

---

## Mozambique : demander aux donateurs de respecter leurs engagements

*Richard Gerster\**

---

« Je consacre plus de la moitié de mon temps de travail à satisfaire les donateurs », c'est ce qu'avait déclaré le responsable de la direction nationale des eaux du Mozambique il y a quelques années. « J'arrive à peine à faire mon travail. Pourtant, c'est en premier lieu au Parlement et au peuple que nous devons rendre des comptes. » Il faut rédiger d'innombrables rapports. Chaque semaine, des délégations de donateurs se présentent et elles veulent avoir des preuves des progrès accomplis. En raison de cette situation intenable, la coordination des donateurs de l'aide étrangère a acquis un statut très important. Un instrument qui permet d'accroître l'efficacité de la coopération est l'aide budgétaire ; au Mozambique, 19 donateurs y contribuent aujourd'hui en respectant des règles du jeu communes ; la Suisse en fait partie, de même que 15 autres pays et 3 organisations internationales.



*L'ambassadeur suisse signe le contrat de l'aide budgétaire 2004.*

### **Sur un pied d'égalité**

En contrepartie des contributions versées à son budget, le gouvernement s'engage à mener à bien des réformes concrètes, par exemple dans le but d'améliorer le climat du commerce et des affaires ou de permettre à davantage de filles de s'instruire. Tandis que le volumineux catalogue des objectifs et des mesures à atteindre par le

gouvernement est une chose qui va de soi, les donateurs ont souvent rechigné à mieux coordonner leur coopération et à la rendre plus prévisible. Dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en 2005, le principe de l'obligation mutuelle de rendre des comptes a été introduit pour la première fois au niveau international. Les pays en développement ne sont plus les seuls à fournir les preuves de leurs prestations ; de leur côté, les donateurs sont eux aussi jugés selon la manière dont ils respectent leurs principes et leurs promesses. Les rapports donateur-bénéficiaire deviennent dès lors plus symétriques. Mais l'inégalité des forces ne peut pas être balayée d'un coup, il faut le dire.

C'est dans l'aide budgétaire que l'objectif d'un partenariat d'égal à égal est le plus développé au Mozambique. Les donateurs et le gouvernement se sont mis d'accord sur un catalogue de prestations (« Matrice ») proposé par les donateurs. 18 indicateurs d'importance variable (2008) devraient permettre de mesurer si l'aide est octroyée de manière ponctuelle ou dans le cadre d'un programme, dans quelle mesure les versements ont lieu de manière fiable, à quel point les conditions sont coordonnées, si l'aide transite par le gouvernement ou n'en tient pas compte et si les capacités du gouvernement à s'acquitter de ses tâches centrales sont ainsi renforcées. Des objectifs précis sont définis chaque année et les résultats sont relevés l'année suivante par le biais d'un rapport indépendant. La conférence annuelle consacrée à l'aide budgétaire permet de dresser un bilan des réussites et des échecs du gouvernement ; par ailleurs, le rapport établi sert de base de discussion concernant les prestations des donateurs. Les résultats et les conclusions sont consignés dans le document final public de la conférence annuelle (« Aide Mémoire »).

L'expertise indépendante rédigée en 2009 concernant les prestations des donateurs durant l'exercice précédent signale qu'une préoccupation très marquée du gouvernement est la fiabilité de l'aide à moyen terme. La majorité des donateurs ont conclu, il est vrai, un accord de trois ans au minimum avec le gouvernement. Mais quand le contrat arrive à échéance, « la prévisibilité se rapproche de zéro parce que les stratégies ne sont pas fondées sur la continuité ». La crise financière renforce beaucoup l'insécurité déjà présente.

### **La Suisse dans le peloton de tête**

La Suisse n'était pas seulement cosignataire de la Déclaration de Paris mais a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la matrice au Mozambique. En 2004/05, elle occupait la présidence du groupe des donateurs et a fait avancer le projet « de symétrie » avec l'assentiment du gouvernement et des autres donateurs. La Suisse a financé aussi les travaux préparatoires ainsi que le premier rapport indépendant qui devait établir si l'aide, du côté des donateurs, était transparente, fiable et coordonnée.

Il est décevant de voir à quel point les donateurs ont du mal à appliquer leurs propres principes et engagements. En 2008, le groupe des donateurs a obtenu 24 des 38 points possibles – un résultat bien maigre, comme le note sans détours le rapport officiel. En 2007, ils n'avaient obtenu que 15 des 37 points possibles. Tandis que l'on relève des progrès dans les différents domaines, il y a aussi un retard à combler en ce qui concerne les délégations des donateurs. Le groupe des 19 donateurs s'est fixé lui-même pour objectif d'envoyer en 2008 au maximum 120 délégations au Mozambique, dont 30 pour cent au moins de délégations communes ; autrement dit, ils avaient opté pour des voyages de négociations et d'inspection coordonnés. Finalement, il y a eu 167 visites dont 43 pour cent en commun. En d'autres termes : en 2008, il y a eu en moyenne presque tous les deux jours une visite des 19 donateurs. Lorsque les donateurs respectent insuffisamment les exigences concernant leurs prestations, cela nuit peu à peu à la légitimité d'exiger des prestations de la part du gouvernement.

C'est en 2004 que les prestations des donateurs ont été évaluées pour la première



*La discipline que l'on cherche à obtenir du côté des donateurs n'est pas un but en soi ; elle devrait contribuer à améliorer les prestations de bases fournies à la population, par ex. en matière d'eau potable.*

fois. Le gouvernement du Mozambique en a pris acte en déclarant que l'appréciation collective des donateurs représentait certes un pas en avant mais qu'elle serait plus utile si l'on procédait à une évaluation individuelle des donateurs. Ainsi, depuis 2005, les prestations sont également relevées individuellement. Ceci confère davantage de visibilité à la Suisse, car on la trouve régulièrement dans le peloton de tête. En 2008, c'est la Grande-Bretagne qui occupait le premier rang, tandis que la Suisse et la Belgique obtenaient la médaille d'argent. En 2007, la Suisse a même partagé la première place avec la Grande-Bretagne. Ceci renforce la crédibilité de la Suisse au sein du groupe de donateurs et lors des négociations avec le gouvernement. En 2008, on trouvait également dans le « top 5 » la Finlande et l'Irlande. Les lanternes rouges étaient le Portugal, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Allemagne.

Lorsque le résultat en comparaison des autres donateurs est mauvais, la pression s'accroît quant à la nécessité d'apporter des améliorations. Rares sont ceux qui prennent le risque de ne pas prendre au sérieux les intérêts communs. Certains donateurs doivent même donner des explications sur les résultats des comparaisons

auprès de leurs centrales dans la capitale afin d'apporter des changements. Certaines voix s'élèvent pour objecter que le classement pourrait également avoir un effet décourageant si la barre est fixée tellement haut qu'elle est inaccessible.

### ***L'incitation à fournir de bonnes prestations***

La matrice n'est pas seulement un « concours de beauté » parmi les donateurs. Elle devrait les inciter à améliorer leur comportement et à accroître par exemple la prévisibilité des paiements de l'aide budgétaire. Car avant que le ministre des finances soumette son budget au Parlement, il doit savoir sur quelles contributions extérieures il peut compter. Grâce à sa transparence, la matrice a une influence sur

- L'autodiscipline : la Suisse n'était pas en mesure, par exemple, comme l'exige le traité commun (« MoU ») de garantir en termes contraignants le montant de l'année suivante au plus tard à la fin d'août – une absolue nécessité si le ministre des finances veut pouvoir soumettre à temps au Parlement le budget de l'Etat de l'année suivante. La Suisse était en effet le seul pays à poser comme condition supplémentaire



*Luisa Diogo, premier ministre, explique aux donateurs le point de vue du gouvernement mozambicain.*

l'approbation du budget par le Parlement avant de lui garantir le montant pour l'année suivante. Trois autres donateurs ont eux aussi supprimé des conditions particulières et ont contribué ainsi à uniformiser les termes de la collaboration.

- Pression du groupe : l'aide budgétaire de la Suède se fonde pour la première fois à partir de 2009 sur un nouveau contrat d'une durée de quatre ans. Jusqu'alors, la Suède avait conclu des accords annuels. Ces dernières années, presque tous les donateurs avaient opté pour un accord de plusieurs années parce que cette manière de procéder permettait au gouvernement une véritable planification financière. La Suisse conclut depuis des années des contrats de trois ans. La pression que subissait la Suède pour modifier son ancienne pratique peu adéquate s'était accrue au cours des années. Car la Suède avait approuvé comme tous les autres donateurs de l'aide budgétaire le catalogue des objectifs qui prévoyait entre autres une durée de contrat de trois ans au minimum.

### ***Des possibilités non épuisées***

Quand les donateurs veulent faire pression sur le gouvernement pour lutter efficacement contre la corruption par exemple, ils exigent que cet objectif figure expressément dans le catalogue de prestations du gouvernement. Le catalogue de prestations du côté des donateurs offre bien sûr le même potentiel. Quand une condition figure noir sur blanc dans un document écrit, elle a davantage de poids. La Suisse en a tiré parti pour modifier la pratique fiscale des donateurs. Car les donateurs exigent d'une part du gouvernement qu'il mobilise ses propres recettes et élimine les exceptions prévues par la loi fiscale. En même temps, il est courant, parmi les donateurs, dans le cas de projets financés par l'étranger, de demander au Mozambique l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée.

C'est une attitude contradictoire. Lors des négociations, la Suisse a obtenu pour la première fois en 2008 que l'on fasse figurer ouvertement dans la matrice des donateurs l'ampleur des exemptions fiscales dans le but de les réduire.

De même que les donateurs proposent aux gouvernements des conditions quant à leur aide, le gouvernement pourrait lui aussi utiliser la matrice des donateurs de manière ciblée comme instrument de négociation. En réalité, il utilise peu cet instrument pour le moment. Pourquoi donc ? « Il craint de faire pression sur les donateurs, de peur que les donateurs exigent eux aussi davantage de la part du gouvernement », c'est ainsi que Carlos Castel-Branco, représentant de la communauté de recherche indépendante IESE, voit la situation. Il a rédigé plus d'une fois le rapport annuel à ce propos avec une équipe. Le cas du Mozambique montre que l'obligation de rendre compte mutuellement peut aller plus loin qu'une tape sur l'épaule. Les expériences sont encourageantes mais fragiles aussi. Mais demander des comptes aux donateurs est une voie novatrice dans le sens d'une plus grande efficacité de l'aide ; c'est une voie que d'autres pays se mettent à emprunter, par exemple le Burkina Faso.



*L'aide alimentaire et l'aide budgétaire sont deux extrêmes : concernant l'aide budgétaire, le Mozambique a une entière liberté de choix, ce qui est loin d'être le cas pour l'huile végétale des Etats-Unis.*

\* 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.