

---

## Ghana : Aide budgétaire entre partenariat et jeu de pouvoir

Richard Gerster\*

---

Quand la Suisse et d'autres donateurs soutiennent le budget d'un pays partenaire comme le Ghana, il ne s'agit pas seulement d'argent. Des entretiens réguliers sur les réformes introduites pour mettre en oeuvre la stratégie du Ghana concernant la croissance et la lutte contre la pauvreté (« GPRS II ») font également partie du train de mesures de l'aide budgétaire. Dans la salle de conférence, les représentants du gouvernement ghanéen prennent place d'un côté, les donateurs de l'autre. La disposition des sièges est à elle seule une invite à la confrontation. Suivant le vœu des donateurs, le dialogue s'interrompt brièvement de manière à ce que les parties puissent délibérer séparément. Les objectifs communs du gouvernement et des donateurs constituent la base du dialogue. Mais la diversité des voies laisse beaucoup de place au poker et au jeu de pouvoir.



*Echange entre Africaines et Africains concernant l'expérience de la participation des citoyens et citoyennes afin de demander à l'Etat de répondre de ses actes.*

### **Le dialogue est efficace ...**

« C'est là où le dialogue est le plus intense que l'efficacité de l'aide budgétaire est la plus grande », relève Christian Rogg, représentant de la coopération au développement britannique (DFID) et président du groupe des donateurs 2008/09. Les progrès sont avant tout impressionnants dans le domaine de la formation, dans la gestion

des finances publiques et le secteur des achats ainsi que les conditions cadre de l'économie privée. Dans tous ces domaines, il y a des groupes de travail par secteur qui réunissent des spécialistes de divers horizons (ministères, donateurs, universités, société civile, secteur privé) afin de discuter ouvertement des résultats obtenus et des problèmes. Ces groupes de travail dressent un bilan à l'attention de la réunion annuelle relative à l'aide budgétaire et de la conférence consacrée à la discussion des résultats de la stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté. « Nous ne reprenons pas, dans le dialogue relatif à l'aide budgétaire, les discussions par secteur mais mettons en commun les questions non résolues », affirment les membres du groupe très bien organisé du secteur privé. Ainsi, la vision de l'ensemble et la vision par secteur se complètent.

Selon une évaluation indépendante, l'aide budgétaire a préparé au Ghana le dialogue entre les donateurs et le gouvernement, ce qu'aucun autre instrument de la coopération internationale n'aurait permis :

- Des thèmes transversaux comme la gestion des finances publiques ou l'égalité entre femmes et hommes sont plus solidement ancrés que jamais ;
- L'augmentation marquée du budget de la santé et des écoles est un effet des dialogues approfondis ;
- L'obligation d'entretenir le dialogue en permanence a maintenu la volonté de réforme du gouvernement ;
- Les questions macro-économiques n'ont pas joué de rôle majeur dans le dialogue de l'aide budgétaire parce que les entretiens fréquents entre le ministère des finances, la Banque centrale du Ghana et le FMI y sont consacrés.

### **... malgré ses faiblesses**

L'évaluation indépendante a aussi constaté « qu'il y avait encore, malgré le dialogue de



*La forte hausse du budget consacré à l'instruction est le fruit d'un dialogue très intense.*

l'aide budgétaire, des lacunes importantes dans la gouvernance et le principe démocratique exigeant que l'on rende comptes et que, sans doute, la portée du dialogue devait être relativement restreinte ». Le représentant d'une organisation non gouvernementale formule encore plus clairement les choses : « Les réformes politiques ne s'achètent pas, bien que les donateurs continuent de se bercer de cette illusion. »

Il faut dire que les modalités du dialogue sont loin d'être parfaites. Le dialogue est souvent perçu comme très technique ce qui se fait au détriment de son orientation stratégique. La tendance à s'occuper des détails techniques provient du fait que 50 pour cent de l'aide budgétaire sont liés aux prestations – de grosses sommes d'argent sont en jeu si le gouvernement ne remplit pas un critère de paiement donné. Les donateurs sont conscients du problème : la Grande-Bretagne, le Canada et les Pays-Bas ont opté pour 2008 en faveur d'une clé prévoyant 20 pour cent de versements liés aux prestations. La Suisse en reste à la formule des 50/50. Pour la tranche fixe, on a introduit en outre dès 2008 une évaluation globale et étendue des progrès au lieu de se focaliser uniquement sur les objectifs concrets. Ce sont des initiatives sensées. Elles ne réussiront sans doute pas à empêcher complètement les luttes d'influence.

### ***Jeu de pouvoir des donateurs***

Une lutte très conflictuelle s'était engagée en 2004/05 lorsque les questions d'énergie étaient devenues un thème central de l'aide budgétaire (voir article séparé). Le

pétrole importé pour les transports était alors fortement subventionné. Il grevait en 2004 les comptes de l'Etat à hauteur de 250 millions de dollars états-unis, une grosse somme d'argent que l'on aurait pu aussi utiliser pour la santé ou ailleurs. « Au sein du gouvernement, les avis divergeaient quant au maintien des subventions », estime Martin Saladin, responsable de l'aide budgétaire à l'ambassade suisse. Les partenaires internationaux comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux insistaient pour supprimer la baisse du prix de l'essence grâce aux recettes fiscales et libéraliser l'importation de l'essence. Les donateurs ont alors repoussé le versement de leur aide au budget de l'Etat jusqu'au moment de l'adoption d'une loi dans ce sens.

Le gouvernement hésitait entre les intérêts de la politique intérieure et la raison dictée par la politique financière ; il a fini par élever à contre-cœur le prix de l'essence de 50 centimes au niveau du marché mondial. Ceci ne s'est pas produit sans manifestations populaires, parce que la population était directement concernée par le renchérissement des tarifs de bus et du prix des transports. C'est toutefois le porte-monnaie de la classe moyenne et supérieure qui est le plus touché par cette mesure. Au milieu de 2008, un litre d'essence coûte environ 1.50 francs suisses. Il n'y a plus de subventions pour l'essence. Le prix du pétrole atteignant 80 dollars et plus par baril, des subventions situées dans les proportions des années précédentes dépasseraient les possibilités financières. C'est ainsi que l'on a pu garantir que l'argent des contribuables



*La Suisse, bien que petit donateur, assure en 2009 la présidence du groupe de l'aide budgétaire (photo : Ambassade suisse à Accra).*

et l'aide budgétaire ne seraient pas entièrement engloutis par les subventions de l'essence en cas de hausse des prix du pétrole mais seraient à disposition pour soutenir l'agriculture ou les écoles.

### **Un gouvernement sûr de lui**

Le gouvernement du Ghana participe au dialogue en étant très sûr de lui. La Commission européenne ne participe pas à la séance où il s'agit d'établir si deux critères de paiement ont été atteints ou pas, car pour elle, le train est déjà en marche. Tous les autres donateurs sont présents. Les représentants du gouvernement expriment ouvertement leur mécontentement : l'aide budgétaire est un instrument commun, il n'est pas acceptable de faire cavalier seul. Les rapports avec l'UE en matière d'aide budgétaire sont ternis. Car il y a deux ans, la communauté des donateurs et le gouvernement avaient négocié un train de critères de prestations et s'étaient mis d'accord. La centrale de l'UE à Bruxelles avait toutefois exigé après coup des correctifs. Le gouvernement du Ghana avait refusé, bien que les tranches conditionnées par les prestations lui soient alors supprimées à hauteur de 50 pour cent pendant deux ans (en 2007 et 2008).

Le Ghana a aussi fait pression avec succès pour que l'on réduise le nombre des critères de paiement dans l'accord sur les prestations (PAF). Le PAF 2007 – 2009 s'appuie plus fortement qu'avant sur les dialogues par secteur. Le nombre des critères a pu être abaissé de 67 à 35. Le gouvernement a obtenu surtout que les critères de paiement (mesures et indicateurs) soient réduits, dans la matrice, de 14 à 10.

L'assurance du gouvernement est le reflet d'une réalité : le Ghana est moins dépendant de l'aide étrangère que d'autres pays en développement. L'aide internationale reste certes important. Mais le Ghana a aussi d'autres possibilités de générer des moyens financiers. Le placement d'un emprunt sur le marché des capitaux peut être assez coûteux. Mais un essai tenté avec un montant de 750 millions de dollars s'est avéré très concluant en 2007. En 2008, un emprunt de 300 millions de dollars a suivi. Ceci témoigne de la confiance du monde financier envers le Ghana et son avenir. La crise financière mondiale freine toutefois provisoirement l'accès au marché des capitaux. La perspective de pouvoir extraire du pétrole dans quelques années élargira encore davantage la marge de manœuvre du Ghana.



Lors des élections présidentielles de décembre 2008, la démocratie a gagné : Nana Akufo-Addo, partisan du Nouveau Parti Patriotique (NPP) jusqu'alors au pouvoir, a accepté au second tour sa défaite extrêmement serrée (49.8 pour cent des voix) face au nouveau président John Atta Mills, représentant du Congrès National Démocratique (NDC) qui obtenait 50.2 pour cent des voix.

\* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste ([www.gersterconsulting.ch](http://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.