
Mozambique : de nouvelles options

*Richard Gerster**

« Bienvenue à la direction des études et de l'analyse politique (DNEAP), un groupe de réflexion au sein du gouvernement » : c'est ce que l'on peut lire sur le site Internet du ministère de la planification et du développement du Mozambique. On sent un brin de fierté. L'accès direct aux responsables politiques des décisions ainsi que la bonne qualité du domaine de recherche font de la DNEAP une plate-forme influente, quand il s'agit d'un large éventail de questions en rapport avec l'économie, de la lutte contre la pauvreté au commerce mondial et à la décentralisation en passant par la politique fiscale et l'inflation. Elle doit son existence à un conflit qui opposait le gouvernement au Fonds monétaire international (FMI).



Les collaborateurs de la « fabrique à penser » DNEAP rédigent des articles de recherche importants sur la politique économique du Mozambique.

Lors d'un examen des programmes, le FMI a constaté en 1996 que le Mozambique n'avait pas atteint ses objectifs économiques. Par conséquent, le Mozambique allait être privé de soutien (« off-track »). Les donateurs bilatéraux représentés à Maputo se sont alors opposés à ce verdict, ont rappelé que la guerre civile était terminée depuis peu et ont demandé que l'on tolère momentanément (« waiver ») le fait que les exigences n'avaient pas été atteintes. Le gouvernement s'est rendu compte de son côté qu'il ne possédait pas les connaissances

nécessaires pour mener une discussion de fond avec le FMI et proposer d'autres alternatives. Les donateurs ont invité l'économiste de notoriété mondiale, Jeffrey Sachs (Université Harvard), à présenter sa vision de la situation qui différait de celle du FMI. Le FMI a revu alors sa position très rigide. Le gouvernement a créé un cabinet d'étude interne (GEST) et demandé aux donateurs de le soutenir dans le développement de ses propres ressources en termes d'analyse et de recherche en économie. La Suisse a répondu à cette demande de soutien et s'est déclarée disposée, avec la Suède et la Norvège, à financer la mise en place de GEST par Harvard. Le cabinet d'étude s'est transformé au cours des années en une « fabrique à penser » DNEAP pour laquelle le soutien de la Suisse court jusqu'en 2010.

Plate-forme de dialogue de l'aide budgétaire

Un groupe de 19 pays – dont la Suisse – et d'organisations internationales contribuent à alimenter à hauteur de 500 millions de francs suisses (448 millions USD, 2008) le budget de l'Etat mozambicain, ce qui équivaut à 15.6 pour cent. D'autres projets et programmes dans des domaines clés complètent l'aide budgétaire. Cette dernière n'est pas un chèque en blanc ; elle est associée à un catalogue de prestations (« Matrice ») qui a pour but de suivre les objectifs et les réformes du gouvernement. Les objectifs et les mesures dont il a été convenu dans ce catalogue servent aussi de base au dialogue politique qui a lieu à différents niveaux au cours de l'année. « L'aide budgétaire offre une plate-forme de dialogue incomparable. Sans elle, la Suisse n'aurait jamais les possibilités d'accès au gouvernement dont elle bénéficie aujourd'hui », c'est en ces mots que Thomas Litscher, ambassadeur suisse au Mozambique, résume sa longue expérience.

Quand les donateurs réussissent à se mettre d'accord quant au fait que le gouvernement s'est acquitté de ses obligations, cela simplifie la collaboration. Lorsque les donateurs harmonisent les conditions de leur aide, cela soulage tous les intéressés quant au travail à fournir. Faudrait-il aussi que les donateurs parlent d'une seule voix lorsqu'il s'agit de recommandations en termes d'économie, par exemple s'il faut privatiser l'approvisionnement de la population en électricité ou le laisser aux mains de l'Etat ? Si les donateurs prennent au sérieux la démocratie et le système pluripartite, il ne doit pas être très difficile de trouver un consensus, dans leurs rangs, entre diverses représentations politiques. L'ex-président du Mozambique Joaquim Chissano déclarait, à l'occasion d'une conférence, que l'aide budgétaire était une voie privilégiée pour ajuster l'aide aux priorités du pays partenaire. Il a ajouté aussi que « la voix commune des donateurs pouvait aussi donner l'impression d'un front commun et avoir de graves conséquences quand les rapports de pouvoir étaient inégaux ». Dans le même sens, Carlos Castel-Branco, représentant de la fabrique à penser indépendante IESE, faisait l'éloge du pluralisme : « Il est essentiel que les donateurs n'imposent pas leurs conceptions au

pays partenaire. Lorsqu'ils ont eux-mêmes des visions différentes quant au chemin à prendre pour parvenir au but commun, le gouvernement a davantage de liberté d'action. »

Généralement, tous les intéressés peuvent se mettre d'accord sans peine sur l'itinéraire à suivre. Il y a eu malgré tout dans un passé récent quelques cas où les divergences d'opinion étaient importantes. Le gouvernement du Mozambique s'opposait par exemple à la suppression des taxes douanières qui protégeaient la transformation indigène des noix de cajou et la production de sucre. Du point de vue des donateurs, l'alternative d'octroyer des subventions à l'agriculture était tabou, bien que les donateurs soutiennent eux-mêmes dans leurs pays respectifs la production agricole. Le cours en dents de scie provoqué surtout par la Banque mondiale a causé la ruine de la transformation locale des noix de cajou ; il a fallu ensuite la remettre sur pied. Une autre controverse concernait la création d'une banque de développement de l'Etat à laquelle le gouvernement accordait un traitement de faveur – ce qu'il continue de faire aujourd'hui. Le scepticisme et le rejet dominant du côté des donateurs parce que l'on considère que les



Concernant la transformation locale des noix de cajou, il y avait des divergences de vue colossales entre le gouvernement et certains donateurs.

prestations financières sont la tâche du secteur privé. Avec son initiative surprenante de transférer à chaque district dès 2007 un montant de 300'000 francs (7 millions meticaïs) par an à des fins de production, le gouvernement a fait fleurir d'un coup dans les 128 districts des mini-banques parallèles.

Le risque du cabinet fantôme

Il existe un risque bien réel que certains donateurs – c'est ce que pense Carlos Castel-Branco, représentant de l'IESE – « se considèrent comme un gouvernement parallèle ou un gouvernement fantôme », lorsqu'ils sont associés trop étroitement à la gestion, aux décisions et à l'évolution politique. Selon son appréciation, certains donateurs continuent de mesurer le progrès – ou le manque de progrès – en fonction de la mise en œuvre, par le gouvernement, des points qu'ils estiment prioritaires, indépendamment de leur adéquation avec les circonstances et du débat politique local. L'idée qui « continue d'être fortement ancrée, c'est que les gros donateurs ou les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le FMI mettent à disposition les capacités nécessaires au développement politique, à l'analyse et au suivi tandis que le gouver-

nement récipiendaire se contente d'effectuer les tâches de gestion et de récolter les moyens nécessaires pour réaliser une telle politique. » Les points forts des donateurs peuvent s'avérer être des faiblesses – et inversement.

Le soutien de Harvard mentionné plus haut a été profitable au cabinet d'étude GEST de 1997 à 2002. Contrairement à ce qui avait été convenu, les gens de Harvard ont produit de nombreuses études mais ils ont négligé gravement la formation de nouveaux économistes mozambicains. La période « Harvard » a été suivie de trois ans presque sans soutien étranger, parce que le gouvernement souhaitait tirer au clair les besoins actuels et futurs. Finalement, GEST a été doté de davantage de personnel autochtone de la part du gouvernement. « Une forte identification (« ownership ») du gouvernement peut compenser les points faibles du côté des donateurs », tel était le bilan dressé plus tard par une évaluation. Aujourd'hui, le soutien de spécialistes extérieurs est taillé à la mesure des besoins de la DNEAP. La direction est assurée par l'université de Copenhague qui coordonne un consortium international dont font partie des institutions académiques de Grande-Bretagne, des Pays-Bas, des États-Unis et de la Suède.



Si l'on veut empêcher que les résultats acquis ne s'érodent comme le sable au bord de la mer, il faut sans cesse explorer de nouvelles voies.

Les bienfaits de la diversité

Renforcer les capacités locales est une mesure d'accompagnement de l'aide budgétaire de première importance. Au Mozambique, la Suisse a contribué de manière prépondérante à mettre en place des institutions gouvernementales et non gouvernementales. Dans le choix de ses partenaires et des instruments, la Suisse privilégiait la diversité :

- La Direction des études et de l'analyse politique (DNEAP) est un partenaire de la Suisse depuis ses débuts. Cette « fabrique à penser » est aujourd'hui une voix importante dans la politique économique et s'occupe entre autres des stratégies de développement, de croissance et de lutte contre la pauvreté.
- Lors de l'instauration des autorités fiscales (« Revenue Authority ») du Mozambique, la Suisse a joué à différents niveaux un rôle marquant (voir article séparé).
- Les efforts déployés pour mettre en place une administration autonome de la part de nombreuses petites villes et des autorités de district de la province de Nampula ont été soutenus pendant plusieurs années par la Suisse et d'autres donateurs qui ont mis à disposition des moyens financiers et techniques.
- Le soutien de la société pour la démocratie (AMODE), du Centre pour l'intégrité publique (CIP), du groupe de l'endettement du Mozambique (GMD) et de la Ligue des droits humains (LDH) a pour but de renforcer la société civile, de surveiller de très près le travail du gouvernement et d'exiger qu'il tienne ses promesses.
- La contribution allouée à l'institut privé d'études sociales et économiques (IESE) a pour but de renforcer la recherche indépendante sur le développement, la participation politique et la gestion des affaires publiques (gouvernance). L'Irlande, le Danemark, la Norvège, la Grande-Bretagne et la Suisse

fournissent des contributions financières au programme.

Concernant l'importance de créer sur place des capacités d'analyse dans la perspective de pouvoir choisir entre différentes alternatives en terme de politique économique (« policy space ») on est unanime. « Si les capacités se développent et permettent de s'engager dans de nouvelles voies, les partenaires seront moins disposés à reprendre telles quelles les recettes des donateurs », explique Markus Dürst, chef de la coopération au développement de la Suisse au Mozambique. En d'autres termes, il s'agit de contrecarrer le cabinet fantôme des donateurs. Antonio Cruz, directeur de la DNEAP au ministère des finances, le formule de manière positive : « Si le Mozambique n'a pas seulement davantage de moyens financiers mais qu'il a les capacités d'élaborer différentes stratégies politiques et de choisir entre elles, la diversité aura un effet direct sur le développement. »



Ces nouvelles voies devraient contribuer à améliorer l'approvisionnement de base de la population.

* 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.