
Mozambique : sans prestations, par d'argent

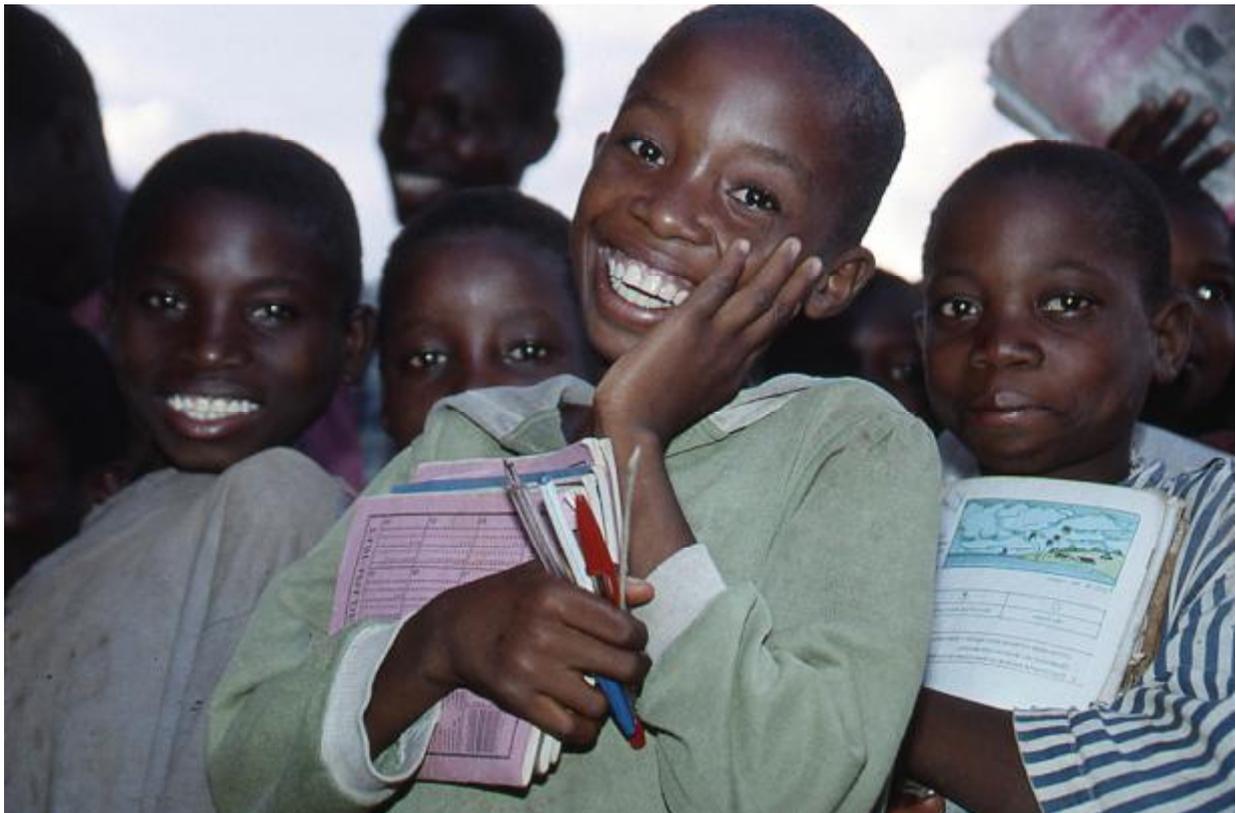
*Richard Gerster**

Lors de la journée de clôture de la conférence annuelle 2008 concernant l'aide budgétaire allouée au Mozambique, l'ambassadeur irlandais, président du groupe des donateurs, tient publiquement des propos très clairs : la gestion des affaires publiques, en particulier le « manque de progrès dans la lutte contre la corruption » est un sujet de grande inquiétude. Deux pays, à savoir la Suisse et la Suède, annoncent qu'ils réduiront leur aide budgétaire l'année suivante. D'autres pays la gèrent au niveau actuel et renoncent à l'augmenter comme cela était prévu. Le message adressé au gouvernement est sans équivoque. « Les diplomates ne peuvent guère être plus clairs dans leur position », faisait remarquer ensuite un représentant de cette catégorie professionnelle. La veille, le gouvernement avait encore fourni des chiffres concernant la lutte contre la corruption, à l'occasion d'une opération

coup de poing. La Suisse ne s'en était pas contentée.

Prestation et contrepartie

Au Mozambique, 19 organisations et pays donateurs, dont la Suisse, participent au financement du budget de l'Etat. La contribution internationale qui s'élève à environ 500 millions de francs suisses (448 millions USD, 2008) représente 15.6 pour cent du budget approuvé par le Parlement. En contrepartie, le gouvernement a pris l'engagement de s'employer à réaliser 40 objectifs se rapportant à tous les domaines des activités de l'Etat. Si les réformes et les progrès du gouvernement sont globalement satisfaisants, les donateurs se déclarent disposés à soutenir l'Etat également l'année suivante. C'était le cas lors de la conférence annuelle de 2008. Le développement économique, les progrès accomplis



Le développement du système scolaire est rendu possible entre autres par l'aide budgétaire.



Le Mozambique est un pays de contrastes : entre le centre commercial de Maputo...

concernant l'approvisionnement de la population en eau potable, l'amélioration du système scolaire, etc. étaient autant de points positifs. Une grande partie des versements sont effectués sur la base d'une évaluation générale de l'ensemble des progrès.

La Suède, la Commission Européenne et la Suisse associent par ailleurs une partie plus faible de leur aide à quelques critères de prestations spécifiques. La Suisse fait partie des petits donateurs actifs et, de ce fait, influents. Avec un montant de 8 millions de francs, elle ne contribue à l'aide budgétaire qu'à hauteur de 1.7 pour cent. Pour 2009, elle a annoncé, comme indiqué plus haut, une réduction à 7,5 millions de

francs. Au cours des années de coopération avec le Mozambique, la Suisse n'a pas versé la totalité de son aide budgétaire dans deux cas seulement : en 2006 et 2009.

2009 : un débat public

En dépit des propos très clairs concernant l'inquiétude des donateurs et les conséquences financières pour 2009, il n'y a eu dans un premier temps aucune réaction, ni de la part du gouvernement, ni du côté des médias. Parallèlement à la monnaie locale, le metical, on calcule au Mozambique en dollars états-unis. Comme le cours du change de l'euro en dollars s'était fortement amélioré, les montants accordés en dollars pour 2009 étaient sensiblement plus élevés, en dépit de leur diminution, et ont dissimulé la stagnation et mal. Ce n'est que des mois plus tard, quand l'ambassadeur suédois a répété, lors d'une interview, ce qu'il avait déjà dit, qu'il y a eu un débat public – sur la corruption et sur l'attitude des donateurs. Le gouvernement a réagi avec agacement. Il s'est déclaré non informé bien qu'il ait assuré la présidence de la conférence annuelle ; il a reproché en outre aux donateurs de s'ingérer dans des affaires internes. Il est très rare que le gouvernement du Mozambique critique ouvertement les donateurs. Certaines voix de la société civile doutaient que la lutte contre



... et la vie en région rurale, par ex. à Nampula, il y a un monde.

la corruption soit une bonne opportunité pour cette confrontation. Elles auraient souhaité qu'il y ait enfin une discussion publique sur la politique économique et le développement du Mozambique. L'influence démesurée des donateurs était aussi une conséquence du manque de vision du gouvernement.

Lors d'un entretien avec CIP, une association privée de militants qui se consacre à la lutte contre la corruption, le chef suppléant, Adriano Nuvunga, fait montre de compréhension à l'égard des donateurs qui sanctionnent le gouvernement lorsque ce dernier ne remplit pas les engagements fixés par contrat. De son point de vue personnel de citoyen mozambicain, il ajoute toutefois qu'à la fin du compte, c'est la population qui est la vraie perdante quand l'aide est diminuée. « Réduire l'aide n'est pas nécessairement la meilleure solution. »

2006 : les recettes fiscales manquent leur cible

En 2006, la Suisse avait déjà réduit une fois le montant de l'aide budgétaire, l'abaissant de 10 à 8,5 millions de francs. Le gouvernement avait annoncé comme l'un des 40 points de son programme qu'il augmenterait ses propres recettes fiscales en 2004 pour atteindre 14.7 pour cent du produit intérieur brut (PIB). La Suisse a déclaré que cet objectif serait le critère décisif pour le versement de la part de budget variable de 1,5 millions de francs. L'augmentation des propres recettes du pays réduisent sa dépendance envers l'aide étrangère. Mais les 13.6 pour cent n'ont pas été dépassés et la Suisse n'a donc pas payé la tranche variable, comme elle l'avait annoncé. Il était prévisible, au cours de l'année déjà, que l'objectif ne serait pas atteint. Mais le gouvernement n'a pris aucune mesure. Certains observateurs pensent que, comme l'année 2004 était une année électorale, le gouvernement a volontairement fermé les yeux quand les gros contribuables trichaient (surtout les entreprises) afin de ne pas les contrarier. Dans l'aide mémoire officiel de la conférence annuelle, rien n'est mentionné à ce sujet. Depuis cet accident de parcours, les recettes du Mozambique n'ont jamais cessé d'augmenter,

lentement certes, mais de manière continue.



Virginia Videira, membre du Parlement, étudie toujours le budget en détail.

Sans prestations, pas d'argent. Mais inversement, les bons résultats ne garantissent pas automatiquement un soutien. Exception faite de 2006, la Suisse avait alloué depuis de nombreuses années 10 millions de francs par an au budget de l'Etat mozambicain. Si ce montant a été abaissé à 8 millions lors du contrat de trois ans s'étendant de 2007 à 2009, cela n'a aucun rapport avec les prestations fournies par le Mozambique. Malgré toutes les difficultés et les faiblesses, il est indéniable que le Mozambique a parcouru en peu de temps un long chemin. Cette réduction était bien davantage le reflet des mesures d'économie internes au niveau fédéral.

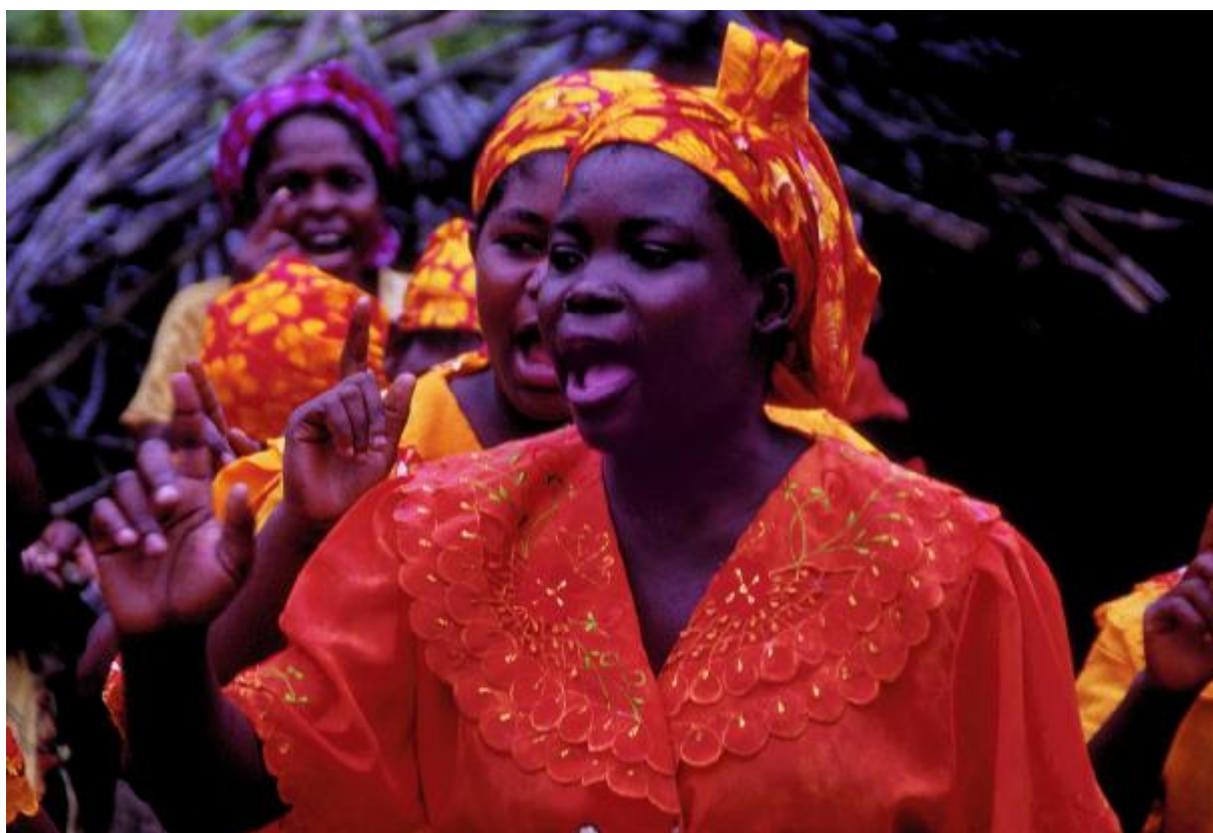
Un nouvel élan dans la lutte contre la corruption ?

Contrairement à ce qui s'est produit en 2008/09, la diminution de l'aide budgétaire de 2006 par la Suisse a été presque ignorée de l'opinion publique. Il n'y a pas non plus d'effets à relever sur les efforts déployés par le Mozambique pour mobiliser ses propres recettes – les autorités auraient retrouvé d'elles-mêmes le bon chemin sans la mise en garde helvétique. La Suisse avait eu alors une action isolée tandis qu'en 2008/09, l'insatisfaction du groupe des donateurs était largement partagée ; la Suède avait alors annoncé une réduction parallèlement à la Suisse. Les événements de fin 2008 ont démontré combien la coordination et la bonne coor-

dination parmi les donateurs contribuent à donner du poids à la position de la Suisse.

Car en septembre 2008, à la surprise générale, l'ancien ministre de l'intérieur, un ancien ministre des transports et quelques autres personnes de haut rang ont été arrêtées et accusées de corruption. En décembre 2008, il y a eu ensuite l'arrestation des trois assassins présumés qui avaient abattu en 2001 en pleine rue Antonio Siba-Siba Macuacua, responsable de l'assainissement de la banque Austral (voir article séparé). Le gouvernement a décidé

aussi de renforcer le personnel du bureau anti-corruption. On ne peut que spéculer quant à savoir si toutes ces mesures sont un effet de la critique des donateurs et du débat public qu'elle a suscité. Il n'est pas possible de dire aujourd'hui si un tournant s'est ainsi amorcé. Quoi qu'il en soit, les mesures vont dans un sens souhaité non seulement par les donateurs mais par une grande partie de la population. Et ceci n'est pas sans importance pour le gouvernement, également dans la perspective des prochaines élections.



Quand le gouvernement remplit ses obligations, il le fait au service du peuple.

* 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.