
« L'utilité de l'aide budgétaire est évidente »

*Benno J. Ndulu, Président de la Banque de Tanzanie, s'entretient avec Richard Gerster**

R.G. : Ces derniers mois, la Banque de Tanzanie a souvent fait la une en raison de cas de corruptions importants. Habituellement, les gens voient dans la Banque centrale un havre d'intégrité. Que s'est-il passé ?

B.J.N. : Dans les années 1970 et 1980, les banques privées de Tanzanie payaient aussi leurs factures internationales en shillings. Mais le gouvernement avait trop peu d'argent étranger en monnaie forte et n'a plus pu satisfaire ses obligations face aux fournisseurs étrangers. A la Banque centrale, les paiements en shillings s'accumulaient sur le compte international. Ce dernier ne cessait de gonfler en raison des intérêts mais aussi en raison de l'énorme perte de valeur du shilling face au dollar états-unien. En 1985, le dollar valait 7 shillings; cinq ans plus tard, il fallait payer 60 shillings pour un dollar ! Quand la capacité de paiement du gouvernement s'est amé-



Benno J. Ndulu est président de la Banque centrale de Tanzanie. Avant sa nomination à ce poste en 2008, il était cadre supérieur à la Banque mondiale où il était notamment responsable du programme par pays en Tanzanie. Benno J. Ndulu a joué un rôle prépondérant lors de la création du consortium africain pour la recherche en économie ; d'abord chef de la recherche, il est devenu par la suite le directeur exécutif. Il a le titre de docteur honoris causa de l'institut d'études sociales (ISS, La Haye) aux Pays-Bas. Après avoir achevé son doctorat en économie à l'université d'Evanston en Grande-Bretagne, Benno J. Ndulu a enseigné l'économie et publié de nombreux articles dans des revues spécialisées.

liorée, les fournisseurs ont réclamé leur argent à l'étranger. Une partie des factures étaient de pures falsifications. Mais elles ont été malgré tout honorées à la charge de ce compte. Selon une révision externe effectuée par Ernst & Young, sur les 100 millions de dollars versés au total, 70 millions ont été payés sur la base de falsifications et 30 millions font encore l'objet d'investigations. Je tiens toutefois à souligner qu'aucun centime ne provient du gouvernement, ni de recettes fiscales ni de l'aide étrangère. La sécurité des fonds des impôts et de l'aide n'a jamais été menacée ! L'argent qui a servi à payer les factures frauduleuses a été imprimé à cet effet.

Comment avez-vous surmonté cette crise ? Et, chose tout aussi importante, qu'a-t-on fait pour éviter que l'histoire ne se répète ?

Le président Jakaya Kikwete a congédié mon prédécesseur pour détournement de fonds. La Banque de Tanzanie a congédié à son tour les collaborateurs qui étaient impliqués dans la fraude. Des enquêtes pénales ont été engagées contre le personnel de la banque et contre quelques personnes de l'économie privée. Tous ont été contraints de rembourser et doivent s'expliquer en tribunal sur le plan pénal. Sur les 70 millions de dollars détournés, 55 millions ont été restitués. Le Parlement a décidé d'investir la grande majorité de l'argent dans l'agriculture et l'élevage.

Le vol est un vol. Nous avons des prisons dans de tels cas. Lorsque des criminels sont à l'œuvre, il serait illusoire de vouloir entièrement éliminer les abus, même si l'on poursuit une stratégie de « tolérance zéro ». Mais nous avons fait notre possible pour remédier aux faiblesses de notre système. Nous avons tout d'abord demandé spontanément au Fonds monétaire international (FMI) d'évaluer notre système de contrôle et de nous soumettre des propositions d'amélioration. Par ailleurs, le système de contrôle interne a été renforcé et

nous avons développé les révisions externes. Les rapports sont publics. Les grandes transactions sont même analysées avant d'être effectuées. Les règles du jeu sont beaucoup plus strictes.

Le budget du gouvernement tanzanien est soutenu par 14 donateurs. Parmi les différentes formes de coopération au développement, le gouvernement privilégie l'aide budgétaire directe. Quelles sont les caractéristiques de l'aide budgétaire ?

Nous sommes la banque du gouvernement. Les donateurs versent leurs contributions à la Banque centrale, nous les convertissons en monnaie locale et les plaçons sur un compte du gouvernement qui est soumis aux contrôles habituels. L'avantage décisif de l'aide budgétaire générale, c'est la flexibilité qu'a le gouvernement de pouvoir financer ainsi vraiment les projets prioritaires pour lesquels l'argent manquerait sinon. Quand tous les donateurs veulent financer l'instruction/la formation mais laissent de côté autre chose, le gouvernement peut investir dans l'agriculture pour compenser. Dans l'ancien système, le manque de coordination occasionnait souvent des frais considérables. Dans de nombreux projets, vous avez peut-être plusieurs bâtiments scolaires dans le voisinage mais pas assez d'élèves ; ou alors, il n'y a pas de route pour y accéder, etc. L'aide budgétaire poursuit un autre objectif important : accroître la fiabilité des paiements. Lorsque les mesures dont il a été convenu sont appliquées et que les objectifs sont atteints conformément au catalogue des critères (PAF), le paiement s'effectue automatiquement. N'oublions pas que l'aide budgétaire générale renforce la responsabilité du gouvernement. Et en tant que banquier, je vois aussi que l'aide budgétaire facilite la politique financière de la Banque centrale.

C'est la face claire de l'aide budgétaire. En pratique, nous devons résoudre le problème suivant : comment aborder la question de la gouvernance dans le dialogue et dans l'appréciation des progrès ? La conditionnalité du FMI a livré des résultats plus fiables que ceux que nous avons. Si un événement imprévu se produit, l'inquiétude concernant la bonne gestion des affaires publiques, la corruption et la politique partisane surgit bon gré mal gré, et nous

n'avons pas le temps de clarifier les doutes. Les donateurs ne doivent d'explications au peuple tanzanien mais à leur population. Cela influence nos relations. La fiabilité reste le défi majeur.

Ceci concerne le déroulement de l'aide. Mais la question centrale est la suivante : l'aide budgétaire profite-t-elle aux pauvres ? Quel en est le bénéfice pour les simples citoyens et citoyennes ?

L'utilité de l'aide budgétaire est évidente concernant nos écoles et le système de santé. Je me suis toujours étonné qu'on puisse attendre tout de suite des revenus plus élevés lorsque les moyens supplémentaires sont affectés surtout au domaine social. Pour l'heure, la consommation publique – c'est-à-dire surtout la formation et la santé – priment sur la consommation privée. Mais à terme, c'est la vitalité de notre économie privée qui décidera si nous générons suffisamment de revenu et de rentrées fiscales pour pouvoir nous maintenir au niveau des dépenses sociales.

Dans le groupe des donateurs de l'aide budgétaire, la Suisse a un rôle modeste, avec une part inférieure à un pour cent. Dans ces circonstances, participer a-t-il un sens ?

Les opinions sont appréciées indépendamment du volume financier. Les petits donateurs sont plus indépendants dans leur manière de penser et sont plus disposés à se faire entendre. De surcroît, un large soutien de la part de nombreux donateurs est bien sûr un encouragement pour le gouvernement; c'est aussi une garantie pour que les donateurs ne se dressent pas les uns contre les autres. La Suisse fait du bon travail. J'ai pris part à une évaluation il y a quelques années et je me souviens très bien de l'esprit suisse, de sa pensée innovante qui se reflétait dans la formation des chefs de petites entreprises dans la région de Morogoro. Ce projet est devenu un modèle au niveau national. L'argent investi a apporté une contre-valeur importante – pour la Tanzanie mais aussi pour les contribuables suisses. Dans l'aide budgétaire aussi, la part de la Suisse a un énorme effet de levier – en faveur des pauvres.

La Banque de Tanzanie a reçu elle aussi pendant des années un soutien de la part de la Suisse afin de mieux former notre personnel. Il n'est pas rare que des experts soient parachutés dans un environnement inconnu, mais le soutien de la Suisse n'a eu lieu que strictement en fonction de nos vœux. Au cours des années, une base solide a été créée pour notre recherche et le développement de notre politique. Un autre produit de l'aide suisse pour la Banque centrale, c'est le cadre de programmation financier qui nous permet d'entamer les négociations avec le FMI de manière plus compétente et autonome.

Regardons la vérité en face : la Tanzanie est fortement dépendante de l'aide étrangère. Certains donateurs en viennent même à penser qu'ils pourraient se payer les politiques qui leur conviennent. Comment percevez-vous l'influence des donateurs ? La dépendance à l'égard de l'aide étrangère pose-t-elle problème ?

Le budget actuel du gouvernement pour 2008/09 indique un tournant marquant dans le sens d'un autofinancement plus important. L'autofinancement des frais courants est proche de 100 pour cent. Parallèlement au budget d'investissement, la dépendance à l'égard de l'aide étrangère s'est abaissée de 42 pour cent l'année précédente à 34 pour cent. L'attitude du gouvernement est très claire : réduire la dépendance de la Tanzanie à l'égard de l'aide étrangère est une priorité. Mais nous ne pouvons pas nous permettre de pratiquer une politique de va-et-vient soudains. Le souci de la fiabilité nous oblige à agir. Nous mobilisons nos propres ressources.

Le problème essentiel de l'aide internationale, c'est la double obligation de rendre des comptes. Les donateurs justifient l'aide face à leurs contribuables, tandis que c'est notre population qui est bénéficiaire de

l'aide. Les citoyens suisses ont-ils les mêmes intérêts que notre électorat en Tanzanie ? Si ce n'est pas le cas, nous courons le risque de voir les donateurs s'engager en faveur de politiques qui sont en accord avec leur ordre de priorités mais ne correspondent pas à nos décisions démocratiques. Elargir notre base fiscale signifie aussi renforcer les mécanismes internes concernant l'obligation de rendre des comptes – les contribuables sont des citoyens exigeants. Dans la Tanzanie actuelle, les différents groupes ne sont plus sans voix. Nos ministres doivent affronter des questions précises au Parlement et ils sont poussés par les médias. Les questions de la gouvernance doivent être considérées dans le contexte plus large d'une démocratie en mouvement.



* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cette interview 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.