



Sommaire

Intérêts communs – avantages communs

Évaluation de l'accord de 2005 relatif à
l'allègement de la dette entre le Club de
Paris et le Nigéria

Sommaire

Intérêts communs – avantages communs

Évaluation de l'accord de 2005 relatif à
l'allègement de la dette entre le Club de
Paris et le Nigéria

Avant-propos

Le présent document est un résumé du rapport principal de l'évaluation conjointe portant sur l'allègement de la dette du Nigéria, conclu en 2005 par ce pays et le Club de Paris.

La préparation de l'évaluation a débuté en 2009, menée en coopération entre le Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES) du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (Belgique) et la Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB) du ministère néerlandais des Affaires étrangères. Malgré l'accueil chaleureux réservé au projet, aucun autre service membre du réseau du CAD pour l'évaluation du développement n'a finalement décidé de participer activement, et ce, pour des raisons diverses. À l'issue d'un appel d'offres début 2010, l'évaluation a été attribuée au groupement des bureaux d'études Ecorys Nederland BV et Oxford Policy Management (OPM).

L'accord d'allègement de la dette conclu en octobre 2005 entre le gouvernement du Nigéria et ses créanciers, réunis au sein du Club de Paris, était pour le moins discutable. Des quelque 30 milliards de dollars de dettes, 12 milliards devaient être remboursés grâce aux revenus considérables engendrés par l'exploitation pétrolière, tandis que les créanciers effaçaient les 18 milliards restants. Il ne s'agissait pas d'une mince somme : 18 000 millions de dollars, soit 12 000 millions d'euros.

L'accord a suscité une vive polémique, non seulement dans certains pays créditeurs mais aussi au Nigéria, le plus peuplé des pays africains avec 150 millions d'habitants. Des deux côtés, les arguments avancés étaient parfois douteux, reposant davantage sur les convictions politiques que sur les faits. Chez les créanciers, les adversaires de l'accord présentaient le Nigéria comme un État en déliquescence, en proie à la corruption, toujours proche d'une explosion de violence politique, religieuse ou ethnique, une mascarade de démocratie et d'état de droit où seule une partie infime de la population bénéficiait de la manne pétrolière. Il était grand temps qu'une évaluation indépendante éclaire les antécédents, la nature et les conséquences de l'effacement de dette le plus important jamais consenti, après celui concernant l'Irak en 2004.

Les quatre principales questions posées sont les suivantes : quelles sont les raisons ayant mené à cet accord d'allègement de la dette ? Était-ce la bonne décision ? Le prix n'était-il pas trop élevé ? En dernier lieu, mais pas par ordre d'importance, quels ont été les résultats obtenus ?

Aux fins de l'évaluation, une équipe d'experts indépendants a commencé par développer ces interrogations en près de 30 questions, pour ensuite y répondre. Le présent document expose ces réponses. Loin des assertions sommaires, la réalité est toujours nuancée, mais il est clair que l'allègement de la dette a profité aux deux parties concernées. Le Nigéria – seconde puissance économique subsaharienne – a ainsi vu sa dette extérieure quasiment disparaître ; les créanciers ont recouvré plus qu'ils n'escomptaient. L'évaluation éclaire les mécanismes qui ont conduit à ce résultat.

N'y a-t-il alors eu aucun perdant dans cette opération ? Si, tout de même, selon certains. Dans les pays ayant effacé la dette nigériane au titre de l'aide publique au développement sans l'inscrire comme une rallonge du budget normalement prévu en la matière, certaines dépenses liées à la coopération au développement n'ont pas été réalisées en raison de cet effacement de créances constituées majoritairement de crédits d'exportation, qui représentaient sans doute des avantages mutuels lorsqu'ils ont été conclus.

L'analyse de l'équipe d'évaluation, qui se fonde principalement sur la logique sous-tendant l'allègement de la dette, présente un caractère assez technique. C'est pourquoi le rapport principal, auquel est joint un excellent glossaire, a donné lieu à deux résumés : l'un, présenté ici, rédigé par les évaluateurs et destiné en premier lieu aux spécialistes (disponible en néerlandais, anglais et français) ; l'autre, moins axé sur les analyses et détails techniques, dégageant principales conclusions et les enseignements tirés de l'évaluation pour un public moins averti (disponible en néerlandais et français).

Le lecteur aura donc le choix. Le rapport principal est accompagné d'un cédérom qui, outre le texte du rapport, ses annexes et une synthèse, propose au lecteur découvrant le Nigéria une présentation intéressante de ce pays d'Afrique de l'Ouest, rédigé par M. Bukola Adeyemi Oyeniyi, enseignant l'histoire et les relations internationales à l'université Joseph Ayo Babalola d'Ikeji-Arakeji, au Nigéria.

Ces documents sont disponibles sur les sites suivants : <http://diplomatie.belgium.be/nl> ,
<http://diplomatie.belgium.be/fr> et <http://www.minbuza.nl>

L'équipe d'évaluation est responsable du contenu du présent rapport. Le Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES) et la Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB) garantissent la qualité de ces travaux.

Pour finir, nous tenons à remercier toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation et dont les noms figurent à l'annexe 3 du rapport principal. Nos remerciements s'adressent aussi au Groupe consultatif d'Abuja et au Groupe européen de référence (voir le colophon).

Place maintenant au lecteur, en espérant qu'il juge atteint les objectifs de toute évaluation : rendre compte et apprendre.

Dominique de Crombrugghe de Looringhe
Évaluateur spécial de la Coopération internationale
Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES)
Service Public Fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Ruerd Ruben
Directeur de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB)
Ministère néerlandais des Affaires étrangères

Remerciements

Le présent rapport est le fruit de la collaboration entre les membres de l'équipe d'évaluation et d'autres participants. Les auteurs remercient Kenneth Chukwuemeka et Adewumi Olajide Ogunsola pour leurs idées inspirantes et leur considérable travail de compilation et d'exploitation de données et de rapports importants, avant et pendant la visite de terrain. Nous remercions également les personnes interrogées au Nigéria, à Bruxelles, à La Haye et à Washington DC de s'être exprimées ouvertement et d'avoir accepté de partager les informations dont elles disposaient. Nos remerciements s'adressent aussi au Groupe consultatif d'Abuja, au Groupe européen de référence et au Groupe de pilotage et de gestion de la présente évaluation pour leur approche constructive et leurs remarques utiles sur nos présentations et les différentes versions du rapport. Nous avons par ailleurs tiré grand profit des commentaires d'Ed Humphry (Oxford Policy Management – OPM) et d'Albert de Groot (ECORYS) au cours des phases successives de rédaction. Par ses conseils utiles et ses précieuses suggestions, Daniel Rogger a contribué, en tant que contrôleur interne de qualité, à l'amélioration de la qualité du rapport. Au Nigéria, Mariam Obia Chukwuemeka a parfaitement organisé la visite de terrain. En Europe, Luuk de Blok, Bianca Huizer et José Nederhand ont concouru à la réalisation de cette publication. Nous les remercions de tout cœur.

Les auteurs sont responsables du contenu du présent rapport.

Geske Dijkstra (*chef d'équipe*)
Boladale Akanji
Christian Hiddink
Sanga Sangarabalan
François-Xavier de Mevius

Intérêts communs – avantages communs

Table des matières

Avant-propos

Remerciements

Carte 1 L'Afrique et le Nigéria	10
Carte 2 Les 36 états de la République fédérale du Nigeria	13
Carte 3 Afrique : les cinq pays les plus peuplés et les cinq pays les plus riches	13

Liste des tableaux	8
--------------------	---

Liste des figures	9
-------------------	---

Grandes lignes de l'histoire du Nigéria	11
---	----

Liste des abréviations	14
------------------------	----

6	1 Introduction	16
	1.1 Objectif de l'évaluation	17
	2 Méthodologie, approche et organisation de l'évaluation	18
	2.1 Méthodologie	19
	2.2 Approche	20
	2.3 Organisation	21
	3 Contexte et antécédents	22
	3.1 Introduction	23
	3.2 Origine et nature de la dette du Nigéria	23
	3.3 Politique en matière de dette	24
	3.4 Durabilité de la dette	27
	4 Inputs	28
	4.1 Introduction	29
	4.2 Montage de l'allègement de la dette	29
	4.3 Principaux acteurs : Nigéria	31
	4.4 Objectifs du Nigéria et appropriation	31
	4.5 Objectifs du Club de Paris	32
	4.6 Politiques belge et néerlandaise	32
	4.7 Comparaison avec les politiques internationales d'allègement de la dette	33
	5 Outputs	34
	5.1 Introduction	35
	5.2 Scénario contrefactuel de l'allègement de la dette	35

5.3	Réforme de la politique avant et après l'accord de la dette	37
5.3.1	Réformes réelles en terme de politique	37
5.3.2	Effets de l'accord relatif à la dette sur la réforme de politique	38
5.4	Finances publiques	39
5.4.1	Développements réels des finances publiques	39
5.4.2	Effets de l'accord relatif à la dette sur les finances publique	41
5.5	Effet de l'accord relatif à la dette sur la balance des paiements	42
5.6	Gestion de la dette	43
5.6.1	Développement réel de la gestion de la dette	43
5.6.2	Effet de l'accord relatif à la dette sur la gestion de la dette	43
5.7	Dépenses OMD et VPF	43
5.7.1	Développement réel des dépenses OMD	43
5.7.2	Dépenses OMD et accord relatif à la dette : le VPF (Fonds virtuel de pauvreté)	45
5.7.3	Additionnalité	47
6	Outcomes	48
6.1	Introduction	49
6.2	Durabilité de la dette	49
6.3	Politiques améliorées	52
6.4	Taux d'intérêt et solvabilité	52
6.5	Apports de capitaux privés et investissements privés	53
6.6	Stabilité macroéconomique	54
6.7	Gouvernance	54
6.8	Accessibilité et qualité des services publics	56
7	Impact, durabilité des résultats et enseignements	58
7.1	Introduction	59
7.2	Impact sur la croissance économique	59
7.3	Effets sur la lutte contre la pauvreté par la croissance économique	61
7.4	Impact direct sur la pauvreté monétaire et non monétaire	62
7.5	Durabilité	62
7.6	Enseignements	63

Liste des tableaux

Tableau 1	Théorie d'intervention relative à l'allègement de la dette	19
Tableau 2	Accord d'octobre 2005 relatif à la dette du Nigéria aux membres du Club de Paris, en milliards de dollars	30
Tableau 3	Parts des secteurs choisis liés aux OMD dans les dépenses totales fédérales (capital plus récurrent), en %, 2004-2008	44
Tableau 4	Parts des secteurs choisis liés aux OMD dans les dépenses réelles totales en capital, en %, 2004-2008	44
Tableau 5	Indice de corruption de Transparency International, 2001-2009	55
Tableau 6	Indicateurs sélectionnés pour l'accès aux services sociaux, en %, 2003-2009	57
Tableau 7	Changement dans certains indicateurs d'accès aux services sociaux, en %, 2006-2008	57
Tableau 8	Croissance du PIB par secteur, en %, 2004-2008	60
Tableau 9	Incidence de la pauvreté (2004-2007) et de l'inégalité (1996-2004), par region	61

Liste des figures

Figure 1	Décassements de prêts sous différents dirigeants politiques, en milliards de dollars, 1970-2002	24
Figure 2	Ratio de la dette extérieure publique et garantie par l'état par rapport au PIB, en %, 1977-2004	25
Figure 3	La dette du Nigéria aux membres du Club de Paris, en milliards de dollars, 1985-2004	27
Figure 4	Dette extérieure réelle totale, dette extérieure et rendement (stock output) contrefactuel de l'accord relatif à la dette, en milliards de dollars	36
Figure 5	Recettes publiques consolidées, dépenses et équilibre global, en milliards de nairas, 2000-2009	40
Figure 6	Évolution de la moyenne annuelle du prix du pétrole (Bonny light) par baril, en dollars, 2000-2009	41
Figure 7	Part des dépenses OMD dans les dépenses budgétées (capital plus récurrent) pour les dépenses totales et pour la santé et l'éducation au niveau fédéral, en %, 2005-2009	45
Figure 8	Allocations VPF aux MDA fédéraux, en %, 2006-2010	46
Figure 9	Part des dépenses réelles VPF dans les dépenses totales de capital, pour les dépenses totales et pour la santé et l'éducation au niveau fédéral, en %, 2006-2008	47
Figure 10	Ratios contrefactuel et réel de la VAN de la dette extérieure par rapport aux exportations et ratio de la VAN de la dette extérieure par rapport aux recettes, en %, 2003-2009	50
Figure 11	Dette réelle totale par rapport au PIB et service de la dette par rapport aux recettes budgétaires, en %, 2002-2009	51
Figure 12	Dette intérieure par rapport au PIB et service de la dette intérieure par rapport aux recettes budgétaires, en %, 2002-2009	52
Figure 13	Investissement étranger direct (IED) et flux de capitaux de portefeuille, en milliards de dollars, 2004-2009	53
Figure 14	Indicateurs de gouvernance Kaufmann pour le Nigéria, 2000-2008	55
Figure 15	Croissance du PIB (pétrolier et non-pétrolier), en %, 2000-2009	60



Carte 1 L'Afrique et le Nigéria

Grandes lignes de l'histoire du Nigéria

Avant la colonisation

500 avant J-C Premières implantations de la culture nok, début de l'âge du fer.

À partir du XI^e siècle Apparition de royaumes et de cités-États.

XVI^e-XVIII^e siècle Traite transatlantique des esclaves.

Début du XIX^e siècle Empire islamique Peul.

1850 Implantation britannique à Lagos.

Deuxième moitié du XIX^e siècle Présence de missionnaires chrétiens dans le sud du Nigéria.

Colonisation

À partir de 1903 Le gouvernement britannique s'impose dans le nord et le sud par le biais des dirigeants locaux.

1914 La Grande-Bretagne réunit le nord et le sud.

1958 Shell lance la production pétrolière dans le delta du Niger.

Indépendance

1960 Le Nigéria devient indépendant de la Grande-Bretagne.

1962-1963 Tensions religieuses et ethniques à l'occasion du recensement.

Régime militaire

1966 Coup d'État suivi d'un contre-coup d'État.

1967-1970 Tentative de création de la république du Biafra par trois États du sud-est. La sécession échoue. Selon les estimations, la guerre civile fait un million de morts.

Années soixante-dix Forte croissance de la production pétrolière du Nigéria.

1976 Le général Olusegun Obasanjo devient chef de l'État et promet des élections démocratiques.

1979-1983 Interruption du régime militaire. Gouvernement civil dirigé par Shehu Shagari.

1983 Un coup d'État militaire porte le général Muhammad Buhari à la tête de l'État.

- 1985** Le général Ibrahim Babangida prend le pouvoir.
- 1993** Babangida est forcé de démissionner après l'annulation d'élections démocratiques. Ernest Shonekan prend la tête d'un gouvernement civil intérimaire, renversé peu après par le général Sani Abacha.
- 1995** Exécution de Ken Saro Wiwa et de huit autres activistes s'opposant à l'industrie pétrolière dans la région Ogoni. Sanctions de l'Union européenne, le Nigéria est mis au ban du Commonwealth.
- 1998** Mort d'Abacha. Le général Abdulsalam Abubakar lui succède. Le Commonwealth réintègre le Nigéria, les sanctions de l'UE sont levées.

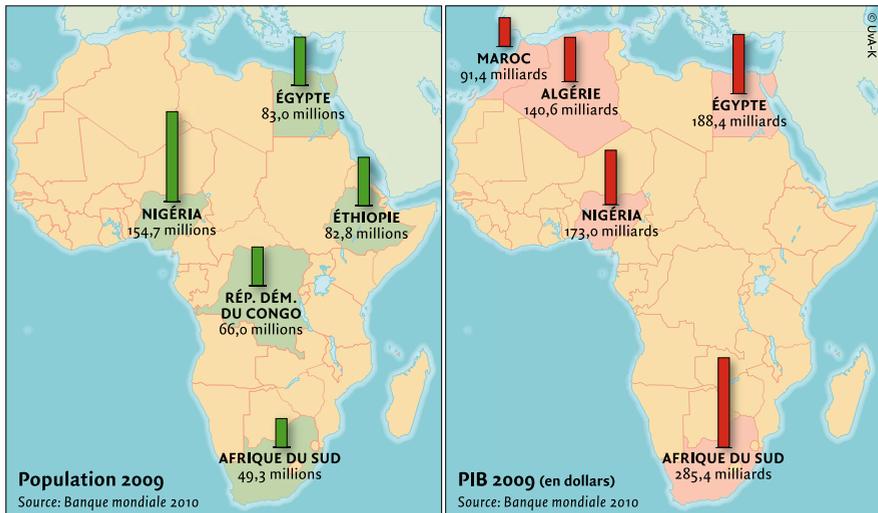
Les gouvernements civils

- 1999** Olusegun Obasanjo est élu président à l'issue d'un scrutin démocratique.
- 2000** Instauration de la charia dans les États du nord, déclenchant des violences entre chrétiens et musulmans, qui font des centaines de morts.
- 2001** Conflits ethniques dans l'État du Benue, provoquant des milliers de déplacés.
- 2003** Obasanjo est réélu à l'issue d'élections contestées.
- 2004** L'État d'urgence est décrété dans l'État du Plateau après des violences entre chrétiens et musulmans.
- 2005** Le Nigéria conclut un accord sur l'allègement de sa dette avec le Club de Paris.
- 2007** En avril, Umaru Yar'Adua est élu président.
- 2008** Hausse du prix du pétrole, due notamment aux violences perpétrées par des groupes d'activistes dans le delta du Niger.
- En novembre, des affrontements entre musulmans et chrétiens à Jos, dans l'État du Plateau, font au moins deux cents morts.
- 2009** En juillet, le mouvement islamiste Boko Haram tente d'imposer par la violence la charia dans l'ensemble du pays, entraînant des centaines de morts dans le nord-est du pays.
- 2010** En janvier et mars, des affrontements entre chrétiens et musulmans à Jos font au moins 269 victimes.

En mai, le président Umaru Yar'Adua décède après une longue période de maladie. Le vice-président Goodluck Jonathan lui succède. Des élections sont prévues pour avril 2011.

En décembre, un bombardement dans l'État du Plateau fait trente morts le soir de Noël.

Carte 2 Les 36 états de la République fédérale du Nigeria



Carte 3 Afrique : les cinq pays les plus peuplés et les cinq pays les plus riches

Liste des abréviations

AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
BCN	Banque centrale du Nigéria
BGD	Bureau de gestion de la dette
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNS	Bureau national de statistiques
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCEF	Commission contre les crimes économiques et financiers
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CGD	Center for Global Development (Washington)
CGS	Conditional Grant Scheme (Plan de subventions conditionnelles)
COPE	Care of The People
CS-DRMS	Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System (Système de comptabilisation et de gestion de la dette du secrétariat du Commonwealth)
DSA	Debt Sustainability Assessment /Analysis (Évaluation de durabilité de la dette)
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECA	Excess Crude Account (Comptes des excédents pétroliers)
ESMG	Evaluation Steering and Management Group (Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation)
FMI	Fonds monétaire international
GDF	Global Development Finance (BM database)
GFP	Gestion des finances publiques
ICPC	Independent Corrupt Practices Commission (Commission indépendante contre les actes de corruption)
IDA	International Development Association (Association internationale de développement)
IED	Investissement étranger direct
IMAD	Initiative multilatérale d'effacement de la dette
IOB	Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (Pays-Bas)
IPPIIS	Integrated Personnel and Payroll Information System (Système intégré d'information du personnel et des salaires)
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
ITIE	Initiative de transparence dans les industries extractives
MDA	Ministères, Départements et Agences
M&E	Monitoring & Evaluation (Suivi et Évaluation)
N	Naira
NAPEP	National Poverty Eradication Program (Programme national de lutte contre la pauvreté)
NBS	National Bureau of Statistics (Bureau national des statistiques)
NEEDS	National Economic Empowerment and Development Strategy (Stratégie nationale de maîtrise et de développement économiques)
NISER	Nigerian Institute of Social and Economic Research (Institut nigérian de recherche social et économique)

OAGF	Office of the Accountant General to the Federation (Bureau du comptable général de la Fédération)
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEN	Overview of Public Expenditure of NEEDS (Aperçu des dépenses publiques de la NEEDS)
OSSAP	Office of the Senior Special Assistant to the President (Bureau de l'Assistant spécial principal auprès du Président)
PHC	Primary Health Care (Soins de santé primaires)
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
QUIB	Questionnaire unifié des indicateurs de bien-être
SEEDS	States Economic Empowerment and Development Strategy (Stratégies étatiques de maîtrise et de développement économiques)
SES	Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération internationale (Belgique)
SMP	Staff Monitored Programme (programme de référence)
TI	Transparency International
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
US	États-Unis d'Amérique
VAN	Valeur actuelle nette
VPF	Virtual Poverty Fund (Fonds virtuel de pauvreté)

1

Introduction

1.1 Objectif de l'évaluation

Le but de l'évaluation est double. En premier lieu, il s'agit de rendre compte des 18 milliards de dollars de fonds APD (Aide publique au développement) comptabilisés comme annulation de la dette au Nigéria¹ et du paiement par le Nigéria d'environ 12 milliards de dollars à ses créanciers. En second lieu, il s'agit de tirer des leçons de cette expérience d'allègement de la dette et de toutes ses composantes, y compris l'accord lui-même entre les créanciers du Club de Paris et le Nigéria, ainsi que les conditions liées à cet accord. Bien que cette évaluation soit entreprise par les départements d'évaluation belge et néerlandais, on attend des conclusions qu'elles soient pertinentes pour le Nigéria et pour les treize autres créanciers impliqués dans l'opération, ainsi que pour un plus large public d'universitaires et de décideurs. Étant donné qu'il est impossible d'isoler l'effet de l'allègement de la dette assuré par la Belgique et les Pays-Bas des 13 autres membres du Club de Paris, nous analysons l'impact de l'opération du Club de Paris dans son ensemble.

Un total de 6 questions d'évaluation principales et 29 questions spécifiques d'évaluation ont été formulées sur le contexte et l'arrière-plan, les inputs, les outputs, les outcomes, l'impact, la durabilité des résultats et les enseignements. Les six questions principales d'évaluation sont :

1. Quels développements politiques, économiques et institutionnels ont conduit à l'accord global relatif à la dette ?
2. L'accord relatif à la dette a-t-il entraîné ou conduit à un niveau d'endettement viable ?
3. Quel rôle ont joué les conditions qui ont accompagné l'accord relatif à la dette ?
4. Quelle a été l'efficacité du Fonds Virtuel de Lutte contre la Pauvreté ?
5. Dans quelle mesure les outcomes sont-ils durables ?
6. Quelles leçons peut-on tirer concernant la validité et la pertinence de la théorie d'intervention à la base de l'allègement de la dette en tant que moyen permettant de contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ?

¹ Selon les critères du CAD (le Comité d'aide au développement), l'annulation des prêts de crédit à l'exportation est classée comme APD, alors que l'annulation des prêts d'aide ne l'est pas, étant donné que les prêts d'aide ont déjà été comptabilisés comme APD lorsqu'ils ont été versés. Les prêts de crédit à l'exportation ont constitué presque 98% de l'ensemble de l'annulation, voir la section 3.3.1 du rapport principal.

2

Méthodologie, approche et organisation de l'évaluation

2.1 Méthodologie

Un *cadre logique* a été développé pour les besoins de cette évaluation. La théorie d'intervention sous-jacente à ce cadre logique est que l'allègement de la dette peut avoir un effet positif sur la croissance économique, susceptible de se produire par l'intermédiaire de trois canaux possibles :

- Un canal 'stock' : par l'intermédiaire d'une diminution du montant de la dette en cours (stock de la dette), qui peut mener à une réduction du surendettement. L'absence d'un stock de la dette élevé qui pèse sur le futur peut permettre d'avoir de nouveau accès aux capitaux privés internationaux, entraînant ainsi une augmentation des investissements et une amélioration des politiques ;
- Un canal 'flux' : par l'intermédiaire d'une diminution du service de la dette. Les paiements moins élevés du service de la dette peuvent mener à une disponibilité de ressources plus importante pour des importations (avec un impact sur la balance des paiements) et créer la marge budgétaire nécessaire pour les investissements publics dans les infrastructures physiques et sociales (avec un impact sur l'équilibre fiscal), débouchant sur l'amélioration de la prestation des services ;
- Le canal 'conditionnalité' : par l'intermédiaire des conditions de réforme liées à l'allègement de la dette, qui peuvent mener à des améliorations de politique ; pour autant que les bonnes conditions aient été choisies, ces conditions peuvent stimuler la croissance économique et favoriser la lutte contre la pauvreté, par exemple par une hausse des investissements publics et des dépenses sociales.

| 19 |

Les trois canaux peuvent être classés par catégorie comme suit, dans les inputs, les outputs et les outcomes :

Tableau 1 Théorie d'intervention relative à l'allègement de la dette			
	Canal "stock"	Canal "flux"	Canal "conditionnalité"
Input	L'accord relatif à l'allègement de la dette : avance, annulation et rachat		Conditions pour les politiques et la gouvernance
Output	Réduction de la dette	Service de la dette peu élevé, augmentation des dépenses publiques pour investissements et OMD	Modifications dans les politiques et la gouvernance
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Hausse des apports de capitaux privés • Hausse des investissements privés • Meilleures politiques 	Meilleure qualité des services publics et accès étendu	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du climat d'investissement, débouchant sur une augmentation des investissements privés • Prestation des services plus importante et de meilleure qualité
Impact	Croissance économique et lutte contre la pauvreté		

2.2 Approche

L'évaluation s'est déroulée en deux phases principales : une phase d'étude documentaire et une phase d'étude sur le terrain. Au cours de la phase d'étude documentaire, des interviews ont été réalisées à Bruxelles, La Haye, et Washington. La phase d'étude sur le terrain a comporté deux visites au Nigéria. Au cours de la première visite, l'équipe a passé deux semaines à Abuja, la capitale fédérale, du 2 au 14 août 2010. Durant cette période, l'équipe a réalisé des interviews avec un large éventail de parties prenantes provenant d'organisations gouvernementales et d'organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des représentants des agences de développement et du secteur privé. Entre le 15 et le 20 août, trois membres de l'équipe ont visité deux états, Kano et l'état de Cross River, afin d'analyser l'impact possible de l'accord relatif à la dette au niveau national sur les dépenses publiques et la lutte contre la pauvreté (dans le cadre du Fonds virtuel de lutte contre la pauvreté), la gestion des finances publiques (GFP) et la gestion de la dette. Les visites n'avaient pas pour objectif de valider des conclusions au niveau fédéral, mais simplement d'illustrer la façon dont l'accord relatif à la dette a été perçu au niveau national d'une part, et, d'autre part, de vérifier si les deux états visités ont remarqué une quelconque incidence directe de l'accord relatif à la dette.

2.3 Organisation

Cette évaluation a été préparée, demandée et dirigée par les départements d'évaluation des Ministères des Affaires étrangères belge et néerlandais, le SES, Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (Belgique) et l'IOB, Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (Pays-Bas). L'IOB était l'agence principale pour cette évaluation commune. Le Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation (ESMG) a préparé les modalités et a formulé des commentaires sur tous les projets de rapport.²

Le contrôle de qualité externe de cette évaluation a été réalisé par deux panels de révision, l'un à Abuja (Groupe consultatif d'Abuja) et l'autre à La Haye (Groupe de référence européen). Les panels de révision étaient également importants pour renforcer le sentiment d'appropriation parmi les parties prenantes au Nigéria et dans les pays créanciers impliqués, la Belgique et les Pays-Bas. Le rapport intermédiaire de cette évaluation a été discuté au sein du Groupe de référence européen en juin 2010, puis au sein du Groupe consultatif d'Abuja en août 2010, le premier jour des travaux sur le terrain. Au terme des trois semaines de travaux, l'équipe d'évaluation a rencontré le Groupe consultatif d'Abuja afin de présenter et de discuter des conclusions préliminaires, permettant une nouvelle fois la formulation de commentaires utiles.

Le premier projet de rapport final a été discuté avec le Groupe consultatif d'Abuja le 2 novembre 2010. Un projet révisé a été soumis pour commentaires au Groupe consultatif d'Abuja (par courriel), puis discuté le 1^{er} décembre avec le Groupe de référence européen. Le troisième projet final a été soumis à ce même groupe fin décembre (par courriel). De nombreux commentaires et suggestions utiles ont été recueillis. La version finale du rapport a été envoyée au Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation en janvier 2011.

² L'ESMG avait développé un document d'approche qui a été discuté avec des parties prenantes au Nigéria. Le texte qui en résulte, Termes de référence, a été soumis aux parties prenantes clés au Nigéria avant d'être finalisé dans les Termes de référence officiels de l'évaluation conjointe.

3

Contexte et antécédents

3.1 Introduction

Les questions d'évaluation relatives au contexte et aux antécédents sont énumérées dans l'encadré ci-dessous.

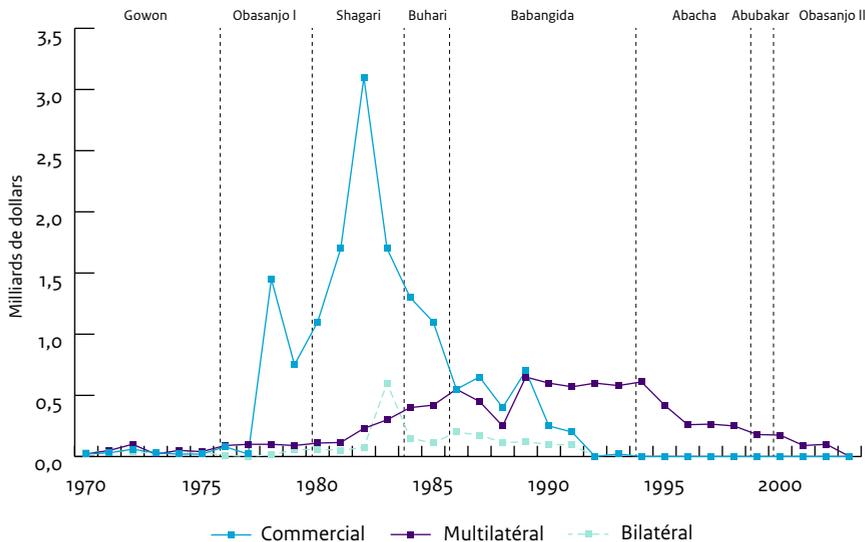
Questions d'évaluation : contexte et antécédents

1. Quelles étaient l'origine et la nature du problème de la dette souveraine au Nigéria et la dette était-elle viable avant l'opération d'allègement de la dette ?
2. Quelle était la politique nigériane en matière de dette, en particulier sa politique en matière de gestion de la dette ?

3.2 Origine et nature de la dette du Nigéria

L'origine du problème de la dette souveraine du Nigéria se situe vers la fin des années 1970, durant la première présidence d'Obasanjo (alors) Lieutenant-Général (1976-1979), voir Figure 1. La dette a commencé à augmenter de manière significative à partir du début des années 1980, sous la présidence de Shehu Shagari, élu en 1979. Lorsque les taux d'intérêt ont augmenté et que les prix du pétrole ont chuté au début des années 1980, les modèles de production et de consommation qui avaient émergé pendant le boom pétrolier n'ont pas été remis en question. Les gouvernements d'état et les gouvernements fédéraux se sont alors lancés dans un emprunt externe massif sur le marché international des capitaux. Cet emprunt à grande échelle a continué sous le régime militaire du Général de division Muhammed Buhari (voir Figure 1) qui a pris le pouvoir en 1983. La dette est devenue insoutenable au milieu des années 1980. L'emprunt incluait des prêts bancaires commerciaux, des crédits commerciaux à court terme assurés ou non assurés, ainsi que des crédits à l'exportation à long terme bénéficiant de soutien public. La surestimation du taux de change a non seulement stimulé des importations excessives, mais elle a également entraîné la surfacturation de celles-ci ainsi que la sous-facturation des exportations, provoquant alors la fuite des capitaux. Les fonds empruntés ont souvent été investis dans des projets qui n'offraient pas de rendements raisonnables, tandis que les accreditifs à l'importation des biens de consommation ont généralement été délivrés pour des importations inexistantes – conduisant à une fuite des capitaux. En outre, le Nigéria n'a pas servi pleinement sa dette ce qui a eu pour conséquence, par l'accumulation des arriérés, d'augmenter davantage le montant de cette dernière.

Figure 1 Décaissements de prêts sous différents dirigeants politiques, en milliards de dollars, 1970-2002



Source : Chiffres provenant de la Banque mondiale, GDF; périodes de présidence ajoutées par analogie à 'Double Standards, Debt Treatment, and World Bank Classification: The Case of Nigeria,' Working Paper 45, Centre for Global Development (CGD), Septembre 1, 2004, page 30.

| 24 |

3.3 Politique en matière de dette

L'histoire de la dette du Nigéria avant 2005 peut être divisée en cinq phases. Au cours de la première phase, qui comprend les années 1970 et s'étend jusqu'en 1982, le service de la dette n'était pas un souci majeur du gouvernement. L'emprunt externe élevé à la fin des années 1970 et au début des années 80 ne soulevait aucune inquiétude à ce moment-là, car les prix du pétrole étaient élevés et les recettes suffisamment importantes pour payer le service de la dette.

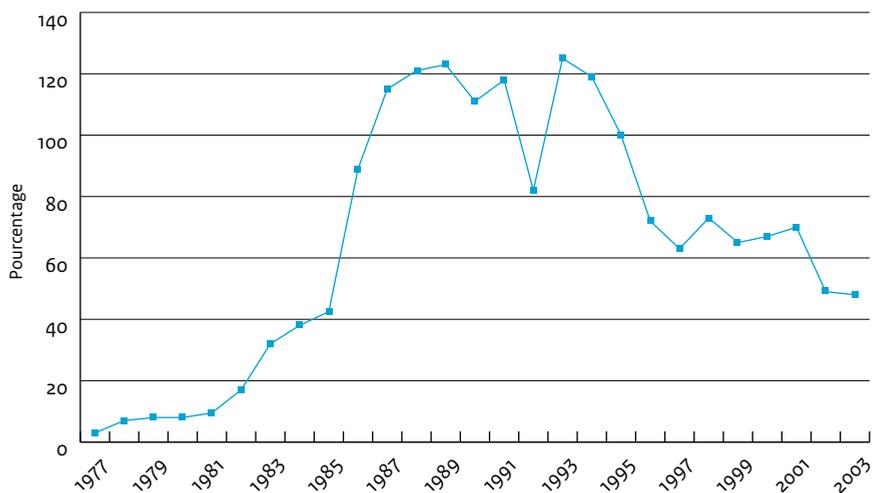
La deuxième phase, de 1982 à 1986, correspond à une hausse du service de la dette avec néanmoins un accès continu à l'emprunt extérieur. Lorsque les prix du pétrole ont chuté et que les taux d'intérêt du marché ont augmenté, les paiements du service de la dette ont fini par représenter une dépense conséquente. Dès 1985, le ratio du service de la dette extérieure par rapport aux exportations avait sensiblement augmenté jusqu'à environ 30 %. En 1986, le ratio de la dette extérieure par rapport au PIB (Produit intérieur brut) était de 89 %, alors qu'il atteignait environ 120 % après les années 1986 (voir Figure 2).

La troisième période a commencé en 1986, au moment où l'accès à de nouvelles lignes de crédit a été refusé et que le gouvernement a envisagé de restructurer sa dette bilatérale. Le Général Babangida, qui avait pris le pouvoir en 1985, a entamé des négociations en vue d'un rééchelonnement par le Club de Paris en 1986. Les gouvernements des créanciers ont accepté le rééchelonnement de plus de 7 milliards de dollars de dette à long et moyen terme

en arriérés dus à l'époque des négociations et arrivant à échéance au cours de l'année à venir. Ce rééchelonnement de dette est allé de pair avec la mise en œuvre d'un programme d'ajustement du Fonds monétaire international (FMI), qui n'a reçu qu'un faible soutien de la part du public nigérian. La dépréciation du naira a rendu les remboursements de la dette extérieure plus coûteux dans la devise locale.

L'incapacité permanente du pays de servir sa dette a contraint le Nigéria à se tourner de nouveau vers le Club de Paris en 1989 et 1991. Le Nigéria a obtenu le rééchelonnement de 6 autres milliards de dollars, y compris des arriérés, avec le Club de Paris en 1989 et de 3 autres milliards de dollars en 1991. Tous les accords ont été accompagnés d'accords de confirmation du FMI, mais ces programmes montraient fréquemment des signes de faiblesse. Le Nigéria n'a jamais réellement utilisé ces ressources du FMI mais il avait besoin des accords de ce dernier pour surveiller et approuver ses politiques, puisqu'il s'agissait d'une condition du rééchelonnement accordé par le Club de Paris. Le Nigéria s'est également tourné vers le Club de Londres pour rééchelonner la dette bancaire commerciale en 1987 et 1989.

Figure 2 *Ratio de la dette extérieure publique et garantie par l'état par rapport au PIB, en %, 1977-2004*



Source : propres calculs réalisés sur la base des rapports WDI, BGD et BNS.

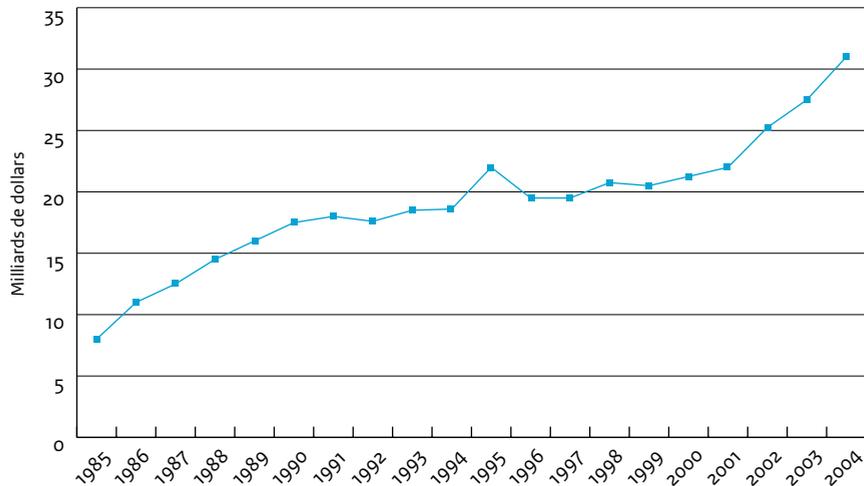
La quatrième phase de la dette du Nigéria a débuté en 1992 et a duré jusqu'en 1999. Durant cette période, les relations entre le Nigéria et ses différents créanciers ont commencé à diverger. En janvier 1992, le Nigéria est parvenu à un accord Brady. Cela a permis la conversion de 5,6 milliards de dollars de dette commerciale en 2,1 milliards de dollars de nouveaux titres, soit une remise de 62 % (Rieffel, 2005). Après cette réduction, le Nigéria a été en mesure de servir ces dettes aux créanciers privés. Le stock de la dette commerciale a diminué de façon progressive étant donné que les créanciers privés n'ont pas octroyé de nouveaux prêts au Nigéria.

En 1992, il était prévu que les créanciers du Club de Paris offrirait un pourcentage de réduction sur la dette bilatérale similaire à celui de l'affaire Brady pour la dette commerciale. Cependant, le Club de Paris a refusé de proposer une réduction de dette au Nigéria. L'une des raisons était que le pays ne présentait pas de signaux positifs vis-à-vis du programme du FMI de 1991. Une autre raison à ce refus était que les rééchelonnements concessionnels (Termes de Toronto, de Londres et puis de Naples) étaient ouverts aux pays exclusivement IDA. Le Nigéria n'a pas été classé comme tel après être devenu un pays « mixte » (éligible à la fois pour des emprunts IDA et auprès de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) en 1989.

| 26 |

Dans l'espoir d'une réduction de dette concessionnelle, le Nigéria a commencé à limiter les paiements aux créanciers du Club de Paris à un maximum de 30 % des revenus issus de l'exploitation du pétrole (Budina et al, 2007). Cela a eu pour effet d'entraîner une accumulation considérable d'arriérés pendant les années 1990, en particulier lorsque les prix du pétrole étaient bas en 1994 et 1995. Le Nigéria s'est également mis à établir des distinctions parmi ses créanciers du Club de Paris à partir de 1992, en choisissant de payer certains d'entre eux plus que d'autres. L'augmentation de la dette bilatérale après 1992 est aussi due en partie à un nouveau prêt octroyé par les créanciers du Club de Paris, dont 60% provenait du Japon.

La cinquième phase se situe entre 1999 et 2005, couvrant le premier et une partie du second mandat du Président élu Olusegun Obasanjo. Au cours de cette période, le gouvernement a pris la décision de travailler à la réduction de la dette du Club de Paris (davantage détaillé dans la section 3.2 du rapport principal). En 2000, le Nigéria a conclu un accord de confirmation avec le FMI, suivi d'un quatrième rééchelonnement du Club de Paris. Bien qu'un certain nombre de paiements de service de la dette aient été effectués, les arriérés ont continué d'augmenter et, vers la fin 2004, la dette extérieure du Nigéria avait atteint approximativement 34 milliards de dollars, dont environ 30 milliards pour la dette du Club de Paris (voir Figure 3).

Figure 3 La dette du Nigéria aux membres du Club de Paris, en milliards de dollars, 1985-2004

Source : Bulletin Statistique BCN 2003, 2004, 2005.

Avant 2000, il y avait un grave manque de coordination entre les ministères, départements et agences dans la passation des contrats de prêt et d'enregistrement, et le niveau de gestion de la dette était faible. Chaque haut fonctionnaire au niveau fédéral, des états et local a été autorisé à emprunter et il y avait très peu de surveillance sur l'utilisation des prêts. L'enregistrement de la dette a été dispersé entre les différentes institutions de telle sorte qu'il n'y avait aucune trace précise sur l'ampleur de l'encours de la dette.

3.4 Durabilité de la dette

À la fin de l'année 2004, la plupart des ratios de durabilité de la dette étaient à un niveau soutenable, en grande partie grâce à une augmentation des prix du pétrole à compter de 2002. Le seul ratio qui a été légèrement insoutenable a été la relation entre la Valeur Actuelle Nette (VAN) de la dette et le PIB, qui était juste au-dessus de 40 %. L'analyse portant sur la durabilité de la dette réalisée par le FMI au début de l'année 2005, a conclu que la dette extérieure était soutenable, précisant néanmoins que la tendance pourrait s'inverser dans le cadre d'un scénario où le prix du pétrole serait inférieur par plus d'un écart type. Toutefois, au Nigéria, il a été largement estimé au parlement, chez les syndicats et dans les médias, que ces dettes ne devaient pas être payées ou ne l'être que partiellement. Cette prise de position est notamment due au fait que le pays avait déjà remboursé les montants des prêts initiaux, et que la majeure partie de la dette était constituée des arriérés accumulés lors des prises de pouvoirs des différents dictateurs. Par conséquent, bien que fondée sur les ratios de durabilité de la dette, cette dernière pouvait être considérée en 2005 comme économiquement viable, mais pas politiquement.

4

Inputs

4.1 Introduction

Les questions d'évaluation relatives aux inputs sont énumérées dans l'encadré ci-dessous.

Questions d'évaluation : Inputs

3. Comment l'opération d'allègement de la dette a-t-elle été élaborée et quelles en étaient les conditions ?
4. Qui étaient les principaux acteurs de l'accord relatif à l'allègement de la dette au Nigéria et quel rôle ont-ils joué ?
5. Quels objectifs le gouvernement du Nigéria poursuivait-il en concluant l'accord relatif à la dette ? Dans quelle mesure l'accord et ses conditions étaient-ils 'appropriés' ?
6. Quels objectifs les pays du Club de Paris poursuivaient-ils en concluant l'accord relatif à la dette ?
7. Comment l'allègement de la dette nigériane et ses conditions ont-ils pu cadrer avec la coopération internationale belge et néerlandaise et les politiques en matière d'allègement de la dette ?
8. Comment l'allègement de la dette nigériane a-t-il pu cadrer avec les politiques internationales d'allègement de la dette des membres du Club de Paris et des Institutions Bretton Woods, en particulier quel est le lien avec l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) ?

| 29 |

4.2 Montage de l'allègement de la dette

Les créanciers du Club de Paris ont expliqué qu'une réduction de la dette ne serait envisagée que si le Nigéria mettait au préalable de 'l'ordre dans sa propre maison'. Cela impliquait, entre autres, une réconciliation des chiffres de la dette avec tous les créanciers, la mise en œuvre de politiques macro-économiques responsables, l'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) et la réduction de la corruption. Ces conditions devaient être remplies avant qu'un accord relatif à l'allègement de la dette soit convenu.

L'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette concernait la totalité de la dette du Club de Paris, soit 30,4 milliards de dollars (voir Tableau 2). On attendait du Nigéria qu'il rembourse 12,4 milliards de dollars, tandis que les créanciers annuleraient 18 milliards, ce qui impliquait une réduction de dette globale d'environ 60 %. Durant la première phase, le Nigéria a payé tous les arriérés aux membres du Club de Paris ainsi que le fameux 'nivellement par le haut'. Les créanciers ont alors annulé 33 % de la dette restante. Durant la deuxième phase, les créanciers ont annulé 34 % de la dette après que le Nigéria ait payé le service de la dette sur l'ensemble des dettes post date butoir ainsi qu'une somme supplémentaire pour le rachat de la dette restante après les deux annulations ; la remise sur le rachat était d'environ 35 %.

	Dettes	Allègement	Paiement
Stock de la dette	30,4		
Paiements d'arriérés et nivellement par le haut			6,3
Dettes restantes	24,1		
Première annulation de 33 % (de la dette restante)		8,0	
Paiement de la dette post date butoir et paiement du rachat			6,1
Deuxième annulation 34 %		8,0	
Remise de rachat (environ 35 %)		2,0	
Dettes restantes	0		

L'accord relatif à l'allègement de la dette soulignait que le gouvernement nigérian devait poursuivre et mettre pleinement en œuvre le programme de réformes tel que présenté dans l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) convenu avec le FMI, en particulier concentrant ses efforts sur le renforcement de l'économie, l'amélioration de la gestion des finances publiques, et la lutte contre la pauvreté. Ce dernier impliquait le suivi des dépenses OMD (Objectifs du millénaire pour le développement) et l'établissement d'un Fonds virtuel de pauvreté (VPF) pour utiliser l'épargne annuelle en faveur du service de la dette.

| 30 |

Le programme de réformes est présenté dans la Déclaration d'intention de l'ISPE, qui inclut (FMI, 2005c) :

1. Des critères d'évaluation quantitatifs et (pour des périodes ultérieures) des objectifs indicatifs ;
2. Des critères d'évaluation structurels; et
3. Des indicateurs structurels.

Les critères d'évaluation quantitatifs comprennent des objectifs pour la balance primaire hors pétrole du gouvernement fédéral, la réserve monétaire, le stock d'actifs extérieurs nets, la dette extérieure non concessionnelle (nulle) et les arriérés extérieurs (nuls). Les critères d'évaluation structurels se rapportent à la réforme du secteur financier, au commerce, à la transparence du secteur pétrolier et à la réglementation du marché des utilités. Dans les indicateurs structurels, l'accent a été mis sur la GFP, la privatisation et la régulation du marché, et la réforme du secteur financier. L'un de ces indicateurs était l'introduction progressive d'un système de suivi des dépenses dans le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour six secteurs liés aux OMD : la santé, l'éducation, l'eau, l'agriculture, l'énergie et les routes. Ceci serait appliqué lors de l'établissement du budget et du plan comptable.

La deuxième phase de l'annulation de la dette était subordonnée à l'approbation par le FMI de la première revue de l'ISPE. Ce dernier était un programme de deux ans qui incluait quatre revues.

4.3 Principaux acteurs : Nigéria

Pour le Président Obasanjo, au pouvoir entre 1999 et 2007, la réalisation de l'allègement de la dette était l'un des principaux objectifs. Après sa réélection en 2003, il a mis en place une nouvelle équipe de gestion économique et l'allègement de la dette est devenu un objectif prioritaire pour cette équipe. Les principaux organismes impliqués dans les négociations étaient le Ministère des Finances (la Ministre Mme Ngozi Okonjo-Iweala, qui dirigeait également l'équipe de gestion économique), le Bureau de Gestion de la Dette (Mansur Muhtar, Directeur Général BGD) et la Banque Centrale du Nigéria (Professeur Charles Soludo, Gouverneur).

4.4 Objectifs du Nigéria et appropriation

Le gouvernement nigérian a voulu réaliser avec le Club de Paris un accord global relatif à la dette car il considérait que la dette n'était pas durable d'un point de vue économique et politique. En outre, il souhaitait libérer des ressources pour les dépenses OMD. Un fort mouvement de rejet demeurait dans les organisations de la société civile nigériane, le parlement et le public en général, mais il n'était aucunement question d'y adhérer puisque le gouvernement désirait maintenir et améliorer ses rapports avec le monde occidental.

Le gouvernement a donc préféré un règlement ordonné de la dette en coopération avec les créanciers, mais celui-ci devait inclure une réduction significative de la dette. À compter de l'année 2003, le gouvernement a notamment effectué des réformes substantielles de politique, dont la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole qui a permis des économies substantielles sur le Compte des excédents pétroliers (ECA). Cette épargne, combinée à une hausse continue du prix du pétrole en 2005, a incité le gouvernement à envisager une modalité de rachat pour l'accord relatif à l'allègement de la dette.

| 31 |

Les conditions de l'ISPE reposaient entièrement sur la NEEDS 2004-2007 (Stratégie nationale de maîtrise et de développement économiques), le propre programme de réforme de la politique du gouvernement. La NEEDS peut être vue comme un document consolidant les réformes mises en œuvre par la nouvelle équipe de gestion économique et qui ont débuté en 2003. Elle peut également être considérée comme un programme de suivi de réforme du DSRP intérimaire (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté). La NEEDS s'est concentrée sur quatre secteurs (Okonjo-Iweala and Osafo-Kwaako, 2007) :

1. L'amélioration de l'environnement macro-économique ;
2. Les réformes structurelles ;
3. Le renforcement de la gestion des finances publiques ;
4. La mise en œuvre des réformes institutionnelles et de gouvernance.

Le développement de la NEEDS au niveau fédéral a été complété par des stratégies étatiques de maîtrise et de développement économiques (SEEDS).

Par conséquent, les réformes ISPE ont reflété un niveau important d'appropriation par le gouvernement nigérian. La valeur ajoutée de l'ISPE, par rapport à la NEEDS, était d'offrir des objectifs quantitatifs plus spécifiques et un calendrier plus précis pour les politiques que le gouvernement souhaitait mettre en œuvre.

4.5 Objectifs du Club de Paris

Les principales motivations des créanciers à s'engager dans l'accord relatif à la dette comprenaient :

- Des intérêts stratégiques : Le Nigéria est un pays d'Afrique occidentale vaste et important qui joue un rôle dans la stabilisation de la région et dans la lutte contre le terrorisme. Cette motivation valait en particulier pour les USA.
- La sécurité d'approvisionnement en pétrole : Un traitement favorable de la dette contribuerait à garantir l'exportation de pétrole vers les USA et d'autres pays d'occident.
- Des intérêts financiers : Les créanciers recevaient un paiement immédiat de 40 % de la dette en cours, ce qui représentait potentiellement un montant supérieur à celui qu'ils auraient reçu dans un avenir immédiat en l'absence d'accord.
- Des intérêts économiques à long terme : En permettant cette stratégie globale de sortie, le Nigéria deviendrait de nouveau solvable, permettant une expansion du commerce avec le pays et plus généralement des investissements dans ce dernier.
- Des intérêts humanitaires : L'accord aiderait le Nigéria à lutter contre la pauvreté et à atteindre les OMD.
- Des intérêts de 'réputation' : L'accord faisait gonfler les chiffres APD sans déboursier d'argent frais ; ceci valait en particulier pour des donateurs sans budget APD fixe comme le Royaume-Uni et l'Allemagne.

| 32 |

4.6 Politiques belge et néerlandaise

La dette nigériane envers les Pays-Bas s'élevait à environ 1,3 milliard d'euros et environ 470 millions d'euros envers la Belgique. Les Pays-Bas étaient le 6^{ème} créancier le plus important du Nigéria. Initialement, ces deux créanciers n'étaient pas en faveur d'une annulation de la dette, car ils considéraient la dette extérieure nigériane comme soutenable. Les décideurs politiques des deux pays se sont sentis contraints d'accepter la décision du G8 qui avait été prise début juin 2005 ; ils se devaient de le faire car le Club de Paris fonctionne par consensus et qu'il est considéré comme un établissement important pour le règlement de situations de dette internationale.

Les Pays-Bas étaient davantage plus fermes dans leur protestation au sein du Club de Paris. En outre, les Pays-Bas ont essayé d'influencer les conditions de l'accord ; dans le droit fil des précédentes tentatives néerlandaises visant à peser sur le contenu de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), les décideurs néerlandais ont souligné l'importance de l'ISPE et du fait de s'assurer que les ressources débloquées seraient utilisées pour la lutte contre la pauvreté.

Les intérêts financiers étaient, dans une certaine mesure, importants pour les deux pays et ils ont été utilisés afin de défendre l'accord au parlement néerlandais. L'autre motivation officielle pour le gouvernement néerlandais était humanitaire ; il devait permettre une augmentation de la dépense sociale grâce à l'établissement du Fonds virtuel de pauvreté à partir des économies résultant de l'allègement de la dette. Pour la Belgique, les intérêts de réputation ont joué un rôle étant donné que l'ensemble de l'argent impliqué dans l'annulation et le rachat était enregistré comme APD et entraînait une augmentation des chiffres de l'APD.

Après la réunion du Club de Paris en 2005, la Belgique a annulé les 270 millions d'euros (au total) sur les 470 millions d'euros de créances du Nigéria qui étaient alors comptabilisés comme APD. Les Pays-Bas ont annulé 731 millions d'euros (au total) sur les 1,3 milliard d'euros de créances du Nigéria, dont environ 622 millions d'euros étaient comptabilisés comme APD. Les Pays-Bas n'ont pas classé la remise sur le rachat de dette (environ 110 millions d'euros) comme APD. Pour eux, avec un budget fixe d'APD en pourcentage de PIB, l'accord a réduit d'autres flux d'aide aux pays en voie de développement dans les années 2005-2007. Cependant, les conséquences pour des programmes existants étaient limitées grâce à une croissance plus élevée que prévu du PIB durant cette période et du fait que la remise sur le rachat n'était pas enregistrée comme APD.

4.7 Comparaison avec les politiques internationales d'allègement de la dette

L'accord du Club de Paris avec le Nigéria a totalement effacé la dette. Un autre aspect spécifique de l'accord était le rachat de la dette. En outre, le rôle du FMI était différent que celui joué dans le cadre d'autres accords de dette. Le FMI n'a pas eu besoin d'évaluer la capacité de paiement du Nigéria afin d'établir le degré de concessionnalité du rééchelonnement ou de la remise. De plus, le Nigéria était le premier pays pour lequel un accord du Club de Paris était accompagné d'un ISPE.

Il existe une différence avec l'initiative PPTE puisque cet accord concernait uniquement la dette bilatérale du Club de Paris tandis que l'initiative PPTE suppose une dette à l'égard de tous les créanciers. D'autre part, la réduction de la dette globale n'était pas basée sur la capacité de paiement du Nigéria et cette réduction était moins importante que dans la plupart des cas PPTE. De plus, l'accord avec le Nigéria était un traitement intégral du stock. Le pays devait payer un montant important d'avance, mais il bénéficiait d'une annulation immédiate encore plus importante du stock (total) de la dette avec le Club de Paris. En conclusion, la conditionnalité était différente. Il existait une conditionnalité 'informelle' étendue préalablement à une quelconque annulation, et une absence d'obligation d'élaboration et de mise en œuvre d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). L'obligation de possession d'un programme FMI et de respect de ce programme durant au moins six mois (la première revue), est identique à la condition requise pour atteindre le Point d'achèvement de l'initiative PPTE.

5

Outputs

5.1 Introduction

Les questions d'évaluation relatives aux outputs sont énumérées dans l'encadré ci-dessous.

Questions d'évaluation : Outputs

9. Quel est le scénario contrefactuel pour l'effet de flux et de stock? Est-ce que les dettes auraient été servies? L'APD des 15 créanciers aurait-elle été plus importante en l'absence de l'opération d'allègement de la dette ?
10. Quel a été l'effet de l'opération d'allègement de la dette sur le stock et sur le service de la dette, au niveau du gouvernement fédéral et du gouvernement d'état ?
11. Quel a été l'effet de l'opération d'allègement de la dette sur la balance des paiements (en particulier les importations, les exportations, les réserves) ?
12. Quel a été l'effet de l'opération d'allègement de la dette sur les comptes des finances publiques du gouvernement fédéral et du gouvernement d'état ? (Déficit, recettes et dépenses, composition des dépenses (investissement - fonctionnement, dépenses par secteur), financement d'un éventuel déficit) ?
13. Quel a été l'effet sur les dépenses OMD dans les six secteurs (santé, éducation, eau, énergie, routes et agriculture), à l'intérieur et à l'extérieur du VPF ; et à la fois au niveau du gouvernement fédéral et du gouvernement d'état ?
14. Quels changements ont eu lieu au niveau des politiques macro-économiques, des réformes du secteur public, des politiques de lutte contre la corruption et contre la pauvreté en anticipation d'éventuel accord relatif à la dette ?
15. Les conditions de l'ISPE relatives aux politiques macro-économiques, à la réforme de secteur public, aux politiques anticorruption et aux politiques de lutte contre la pauvreté, ont-elles été mises en application ?
16. La gestion de la dette s'est-elle améliorée, au niveau du gouvernement fédéral (Bureau de gestion de la dette, BGD) et au niveau du gouvernement d'état ? D'autres établissements ont-ils joué un rôle en améliorant la gestion de dette ?

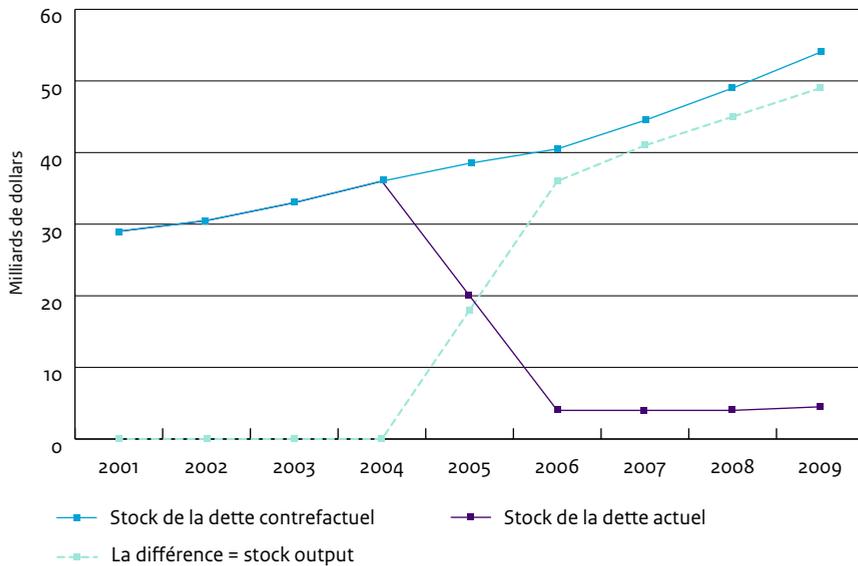
| 35 |

5.2 Scénario contrefactuel de l'allègement de la dette

En l'absence de l'accord de 2005 relatif à la dette, le Nigéria aurait partiellement servi sa dette aux créanciers du Club de Paris. Le scénario contrefactuel le plus probable aurait été un service de la dette d'environ 1 milliard de dollars chaque année, au vu du montant que le Nigéria avait payé en 2003-2004. Le milliard de dollars de service de la dette payé au Club de Paris représentait environ un tiers du service de la dette annuel dû dans les années 2003 et 2004 et, pour cette raison, des arriérés se sont accumulés et le stock de la dette du Club de Paris a continué d'augmenter entre 2002 et 2004. En supposant que le service de la dette dû eût demeuré à un niveau de 3 milliards de dollars durant les années 2005-2009, les arriérés

auraient continué à augmenter *au même rythme*³ qu'au cours de la période 2003-2004, de même que le stock de la dette du Club de Paris. Dans le cadre de ce scénario, le stock de la dette extérieure du Nigéria serait passé de 36 milliards de dollars en 2004 à 54 milliards de dollars en 2009 (voir Figure 4). Comparé à un stock de la dette extérieure réel de 4 milliards de dollars en 2009, *l'effet de stock* contrefactuel à la fin 2009 est de 50 milliards de dollars. Comme il est probable que le service de la dette due ait également augmenté en raison de l'accumulation des arriérés, il s'agit d'une estimation prudente de l'encours de la dette hypothétique et l'effet de stock.

Figure 4 Dette extérieure réelle totale, dette extérieure et rendement (stock output) contrefactuel de l'accord relatif à la dette, en milliards de dollars



Source : Tableau 4.3 du rapport principal.

Dans l'hypothèse d'un paiement contrefactuel du service de la dette d'environ 1 milliard de dollars par an, et étant donné que le Nigéria devait payer autour de 12 milliards de dollars dans le cadre de l'accord, *l'effet de flux* est négatif jusqu'en 2019. Les flux d'aide n'ont pas été réduits en raison de l'accord relatif à la dette, l'effet de flux n'était donc pas encore affecté par des flux d'aide réduits.

³ L'augmentation annuelle des arriérés comprend non seulement 2 milliards de dollars d'impayés, mais également des paiements d'intérêts et des paiements d'intérêts de pénalité sur le service précédent et en cours de la dette impayés, ayant pour résultat une accumulation annuelle croissante d'arriérés.

5.3 Réforme de la politique avant et après l'accord de la dette

5.3.1 Réformes réelles en terme de politique

La réforme de la politique au Nigéria peut être divisée en quatre périodes :

- La période 1999-2003 : lancement du programme de réformes
- La période 2003-2005 : extension du programme de réformes
- La période 2005-2007 : poursuite de la réforme
- La période 2007 jusqu'à (date) : consolidation et stagnation de la réforme

En 1999, avec le début du régime démocratique de l'administration Obasanjo, une ère de réformes a été instaurée. Durant son premier mandat, le président s'est efforcé de consolider la démocratie, mais il a également mis en place des mesures de lutte contre la corruption, comme l'établissement de la Commission indépendante contre les actes de corruption (ICPC). L'administration Obasanjo a commencé à mettre en œuvre la législation existante qui n'avait pas été mise en application par le passé. Elle a aussi repris le dialogue avec les IFI et, en janvier 1999, le FMI a lancé un programme de référence (SMP) qui a abouti à un accord de confirmation en août 2000. Toutefois, les dépenses publiques ont augmenté bien au-delà des objectifs et ce programme a été rapidement engagé 'sur la mauvaise voie'. En 2002, le gouvernement a présenté un DSRP Intérimaire (DSRP-I). En 2003, ce même gouvernement a adopté la loi à la base de la Commission indépendante contre les actes de corruption (ICPC) et l'organisation a débuté ses activités.

| 37 |

En 2003, le Président Obasanjo a mis en place une nouvelle équipe qui était très orientée sur les réformes. Cette équipe a lancé le NEEDS. La priorité de la réforme visait en particulier la stabilité macro-économique. Les réformes importantes lancées au cours cette période 2003-2005 ont été :

- La politique fiscale (l'introduction d'une règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole, voir aussi section 5.4) ;
- Les réformes de la GFP (rendre les virements plus transparents, améliorer la gestion de trésorerie, l'introduction d'un CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen-Terme), étendre la procédure régulière de passation de marché à tous les ministères et organisations parapubliques) ;
- La mise en œuvre d'une politique monétaire disciplinée ;
- Les réformes structurelles axées sur la privatisation, la réforme de la fonction publique, la réforme de secteur bancaire et la réforme en termes de politique commerciale ;
- La réforme du gouvernement (lutte contre la corruption, CCEF, ITIE (initiative de transparence dans les industries extractives).

Les réformes survenues au cours la période 2005-2007 ont été, la plupart du temps, prises en compte dans l'ISPE, étant donné que le gouvernement du Nigéria utilisait cet instrument comme un moyen de spécifier et de fixer des délais très précis pour les réformes. L'ISPE mettait fortement l'accent sur la réforme de la GFP au cours de la période 2005-2007, avec 8 critères d'évaluation structurels et 9 indicateurs structurels. Les réformes se sont concentrées sur :

- L'amélioration de la transparence et de la responsabilité (publication des revenus des trois niveaux de gouvernement, l'identification des dépenses OMD dans la classification budgétaire, l'émission de rapports de dépenses trimestriels sur le VPF, la mise en place d'un audit des arriérés et d'un audit du secteur pétrolier et gazier) ;
- L'amélioration de la gestion de la dette (établir la structure primary dealer) ;
- Le contrôle des dépenses (introduction du Système intégré d'information du personnel et des salaires (IPPIS), base de données des retraités, règlement des arriérés fournisseurs) ;
- L'amélioration de la collecte des recettes (recouvrement automatisé de l'impôt, unité en termes de politique fiscale, réforme du service des douanes).

En outre, le gouvernement a continué le développement de son programme de privatisation et des structures d'organisation pour la réforme des ministères ont été réexaminées et rationalisées. La réforme du secteur bancaire s'est concentrée, durant la période 2005-2007, sur l'amélioration du contrôle bancaire. Le parlement a approuvé en 2006 la nouvelle Loi sur les marchés publics (qui repose sur le mécanisme d'un processus régulier). Toutefois, Okonjo-Iweala et Osafo-Kwaako (2007) remarquaient en 2007 qu'une partie substantielle du programme de réformes devait encore être mis en œuvre au niveau étatique. Gillies (2007) confirme ce point de vue. En 2009, le FMI a également conclu que plusieurs réformes économiques devaient encore être mises en application au niveau étatique et local, notamment en ce qui concerne la GFP.

La plupart des parties prenantes clés ont noté un ralentissement dans les réformes après 2007. Ce phénomène peut être en partie expliqué par le fait que ces réformes étaient davantage axées sur la mise en œuvre de nouvelles lois et de nouveaux règlements. En outre, certaines lois ont atteint un niveau de déploiement aux états (comme la Loi sur les marchés publics et la Loi de responsabilité fiscale). Il s'agit d'un processus lent, car chaque état doit évaluer les lois, les adapter à leurs propres situations spécifiques et compléter un processus politique de consultation avec des assemblées d'état. De plus, un nouveau gouvernement est entré en fonction en 2007 avec une approche moins rigoureuse de la réforme. Bien que ce dernier se soit encore investi dans les réformes, on pouvait remarquer un nombre moins important de nouvelles initiatives, ainsi qu'une approche moins rigoureuse de mise en œuvre des réformes existantes.

5.3.2 Effets de l'accord relatif à la dette sur la réforme de politique

L'anticipation de l'accord relatif à la dette a eu un effet de modéré à important sur des réformes de politique effectuées avant 2005, et en particulier à compter de l'année 2003. Après le changement de gouvernement en 1999, plusieurs réformes auraient dans tous les cas été mises en œuvre. Néanmoins, la perspective d'une éventuelle réduction de dette possible a donné une influence politique à des réformes plus controversées, comme les

politiques macroéconomiques (notamment l'application de la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole), les réformes de la fonction publique, les privatisations, l'ITIE et la lutte contre la corruption. Cette anticipation a également permis d'attribuer une part plus importante aux dépenses OMD et aux politiques de lutte contre la pauvreté (filet de protection sociale, développement humain). En l'absence de la perspective de l'accord relatif à la dette, beaucoup plus d'épargne inférieure se serait accumulée dans l'ECA.

Au cours de la période 2005-2007, l'ISPE a aidé à maintenir des politiques macroéconomiques prudentes en fixant des objectifs quantitatifs spécifiques avec un calendrier clair pour les réserves de change et les dépenses publiques. Cependant, vers la fin de la période 2005-2007, et en particulier avant les élections de 2007, la mise en œuvre des réformes s'est affaiblie. Bien que l'épargne dans l'ECA ait continué de s'accumuler, la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole, et l'ECA qui l'accompagne, n'étaient plus suivies aussi strictement qu'auparavant. Après 2007, plusieurs réformes ont continué, mais dans d'autres secteurs, il y eu une régression.

5.4 Finances publiques

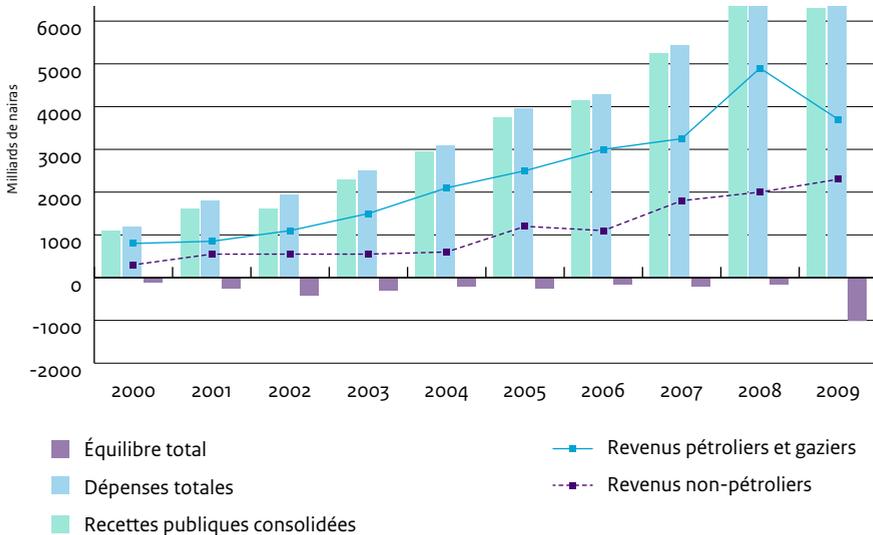
5.4.1 Développements réels des finances publiques

| 39 |

La figure 5 représente les recettes publiques totales consolidées, pétrolier/gazier et non pétrolier/gazier, la dépense totale et l'équilibre global pour la période 2000-2009. Au cours de cette quasi-décennie, ces recettes ont été multipliées par six en termes nominaux. Durant la période 2002-2005, l'augmentation des recettes était déjà importante, principalement en raison de la hausse des revenus pétroliers et gaziers. Le revenu non pétrolier a lui aussi connu une croissance substantielle, en particulier au cours de la période 2005-2009.

Les dépenses publiques totales ont également augmenté de façon substantielle. En 2004, le Nigéria a introduit la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole. L'objectif de cette règle était de séparer les recettes et les dépenses publiques en affichant des prix du pétrole plus conservateurs sur lesquels repose le budget de l'état. Initialement, cette règle permettait de maintenir le déficit public sous contrôle. En 2009, les conséquences de la crise économique globale sont apparues de manière évidente dans le budget du Nigéria. En raison d'une baisse des prix du pétrole, l'équilibre global est passé à moins 995 milliards de nairas (égal à un déficit d'approximativement 6 % du PIB non pétrolier en 2009). Pour 2010, un déficit moindre est prévu.

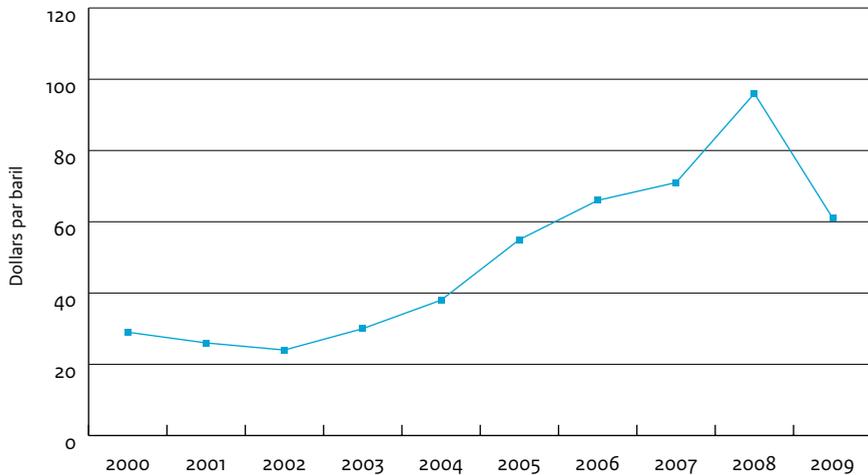
Figure 5 Recettes publiques consolidées, dépenses et équilibre global, en milliards de nairas, 2000-2009



Source : Rapports annuels BCN 2009 (page 233), 2007, 2004 (pages 128-134).

L'augmentation des dépenses publiques au cours de la période 2000-2009 est visible au niveau fédéral, étatique et local. Jusqu'en 2008, une tendance nette s'est dessinée selon laquelle ces gouvernements étatiques et locaux occupaient une part plus importante dans les dépenses publiques par rapport aux dépenses publiques fédérales. En 2000, les gouvernements étatiques et locaux étaient responsables de 35 % des dépenses publiques, tandis qu'en 2008 ce pourcentage était de 50 %. Cependant, après 2008, il a diminué jusqu'à environ 40 % des dépenses totales.

Le mouvement du prix du pétrole a joué un rôle crucial dans l'état des finances publiques du Nigéria. Durant de la période 2002-2008, le prix du pétrole avait connu une augmentation de plus du triple de sa valeur. Après 2008, cette tendance a été brutalement inversée (voir Figure 6).

Figure 6 Évolution de la moyenne annuelle du prix du pétrole (Bonny light) par baril, en dollars, 2000-2009

Source : BCN (rapport annuel BCN 2008 sur le prix du pétrole, Bulletin statistique BCN 2004, chiffres 2009 fondés sur les données internet du site BCN).

5.4.2 Effets de l'accord relatif à la dette sur les finances publiques

Les 12 milliards de dollars versés par le Nigéria en 2005 et 2006 à ses créanciers ont été financés par l'ECA. L'ECA est le compte sur lequel sont accumulées les recettes pétrolières en sus des estimations annuelles prudentes, par l'application de la fameuse 'règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole'. Elle a concrètement permis de dissocier les dépenses publiques des recettes publiques (dépendantes des revenus pétroliers), en énonçant que les dépenses publiques devaient reposer sur un indice prudent de prix du pétrole. Les principaux interviewés et le FMI (2009) ont affirmé que cela peut avoir été l'une des plus importantes réformes macro-économiques, et la plupart des personnes interrogées ont souligné que l'anticipation de la réduction de la dette éventuelle a donné l'influence politique pour cela. L'accord sur la dette lui-même, par le PSI, a contribué à une mise en œuvre continue de la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole après 2005.

Cette règle contenait la croissance des dépenses dans le contexte d'un boom économique et a permis de maintenir le déficit budgétaire sous contrôle. En outre, en raison d'une hausse des prix du pétrole bien supérieure à la hausse prudente du prix du pétrole utilisée pour le budget, une économie budgétaire substantielle a été réalisée de près de 18,5 milliards de dollars dès 2005. En l'absence de l'anticipation d'un accord sur la dette, les économies du Compte des excédents pétroliers auraient été beaucoup plus faibles. C'est pourquoi, le paiement de 12 milliards de dollars n'a pas entravé les dépenses publiques. Certains acteurs importants ont indiqué que si le gouvernement nigérian avait dépensé les 12 milliards de dollars dans une courte période (2003-2005), les effets positifs auraient été limités, voire nuls ou négatifs : pour la stabilité globale de l'économie il valait mieux économiser cet

argent que de le dépenser à court terme. Bien que techniquement l'effet de flux sur les comptes budgétaires est négatif, il n'y a pas eu d'effet négatif sur l'économie. Au Nigéria, le paiement des 12 milliards de dollars est perçu comme un coût irrécupérable ou un investissement qui a supprimé le stock de la dette et créé une épargne annuelle relative à l'allègement de la dette de 1 milliard de dollars à compter de 2007. Cependant, en 2007 et 2008 cet effet n'a pas été perceptible en raison de la forte hausse continue du prix du pétrole. Cette situation a changé en 2009, lorsque les revenus du gouvernement ont été inférieurs et que l'effet positif de la circulation de 1 milliard de dollars d'allègement de la dette a été perceptible.

Au niveau étatique, la conclusion est différente. La part des états dans la dette totale du Club de Paris était d'environ 25 %, ainsi ils ont dû également rembourser 25 % des 12 milliards de dollars de leur part de l'ECA. Les états dont la part dans la dette du Club de Paris était supérieure à celle de l'ECA, ont dû verser des compensations proportionnelles aux états ayant des dettes inférieures. Cela signifie que ces états ont ressenti un effet de flux négatif de l'accord relatif à la dette, souvent réparti sur plusieurs années.

5.5 Effet de l'accord relatif à la dette sur la balance des paiements

| 42 |

Le paiement par le Nigéria de 12 milliards de dollars à ses créanciers a coïncidé avec une hausse du prix du pétrole et, par conséquent, une augmentation rapide des recettes d'exportation. Le montant élevé de ces recettes a entraîné une augmentation en épargne sur l'ECA considéré comme étant une partie des réserves de change officielles brutes. Ces réserves s'élevaient déjà à 17 milliards de dollars en 2004, ou à six mois d'importations⁴, et elles ont continué d'augmenter au cours des années suivantes en raison de la hausse du prix du pétrole. Les importations n'ont donc pas été contraintes par ces paiements. En 2007 et 2008, le prix du pétrole a poursuivi son augmentation et les recettes d'exportation ont été très élevées. Durant cette période, les recettes d'exportation ont été telles que le milliard de dollars d'épargne relatif à l'allègement de la dette n'a eu aucun effet apparent sur la capacité d'importation. La situation a changé en 2009 lorsque les exportations ont chuté, passant alors de 84 milliards de dollars en 2008 à 46 milliards de dollars, et l'équilibre global est devenu négatif.⁵ En 2009, nous pouvons conclure qu'un effet de flux positif d'un accord sur la dette est devenu perceptible.

⁴ Données FMI.

⁵ Chiffres de la Banque centrale, prévisionnels pour 2009.

5.6 Gestion de la dette

5.6.1 Développement réel de la gestion de la dette

Avant 1999, l'enregistrement de la dette était pauvre avec, la plupart du temps, des données imprécises. En outre, les fonctions de gestion de la dette étaient dispersées parmi divers organismes. Cela a conduit à la mise en place du Bureau de gestion de la dette (BGD) en 1999. Au cours de la période 1999-2005, cette gestion s'est sensiblement améliorée et l'engagement du gouvernement à garantir la gestion de la dette a continué au-delà de l'achèvement de l'accord relatif à l'allègement de la dette. Le BGD a amélioré un certain nombre de fonctions importantes de cette gestion :

- Premièrement, il a réuni dans une unique organisation l'enregistrement de l'ensemble de l'emprunt, qui était dispersé à travers plusieurs agences, ce qui entraînait une mauvaise coordination ;
- Deuxièmement, des données relatives à la dette ont été vérifiées et validées de façon ce que des données précises et à jour détaillées soient maintenant disponibles. Les retards dans l'extraction de données ont été sensiblement réduits et l'exactitude a été améliorée avec le recrutement du personnel compétent et d'un programme de formation substantiel, en particulier dans l'application du Système de comptabilisation et de gestion de la dette du secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS) ;
- Troisièmement, les capacités de négociation sur l'emprunt externe se sont améliorées et la capacité à analyser diverses options d'emprunt a été renforcée ;
- Quatrièmement, le BGD effectue à présent l'analyse de durabilité de la dette ;
- Cinquièmement, des progrès ont également été faits dans le développement d'un cadre juridique pour la contraction de dettes.

| 43 |

5.6.2 Effet de l'accord relatif à la dette sur la gestion de la dette

Bien que la gestion et l'enregistrement de la dette aient quelque peu progressé sans (la perspective de) l'accord relatif à la dette, l'anticipation de la possible réduction de la dette a fourni une forte motivation en vue de la mise en application plus rapide et plus complète des améliorations au niveau fédéral. L'accord relatif à la dette a permis, en lui-même, d'attirer l'attention sur la question de l'amélioration des capacités de gestion de la dette des états, mais ces capacités varient et sont encore très souvent faibles.

5.7 Dépenses OMD et VPF

5.7.1 Développement réel des dépenses OMD

Le tableau 3 montre que les parts des dépenses totales effectives pour les différents secteurs liés aux OMD sont très variables et n'indiquent aucune tendance nette. Tandis que la part des dépenses consacrées à l'éducation diminuait en 2006, la part consacrée à la santé augmentait. En 2005, le gouvernement fédéral a commencé à donner une subvention à tous les états pour 'l'éducation de base universelle'. En pourcentage des dépenses totales, cet apport a légèrement diminué avec le temps.

Tableau 3 Parts des secteurs choisis liés aux OMD dans les dépenses totales fédérales (capital plus récurrent), en %, 2004-2008 ¹					
	2004	2005	2006	2007	2008
Agriculture	1,2	1,2	1,1	2,4	4,9
Ressources en eau ²	2,5	5,4	4,7	3,9	
Énergie et acier	4,8	0,7	4,4	2,5	1,1
Éducation	9,4	17,6	8,1	8,2	7,0
Éducation de base universelle	0,0	2,4	1,8	2,0	1,6
Santé	4,2	1,4	5,2	5,7	4,3
NAPEP	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Affaires féminines	1,4	0,1	0,2	0,1	0,1
Total	100	100	100	100	100

¹ La somme de ces parts n'est pas égale à 100 car tous les secteurs ne sont pas présentés.

² En 2008, les dépenses pour l'Eau ont été incluses dans celles destinées à l'Agriculture.

Source : Propres calculs fondés sur les données OAGF.

| 44 |

La part consacrée à l'éducation dans les dépenses totales *en capital* a considérablement augmenté après 2004. Pour la santé, cette augmentation s'est produite notamment entre 2005 et 2006, avec l'établissement du VPF (voir Tableau 4). Ceci suggère que les dépenses VPF ont été supplémentaires (voir également ci-dessous).

Tableau 4 Parts des secteurs choisis liés aux OMD dans les dépenses réelles totales en capital, en %, 2004-2008 ¹					
	2004	2005	2006	2007	2008
Agriculture	1,1	0,7	0,8	4,4	11,1
Ressources en eau ²	9,4	18,7	14,6	8,4	
Énergie et acier	18,8	1,8	14,4	6,5	2,7
Éducation	2,2	0,5	1,7	3,6	5,0
Éducation de base universelle	0,0	8,8	6,1	5,5	4,3
Santé	0,1	1,9	4,1	6,4	4,1
NAPEP	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0
Affaires féminines	0,0	0,1	0,3	0,2	0,0
Total	100	100	100	100	100

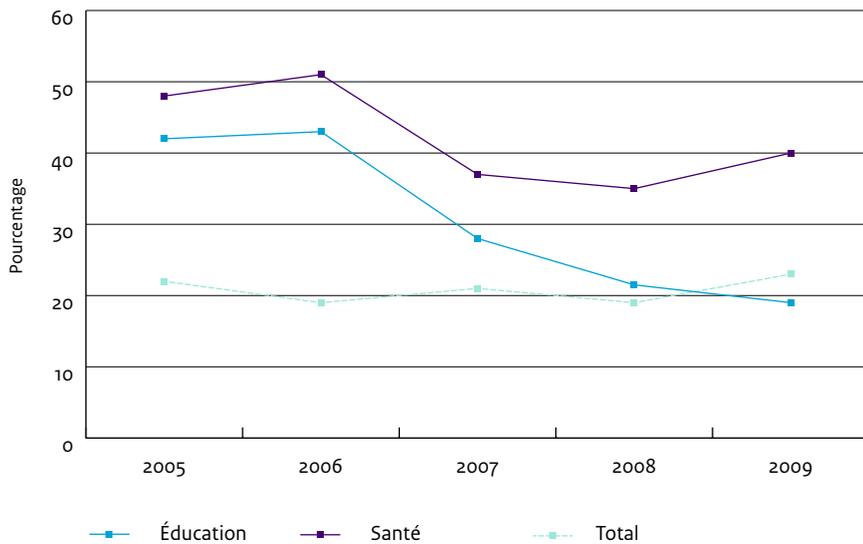
¹ La somme de ces parts n'est pas égale à 100 car tous les secteurs ne sont pas présentés.

² En 2008, les dépenses pour l'Eau ont été incluses dans celles destinées à l'Agriculture.

Source : Propres calculs fondés sur les données OAGF.

La figure 7 montre que la part des dépenses OMD (en capital plus récurrent) dans les dépenses totales budgétées est restée constante entre 2005 et 2009, oscillant entre 19 et 23 %. Dans le secteur de la santé, cette part a diminué entre 2006 et 2008, avant d’augmenter de nouveau après 2008. Pour le secteur de l’éducation, la part des dépenses OMD dans les dépenses totales a continué de diminuer après 2006.

Figure 7 Part des dépenses OMD dans les dépenses budgétées (capital plus récurrent) pour les dépenses totales et pour la santé et l’éducation au niveau fédéral, en %, 2005-2009



Source : Elaboration à partir de données d'OSSAP/OMD 2010.

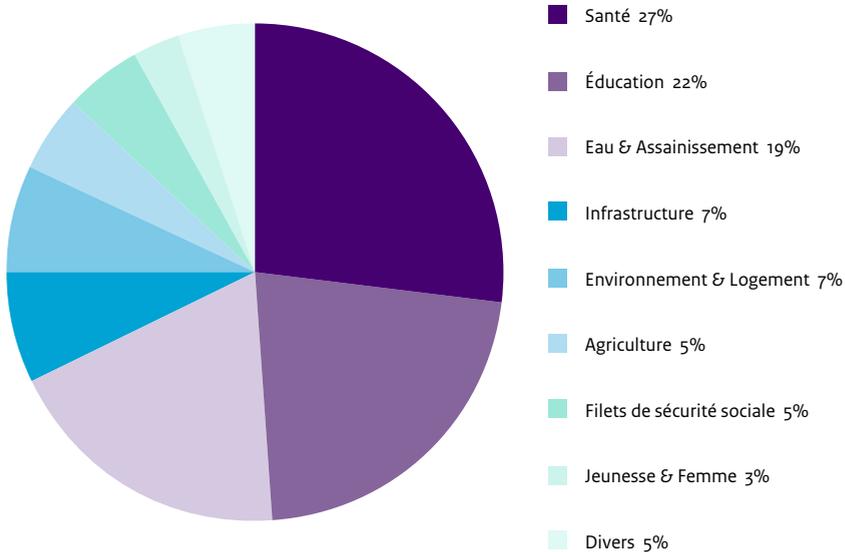
5.7.2 Dépenses OMD et accord relatif à la dette : le VPF (Fonds virtuel de pauvreté)

La création du fonds virtuel de pauvreté au Nigéria était une condition de l'accord relatif à l'allègement de la dette et le fonds n'aurait pas vu le jour sans l'accord. Par conséquent, cette création du fonds peut être intégralement imputée à l'accord relatif à l'allègement de la dette, et en particulier aux conditions liées à ce dernier. En fait, la conditionnalité relative à l'allègement de la dette comprenait deux composantes : en premier lieu, le suivi des dépenses OMD au niveau fédéral dans le budget d'investissement des différents MDA. Cela était indiqué comme une dépense OMD dans le budget. En second lieu, l'établissement du VPF pour 1 milliard de dollars d'épargne sur le service de la dette. Par l'intermédiaire du VPF, l'épargne sur le service de la dette serait utilisée pour les dépenses OMD supplémentaires.

⁶ Ceci est basé sur une étude qui a identifié les dépenses des OMD par poste au sein de chaque secteur, afin de donner une image plus précise des dépenses des OMD que l'analyse par secteur présentée dans les tableaux 3 et 4. Malheureusement, ces chiffres ne sont disponibles que pour les dépenses budgétisées.

Les dépenses OMD ont été suivies dans le budget fédéral à compter du 2006 et un VPF d'environ 750 millions de dollars a été mis en place - proportionnel à la part fédérale dans l'épargne relative à l'allègement de la dette. Il n'existe aucun VPF au niveau étatique, mais depuis 2007, une partie du VPF fédéral est transféré aux états pour des projets OMD, avec des fonds complémentaires provenant des états par l'intermédiaire du Plan de subventions conditionnelles (CGS). La dépense VPF réelle a été d'environ trois quarts des dépenses budgétées. La majeure partie de l'argent a été allouée pour renforcer les soins de santé primaires et l'enseignement primaire, ainsi que pour permettre un accès à l'eau et à l'assainissement (voir Figure 8). Des parts moins importantes ont été assignées aux projets de filet de sécurité sociale, comprenant un programme de transfert monétaire conditionnel (encore modeste), et à l'amélioration de l'infrastructure rurale.

Figure 8 Allocations VPF aux MDA fédéraux, en %, 2006-2010



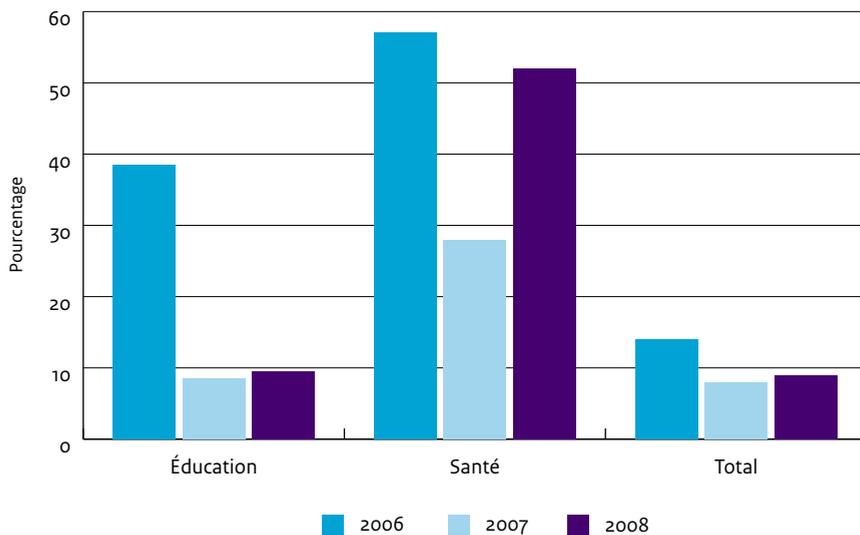
Source : OSSAP/OMD.

Le VPF a développé des pratiques innovantes notamment pour la planification et le calcul des coûts de projets et pour le suivi et l'évaluation (M&E). Les projets VPF sont non seulement suivis dans le budget, mais leurs outputs et leurs outcomes sont surveillés par l'intermédiaire d'un cadre M&E décentralisé (OPEN, Aperçu de la dépense publique de la NEEDS) dans lequel le secteur privé et les organisations de la société civile sont impliqués. Puisque les projets VPF sont mis en application par des ministères, des départements et des organismes, et aussi par des gouvernements d'état (depuis 2007) et des gouvernements locaux (prévu pour 2010 ou 2011), le VPF vise à l'institutionnalisation plus large de ces pratiques.

5.7.3 Additionnalité

Les dépenses publiques totales ont augmenté en valeur réelle au cours des années 2005-2009, de même que les dépenses en capital. La part des dépenses OMD dans le budget du gouvernement fédéral a été maintenue à environ 23 % durant cette période, ce qui signifie qu'en chiffres absolus la dépense OMD a augmenté. La dépense VPF réelle a oscillé entre 490 millions de dollars et 725 millions de dollars par année sur la période 2006-2009, sans qu'aucune tendance nette ne se dessine. Entre 2006-2008, la dépense VPF est passée de 14 à 8 % par rapport à toutes les dépenses en capital du gouvernement fédéral. Pour des secteurs comme la santé et l'éducation, la part du VPF dans les dépenses totales de capital était élevée en 2006 (pour la santé 57 % et pour l'éducation 38 %, voir Figure 9). Cependant, la part destinée à l'éducation a diminué par la suite. Selon les parties prenantes, la majeure partie de la dépense VPF s'est ajoutée à d'autres dépenses OMD ; la complémentarité est plus importante pour les états et les MDA fédéraux de moindre taille que pour les MDA fédéraux plus grands.

Figure 9 Part des dépenses réelles VPF dans les dépenses totales de capital, pour les dépenses totales et pour la santé et l'éducation au niveau fédéral, en %, 2006-2008



Source : Propres calculs basés sur les données OSSAP-OMD et OAGF.

6

Outcomes

6.1 Introduction

Les questions d'évaluation relatives aux outcomes sont énumérées dans l'encadré ci-dessous.

Questions d'évaluation : Outcomes

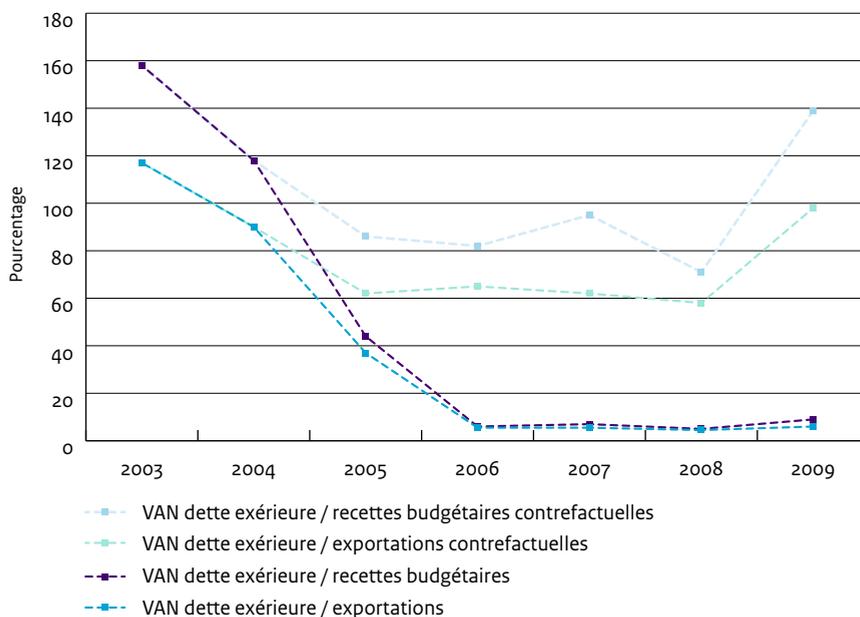
17. L'accord relatif à la dette et la possible amélioration de la gestion de cette dernière, au niveau du gouvernement fédéral et du gouvernement d'état, ont-ils eu pour effet de rendre la dette extérieure plus soutenable et la dette publique totale soutenable ? Pourquoi ou pourquoi pas ? Quel a été le rôle du BGD et des autres institutions ?
18. La réduction du stock de la dette a-t-elle conduit à une amélioration des incitations à concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement, à la fois au niveau du gouvernement fédéral et du gouvernement d'état ?
19. La réduction du stock de la dette a-t-elle conduit à une réduction des taux d'intérêt intérieurs et à une amélioration de la solvabilité ?
20. Dans la mesure où les taux d'intérêt ont diminué et que la solvabilité s'est améliorée, ces développements ont-ils entraîné une augmentation des investissements privés et des entrées de capitaux privés de l'étranger ?
21. Dans la mesure où les dépenses publiques (au niveau fédéral et étatique) dans les secteurs liés aux OMD ont augmenté, dans le cadre ou en dehors du fonds virtuel de pauvreté, quel a été l'effet sur l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux, à l'eau, à l'énergie, aux services agricoles et aux routes ? Quel a été l'effet sur la production agricole ? Existe-t-il des différences entre les états et/ou les régions ? Quel a été le rôle du VPF ?
22. Y a-t-il eu un effet 'd'entraînement' de l'investissement public plus élevé induit (numéro 12) sur l'investissement privé ? Les réformes de secteur public ont-elles induit la croissance du secteur privé ?
23. Quels ont été les effets des politiques (financières et monétaires) macroéconomiques probablement améliorées sur des variables intermédiaires comme la stabilité macro-économique, les exportations et l'investissement ? Les exportations ont-elles été influencées par un éventuel effet de l'opération relatif à l'allègement de la dette sur le taux de change ?
24. Les réformes du secteur public et les politiques anticorruption plus efficaces ont-elles amélioré la gouvernance et la responsabilité au niveau fédéral et d'état, et ont-elles fait diminuer la corruption ? Pourquoi ou pourquoi pas ?

6.2 Durabilité de la dette

Selon les Évaluations de durabilité de la dette (DSA) réalisées par le FMI en 2007, 2009 et 2010, la durabilité de la dette extérieure du Nigéria est assurée à long terme. Tous les ratios de durabilité de la dette prouvent que la dette extérieure du pays est devenue parfaitement soutenable après l'accord relatif à la dette, alors qu'elle ne l'aurait été que marginalement en l'absence de cet accord. La figure 10 montre la tendance dans deux ratios de solvabilité,

la VAN (valeur actuelle nette) de la dette extérieure par rapport aux exportations et cette même VAN de la dette extérieure par rapport aux recettes budgétaires pour les scénarios réel et contrefactuel. Bien que les ratios du scénario contrefactuel soient beaucoup plus élevés que ceux du scénario réel, les deux sont bien inférieurs aux seuils de durabilité PPTE qui sont de 150 % pour le ratio de la VAN de la dette par rapport aux exportations, et de 250 % pour le ratio de la dette par rapport aux recettes. Dans le scénario contrefactuel, les indicateurs de durabilité de la dette en liquidités, comme le service de la dette extérieure par rapport aux exportations et ce même service par rapport aux recettes budgétaires, sont tous les deux à un niveau soutenable.

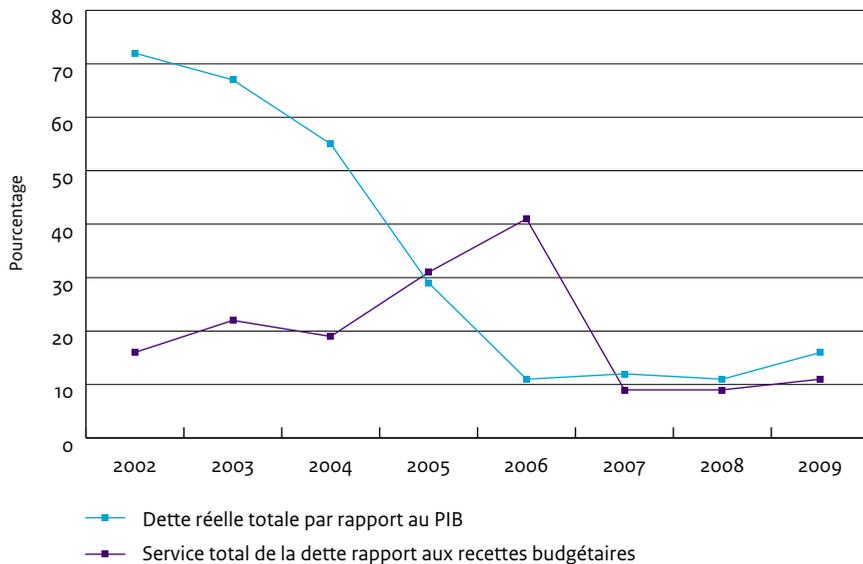
Figure 10 Ratios contrefactuel et réel de la VAN de la dette extérieure¹ par rapport aux exportations et ratio de la VAN de la dette extérieure par rapport aux recettes, en %, 2003-2009



¹ VAN correspondant à 95 % de la dette contrefactuelle ou réelle, comme expliqué dans 5.2.1 du rapport principal.
Source : Propres calculs fondés sur les rapports BGD, Article 4 des rapports FMI (2005, 2008, 2009), rapports CBN.

La figure 11 montre le ratio de la dette totale par rapport au PIB, qui mesure le poids de l'endettement global et le service total de la dette par rapport aux recettes budgétaires, qui mesure la liquidité et l'impact sur les recettes publiques. Le ratio de la dette totale réelle par rapport au PIB a chuté de manière significative de 2002 à 2005 et a commencé à croître légèrement en 2006, en raison d'une augmentation de la dette intérieure. Cependant, la hausse du stock de la dette intérieure ne conduit pas à une dette publique insoutenable, car le ratio de la dette totale par rapport au PIB est toujours très inférieur aux indicateurs potentiels de 60 % et de 40 %.⁷

Figure 11 Dette réelle totale par rapport au PIB et service total de la dette par rapport aux recettes budgétaires, en %, 2002-2009

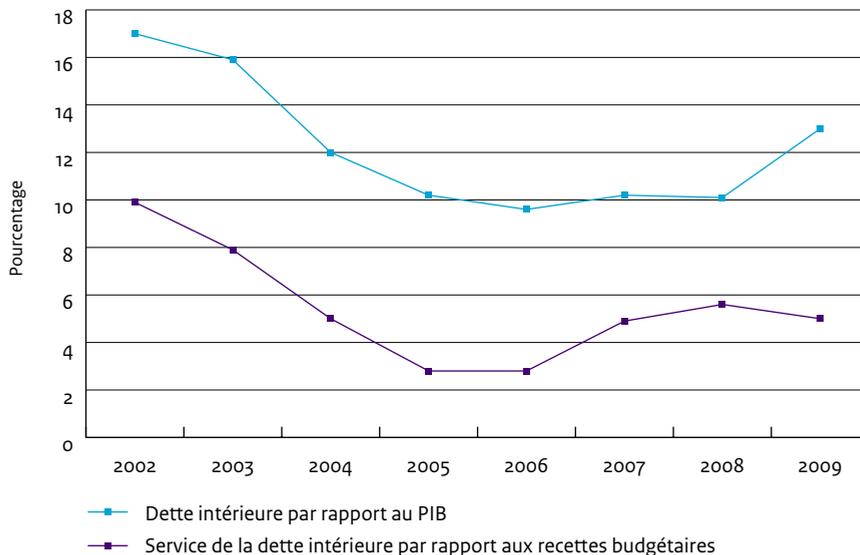


Source : rapports BGD, rapports annuels BCN, BNS.

Le scénario contrefactuel relativement positif décrit plus tôt, est dû aux taux de croissance et aux prix du pétrole élevés au cours des années qui ont suivi l'accord relatif à la dette. Après l'obtention de l'allègement de cette dernière, les ratios de la durabilité de dette extérieure ont sensiblement diminué et ont placé le Nigéria dans une position très confortable. Les perspectives de la durabilité de la dette dans le futur sont bonnes. Cependant, la récente augmentation rapide de la dette intérieure, bien que demeurant à un niveau bas, est une source de préoccupations (voir Figure 12). Le fait que la gestion de la dette au niveau fédéral se soit fortement améliorée est un facteur rassurant qui permet de conserver une dette publique soutenable.

⁷ Le seuil de l'ensemble de la dette par rapport au ratio du PIB de 60 % est basé sur les normes de la zone euro ; cependant, il semblerait que les ratios dette/PIB pour des pays ayant des catégories de revenus faibles et moyens devraient demeurer inférieurs à 40 %, et le BGD Nigéria l'admet.

Figure 12 Dette intérieure par rapport au PIB et service de la dette intérieure par rapport aux recettes budgétaires, en %, 2002-2009



Source : Rapports annuels BGD, rapport 2010 d'Analyse de durabilité de la dette BGD.

6.3 Politiques améliorées

La réduction de la dette a supprimé le surendettement, qui a été désigné par d'autres comme étant la cause de la volatilité élevée de la dépense fiscale au Nigéria à compter de l'année 1984 (Budina et al, 2007). Cette volatilité fiscale élevée était l'une des causes de la faible croissance économique. La suppression du surendettement permet donc de meilleures politiques fiscales. Ce n'est pas tant un effet de l'amélioration des mesures d'incitation pour de meilleures politiques, comme le voudrait le postulat théorique, mais plus un effet du déplacement d'une véritable contrainte.

6.4 Taux d'intérêt et solvabilité

Après 2005, les taux d'intérêt nominaux ont chuté, en particulier les taux d'intérêt sur les bons du Trésor à 3 mois. Cependant, cette tendance ne peut pas être imputée à l'accord relatif à l'allègement de la dette. La solvabilité du Nigéria s'est clairement améliorée, comme en témoigne la première note souveraine jamais donnée au Nigéria juste après l'accord relatif à la dette. Le Nigéria a obtenu une note BB de la part du Fitch Ratings en janvier 2006 et une note similaire du Standard & Poor en février 2006. C'était en partie le résultat de la suppression du surendettement, mais également les nombreuses réformes politiques menées – elles aussi en grande partie induites par l'anticipation de l'allègement de la dette. L'accord a également servi à signaler l'amélioration des politiques.

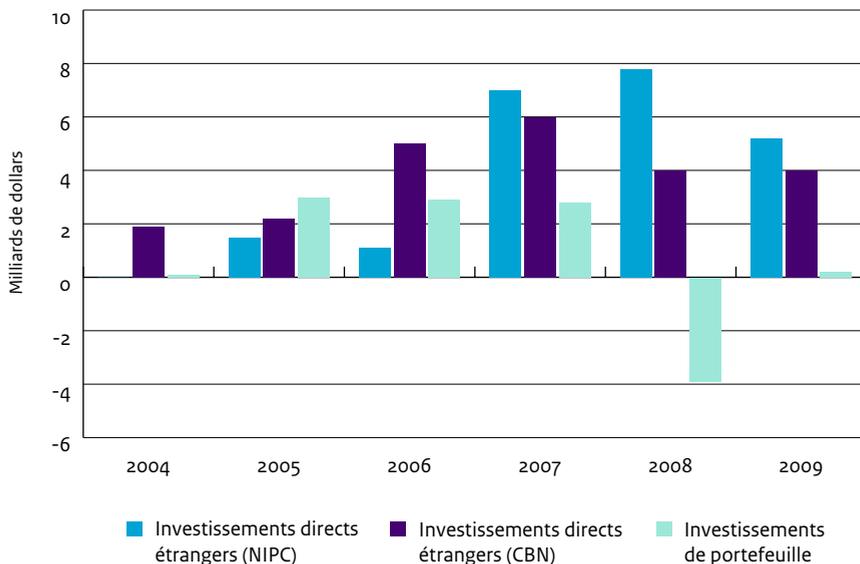
6.5 Apports de capitaux privés et investissements privés

L'investissement public a augmenté mais pas en raison de l'épargne liée à l'allègement de la dette. Cela signifie qu'il ne peut pas y avoir eu un effet 'd'entraînement' sur l'investissement privé provenant de l'investissement public induit par l'allègement de la dette. Néanmoins, la combinaison des réformes de la politique et la suppression du surendettement a conduit à une meilleure solvabilité et l'accord relatif à la dette lui-même a agi comme un signal indiquant que les politiques s'étaient améliorées, agissant du même coup sur la confiance des épargnants. Par conséquent, il y avait une augmentation des investissements directs étrangers et des entrées de capitaux de portefeuille, du moins jusqu'au choc de la crise mondiale, en 2008 ou 2009 (voir Figure 13). On peut théoriquement s'attendre à ce que la même combinaison de facteurs entraîne une augmentation des investissements privés, mais leurs chiffres ne sont pas suffisamment fiables pour le confirmer. Selon des données nationales, l'investissement total (public plus privé) est demeuré à un niveau compris entre 6 et 8 % du PIB depuis 1995. Il est passé à 10 % en 2003 avant de redescendre à 5,5 % en 2005. Par la suite, il a oscillé entre 8 et 9 %.

Il est clair que la réponse du secteur privé dépend également de beaucoup d'autres facteurs et que le climat d'investissement du Nigéria a toujours de nombreux défis à relever, notamment au niveau des coupures d'électricité fréquentes, mais aussi de la violence permanente et de la corruption élevée. Il est donc difficile d'imputer une tendance particulière dans l'investissement privé à l'accord relatif à la dette, étant donné les nombreux autres facteurs influençant cette variable.

| 53 |

Figure 13 Investissement étranger direct (IDE) et flux de capitaux de portefeuille, en milliards de dollars, 2004-2009



Source : Commission nigérienne pour la promotion de l'investissement pour le FDI (comme indiqué), et Banque centrale du Nigéria, Rapports annuels pour le FDI (comme indiqué) et pour des investissements de portefeuille.

6.6 Stabilité macroéconomique

La perspective de la réduction de la dette a aidé à l'établissement de la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole et à l'accumulation d'épargne dans l'ECA. L'ISPE a permis de poursuivre l'application de cette règle et de maintenir des plafonds de dépense et des objectifs spécifiques avec un calendrier précis pour les réserves en devises. Par conséquent, l'équilibre sur l'ECA était plus élevé qu'il ne l'aurait été en l'absence (de perspective) d'accord relatif à la dette. Les plafonds de dépense qui ont été maintenus ont pu avoir une certaine influence sur la maîtrise de l'inflation. En outre, l'épargne accumulée sur l'ECA a permis une politique fiscale stimulante en 2009, lorsque le Nigéria a souffert de faibles recettes publiques en raison de la crise économique globale. L'équilibre de l'ECA est passé de 20,3 milliards de dollars en 2008 à 6,5 milliards de dollars en 2009, puis à 3,3 milliards de dollars à la fin du premier semestre 2010. Dans une hypothèse contrefactuelle, la crise aurait donc conduit à une augmentation de l'emprunt mettant en péril la future durabilité de la dette et probablement la croissance, ou (en cas d'absence de dépenses supplémentaires) elle aurait affecté directement la croissance.

| 54 |

Toutefois, certains répondants clés doutent que la relance budgétaire a effectivement eu un impact sur le développement économique en 2009. Il y a encore plus de doutes sur la justification économique d'une politique de stimulation budgétaire en 2010. Les premiers résultats de l'année 2010 présentent des résultats économiques positifs de 7,4 % de croissance du PIB au premier trimestre de 2010 et de 7,7 % de croissance du PIB au deuxième trimestre en raison d'une augmentation du prix du pétrole et du développement des secteurs non pétroliers. Compte tenu de la mise en œuvre beaucoup moins vigoureuse de la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole en 2010, l'avenir de la viabilité budgétaire (et donc la stabilité macro-économique) peut être menacée.

6.7 Gouvernance

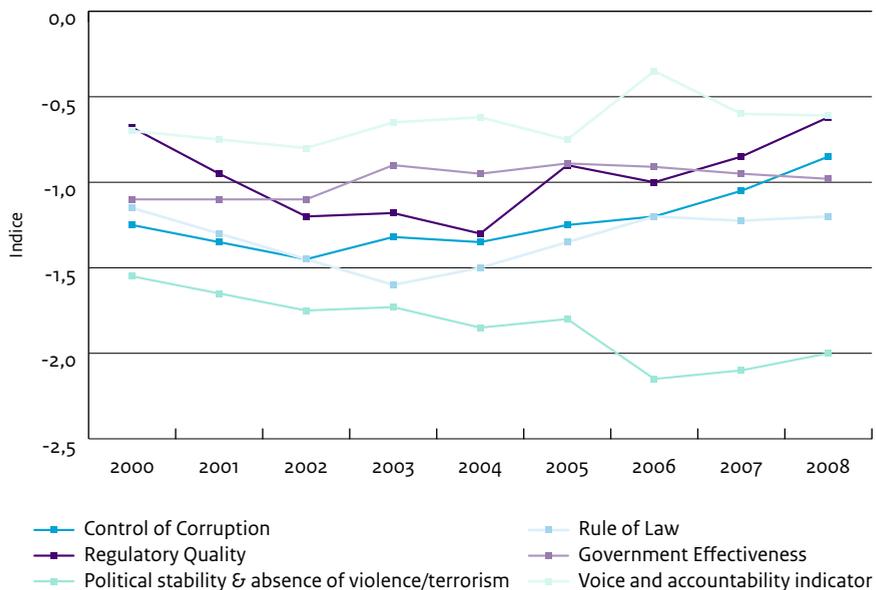
Les politiques anticorruption menées depuis 2000, et surtout depuis 2003 (l'ICPC, la CCEF, les nouveaux règlements en matière de passation de marché et la participation dans l'ITIE), ont eu un certain impact sur les indicateurs de gouvernance et de corruption, comme l'indice de corruption Transparency International (voir Tableau 5) et les indicateurs mondiaux de gouvernance (voir Figure 14).

Tableau 5 Indice de corruption de Transparency International, 2001-2009		
Année	Indice	Rang
2001	1	90/91 (0,99)
2002	1,6	101/102 (0,99)
2003	1,4	132/133 (0,99)
2004	1,6	144/145 (0,99)
2005	1,9	152/158 (0,96)
2006	2,2	142/163 (0,87)
2007	2,2	147/179 (0,82)
2008	2,7	121/180 (0,67)
2009	2,5	130/180 (0,72)

Source : Transparency International (divers rapports).

Ces indicateurs se sont en général améliorés entre 2002/2004 et 2007/2008, et cela peut être en partie imputé à l' (anticipation de l') accord relatif à la dette qui a conduit à de plus vigoureuses politiques anticorruption, notamment entre, grosso modo, 2003 et 2007 (voir section 5.2). Après 2007/2008, la plupart des indicateurs se sont légèrement détériorés.

Figure 14 Indicateurs de gouvernance Kaufmann pour le Nigéria, 2000-2008



Source : Kaufmann et al. (2009).

Note : Aucun indicateur n'a été construit pour 2001. Dans les chiffres, nous avons fait la moyenne de la valeur 2000 et 2002 à titre d'illustration.

6.8 Accessibilité et qualité des services publics

Le fonds virtuel de pauvreté, entièrement attribuable à l'accord relatif à la dette, a déjà produit quelques outcomes intermédiaires. Certaines des outputs quantitativement plus importants du VPF, comprenant le CGS, montrent entre autres que :

- 22 000 ménages ont bénéficié du *Conditional Cash Transfer Program Care of the People (COPE)*
- 900 projets d'électrification rurale ont été accomplis
- 5 200 coopératives de microcrédit ont été fondées
- 300 000 professeurs ont été formés
- 74 000 nouveaux professeurs ont été recrutés et formés
- 1 453 salles de classe ont été construites
- 126 millions de vaccins ont été obtenus
- Plus de 3 000 centres de PHC (soins de santé primaires) ont été construits
- 6 673 professionnels de la santé ont été formés
- 2,5 millions de moustiquaires contre le paludisme ont été distribuées
- 2 500 sages-femmes ont été recrutées et déployées
- Plus de 36 000 installations d'approvisionnement en eau ont été installées
- 1 423 toilettes ont été construites

| 56 |

Il ressort clairement de ces outputs et également des données sur l'allocation budgétaire, qu'un effort considérable a été fait visant à améliorer les soins de santé primaires et l'éducation primaire, ainsi qu'à élargir l'accès à l'eau et à l'assainissement. Les projets et programmes VPF se sont concentrés sur des secteurs critiques pour la réalisation des OMD. Les rapports de suivi et d'évaluation montrent qu'il y a eu des problèmes de mise en œuvre, mais de nombreux problèmes ont été abordés et les taux d'achèvement se sont améliorés au fil du temps.

Les tableaux 6 et 7 donnent des indicateurs d'accès disponibles pour les régions que le VPF a ciblées. L'accès aux services est le résultat le plus direct d'une possible augmentation et amélioration des prestations de services⁸. La plupart de ces indicateurs montrent une amélioration. La scolarisation en primaire a augmenté entre 2004 et 2008, de même que le ratio filles/garçons dans l'éducation primaire. Cela est probablement dû à l'Éducation universelle de base favorisée depuis le début de la décennie et à des subventions d'accompagnement des gouvernements fédéraux et des gouvernements d'état pour atteindre cet objectif, mais il y aura également eu une certaine influence du VPF.

La proportion de la population ayant visité une installation sanitaire a considérablement augmenté entre 2006 et 2008. La proportion d'enfants vaccinés est également plus élevée (voir les deux tableaux), de même que la proportion d'enfants dormant sous une moustiquaire imprégnée d'insecticide, bien que ce nombre soit encore faible. Cependant, l'accès au soin prénatal a diminué entre 2006 et 2008 et l'évolution de la proportion d'accouchements assistés par un personnel soignant qualifié est erratique. Il s'avère que les effets de l'augmentation du nombre de sages-femmes qualifiées et déployées ne sont pas encore visibles

⁸ Les indicateurs de résultat finaux sont discutés dans la section 7.4 du présent résumé.

dans les chiffres de l'année 2008. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les résultats sont mitigés. L'accès à l'eau a augmenté entre 2006 et 2008, mais l'accès aux installations de toilette moderne semble avoir diminué. Cela est aussi vrai pour l'accès à l'électricité.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Taux de scolarisation dans le primaire		81	85	88	90 ¹	89 ¹	
Enfants commençant la 1 ^{ère} année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la 5 ^{ème} année	84	74	74	74	74 ¹	72 ¹	
Enfants de moins de 1 an vaccinés contre la rougeole	31	50	60			41	74
Accouchements assistés par du personnel soignant qualifié	36	35	44	44	44	39	
Enfants de moins de 5 ans dormant sous une moustiquaire imprégnée d'insecticide	2					6	11

¹ Chiffres prévisionnels.

Source : Gouvernement de la République fédérale du Nigéria (2010), Rapport OMD Nigéria 2010.

CWIQ Indicators	2006	2008 ¹	Comments
Accès à l'eau potable	51	54	Amélioration
Utilisation d'installation de toilette moderne	58	40	Aggravation
Accès à l'électricité	55	46	Aggravation
Soin prénatal	72	43	Aggravation
Vaccination infantile	24	42	Amélioration
Installations sanitaires visitées en 2 semaines	55	80	Amélioration

¹ Chiffres prévisionnels.

Source : NBS Enquêtes CWIQ 2006 et 2008/2009.

Les activités financées par le VPF, associées aux efforts accrus en vue de la réalisation des OMD depuis le début de la décennie, ont contribué, entre autres, à augmenter les taux de scolarisation dans le primaire, les taux de vaccination, l'utilisation des soins de santé primaires et à l'accès à l'eau potable.

Les effets institutionnels du VPF sur la lutte contre la pauvreté sont peut-être d'autant plus importants. Le système de M&E du VPF est largement considéré comme une bonne méthode, mais les agences fédérales et les états n'appliquent pas (encore) le système VPF pour leurs autres dépenses. Toutefois, il semble y avoir déjà une certaine influence sur la formulation et la planification de projet, puisque les calculs de coût OMD deviennent plus communs et ces calculs sont intégrés dans des stratégies sectorielles à moyen terme. Ces changements sont susceptibles de mener à des dépenses publiques plus efficaces et d'améliorer ainsi la prestation de service dans le futur.

7

Impact, durabilité des résultats et enseignements

7.1 Introduction

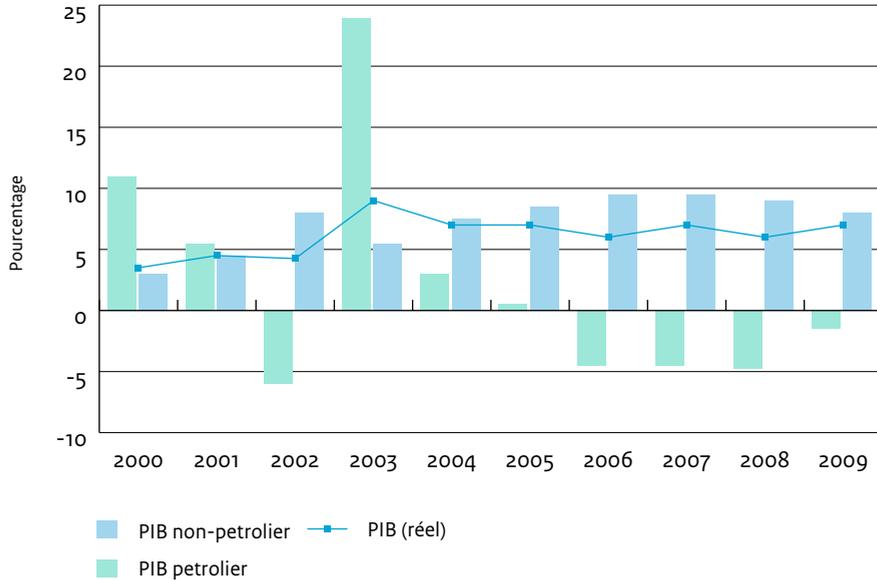
Les questions d'évaluation relatives à l'impact, la durabilité des résultats, et enseignements sont énumérées dans l'encadré ci-dessous.

Questions d'évaluation : impact, durabilité des résultats et leçons à tirer

25. Quel est l'impact de l'opération d'allègement de la dette sur la croissance économique, par l'intermédiaire des possibles outcomes comme l'amélioration de la durabilité et de la gestion de la dette, une augmentation des investissements publics et privés, une hausse des apports de capitaux privés, une amélioration de la stabilité macro-économique et une augmentation des exportations ?
26. La croissance économique influe-t-elle sur la lutte contre la pauvreté monétaire ?
27. Quels sont les effets des politiques (probablement) améliorées de lutte contre la pauvreté et de l'accès plus large des pauvres aux services sociaux et autres services sur la pauvreté monétaire et non monétaire ?
28. Dans quelle mesure les (possibles) résultats en termes d'outcomes (durabilité de la dette, cadre macro-économique et GFP améliorée, corruption réduite) et d'impact (croissance, lutte contre la pauvreté – à la fois pauvreté monétaire et indicateurs sociaux) sont-ils durables ?
29. Quelles leçons peuvent être tirées concernant la validité et la pertinence de la théorie d'intervention à la base de l'allègement de la dette en tant que moyen permettant de contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ?

7.2 Impact sur la croissance économique

Dans les années 2004-2009, la croissance économique annuelle a été d'environ 6 ou 7 %, alors que la croissance non pétrolière était encore plus élevée avec 8 ou 9 % (voir Figure 15). La croissance était particulièrement importante dans l'agriculture et les services (voir Tableau 8).

Figure 15 Croissance du PIB (pétrolier et non-pétrolier), en %, 2000-2009

| 60 |

Source : Rapport annuel BCN 2009 (page 246), 2007 (page 207), 2005 (page 175).

Tableau 8 Croissance du PIB par secteur, en %, 2004-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Agriculture	6,5	7,1	7,4	7,2	6,5
Industrie	4,2	1,7	-2,5	-2,2	-2,2
Services	8,8	8	9,2	9,9	10,5

Source : CBN.

Selon la méthodologie d'évaluation fondée sur la théorie, une partie de cette croissance peut être attribuée à l'allègement de la dette si, et dans la mesure où, un stock positif, des flux ou des outcomes de la conditionnalité de l'accord relatif à la dette peuvent être identifiés. Nous avons prouvé que le canal 'stock' et le canal 'conditionnalité' ont produit quelques outcomes. Ces derniers incluent une viabilité totale de la dette, une amélioration de la confiance en l'économie et de la solvabilité, résultant en une certaine augmentation des apports de capitaux étrangers, une stabilité macro-économique améliorée et, surtout, la possibilité d'amortir les effets de la crise économique globale de 2009. En outre, les politiques améliorées en général auront bénéficié du climat d'investissement. Certaines des outputs du VPF comme l'infrastructure rurale améliorée et quelques composants du filet de protection sociale, devraient également avoir contribué à la croissance et continueront de le faire.

7.3 Effets sur la lutte contre la pauvreté par la croissance économique

L'inégalité de revenus au Nigéria est élevée, mais elle a été décroissante avec le temps. La Banque mondiale a prévu dans son Évaluation de la pauvreté au Nigéria (2007) une diminution du coefficient d'inégalité (Gini) allant de 53 en 1996, à 49 en 2004 et à 44,3 en 2007. Avec une tendance aussi décroissante, il y a lieu de présumer que la croissance économique a été favorable aux pauvres et qu'elle a conduit à une baisse de l'incidence de la pauvreté.

Étant donné la conclusion selon laquelle l'accord relatif à la dette a eu un *certain* impact sur la croissance économique, elle pourrait également avoir un effet (indirect) sur la lutte contre la pauvreté par l'intermédiaire de cette croissance économique. Le taux de croissance agricole élevé suggère qu'il y a eu une certaine réduction de la pauvreté monétaire, car la pauvreté s'est avérée être étroitement liée au fait d'exercer un métier rural (Banque mondiale, 2007). Toutefois, certains indices donnent également à penser que la croissance dans un passé récent (1999-2008) n'a pas été accompagnée d'augmentations du nombre d'emplois formels.

Les chiffres régionaux montrent qu'entre 2004 et 2007 la pauvreté monétaire a diminué dans le nord et dans le sud-ouest du pays, mais pas dans le sud-sud et le sud-est (voir Tableau 9). La diminution récente de la violence dans le sud, à la suite de l'accord d'amnistie de 2009, peut impliquer que la croissance sera à présent également accompagnée d'une certaine réduction de la pauvreté dans le sud. Tout bien considéré, étant donné que la croissance a été légèrement augmentée par l'allègement de la dette, on peut conclure que l'allègement de la dette a aussi contribué modestement à la réduction de la pauvreté monétaire au Nigéria.

| 61 |

Zones	Coefficient de Gini 1996*	Coefficient de Gini 2004**	Incidence de la pauvreté 2004**	Incidence de la pauvreté 2007***
Nord-est	0,47	0,46	72,2	67,3
Nord-ouest	0,30	0,37	71,2	63,9
Centre-nord	0,53	0,39	66,9	63,3
Sud-est	0,55	0,45	26,7	34,2
Sud-ouest	0,57	0,55	43,0	20,9 (Oyo state)
Sud-sud	0,60	0,51	35,1	59,3
National	0,53	0,49	54,4	54,7
Homme	0,52	-	-	-
Femme	0,55	-	-	-
Rural	-	0,51	63,3	63,8
Urbain	-	0,54	43,2	43,1

Source: * Calcul basé sur : Aigbokhan (2000) *Poverty, Growth and Inequity in Nigeria – A Case Study*. AERC. Research Paper 102. **Akande and al (2009) *Impacts of price change on poverty : The Nigerian Experience*, NISER. ***World Bank (2007) *Nigeria Poverty Assessment*, basé sur l'enquête de pauvreté 2004.

7.4 Impact direct sur la pauvreté monétaire et non monétaire

Plusieurs indicateurs de pauvreté non monétaire se sont améliorés entre 2003 et 2008, comme les taux d’alphabétisation, les taux de mortalité infantile et les taux de mortalité maternelle. Ces améliorations peuvent être attribuées aux politiques améliorées de réduction de la pauvreté menées depuis le début de la décennie, en partie dues à l’anticipation de la réduction de la dette et, de façon limitée, au VPF, qui a été établi en tant qu’élément de l’accord relatif à la dette en 2006. Les indicateurs de pauvreté monétaire pour la période suivant l’accord relatif à la dette ne sont pas encore disponibles, ainsi aucune conclusion définitive en ce qui concerne la pauvreté monétaire ne peut être tirée. Cependant, nous pouvons conclure que les outputs du VPF (y compris les changements institutionnels qu’il a induits) sont susceptibles d’avoir un effet à la fois sur les indicateurs de la pauvreté monétaire et non monétaire, ainsi que sur les autres indicateurs sociaux dans le futur.

7.5 Durabilité

| 62 |

L’accord relatif à l’allègement de la dette a rendu la dette extérieure plus soutenable et a supprimé le surendettement qui accentuait la volatilité de l’économie, ce qui avait un impact négatif sur la croissance économique. Ces effets positifs seront certainement maintenus au cours des trois à cinq années à venir.

La plupart des parties prenantes clés ont noté un ralentissement dans les réformes après l’année 2007 (voir section 5.3). On peut en conclure que l’effet de la conditionnalité sur la politique macro-économique et les autres politiques s’affaiblit peu à peu, bien que certains de ces achèvements soient résistants. Ceci inclut l’importante règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole qui a été maintenue, bien qu’elle ait été mise en application de façon beaucoup moins rigoureuse ces dernières années.

Le VPF s’est également avéré résistant. Il sera probablement soutenu au-delà du moyen terme puisque des intérêts en place ont été créés parmi un large groupe de parties prenantes : des gouvernements d’état et locaux, des parlementaires et des organisations de la société civile. Les changements institutionnels favorisés par le VPF dans d’autres agences fédérales et des gouvernements d’état et locaux pourraient, avec le temps, devenir plus visibles et peut-être conduire à un accomplissement plus important des OMD dans le futur.

En règle générale, la durabilité des résultats dépend du degré auquel la stabilité politique et économique globale dans le pays peut être maintenue.

7.6 Enseignements

Cette étude confirme la validité et le caractère approprié de la théorie d'intervention de l'allègement de la dette, davantage que d'autres études d'évaluation d'allègement de la dette.

Les résultats légèrement plus positifs pour le Nigéria peuvent être expliqués par le fait que, dans ce cas-ci, la dette a été complètement supprimée. Le canal de conditionnalité était également plus efficace que dans d'autres cas. La *perspective* de l'allègement de la dette a fourni l'influence politique requise pour la mise en œuvre de réformes politiques et la motivation suffisante pour nommer une équipe économique avec une forte appropriation du paquet de réformes. L'influence politique de la conditionnalité de réforme de l'accord lui-même était plus faible que l'influence politique induite par la perspective de l'allègement de la dette. Néanmoins, la conditionnalité de l'accord a eu une influence positive sur le délai de mise en œuvre de politiques. En outre, le VPF était établi, ce qui pourra avoir un effet durable sur la lutte contre la pauvreté dans le pays.

En conclusion, la question à laquelle il convient de répondre est de savoir si ces résultats positifs justifient l'utilisation d'environ 18 milliards de dollars d'aides financières et de 12 milliards de dollars de ressources nigérianes pour la suppression de la dette. Nous le pensons. L'investissement est substantiel, mais les bénéfices potentiels sont également énormes : le Nigéria possède une population conséquente dont plus de la moitié vivait encore sous le seuil de pauvreté en 2004. L'accord relatif à la dette a non seulement mis fin au surendettement du Nigéria, mais il a également amélioré les politiques du gouvernement, y compris les politiques de lutte contre la pauvreté. Même si toutes ces modifications de politique ne peuvent pas être soutenues, il existe déjà des effets positifs sur le bien-être d'approximativement 150 millions de personnes en Afrique subsaharienne.

| 63 |

Du point de vue du Nigéria, la dépense des 12 milliards de dollars peut être vue comme un investissement afin de réaliser un nouveau départ dans ses relations avec ses créanciers bilatéraux et ses investisseurs du secteur privé, nationaux et étrangers. Ceci a également mis un terme à l'accumulation d'arriérés et au paiement annuel de 1 milliard de dollars du service de la dette, qui auraient continué à réduire les ressources disponibles pour la lutte contre la pauvreté, avec des effets particulièrement nocifs dans une période avec des recettes pétrolières inférieures. En outre, il y a eu des effets positifs sur les politiques de gestion et de durabilité de la dette et sur les politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier par l'intermédiaire de financements et de contributions institutionnelles du VPF.

Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation

Dominique de Crombrughe de Looringhe (SES)

Andrée François (SES)

Fred van der Kraaij (IOB)

Ruerd Ruben (IOB)

Groupe consultatif d'Abuja

Gouvernement du Nigéria

Banque centrale du Nigéria

Ministère fédéral des Finances

Bureau de gestion de la dette

Commission nationale de planification

Bureau du conseiller spécial du président chargé des OMD

Donateurs

Ambassade d'Allemagne

Ambassade de Belgique

Ambassade de France

Ambassade des Pays-Bas

Banque mondiale

DFID

Experts externes indépendants

David U. Enweremadu (université d'Ibadan)

Mercy Ezehi (Centre pour la démocratie et le développement)

Jibril Ibrahim (Centre pour la démocratie et le développement)

Groupe de référence européen

Ministères

Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (Belgique)

Service Public Fédéral (SPF) Finances (Belgique)

Ministère des Affaires étrangères (Pays-Bas)

Ministère des Finances (Pays-Bas)

Experts externes indépendants

Akinyinka Akinyoade (Centre pour les études africaines, Leyde, Pays-Bas)

Bernard Berendsen (free-lance)

Stefaan Marysse (université d'Anvers)

Équipe d'évaluation

Geske Dijkstra (chef d'équipe)

Boladale Akanji

Kenneth Chukwuemeka

Christian Hiddink

François-Xavier de Mevius

Adewumi Olajide Ogunsola

Daniel Rogger (contrôleur interne de qualité)

Sanga Sangarabalan

Publié par :

Ministère des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
<http://www.minbuza.nl>
<http://diplomatie.belgium.be>

Maquette : Vijfkeerberblauw, Rijswijk
Illustration de couverture : Vijfkeerberblauw, Rijswijk
Impression : OBT bv, La Haye
Cartographie : UvA-Kaartenmakers
ISBN/EAN : 978-90-5328-395-0
N° de dépôt légal : 0218/2011/10

© Ministère des Affaires étrangères | mars 2011

L'évaluation conjointe a été organisée et financée par la Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB), ministère des Affaires étrangères, à La Haye, et le Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES), Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, à Bruxelles.

Si l'IOB et le SES garantissent la qualité de l'évaluation, le contenu du rapport relève de la responsabilité de l'équipe d'évaluation.

Le rapport sera cité comme suit :

« Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB), ministère des Affaires étrangères, La Haye, et Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES), Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, *Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. Sommaire. (2011)* », ou en version abrégée : « IOB et SES, *Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. Sommaire. (2011)* ».

En 2005, le Nigéria conclut avec 15 de ses créanciers, au sein du Club de Paris, un accord portant sur l'allègement de sa dette. À une exception près, la remise concédée est la plus importante jamais obtenue. Le FMI et la Banque mondiale ont joué un rôle prépondérant dans cet arrangement. En échange de l'effacement de 18 milliards de dollars de dettes, le Nigéria doit rembourser 12 milliards et mettre en œuvre un programme de réformes économiques.

L'évaluation menée conjointement par la Belgique et les Pays-Bas étudie la genèse de l'accord (2000-2005), puis son impact sur l'économie nigériane et la réduction de la pauvreté (2005-2010) dans ce pays d'Afrique de l'Ouest, le plus peuplé du continent avec ses 150 millions d'habitants.

Ce résumé du rapport principal est destiné au lecteur spécialiste.

Publié par:

Ministère des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
<http://www.minbuza.nl> | <http://diplomatie.belgium.be>
© Ministère des Affaires étrangères | mars 2011

11BUZ282653|F

Projet conjoint de :



Ministère néerlandais des Affaires étrangères



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement