La législation dont les dispositions exigent des employeurs l'application des politiques accordant une égalité des chances à tous en matière d'emploi, sera mise en œuvre. En outre, des mesures seront prises dans le but de lutter contre l'exclusion des personnes vulnérables des processus d'évaluation des secteurs clés (par exemple l'évaluation des secteurs de la santé et de l'éducation) ; de mettre en place des mécanismes fiables, à travers lesquels les citoyens expriment les doléances relatives aux populations pauvres et vulnérables, qui protègent contre les représailles et les actes d'intimidation ; et d'instituer une législation dont des dispositions spéciales précisent clairement les droits des handicapés et les mesures à prendre en cas de violation desdits droits.

4.1.5 Sur le plan de la promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit, la stratégie gouvernementale vise la mise en place de systèmes représentatifs, transparents et ouverts qui fonctionnent bien. Elle englobe également l'amélioration et le suivi de la mise en œuvre de tous les aspects du cadre national de bonne gouvernance, le renforcement des capacités de tous les organes représentatifs ainsi que le renforcement des institutions de gouvernance locales. D'autres stratégies visent la mise en œuvre et l'harmonisation des

politiques et lois relatives à l'exploitation et la gestion des terres et des ressources naturelles, dont les "Local Government Acts" n° 7, 8 et 9 de 1982, la "Land Act" de 1999 et la "Village land Act" de 1999. Des mécanismes efficaces seront mis en place dans le but de permettre au public de surveiller le respect des normes d'éthique par les hauts responsables, de veiller à la responsabilité de ceux-ci, et d'augmenter la participation et la représentation des femmes, des enfants, des jeunes, des handicapés et des autres personnes marginalisées au sein de toutes les structures de gouvernance. Les questions de genre seront prises en compte dans les politiques, plans, budgets et mécanismes de mise en œuvre, y compris le contrôle et les indicateurs sexospécifiques de bonne gouvernance.

4.1.6 La responsabilisation des hauts responsables et des fonctionnaires vise trois objectifs, notamment: (i) assurer la protection et la valorisation des droits des pauvres et des groupes vulnérables dans le système judiciaire ; (ii) veiller à une distribution équitable des ressources publiques et à l'efficacité de la lutte contre la corruption ; et (iii) instaurer un cadre de travail propice à l'amélioration des services publics. La stratégie gouvernementale visant la protection et la valorisation des droits des pauvres et des groupes vulnérables, implique le renforcement du système judiciaire à tous les niveaux, une attention particulière étant accordée aux juridictions inférieures, afin de faciliter l'accès à la justice, la représentation et le règlement des affaires impliquant les enfants, les jeunes, les handicapés, les personnes âgées et d'autres groupes vulnérables, et de réviser le Programme de réforme du secteur juridique.

4.1.7 La distribution équitable des ressources publiques et la lutte effective contre la corruption impliquent entre autres: (i) l'adoption du principe d'équité dans les bilans des dépenses publiques (BDP) ; (ii) la sensibilisation du public aux politiques gouvernementales relatives au financement public et à leurs droits, par l'éducation civique et la diffusion de l'information ; (iii) le renforcement des systèmes et institutions qui veillent sur l'obligation de rendre compte, la moralité et la transparence des responsables des institutions publiques et non gouvernementales, y compris les partis politiques ; (iv) l'encadrement adéquat des administrations locales en matière de comptabilité, d'information financière et d'audit des comptes ; (v) le renforcement des institutions existantes, telles que le Bureau de prévention de la corruption (BPC), afin qu'elles soient indépendantes, efficaces et diligentes dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies et plan d'action nationaux de lutte contre la corruption (SPANLC) ; et (vi) le renforcement des systèmes de données ordinaires afin, d'une part, de déterminer les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité à intégrer dans l'élaboration des politiques, et d'autre part, d'assurer une large diffusion des informations auprès du public.

4.1.8 Afin de renforcer l'efficacité de la fonction publique dans le cadre de l'amélioration de la prestation des services, le Gouvernement vise : (i) le renforcement du Programme de réforme de la fonction publique, afin de s'assurer que les recrutements se font sur la base du mérite, de la déontologie, des compétences et des aptitudes ; (ii) la réalisation, sur une base régulière, des enquêtes sur la prestation de services / la satisfaction des usagers, dans le but de contrôler la qualité des services publics ; (iii) la consolidation des relations de partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les organisations non gouvernementales, dans le domaine de la prestation de services.

4.1.9 Par conséquent, le programme du Gouvernement en matière de gouvernance est, dans l'ensemble, complet et bien défini. Les pouvoirs publics sont à féliciter puisqu'ils reconnaissent que la croissance générale et l'amélioration de la qualité de la vie dépendent

principalement de la bonne gouvernance. En effet, le programme aborde d'importantes questions pertinentes, notamment les structures et processus économiques, les systèmes de gestion, la sécurité des personnes, la tolérance et l'inclusion, ainsi que la participation à la prise de décision.

## **4.2 Programme du Gouvernement en matière de gouvernance à Zanzibar**

4.2.1 Le programme du Gouvernement en matière de gouvernance à Zanzibar est inclus dans la Vision 2020 ainsi que dans le Plan de réduction de la pauvreté de Zanzibar; le gouvernement a également élaboré un Programme de réforme de la bonne gouvernance. Le programme a pour but d'instaurer et de promouvoir une culture durable de gouvernance dans l'Île. Les principaux objectifs visés sont : (i) l'amélioration du système juridique et de l'accès à la justice ; (ii) le renforcement de l'intégrité, la transparence et la responsabilité du gouvernement ; (iii) la valorisation d'une démocratie participative ; et (iv) la consolidation de la stabilité et la tolérance politiques.

4.2.2 Dans le cadre de la réalisation du premier objectif visant l'amélioration du système juridique et de l'accès à la justice, le Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar se propose : (i) d'améliorer la performance du système judiciaire ; (ii) de rénover les bureaux des structures juridiques publiques et construire de nouvelles infrastructures ; (iii) d'améliorer l'application du droit pénal ; (iv) de promouvoir l'éducation et la formation juridiques, ainsi que la profession juridique ; et (v) de fournir l'assistance juridique et faciliter l'accès à l'information juridique. S'agissant du deuxième objectif, le Programme vise : (i) l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption et d'un code de déontologie ; (ii) l'amélioration du contrôle du secteur public ; (iii) l'amélioration du système de passation des marchés publics ; (iv) la valorisation des investigations législatives ; et (v) le respect des droits de l'homme. Dans le cadre du troisième but visé, le programme prévoit : (i) la mise en œuvre d'un programme de réforme des administrations locales ; (ii) l'élaboration d'une politique régissant les organisations non gouvernementales (ONG) ; (iii) la révision du code électoral ; et (iv) la facilitation de l'accès du public à l'information. Les actions prévues dans le cadre de la réalisation du dernier objectif englobent, l'éducation civique et la révision des lois régissant les institutions religieuses.

4.2.3 Le programme du Gouvernement en matière de gouvernance est clair et bien formulé. Il en ressort une prise de conscience de l'importance des principales questions de gouvernance qu'il convient d'aborder dans le cadre de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des populations. Bien qu'il s'agisse d'une véritable gageure, les pouvoirs publics sont à féliciter, car ils ont franchi la première étape vers la réalisation de ces objectifs, en les insérant dans le programme de gouvernance.

## **5. COORDINATION DES DONATEURS DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE ET PORTEE DE L'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE**

### **5.1 Coordination des donateurs dans le cadre de la gouvernance**

5.1.1 En Tanzanie, le Groupe des partenaires de développement (GPD) est le cadre chargé de la coordination des donateurs. Peut adhérer au Groupe des partenaires de développement tout donateur bilatéral ou multilatéral qui offre au pays une assistance en matière de développement. Le Groupe des partenaires de développement a pour principal objectif le

renforcement de l'efficacité de l'aide au développement, en appui aux systèmes et objectifs nationaux. Les membres sont régis par les principes adoptés et définis dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de 2003, ainsi que par le cadre défini par le gouvernement dans la Stratégie d'aide à la Tanzanie (SAT).

5.1.2 S'agissant de la gouvernance, la collaboration a débuté dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD), remplacé par le Groupe des partenaires de développement. En mai 2001, différents donateurs du Groupe des partenaires de développement, dont la Banque mondiale, le Danemark, la Commission européenne, la Finlande et le PNUD, ont créé un Groupe de travail sur la gouvernance (GTG). D'autres donateurs se sont joints au groupe, notamment l'Irlande, la Suède et le Département du développement international. Le Groupe de travail sur la gouvernance a pour objectifs : (i) d'améliorer le contrôle des activités de gouvernance, notamment celles incluses dans les objectifs du Programme de stratégie de réduction de la pauvreté ; (ii) de consolider l'échange des informations et stimuler les mécanismes de collaboration entre les donateurs dans le cadre des activités de développement de la gouvernance ainsi que des questions de gouvernance inhérentes aux programmes de développement ; et (iii) de faciliter et renforcer le dialogue entre le Gouvernement de Tanzanie et les partenaires de développement, dans le domaine de la gouvernance.

## 5.2 Quelques interventions concrètes des donateurs

Les activités de gouvernance sont actuellement soutenues par divers donateurs dont, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale, le Département du développement international, l'Irlande, la Finlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, la Commission européenne, la Banque africaine de développement, la Suisse et l'Agence des Etats-Unis pour le développement (USAID) (Tableau 1). Une description détaillée de leurs interventions est présentée en Annexe III.

Tableau 1  
Quelques interventions concrètes des donateurs en matière de gouvernance

<b>Domaines d'appui</b>	<b>Donateurs</b>
Programme de réforme du secteur juridique	Suède, Canada, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Finlande, Département du développement international
Programme de réforme des administrations locales	Banque mondiale, Département du développement international, Irlande, Finlande, Suède, Danemark
Programme de réforme de la gestion des finances publiques	Suède, Suisse, PNUD, Danemark, Norvège, Commission européenne, Département du développement international, BAD
Programme de réforme de la Fonction publique	Banque mondiale, Département du développement international, Irlande
Renforcement de l'Administration fiscale	Département du développement international, Banque mondiale
Renforcement du Bureau national de contrôle	SIDA, Département du développement international
Valorisation de la gouvernance démocratique et responsabilisation de la société civile	PNUD, Irlande, Danemark, Département du développement international, USAID
Obligation de rendre compte, transparence et intégrité	PNUD, Banque mondiale
Programme de gouvernance à Zanzibar	PNUD, BAD

### **5.3 Précédentes interventions du Groupe de la Banque dans le cadre de la gouvernance**

5.3.1 En décembre 2004, les Conseils d'administration du Groupe de la Banque ont approuvé son premier projet d'appui institutionnel à la Tanzanie dans le domaine de la gouvernance. Auparavant, la question était traitée dans le cadre d'opérations à l'appui des réformes. Le deuxième prêt à l'ajustement structurel (PAS II) approuvé en décembre 2001 avait pour objectif de soutenir les mesures visant : (i) une plus grande transparence dans la gestion des ressources publiques ; (ii) la lutte contre la corruption ; (iii) la consolidation de la performance du secteur public et du système judiciaire. Des actions spécifiques devaient être entreprises, notamment : (i) l'extension du système de gestion financière intégrée (SGFI) à tous les 19 sous-trésoreries et 22 districts ; (ii) la publication des textes d'application de la nouvelle Loi sur les finances publiques, ainsi que la loi sur la passation des marchés publics ; (iii) l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action de lutte contre la corruption au sein des ministères des Travaux, de la santé, de l'Éducation et de l'Intérieur, ainsi qu'au sein du Parquet et de l'Administration fiscale ; (iv) l'adoption de la Loi relative à la Fonction publique ; et (v) la préparation des plans d'action détaillés visant le renforcement du système judiciaire, y compris l'informatisation du système d'enregistrement et de classement des affaires. Les réformes appuyées par le deuxième prêt à l'ajustement (PAS II) sont en cours d'exécution et tous les fonds nécessaires ont été débloqués.

5.3.2 Le projet d'appui institutionnel à la bonne gouvernance s'élève à 4,8 millions d'unités de compte et comporte deux volets. Le premier volet concerne l'appui au programme de réforme de la gestion des finances publiques de la partie continentale, et notamment la passation des marchés publics. A cet effet, le projet vise à contribuer au développement d'un système de passation des marchés publics transparent et professionnel. Deuxièmement, le projet aidera également le Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar à assainir son secteur public et la gestion des finances publiques. L'appui au secteur juridique favorisera la mise en place d'un système judiciaire transparent, efficace et juste qui garantit la primauté du droit et l'application de la justice. En outre, la partie insulaire bénéficiera de l'aide dans le cadre de l'assainissement de la gestion des finances publiques.

### **5.4 Nouvelles perspectives d'intervention du Groupe de la Banque dans le cadre de la gouvernance**

5.4.1 De toute évidence, il ressort des chapitres précédents que la Tanzanie rencontre des difficultés pour améliorer le cadre de la gouvernance en matière de responsabilité, de transparence, de participation des parties prenantes, de lutte contre la corruption et de système juridique et judiciaire. Il convient également de relever que le Gouvernement a donné la preuve de son engagement à surmonter ces difficultés afin d'accélérer les progrès vers la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté, comme en témoigne son vaste programme de gouvernance. La récente intervention du Groupe de la Banque dans le domaine de la gouvernance est certes digne d'éloges, mais il pourrait en faire davantage. En effet, l'actuel programme de gouvernance constitue un cadre approprié pour une aide supplémentaire du Groupe de la Banque.

5.4.2 L'objectif global à moyen terme du Groupe de la Banque en Tanzanie consiste à appuyer le Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté. Étant donné que la pauvreté dans ce pays est un phénomène essentiellement rural, la stratégie de gouvernance du Groupe de la Banque soutiendra les réformes visant principalement la réduction de la pauvreté en milieu

rural. Cette stratégie sera basée sur le programme du Gouvernement en matière de gouvernance et tiendra compte de la capacité institutionnelle de mise en œuvre des réformes, ainsi que des domaines d'intervention des autres partenaires de développement. A cet effet, l'intervention du Groupe de la Banque en matière de gouvernance appuierait les réformes dans les domaines suffisamment avancés dans le cadre de l'identification des principales réformes et mesures à mettre en œuvre. Dans les autres domaines clés où les capacités de réforme sont limitées par les faibles progrès enregistrés en matière d'identification des mesures à mettre en œuvre, et lorsque le Gouvernement affiche sa volonté de réforme, la stratégie de gouvernance du Groupe de la Banque viserait principalement le renforcement des capacités. Par ailleurs, conformément au plan stratégique du Groupe de la Banque, il serait souhaitable que la sélection soit rigoureuse afin que la stratégie du Groupe de la Banque se focalise sur quelques réformes de gouvernance susceptibles de réduire considérablement la pauvreté en milieu rural.

5.4.3 Conformément au cadre sus-défini, la stratégie de gouvernance à moyen terme du Groupe de la Banque en Tanzanie aura pour but de soutenir les principales réformes nécessaires à : (i) la création des institutions adaptées et efficaces en vue du renforcement de la responsabilité et de la transparence dans le secteur public ; (ii) la consolidation de la lutte contre la corruption ; et (iii) l'amélioration de l'accès des pauvres à la justice. Dans le cadre de ces domaines généraux, la collaboration avec les autres partenaires de développement portera sur la sélection des interventions spécifiques qui bénéficieront de l'appui du Groupe de la Banque

5.4.4 Par ailleurs, il convient de reconnaître la nécessité de faire une distinction entre l'appui dont bénéficierait la Tanzanie continentale et le soutien accordé à Zanzibar. Bien que les besoins soient réels dans les deux cas, la situation de Zanzibar est des plus critiques car la plupart des donateurs participent déjà aux programmes de réforme dans la partie continentale. En effet, le Groupe de la Banque pourrait jouer un rôle mobilisateur sur l'Île. Dans le cadre du programme de réforme de la bonne gouvernance, la Banque pourrait intervenir en appuyant les réformes dans les domaines relatifs à la fonction publique, aux administrations locales, à la privatisation, à la gestion du secteur public et à la formulation d'une stratégie de lutte contre la corruption.

5.4.5 Outre le soutien qu'il apporte, le Groupe de la Banque doit s'impliquer davantage au processus de dialogue sur les questions de gouvernance. Il serait judicieux au départ, que le Groupe de la Banque devienne un membre actif du Groupe de travail sur la gouvernance, afin de s'assurer que son approche des questions de gouvernance est bien en phase avec celle adoptée par les autres donateurs. A cet effet, le nouveau Bureau Pays ouvert en Tanzanie devrait faciliter la représentation du Groupe de la Banque et prendre une part active au dialogue.

## **6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

### **6.1 Conclusion**

6.1.1 Depuis qu'il est passé du système de parti unique à une démocratie multipartite, le Gouvernement de la Tanzanie a montré sa volonté de promouvoir la bonne gouvernance ; en s'engageant dans un processus qui l'a amené à promulguer et à réviser ses lois, à mettre en place et à renforcer ses institutions et structures et à instituer un cadre propice à la mise en œuvre de son programme de bonne gouvernance. En effet, les pouvoirs publics ont montré

leur adhésion aux principes de bonne gouvernance qui inspirent actuellement la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Cet engagement est manifeste dans le programme de gouvernance aussi bien de la partie continentale que de Zanzibar.

6.1.2 Le processus de réforme semble bien établi dans la partie continentale dont le gouvernement, grâce à la participation, entre autres, des donateurs et autres parties prenantes, a entrepris des réformes en vue d'améliorer la bonne gouvernance dans les domaines tels que la fonction publique, les administrations locales, la gestion des finances publiques, le secteur des entreprises publiques et le secteur juridique. Cependant, une aide supplémentaire est nécessaire pour développer et consolider les acquis d'une part, et d'autre part, institutionnaliser la culture de la bonne gouvernance. A Zanzibar, la situation est plus critique ; aussi, toutes les parties prenantes doivent-elles conjuguer leurs efforts afin de faire avancer le processus de réforme.

## **6.2 Recommandations**

6.2.1 Par conséquent, il est recommandé au Groupe de la Banque de soutenir le Gouvernement de la Tanzanie dans ses efforts visant la mise en œuvre du programme de bonne gouvernance. Dans la partie continentale, le Groupe de la Banque devrait participer davantage au dialogue en adhérant au Groupe de travail sur la gouvernance. A cet effet, le Groupe de la Banque collaborerait étroitement avec les autres donateurs en vue :

- i. D'améliorer le suivi des activités de gouvernance, notamment celles qui font partie de la Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté ;
- ii. De consolider l'échange des informations et stimuler les mécanismes de collaboration entre les donateurs, dans le cadre des activités de développement de la gouvernance et des questions de gouvernance inhérentes aux programmes de développement ; et
- iii. De maintenir le dialogue sur les questions de gouvernance et proposer des solutions y afférentes.

6.2.2 A Zanzibar, il est nécessaire que le Groupe de la Banque joue un rôle mobilisateur et intervienne en soutenant les réformes entreprises dans la fonction publique, les administrations locales, la privatisation, la gestion du secteur public et l'élaboration de la stratégie de lutte contre la corruption. Les interventions spécifiques pourraient porter sur :

- i. Le financement de l'étude menée sur la réforme de la fonction publique et au bout du compte, la mise en œuvre du programme de réforme ;
- ii. Le financement d'une étude sur la privatisation et la restructuration des entreprises publiques restantes, dont s'inspirera le processus de privatisation ;

- iii. L'élaboration d'une politique sur les organisations non gouvernementales, laquelle aboutirait, en fin de compte, à l'adoption d'une loi sur les organisations non gouvernementales ;
- iv. L'élaboration d'une politique de réforme des administrations locales et, par la suite, d'un programme de réforme des administrations locales, conformément au cadre défini en Tanzanie continentale.

## **ANNEXE I: EVALUATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET CONTRÔLE DE LA PRESTATION DE SERVICES PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE**

### **1. Un groupe d'organisations de la société civile a mené, par le biais du réseau éducatif de la Tanzanie, une étude sur le suivi des dépenses au titre de certains volets de formation du PEDP.**

Domaines d'étude: L'étude portait sur deux des volets 'légers' du PEDP, notamment le renforcement des capacités du comité scolaire (SCCD) et la formation sur le tas ; elle visait en outre l'évaluation : (i) *des entrées* – fonds décaissés au niveau du district et destinés aux écoles ; (ii) *des sorties* – dépenses aux niveaux du district et de l'école ; et (iii) *des résultats* – l'impact de la formation sur l'administration, la gouvernance et la qualité de l'enseignement.

Résultats: L'étude n'a pas pu évaluer le pourcentage des fonds décaissés au niveau du district dont auraient effectivement bénéficié les écoles primaires, en raison de l'absence de données, car les autorités locales étaient parfois peu désireuses ou incapables de communiquer l'information financière. Toutefois, il ressort de l'étude que (i) les écoles n'avaient pas participé à la prise des décisions relatives au type de formation à dispenser aux comités et aux enseignants ainsi qu'aux bénéficiaires de la formation ; (ii) un montant considérable de fonds avait été dépensé au niveau du district au titre de la préparation du matériel didactique

### **2. Hakikazi Catalyst, a effectué une évaluation par scores dans le cadre de son programme de suivi du processus de réduction de la pauvreté.**

Domaine d'étude: Le projet a mis en place des comités de suivi au sein de 16 communautés (sous-villages et rues) et 2 villages du district de Arumeru ainsi qu'au sein de deux quartiers de la municipalité de Arusha. Une fiche d'évaluation avait été élaborée pour permettre aux communautés d'apprécier les progrès enregistrés dans le cadre du processus de réduction de la pauvreté et de demander des comptes pour la gestion des affaires publiques et sociales.

Résultats: (i) Les fonds disponibles ne permettent pas de satisfaire les demandes de services sollicitées ; (ii) La distribution des fonds n'est ni en faveur des pauvres, ni équitable, puisque les zones les plus pauvres reçoivent moins de ressources ; (iii) Les communautés considèrent la construction de nouvelles salles de classe comme une importante réalisation au titre de la réduction de la pauvreté ; et (iv) Absence de transparence dans la réception et l'utilisation des fonds sur le plan local.

### **3. La ligue tanzanienne chargée des questions relatives à la dette et au développement a réalisé une analyse de la stratégie de réduction de la pauvreté, en visant entre autres, le suivi des dépenses.**

Domaines d'étude: 19 écoles primaires de la municipalité de Kinondoni à Dar es Salam.

Résultats: (i) Les variations notées dans les subventions proportionnelles au nombre d'élèves perçues par les écoles, laissent croire qu'il y aurait eu des détournements considérables ; (ii) les enseignants et les membres des comités scolaires n'étaient pas suffisamment informés de leurs droits et n'avaient qu'une faible influence sur les décisions budgétaires relatives à l'utilisation de leurs fonds, par exemple, dans les domaines de la construction, l'entretien, la formation et l'achat du matériel didactique.

### **4. Les organisations de la société civile de Kiteto dans le cadre du Forum de réduction de la pauvreté ont réalisé une analyse de la stratégie de réduction de la pauvreté dans le district de Kiteto.**

Domaines d'étude: Cinq écoles primaires et cinq dispensaires publics.

Résultats: (i) Les écoles ne sont pas fortement impliquées dans la préparation du budget, ni suffisamment informées de leurs droits financiers ; (ii) Les variations notées dans les subventions proportionnelles perçues par les écoles, laissent croire qu'il y aurait eu des détournements considérables.

Source: USAID (2004), *Analyse des dépenses publiques et de la mise en oeuvre des services en Tanzanie: Quelques meilleures pratiques internationales et un examen des initiatives tanzaniennes en cours et en préparation..*

**ANNEXE II: INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DANS QUELQUES PAYS AFRICAINS\***

<b>PAYS</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Botswana	6,1	6,1	6,0	6,0	6,4	5,7	6,0
Malawi	4,1	4,1	4,1	3,2	2,9	2,8	2,8
Tanzanie	1,9	1,9	2,5	2,2	2,7	2,5	2,8
Ouganda	2,5	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	2,1
Zambie	3,5	3,5	3,4	2,6	2,6	2,5	2,6
Zimbabwe	4,2	4,1	3,0	2,9	2,7	2,3	2,3
Kenya	2,5	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	2,1
Nigeria	1,9	1,6	1,2	1,0	1,6	1,4	1,6

\* Les scores vont de 1 à 10: 1 pour les sociétés fortement corrompues et 10 pour les sociétés presque sans corruption.

Source: Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## **ANNEXE III: PRESENTATION DETAILLEE DES INTERVENTIONS CONCRETES DES DONATEURS DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE**

<u>Donateur</u>	<u>Domaines d'appui.</u>
PNUD	<p>i. Renforcement de la gouvernance démocratique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance technique, renforcement des capacités et aide à la gestion dans le cadre des futures élections générales de 2005.</li> <li>• Gestion, au nom de 11 partenaires donateurs, d'un fonds de 8 millions de dollars des Etats-Unis constitué par plusieurs donateurs, dans le cadre du programme de financement des élections</li> <li>• Assistance technique et administrative dans le cadre de la mise en place d'un registre national permanent des électeurs, d'un montant de 30 millions de dollars des Etats-Unis</li> <li>• Faciliter la mise en place d'un système d'information en ligne au sein du Parlement afin de moderniser la gestion de celui-ci.</li> </ul> <p>ii. Valoriser l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation des agents de la police, des responsables de l'administration pénitentiaire, des procureurs, des magistrats et des procureurs de la République, dans le domaine des droits de l'homme</li> <li>• Formation spéciale des forces de l'ordre, dans le domaine de la médiation en cas de conflit</li> <li>• Amélioration de l'établissement de rapports sur les droits de l'homme, y compris la collecte systématique des données</li> </ul> <p>iii. Consolidation de l'obligation de rendre compte, de la transparence et de l'intégrité dans les affaires publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la capacité des pouvoirs publics à coordonner et surveiller la mise en œuvre du plan d'action et de la stratégie de lutte contre la corruption à l'échelle nationale.</li> <li>• Etablissement d'un rapport annuel sur la situation de la corruption</li> <li>• Appui au programme de réforme de la gestion des finances publiques.</li> </ul>
Banque mondiale	<p>i. Programme de réforme de la fonction publique (PRFP)-41,2 millions de dollars des Etats-Unis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration de la performance grâce à la décentralisation et l'expansion des principaux Ministères, Départements et Organismes</li> <li>• Participation du secteur privé, par la sous-traitance des services non critiques, la cession ou la privatisation des services et installations</li> <li>• Création et exploitation des organismes d'exécution</li> <li>• Modernisation des systèmes d'information et de communication</li> <li>• Renforcement des capacités de leadership et de gestion de la fonction publique</li> </ul> <p>ii. Programme d'appui aux administrations locales (PAAL)- 52,0 millions de dollars des Etats-Unis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de la décentralisation budgétaire</li> <li>• Amélioration de la transparence dans l'utilisation des ressources de l'administration locale</li> <li>• Amélioration de la gestion des systèmes de transferts intergouvernementaux</li> <li>• Facilitation de l'accès aux zones non planifiées de Dar es Salam, aux infrastructures et aux services.</li> <li>• Amélioration de la collecte des revenus en vue d'un entretien et des activités durables</li> </ul> <p>iii. Projet de responsabilité, de transparence et d'intégrité (PRTI)- 40 Millions de dollars des Etats-Unis- en cours d'étude</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des systèmes juridique et judiciaire.</li> <li>• Consolidation de la responsabilité en matière de finances publiques</li> <li>• Renforcement des organismes de contrôle</li> <li>• Amélioration de la coordination, la gestion et l'évaluation des programmes gouvernementaux visant la valorisation de la transparence et de l'intégrité, en vue d'une plus grande responsabilité.</li> </ul>

Département du développement international	<ol style="list-style-type: none"> <li>i. Renforcement du Parlement</li> <li>ii. Mise en place d'un registre national des électeurs et d'un fonds d'appui aux élections de 2005</li> <li>iii. Appui au programme de réforme de la gestion des finances publiques</li> <li>iv. Programme de réforme de la fonction publique</li> <li>v. Programme de réforme du secteur juridique</li> <li>vi. Programme de réforme des administrations locales</li> <li>vii. Mise en place et renforcement de l'administration fiscale tanzanienne</li> <li>viii. Renforcement de la société civile: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui à la Fondation pour la société civile</li> <li>• Appui au cadre politique des organisations non gouvernementales</li> <li>• Appui à l'association des femmes juristes de la Tanzanie</li> <li>• Appui à la Fondation de la recherche économique et sociale</li> </ul> </li> </ol>
Irlande	<p>Décentralisation des pouvoirs vers les districts et développement des compétences nécessaires à une administration efficace, grâce à l'appui :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Au programme de réforme des administrations locales</li> <li>ii. Au programme de développement des districts</li> <li>iii. A l'association des communes de la Tanzanie (ACT)</li> <li>iv. Au programme de réforme de la fonction publique</li> <li>v. A la Fondation pour la société civile</li> </ol>
Finlande	<p>Valorisation du développement démocratique, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Programme de réforme des administrations locales (3,36 millions d'euros)</li> <li>ii. Renforcement de la société civile (3,1 millions d'euros dont 0,3 million d'euros destinés à Zanzibar)</li> <li>iii. Efforts de lutte contre la corruption et réforme du secteur juridique (2,64 millions d'euros)</li> </ol>
Suède	<ol style="list-style-type: none"> <li>i. Programme de réforme des administrations locales</li> <li>ii. Programme de réforme de la gestion des finances publiques</li> <li>iii. Valorisation de la démocratie locale et révision du système juridique</li> <li>iv. Appui au recensement et aux médias</li> </ol>
Danemark	<ol style="list-style-type: none"> <li>i. Programme de réforme des administrations locales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration l'efficacité de la gestion administrative et financière</li> <li>• Renforcement de la décentralisation.</li> </ul> </li> <li>ii. Valorisation des droits de l'homme et de la bonne gouvernance.</li> <li>iii. Programme de réforme de la gestion des finances publiques</li> </ol>
BAD	<ol style="list-style-type: none"> <li>i. Programme de réforme de la gestion des finances publiques (particulièrement le volet de la passation des marchés)</li> <li>ii. Programme de réforme de la bonne gouvernance à Zanzibar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision du décret relatif aux entreprises</li> <li>• Diffusion de la loi sur la passation des marchés et des règlements y afférents, ainsi que de la loi sur l'administration financière</li> <li>• Formation du personnel judiciaire, du personnel en charge de la passation des marchés, des comptables, des contrôleurs et des responsables de la gestion de la dette</li> </ul> </li> </ol>

**ANNEXE IV: INDICATEURS DE GOUVERNANCE DE  
CERTAINS PAYS AFRICAINS**

<b>Indicateurs</b>	<b>Pays</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
<b>Liberté d'opinion et obligation de rendre compte</b>	Tanzanie	-0,73	-0,40	-0,15	-0,41
	Kenya	-0,45	-0,77	-0,84	-0,58
	Ouganda	-0,60	-0,61	-0,94	-0,77
	Zambie	-0,15	-0,11	-0,24	-0,40
	Nigeria	-1,41	-1,48	-0,68	-0,70
	Botswana	0,71	0,77	0,78	0,73
<b>Stabilité politique</b>	Tanzanie	0,12	0,55	-0,33	-0,25
	Kenya	-0,23	-1,07	-1,00	-0,86
	Ouganda	-1,11	-0,92	-1,35	-1,46
	Zambie	-0,39	-0,04	-0,48	-0,02
	Nigeria	-1,40	-1,10	-1,53	-1,49
	Botswana	0,72	0,79	0,82	0,75
<b>Efficacité du Gouvernement</b>	Tanzanie	-1,04	-0,40	-0,32	-0,51
	Kenya	-0,50	-0,88	-0,71	-0,85
	Ouganda	-0,33	-0,06	-0,15	-0,41
	Zambie	-0,81	-0,39	-0,79	-0,93
	Nigeria	-1,05	-1,39	-1,09	-1,12
	Botswana	0,26	0,54	1,02	0,87
<b>Capacité de régulation</b>	Tanzanie	-0,51	0,21	0,06	-0,55
	Kenya	-0,48	-0,18	-0,11	-0,50
	Ouganda	0,03	0,42	0,18	-0,01
	Zambie	-0,81	-0,39	-0,79	-0,93
	Nigeria	-0,90	-0,48	-0,42	-1,18
	Botswana	0,55	0,69	0,93	0,81
<b>Etat de droit</b>	Tanzanie	-0,66	-0,28	-0,23	-0,49
	Kenya	-0,73	-1,02	-1,02	-1,04
	Ouganda	-0,83	-0,11	-0,63	-0,84
	Zambie	-0,33	-0,034	-0,47	-0,52
	Nigeria	-1,14	-1,30	-1,06	-1,35
	Botswana	0,76	0,66	0,84	0,72
<b>Lutte contre la corruption</b>	Tanzanie	-0,96	-0,95	-1,01	-1,00
	Kenya	-0,98	-0,92	-1,08	-1,05
	Ouganda	-0,48	-0,62	-0,90	-0,92
	Zambie	-0,91	-0,56	-0,85	-0,97
	Nigeria	-1,12	-1,00	-1,12	-1,35
	Botswana	0,37	0,53	1,04	0,76

Source: Banque de données de la Banque mondiale.

**Notes: w**

- i. Les unités de mesure des indicateurs vont de -2,5 à 2,5. Les valeurs les plus élevées correspondent aux meilleures performances de gouvernance.
- ii. **Le volet liberté d'opinion et obligation de rendre compte** englobe un certain nombre d'indicateurs qui mesurent divers aspects du processus politique, des libertés civiles et des droits politiques, ainsi que le niveau de participation des citoyens d'un pays au choix des gouvernements.
- iii. **Le volet stabilité politique et absence de violence** regroupe plusieurs indicateurs qui mesurent les perceptions d'une éventuelle déstabilisation ou d'un possible renversement du gouvernement en place par des moyens probablement inconstitutionnels et/ou violents, y compris les actes de violence et de terrorisme internes.
- iv. **Le volet efficacité du gouvernement** englobe les réactions suscitées par la qualité de la mise en oeuvre des services publics, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la société civile vis-à-vis des pressions politiques et la crédibilité de l'adhésion politique du gouvernement.
- v. **Le volet capacité de régulation** met davantage l'accent sur les politiques, y compris les mesures de l'incidence des politiques non favorables au marché, telles que les contrôles de prix ou un contrôle bancaire inapproprié, ainsi que les perceptions du fardeau que représente une réglementation excessive des domaines tels que le développement commercial.
- vi. **Le volet Etat de droit** englobe plusieurs indicateurs qui mesurent le degré de confiance des agents dans les règles de la société et de leur respect desdites règles. Il s'agit des perceptions de l'incidence de la criminalité, de l'efficacité et de la fiabilité du système judiciaire et du caractère exécutoire des contrats.
- vii. **Le volet lutte contre la corruption** mesure les perceptions de la corruption, dont la définition conventionnelle est l'utilisation du pouvoir public à des fins privées.

## REFERENCES

Banque Africaine de Développement (2000) Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance.

Banque Africaine de Développement (2005), Tanzanie : Profil multisectoriel de genre-pays (ADF/BD/IF/2005/39).

Banque Africaine de Développement et Organisation Internationale du Travail (2005), Tanzanie ; Assistance aux femmes chefs d'entreprises orientées vers la croissance.

Fjeldstad, O.H. (2002), "Lutte contre la corruption : cas de l'autorité fiscale de Tanzanie", Document de travail de Chr. Michelsen Institute 2002 : 3.

FMI (2002), Tanzanie : Rapport sur le respect des normes et codes – Module de transparence budgétaire, Rapport-pays du FMI N° 02/59.

Kiragu, Kithinji (2002), "Amélioration des prestations de service à travers la réforme du service public : leçons tirées de l'expérience de certains pays de l'Afrique subsaharienne". Exposé présenté à la deuxième réunion du CAD au siège de l'OCDE, 14-15 février.

Ngwilizi, H. (2002), "Programme de réforme des administrations locales en Tanzanie – Expérience – pays" – Exposé présenté au séminaire organisé par le Commonwealth sur le leadership et les mutations du secteur public, Wellington, Nouvelle Zélande.

CEA (2003), Enquête sur la gouvernance en Tanzanie.

République Unie de Tanzanie (1999), Programme de réforme du secteur juridique.

République Unie de Tanzanie (1999), Programme de réforme des administrations locales.

République Unie de Tanzanie (2000), Document de stratégie de réduction de la pauvreté.

République Unie de Tanzanie (2003), Programme de réforme du secteur juridique : Résultats, obstacles et évolution.

République Unie de Tanzanie (2004) Programme de réforme de la gestion des finances publiques : Plan de travail intérimaire et budget, Dispositions de mise en œuvre et évolution.

République Unie de Tanzanie et banque mondiale (2001), Evaluation de la responsabilité financière du pays.

USAID (2003), Evaluation de la démocratie et de la gouvernance en Tanzanie – Transitions d'un Etat monopartiste.

USAID (2004), Contrôle des dépenses publiques et de la prestation des services en Tanzanie : Quelques meilleures pratiques internationales et débat sur les initiatives tanzaniennes présentes et futures.

Banque Mondiale (2003), Tanzanie : Rapport – pays de l'évaluation des acquisitions.

Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar (2002), Plan de réduction de la pauvreté de Zanzibar (PRPZ).

Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar (2002), Programmes majeures de réforme : table ronde sur le PRPZ/Réformes.

Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar et Banque Mondiale (2003), Evaluation de la responsabilité financière du pays.