

Nicaragua: une utilisation efficace des deniers publics

Franziska Pfister

C'est en 2005 que les comptes de l'Etat ont été, pour une partie, vérifiés de près pour la première fois par des réviseurs externes; ces derniers ont confirmé, dans les grandes lignes, qu'ils étaient corrects. La révision a révélé en revanche des manques de moindre gravité : là, il n'y avait pas eu d'appel d'offres pour la réparation des véhicules tout-terrain du ministre. Ailleurs, on avait découvert que les gens continuaient de préférer qu'on leur verse un certain montant plutôt que de prendre leurs vacances. Ces irrégularités s'expliquent souvent par l'absence d'information. C'est pourquoi José Angel Rosales considère que sa tâche à la Cour suprême des comptes ne consiste pas seulement à contrôler les finances de l'Etat mais tout autant à assurer la formation initiale et continue des personnes concernées: « Nous avons aussi fait des progrès en matière de formation, qu'il s'agisse de celle des employés de l'Etat ou de celle des auditeurs internes. Et je pense que cela se sent. »

Des succès dans le domaine des finances

Pour la coopération au développement de la Suisse, l'Amérique centrale est une région prioritaire. Depuis quelques années, la Suisse verse aussi au Nicaragua, conjointement à d'autres donateurs, des contributions directes au budget de l'Etat (« aide budgétaire »). Ces contributions reposent sur des conditions préalables dont il a été convenu et sont accompagnées par un dialogue permanent avec le gouvernement. Depuis 2005, les donateurs suivants y participent à côté de la Suisse : l'Allemagne, la Finlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Banque mondiale et l'UE. En 2008, la contribution de ce groupe atteint près de 115 millions de dollars, ce qui représente à peu près 10% du budget du Nicaragua. La part versée par la Suisse s'élève à 5 millions de dollars.

La révision des comptes nationaux de l'Etat (voir aussi l'interview) est l'une des diverses réussites enregistrées par la communauté des donateurs dans le cadre de l'aide budgétaire au Nicaragua : « Nous accordons une aide budgétaire et nous consolidons du même coup tout le système budgétaire et l'administration des finances publiques. Une révision des compte de l'Etat a été effectuée par exemple pour la première fois dans le contexte de l'aide budgétaire », explique Freddy Ruiz, collaborateur responsable de ce dossier au bureau de la coopération suisse à Managua. A la suite du dialogue avec les donateurs, le gouvernement a inscrit la planification financière à moyen terme dans le plan de développement national. Un autre succès, c'est la réglementation fiscale dont dispose le pays depuis 1996, pour la première fois dans son histoire. Cette réglementation a des répercussions directes sur le budget de l'Etat : les recettes fiscales ont continuellement augmenté au cours de ces dernières années. Les recettes provenant des impôts sur le revenu en particulier sont en hausse, passant de 18.6% des recettes fiscales globales en 2001 à 30.4% en 2007. Cette proportion fait partie des indicateurs qui ont été négociés entre les pays donateurs et le gouvernement nicaraguayen afin de suivre le progrès de la réforme en cours.

Une planification financière à moyen terme axée sur les résultats

La hausse des recettes de l'Etat grâce aux impôts est un facteur important pour l'autonomie financière et le développement du Nicaragua. Les fonds dont dispose dès lors le gouvernement ont une portée accrue s'ils sont utilisés de manière aussi efficace que possible – un aspect qui pourrait être encore amélioré, comme le constate une collaboratrice de la mission norvégienne: « Nous avons investi davantage de moyens dans la lutte contre la pauvreté mais nous n'avons pas encore constaté de diminution réelle de la pauvreté. C'est ce qui nous permet de conclure que les dépenses n'étaient pas efficaces. Il s'agit d'analyser comment on peut améliorer cela. » Une possibilité d'utiliser plus efficacement les deniers publics consisterait à établir une planification financière à moyen terme axée en fonction des résultats sur une période plus longue. Freddy Ruiz confirme: « La planification financière à moyen terme est un outil très précieux pour le gouvernement. Il peut ainsi associer à l'avenir de manière cohérente la politique, le budget et les résultats. Des résultats remarquables ont déjà été atteints. C'était une excellente contribution pour le pays et elle est très appréciée aussi par le gouvernement. »

En plus de l'aide budgétaire générale, la Suisse a soutenu l'introduction de la planification à long terme par une aide technique. Elle a proposé d'une part aux employés des ministères et à d'autres personnes ayant une fonction centrale des cours de formation initiale et continue avec le concours des universités nationales. Elle a fourni par ailleurs un soutien technique ciblé à des moments décisifs. Alors qu'en 2006, les plans à moyen terme n'étaient intégrés au budget national que par trois ministères, 19 institutions du gouvernement central étaient concernées en 2007. Les ministères n'étaient plus seuls à participer, il y avait aussi des écoles supérieures ou l'Institut de la culture. Désormais, d'autres institutions décentralisées se mettent elles aussi à établir des budgets à moyen terme. L'objectif est de réussir, d'ici à 2011, à associer les 60 institutions gouvernementales. Une planification financière commune à moyen terme permet de montrer où vont les fonds du gouvernement. Ceci permet d'encourager la transparence et d'évaluer par ailleurs si les moyens affectés à un domaine particulier sont suffisants. Cette démarche contribue aussi à éviter les chevauchements.

Révision des comptes de l'Etat – une expérience nouvelle pour le Nicaragua

Des chevauchements ont aussi été détectés dans le cadre de la révision des comptes de l'Etat dont il était question plus haut. De ce fait, la révision ne se limite pas à accroître l'efficacité des moyens disponibles. Elle apporte aussi une contribution importante à la transparence et encourage la confiance de la population – et celle des donateurs – à l'endroit du gouvernement. C'est pourquoi l'introduction d'une révision des comptes était une condition essentielle du groupe de l'aide budgétaire. Freddy Ruiz se souvient: « Le groupe de l'aide budgétaire et le gouvernement ont décidé de procéder pour la première fois à une révision des comptes de l'Etat. Bien que la possibilité de le faire fût prévue dans la nouvelle loi relative à l'administration des finances, elle n'avait pas pu être mise en œuvre jusqu'alors. » Depuis la première révision de 2005, les capacités de la Cour suprême des comptes ont pu être fortement développées. Elles restent néanmoins insuffisantes pour satisfaire aux normes internationales. Les ressources financières qui seraient nécessaires pour couvrir les dépenses importantes occasionnées par une révision d'une telle envergure manquent aussi. L'application pratique des

recommandations de la révision constitue un autre défi. Marisol Cruz Chirino et José Angel Rosales Zeas, à la Cour suprême des comptes, décrivent le problème comme suit : « Les recommandations de la révision de 2005 n'ont pas eu d'effet direct sur le budget suivant car ce dernier avait déjà été mis en œuvre à ce moment-là. Il s'est produit la même chose l'année suivante. » Alors que les résultats concrets des révisions n'avaient encore guère d'effet tangible, les deux collaborateurs de la Cour suprême des comptes ont fait le constat suivant: « Nous travaillons à faire mieux prendre conscience aux employés de l'Etat de la nécessité de rendre compte de l'utilisation des fonds publics. »

Cibler les dépenses

Des instruments comme la planification du budget à moyen terme ou la révision des comptes sont essentiels pour que le Nicaragua utilise parcimonieusement les fonds publics. Si l'on veut que la vie quotidienne de la majorité de la population s'améliore, il est également impératif que les priorités politiques soient orientées clairement vers la lutte contre la pauvreté. C'est le plan de développement national du gouvernement qui pose les assises nécessaires ; c'est lui aussi qui constitue la base de l'aide budgétaire. Le dialogue entre le gouvernement et les donateurs a aussi permis, outre les succès dans le domaine des finances publiques dont il a déjà été question, d'obtenir, de la part du gouvernement, qu'il remplisse ses obligations et augmente par exemple de manière constante ses dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté. Ces dernières se sont élevées entre 2003 et 2006 de 10.8% à 13.4% du revenu national (produit intérieur brut, PIB). Cette augmentation a été favorisée en partie par des interventions très ciblées : lors de l'élaboration du budget de 2006, il était question de réduire les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté afin de financer ainsi les élections présidentielles prévues cette année-là. Quand les donateurs ont exprimé leur inquiétude, le gouvernement a renoncé à organiser le concert prévu ; en outre, il a augmenté les fonds destinés aux écoles, à la santé et à l'agriculture.

Les pays donateurs considèrent expressément que leur rôle consiste à être des partenaires du dialogue avec le gouvernement. C'est une chance extraordinaire de contribuer à élaborer les politiques du gouvernement. Ce qu'en dit Freddy Ruíz: « Comme nous nous présentons ensemble en tant que donateurs, nous devons prendre toutes les décisions en tant que groupe, ce qui ralentit parfois le processus. Mais nous avons ainsi davantage de poids dans le dialogue politique. Si nous l'avons acquis, c'est grâce à l'aide budgétaire. Le dialogue améliore l'efficacité de notre coopération au développement et profite à la population du Nicaragua. » Cependant, en raison de divergences d'opinions, l'aide budgétaire au Nicaragua a été suspendue en 2009.