
Tanzanie : accroître l'attractivité de la fonction publique

*Richard Gerster**

« Le dispensaire se trouve à une bonne heure d'ici. Mais le service laisse souvent à désirer. Il y a trop peu de personnel. Souvent, il y a pénurie de médicaments. Il est courant que deux ou trois femmes doivent se partager un seul lit après l'accouchement, voire dormir à même le sol. » Ainsi, le groupe de femmes « Meena », non loin de Dodoma, la capitale de la Tanzanie, s'est fixé pour but de sensibiliser dans son quartier les femmes et les enfants aux questions de santé, de maternité, d'alimentation et de planification familiale. Un aspect qui en fait partie, c'est la connaissance des services de santé publique et leur utilisation. L'initiative du groupe Meena bénéficie aussi du soutien de la Suisse. Le programme visant à renforcer les initiatives de santé de base est mis en œuvre par la Société allemande de coopération technique (GTZ) sur mandat de la Suisse. Le dr. Cyrialis Mutabuzi, médecin responsable de l'administration municipale de Dodoma, confirme l'expérience du groupe Meena : « En matière d'infrastructure, il y a eu des améliorations. Les défis consistent pour nous à trouver suffisamment de personnel qualifié et d'avoir assez de médicaments et de possibilités de transport. »

L'idée du service

Améliorer la santé publique, garantir la sécurité publique, dispenser une bonne instruction dans les écoles ou offrir aux paysans des conseils agricoles utiles – la clé de toutes ces prestations de l'Etat, c'est le personnel des services publics. Les améliorations dans ce domaine figurent donc parmi les réformes prioritaires. Une première vague de réformes a eu lieu dans les années 2000 – 2007 : planification stratégique du personnel, lien entre planification et budget, gestion du personnel en fonction des prestations, réorganisation du gouvernement avec l'introduction des ministères nationaux, services administratifs décentralisés, agences para-étatiques comme la

statistique ou les aéroports et transfert de domaines annexes comme les services de nettoyage. La sensibilisation du personnel de l'Etat à la nécessité de rendre des comptes en faisait également partie. Une charte rappelle leurs droits aux citoyennes et aux citoyens. « Ainsi, les gens peuvent hausser le ton quand ils sont mécontents », résume Eric Shitindi, secrétaire suppléant au bureau du président pour la gestion des services publics.



Pour les régions reculées, il est difficile de recruter du personnel de santé.

Des progrès importants ont été accomplis. Un sondage réalisé auprès des citoyennes et citoyens de six communes par le groupe de recherche indépendant REPOA a mis au jour pour 2006 une satisfaction plus élevée qu'en 2003 concernant les prestations de l'Etat ; il faut préciser toutefois qu'il y avait de grosses différences selon la localité et le secteur. « Les hôpitaux et les dispensaires ont à tous les niveaux beaucoup trop peu de personnel. Au vu des salaires modestes et des conditions de travail très dures, il est étonnant que le système de santé fonctionne – ceci n'est possible que grâce au dévouement du personnel », déclare Nick Brown, chef d'équipe du programme du gouvernement visant à maîtriser la malaria. Malgré tout, l'idée du « service » est encore trop peu présente dans l'opinion publique. Le syndrome du « ron-

ron routinier » n'est pas encore surmonté. « Il y a trop de fonctionnaires qui accomplissent leurs tâches par simple habitude. Les médias doivent aider à faire la lumière sur ces pratiques, car nous les Tanzaniens méritons de meilleures prestations de la part de notre gouvernement que celles dont nous bénéficions aujourd'hui », note un observateur.

Le rôle clé de l'aide budgétaire

Depuis quelques années, la Suisse participe directement au financement du budget de l'Etat tanzanien au sein d'un groupe de 14 pays et organisations multilatérales. « Mkukuta », la stratégie de lutte contre la pauvreté, en constitue la base. C'est avec un montant de plus de 800 millions de francs suisses, dont 6,5 millions alloués par la Suisse, que le groupe de donateurs a complété les recettes de la Tanzanie durant l'exercice financier 2008/09. Au cours de toutes les réformes importantes, le gouvernement est en dialogue permanent avec les donateurs. Les groupes de travail thématiques ainsi qu'une conférence annuelle font partie des plates-formes essentielles du dialogue. Par des contributions ciblées, les donateurs soutiennent, en dehors de l'aide budgétaire générale, un certain nombre de projets et de programmes et, par le

biais d'un fonds commun, les réformes des services publics.

En contrepartie de l'injection financière dans son budget, le gouvernement s'est engagé à atteindre des objectifs très concrets dans tous les domaines importants de la vie de la population comme le système scolaire ou les soins de santé. Le catalogue des prestations prévoit entre autres que le gouvernement révisé la politique salariale des services publics à moyen terme et l'applique. Car la rénovation des services publics constitue l'un des quatre piliers des réformes de la gouvernance, de même que la gestion des finances publiques, la réforme de la justice et la lutte contre la corruption. « Si elle est efficace et performante, l'administration accroît très directement l'utilité de l'aide budgétaire », c'est en ces termes qu'Eric Shitindi explique l'intérêt de toutes les parties à des améliorations effectives. Inversement, l'aide budgétaire permet de remanier les salaires, une mesure urgente.

Des emplois à l'extérieur peu attractifs

Depuis la décentralisation de l'administration, le personnel local – par exemple les enseignantes et les enseignants ou les employés du secteur de la santé – est en-



Ceux qui peuvent se le permettre passent du bus aux « vélos taxis » pour se rendre dans les villages.

gagé directement par les districts et non plus par les différents ministères centraux. Les deux tiers des employés des services publics reçoivent donc leur salaire des administrations locales. Les frais de personnel des plus de 200'000 employés du secteur de l'éducation et de la santé absorbent à peu près la moitié des ressources financières des gouvernements locaux. Mais le transfert des fonds aux districts a lieu généralement avec beaucoup de retard.



Le programme de réforme des services publics fait de la publicité sur des pneus de voiture.

Six ou sept postes sur dix dans les listes d'emplois au niveau local sont vacants. « Des histoires horribles circulent à propos des dispensaires. Sur les 20 postes de sage-femme d'une maternité, seuls trois sont pourvus et les sages-femmes travaillent alors jusqu'à tomber d'épuisement », explique Charles Llewellyn, responsable des programmes de santé pour USAID. En 2007/08, le ministère de la santé a recruté 3645 nouveaux collaborateurs et collaboratrices mais seuls 2533 sont entrés en fonction. Dans la région isolée de Rukwa, par exemple, seuls 31 des nouveaux employés de la santé sur les 122 prévus sont arrivés au travail le premier jour, si bien que huit dispensaires sont restés fermés. De surcroît, de nombreuses personnes abandonnent leur poste au bout de quelques semaines ou de quelques mois. Les raisons à cela : les frais de transport pour se rendre sur un lieu de travail éloigné ne sont pas remboursés. Très souvent, le salaire n'est pas payé durant les six premiers mois. Il n'y a pas de logement convenable à disposition. Le milieu de travail est décourageant : les patients sont gravement malades et le personnel soignant est dépourvu

des médicaments et des instruments nécessaires pour venir en aide efficacement. On est isolé et il n'y a pas d'encadrement et d'accompagnement professionnels. « De ce fait, ils sont nombreux à abandonner et au bout de six mois, seule une infime partie des 3645 personnes recrutées initialement est encore à son poste », explique Charles Llewellyn.

Les augmentations de salaire qui ont été effectuées jusqu'à maintenant sont un premier pas dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas. Il y a cinq ans, le salaire minimum atteignait 40 dollars états-unien par mois, tandis qu'il est aujourd'hui de 100 dollars. Mais il reste insuffisant face au coût de la vie et aux obligations familiales. Concernant les emplois qualifiés surtout, le gouvernement n'est pas compétitif face au secteur privé. Un économiste fraîchement diplômé de l'université obtient au service de l'Etat un salaire d'environ 250 dollars par mois. Dans l'économie privée, on propose 600 à 700 dollars comme salaire de départ. Eric Shitindi souligne que la rémunération n'est que la pointe de l'iceberg. « Un salaire plus élevé ne suffit pas, parce que dans les localités décentralisées, il n'y a rien. Emporter avec soi un téléviseur ne sert à rien quand il n'y a pas de courant. En revanche, l'amélioration de l'infrastructure attire les gens. Prenons le cas de Mtwara, au sud de la Tanzanie. Grâce à la nouvelle route, le trajet dure six heures et les gens aiment travailler à cet endroit. Avant, il fallait compter entre 24 et 48 heures dans un bus délabré et on ne pouvait jamais savoir si l'on resterait bloqué plusieurs jours en chemin en raison d'une route impraticable ou de pannes. »

Les obstacles à surmonter ne sont pas seulement le fait que la grande majorité opte pour un emploi dans les centres. Concernant la main-d'œuvre qualifiée, la Tanzanie est aussi en concurrence avec les pays voisins et l'Afrique du Sud. Certaines personnes, par exemple dans le domaine de la santé, se risquent même en Europe notamment en Grande-Bretagne. La perte d'une main-d'œuvre bien formée (« Brain Drain » – exode des cerveaux) pèse lourd, même si, comparativement à d'autres pays africains, la migration internationale est en-

core faible. Eric Shitindi : « Les Tanzaniens aiment vivre en Tanzanie. »

De fausses incitations

Le salaire mensuel de 250 dollars cité plus haut ne permet pas de faire vivre une famille. Les fonctionnaires s'efforcent donc d'améliorer leur salaire grâce à des suppléments. Lors d'un voyage à l'étranger, par exemple, selon la localité et le coût de la vie, on peut escompter un forfait de dédommagement s'élevant jusqu'à 300 dollars par jour pour l'hébergement et les repas. Dans le cas d'une mission de dix jours, cela représente 3000 dollars. En vivant de manière très économe durant une mission, on peut économiser tout à fait légalement l'équivalent de plusieurs salaires mensuels. Pour les voyages et les séminaires qui se déroulent en Tanzanie, le tarif pour une journée est de 62 dollars (80'000 TSh) au maximum. Ces dédommagements des frais associés au bas salaire conduisent à de fausses incitations. Beaucoup des personnes employées dans les services publics sont de ce fait constamment en déplacement au lieu de faire leur travail. Le militant Rakesh Rajani a demandé aux Tanzaniens ce qu'ils entendaient par « développement » ; beaucoup d'entre eux ont

répondu : « cela signifie être sensibilisé et recevoir une indemnité pour les frais. » Effectivement, il n'est plus possible d'organiser aucun atelier sans rembourser les frais. Et les coûts de tous ces suppléments s'additionnent : « En les supprimant, il serait possible de financer une augmentation générale des salaires substantielle », déclare Denis Biseko, spécialiste des réformes des services publics à la Banque mondiale. Du point de vue politique, il va sans dire que c'est une chose très délicate.

Le bas niveau de salaire comporte de fausses incitations même si le système des suppléments est tout à fait légal. La petite corruption n'est pas pour autant maîtrisée. Certains pas ont été franchis. La simplification des procédures bureaucratiques par exemple lors de la création d'une entreprise ou l'utilisation de l'informatique lors de l'enregistrement des droits de propriété accroissent la transparence et réduisent les opportunités de donner un coup de pouce par des paiements de complaisance. Il faut ajouter à cela que les gens sont mieux informés de leurs droits que par le passé. Une réforme fructueuse du service public permettra aussi d'assécher le terrain de la petite corruption.



Lors du recrutement du personnel, l'Etat se trouve en concurrence avec l'économie privée (photo : machine à décortiquer les arachides).

Affaire à suivre

Lors de la conférence annuelle 2008 sur l'aide budgétaire, la réforme du service public était un thème central. Le progrès de l'an dernier a été jugé moyennement satisfaisant par le gouvernement et les donateurs. Une analyse a permis de nommer les inquiétudes : « Le personnel est réparti très inégalement entre les régions et les disparités se sont renforcées au cours des années passées. ... Les régions où le personnel manque sont aussi celles où la pauvreté est la plus répandue. ... La raison principale de cette inégalité, c'est la difficulté, pour les régions écartées, de recruter du personnel et de le garder. » Pour pouvoir continuer d'entraîner le service public à l'efficacité, à la performance et à l'intégrité, les approches suivantes sont prioritaires :

- Les districts sous-approvisionnés devraient accroître leur attractivité en tant que lieux de travail par de nouveaux trains d'incitations (logement, indemnités plus élevées pour les écoles, etc.) ;
- Cette hausse des frais pour les districts sous-approvisionnés et pauvres doit être financée par des augmentations de transferts du gouvernement central ;
- Il s'agit à moyen terme d'accroître le niveau des salaires du service public.

En dépit de succès partiels durant la première étape (2000 – 2007), le programme de réforme des services publics ne peut pas encore être qualifié de réussi. Une seconde étape qui s'étend de 2008 à 2012 a démarré. Elle formule ainsi son objectif premier : « Faire du service public une institution nationale d'excellence qui contribuera de manière prépondérante à atteindre durablement la croissance économique et la prospérité matérielle et à éradiquer la pauvreté au 21^e siècle ». Le chemin pour y parvenir sera long. Des contributions ciblées et une aide budgétaire générale aident le gouvernement à franchir le cap. Car sans des réformes efficaces du service public, les Objectifs du Millénaire pour le développement resteront irréalisables.



Le contraste entre le bâtiment destiné entre autres à l'autorité de réforme du personnel et la misère dans les régions périphériques ne pourrait guère être plus grand.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.