

Version abrégée

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

Version abrégée

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 une version abrégée 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 indépendants¹ a commencé par développer ces interrogations en près de 30 questions, pour ensuite y répondre. Le présent document

¹ L'équipe d'évaluation était composée de Geske Dijkstra (chef d'équipe), Boladale Akanji, Kenneth Chukwuemeka, Christian Hiddink, François-Xavier de Mevius, Adewumi Olajide Ogunsola et Sanga Sangarabalan.

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 rédigé par les évaluateurs et destiné en premier lieu aux spécialistes (disponible en néerlandais, anglais et français) ; l'autre, présenté ici, moins axé sur les analyses et détails techniques, dégage les principales conclusions et les enseignements tirés de l'évaluation pour un public moins averti (disponible en néerlandais et français).

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

Le contenu de cette version abrégée a été rédigé sous la responsabilité conjointe de nos services d'évaluation. Pour plus de détails, le lecteur pourra consulter le rapport principal.

Nous espérons que le présent document contribuera à l'objectif de toute évaluation : rendre compte et apprendre. Place maintenant au lecteur.

Dominique de Crombrughe de Loorinche
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

Table des matières

Avant-propos

Cartes

Carte 1	L'Afrique et le Nigéria	6
Carte 2	Les 36 états de la République fédérale du Nigéria	14
Carte 3	Afrique : Les cinq pays les plus peuplés et les cinq pays les plus riches	16

Grandes lignes de l'histoire du Nigéria 7

1	Introduction	10
	Objet et objectif	11
	Questions	11
	Organisation	11
2	Le Nigéria : faits et contexte	12
	Histoire du Nigéria depuis 1960	13
	Administration et politique	15
	Économie	15
	Secteurs économiques	16
	Problèmes environnementaux	17
	Conflits et violence	17
	Relations internationales	17
3	La problématique de la dette	18
	Augmentation de la dette	19
	Réajustements	19
	Vers l'allègement de la dette	20
4	L'accord avec le Club de Paris	22
	Instrument de soutien à la politique économique	23
	L'accord	23
	Intérêts du Nigéria	23
	Intérêts des pays du Club de Paris	24
	Attitude critique de la Belgique et des Pays-Bas	24
5	Effets directs de l'accord	26
	Réduction de l'encours de la dette	27
	Extinction de l'obligation de remboursement	27
	Réforme des politiques publiques	28

6	Effets indirects de l'accord	30
	Caractère supportable de la dette	31
	Stabilité macroéconomique	31
	Solvabilité	32
	Lutte contre la pauvreté	32
7	Conclusions et enseignements	35
	Croissance économique et pauvreté	35
	Pérennité des résultats	36
	Conclusions	36
	Enseignements	37



161

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.

1

Introduction

Introduction

Objet et objectif

En 2005, le Nigéria a conclu avec le Club de Paris un accord sur l'allègement de sa dette, dont le montant dépassait alors 30 milliards de dollars. Aux termes de cet accord, le Nigéria devait rembourser 12 milliards de dollars, les 18 milliards restants étant effacés, sous réserve que la politique menée par le pays satisfasse à un certain nombre de conditions préalables. Les pays créanciers ont enregistré la quasi-totalité des remises au titre de l'aide au développement.

La présente évaluation porte sur cet accord et couvre la période allant de 2005 à 2010. Pour une meilleure compréhension, elle comprend également un éclairage contextuel, à savoir les développements à l'origine de la dette et les tentatives précédentes de réexamen de cette dernière.

L'objectif premier de l'évaluation est de tirer les enseignements de l'allègement de la dette du Nigéria : dans quelle mesure a-t-il eu un impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté ? La logique sous-tendant l'allègement est-elle correcte ? En second lieu, l'évaluation entend également rendre compte des orientations choisies et de la politique menée.

| 11 |

Questions

L'évaluation comporte 29 questions, parmi lesquelles les six suivantes sont les principales :

1. Quels sont les développements politiques, économiques et institutionnels qui ont conduit à l'allègement de la dette ?
2. Cet accord a-t-il permis au Nigéria de reprendre le remboursement de ses dettes ?
3. Quel rôle ont joué les conditions afférentes à l'accord ?
4. Quelle a été l'efficacité du fonds de lutte contre la pauvreté, le *Virtual Poverty Fund*, créé après l'accord ?
5. Dans quelle mesure les résultats de l'allègement de la dette sont-ils durables ?
6. Le présupposé inhérent à l'allègement de la dette est que celui-ci contribue à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure cette théorie de l'intervention est-elle exacte et utile ? Quels enseignements peut-on en tirer ?

Organisation

La présente étude a été réalisée sous la responsabilité des directions chargées de l'évaluation au sein des ministères belge (SES) et néerlandais (IOB) des Affaires étrangères. L'équipe internationale chargée des travaux était composée de Geske Dijkstra (chef d'équipe), Boladale Akanji, Christian Hiddink, François-Xavier de Mevius, Sanga Sangarabalan, Kenneth Chukwuemaka et Adewumi Olajide Ogunsola (Ecorys Nederland BV / Oxford Policy Management) auxquels s'est ajouté Daniel Rogger, contrôleur interne de qualité. Deux groupes externes ont veillé à la qualité du rapport final : le Group consultatif d'Abuja, au Nigéria, et le Groupe de référence européenne à La Haye.

2

Le Nigéria : faits et contexte

Le Nigéria : faits et contexte²

Située sur le Golfe de Guinée, en Afrique occidentale, la République fédérale du Nigéria partage ses frontières avec le Bénin, le Niger, le Tchad et le Cameroun (voir carte 1). Comptant environ 250 ethnies et quelque 150 millions d'habitants, ce pays est le plus peuplé d'Afrique.

L'histoire du Nigéria contemporain est marquée par la domination coloniale, les coups d'État militaires, la démocratisation, la richesse pétrolière, la corruption, la pauvreté, la violence et les conflits d'ordre politique, ethnique, régional et religieux.

Histoire du Nigéria depuis 1960

Ancienne colonie du Royaume-Uni, le Nigéria devient indépendant le 1^{er} octobre 1960, puis se constitue en république en 1963. En 1966, les militaires prennent le pouvoir et le conserveront en tout 33 ans, sur les cinquante ans d'indépendance du pays.

À la fin des années cinquante, l'agriculture et le commerce, traditionnellement activités principales du Nigéria, voient leur place remise en cause par la découverte de pétrole dans le delta du fleuve Niger. En 1958, Shell est la première compagnie pétrolière occidentale autorisée à exploiter le gisement. Au milieu des années soixante-dix, le Nigéria est le cinquième producteur mondial de pétrole. Cette activité engendre des revenus d'exportation croissants et permet des investissements massifs dans l'industrie, l'agriculture, les infrastructures et la protection sociale. Mais la rapidité de la croissance est aussi source de problèmes : investissements ratés, monodépendance vis-à-vis des revenus du pétrole, manque d'équipements de base, problèmes de distribution dans les ports, corruption et partage inégal de la prospérité. En dépit de l'importante chute du revenu national entraînée par le premier choc pétrolier, le gouvernement, loin de réduire les dépenses, obtient des crédits pour des projets de développement colossaux et contracte divers emprunts. Le Nigéria s'endette très rapidement.

| 13 |

En 1979, le régime militaire prend provisoirement fin : le général Olusegun Obasanjo laisse volontairement le pouvoir au gouvernement d'Alhaji Shehu Shagari, élu démocratiquement.

En décembre 1983, un nouveau coup d'État a lieu. Divers généraux se succèdent à la tête du pays, parmi lesquels Sani Abacha, qui prend le pouvoir fin 1993 et dont le régime est considéré comme le plus cruel qu'ait connu le Nigéria. Abacha opprime la population et se constitue une fortune personnelle de quelque 3 milliards de dollars.

Le Nigéria devient le théâtre de contestations citoyennes, de meurtres et de terrorisme financé par l'État. Entre-temps, sa dette augmente considérablement, encore alourdie par des emprunts complémentaires et les arriérés d'intérêts.

² Les informations présentées dans ce chapitre ne proviennent pas du rapport principal mais sont basées sur un exposé de Bukola Adeyemi Oyeniyi, de la faculté d'Histoire et des Relations internationales de l'université Joseph Ayo Babalola (Ikeji-Arakeji, Nigéria). Le texte intégral est joint sur cédérom en annexe au rapport principal.

Après la mort d'Abacha en 1998, les choses changent avec le général Abdulsalam Abubakar, qui autorise les partis politiques et libère les prisonniers politiques. En 1999, Olusegun Obasanjo est élu président au terme d'élections démocratiques.

Les quatre premières années de son régime sont marquées par des violences, liées à l'instauration en 2000 de la charia dans des États du nord, et à la production pétrolière et gazière dans le delta du Niger.

En 2003, Obasanjo est réélu lors d'un scrutin jugé frauduleux par les observateurs nationaux et internationaux. Il s'attèle au rétablissement économique du pays. L'État lance un programme de réformes (*National Economic Empowerment Development Strategy, NEEDS*), et privatise plusieurs entreprises publiques. En outre, Obasanjo s'attaque à la corruption, ce qui n'empêche pas de nombreux Nigériens de considérer leur président comme étant lui-même corrompu.

En 2007, Alhaji Umaru Yar'Adua remporte les élections présidentielles. Victime de graves problèmes de santé en 2010, il est soigné en Arabie saoudite. Le passage de pouvoir ne se fait cependant pas immédiatement et le gouvernement ne communique quasiment aucune information sur son état, ce qui entraîne une paralysie administrative et politique du pays. En mai 2010, Umaru Yar'Adua meurt et le vice-président Goodluck Jonathan lui succède.

| 14 |



Carte 2 Les 36 états de la République fédérale du Nigéria

Administration et politique

Depuis 1999, après divers redécoupages administratifs intervenus depuis son indépendance en 1960, le Nigéria est une fédération de 36 États, avec Abuja pour capitale (voir carte 2). Comme à l'époque des régimes militaires, le pouvoir socioéconomique et politique est centralisé. Si la plupart des États de la fédération disposent de richesses minières, les revenus en sont perçus par les autorités fédérales. Les États restent ainsi très dépendants du soutien financier venant du pouvoir central.

L'État fédéral comprend un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire. Le président, chef de l'exécutif, est à la tête de l'État, du gouvernement et de l'armée. Il est contrôlé par le parlement, c'est-à-dire le pouvoir législatif. Le pouvoir judiciaire est formé d'un système multiforme de tribunaux, incluant des tribunaux de la charia dans neuf États du nord.

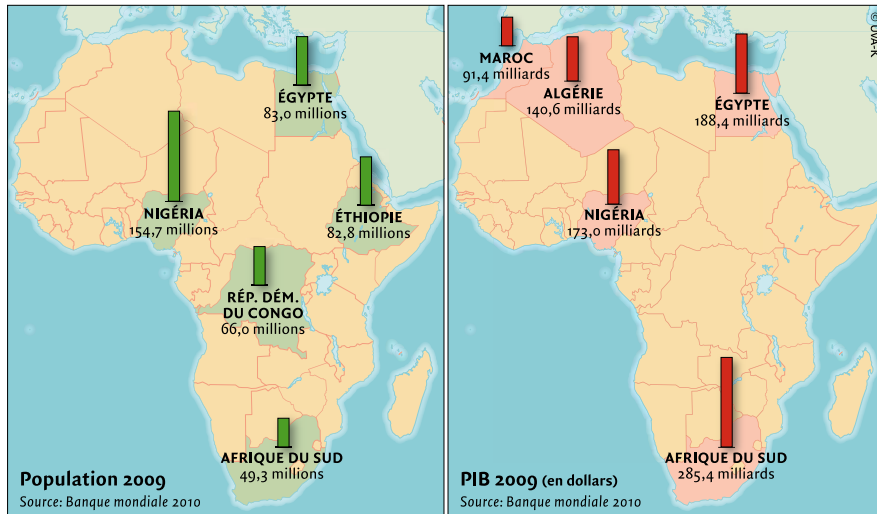
Divers facteurs, tels que l'appartenance ethnique, religieuse ou sociale, jouent un rôle dans la politique nigériane. Les principaux partis sont le *People's Democratic Party* (PDP), formation du gouvernement, ainsi que, parmi les quelques quarante autres partis, les partis d'opposition *All Nigeria People's Party* (ANPP) et *Action Congress* (AC). À l'exception du PDP, les formations politiques se réclament d'une ethnie ou d'une religion.

Les dirigeants militaires n'ont guère été respectueux de l'état de droit : l'opposition a été laminée, les droits de l'homme largement violés, les adversaires assassinés. Entre-temps, le Nigéria s'est doté de diverses lois garantissant les droits humains, cependant encore insuffisamment appliquées.

Le favoritisme familial ou ethnique est souvent la règle en matière d'emploi dans le secteur politique et dans la fonction publique, où l'abus de pouvoir, la corruption et le détournement de fonds sont courants. Au Nigéria, les scrutins vont de pair avec manipulations et fraudes électorales, violence, corruption et autres manœuvres douteuses.

Économie

Actuellement, le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à ce qu'il était avant l'indépendance en 1960. Ces dernières années cependant, l'économie nigériane remonte la pente. Elle est maintenant la troisième du continent africain, derrière l'Égypte et l'Afrique du Sud (voir carte 3). En 2003, le taux de chômage était de 10,8 %, et depuis il n'a pas évolué de façon significative. Sur dix Nigériens, six occupent un emploi dans le secteur informel. Environ 67 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté d'un dollar par jour.



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

| 16 |

Le programme NEEDS mis en place par le président Obasanjo est un projet socioéconomique ambitieux sur divers terrains, notamment les réformes macroéconomiques, la création d'emploi, la diversification de l'économie, le renforcement du secteur privé et la réduction de l'intervention de l'État. Le Nigéria entend faire partie des vingt premières économies mondiales en 2020 (Plan 2020). En outre, dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, il fait d'objet d'un programme de lutte contre la pauvreté lancé par les Nations unies en 2000.

Secteurs économiques

L'extraction du pétrole et du gaz génère 95 % des revenus d'exportation, 40 % du PIB et 80 % des recettes de l'État. Le Nigéria est le douzième producteur mondial de pétrole. Ses réserves de gaz sont au dixième rang mondial. Cependant, une part considérable du gaz qui se dégage lors de l'extraction de pétrole est brûlée au lieu d'être distribuée et utilisée.

La monodépendance du Nigéria envers la production de pétrole et de gaz le rend vulnérable, notamment aux variations du prix des matières premières. Par ailleurs, le pays est le théâtre de luttes permanentes pour le contrôle des gisements, d'enlèvements, de prises d'otages et de destruction des pipelines.

Si le Nigéria est largement dépendant de l'exploitation du pétrole et du gaz, d'autres secteurs jouent un rôle grandissant : l'agriculture, l'industrie et les services. La dominance exclusive du pétrole, mais aussi la sécheresse, les maladies et une moindre fertilité des sols ont conduit pendant des années à négliger l'agriculture et sa gestion. L'exploitation minière joue également un rôle important, le Nigéria disposant de gisements de fer, de lignite, de calcaire, d'étain, de colombite, d'or et d'uranium.

Problèmes environnementaux

Le Nigéria connaît de graves problèmes environnementaux : conséquences de l'extraction pétrolière et minière et de l'industrie, insuffisance du traitement des déchets dans les villes, pollution, dégradation des sols et changement climatique. Les retombées touchent surtout les campagnes : les habitants sont confrontés aux fuites d'oléoducs (dues aux sabotages), au gaspillage du gaz, à la déforestation et à l'érosion des sols. Les terres agricoles et les étangs de pêches deviennent inexploitable, certaines espèces végétales et animales disparaissent. En outre, les effets du changement climatique mondial sont également sensibles, notamment la désertification.

Conflits et violence

Malgré le passage à la démocratie, le Nigéria est encore déchiré par des conflits qui déstabilisent l'économie et la politique, et provoquent morts et flots de réfugiés. Il s'agit notamment d'affrontements interethniques, par exemple entre les Haoussas et les Ibos, entre les Haoussas et les Yorubas et entre les Beroms et les Haoussas-Peuls.

La religion est elle aussi source de conflits. Ainsi, au cours des dernières années, la ville de Jos (État du Plateau) a été à plusieurs reprises le théâtre de violences opposant chrétiens et musulmans. Dans le nord du pays, l'instauration de la charia a déjà provoqué de nombreux affrontements.

| 17 |

Dans le delta du Niger, l'exploitation pétrolière et gazière, alliée aux problèmes socioéconomiques et environnementaux, entretient l'existence de conflits. Engagés dans la lutte contre la pollution, différents groupes veulent faire entendre leur voix au sujet de l'extraction du pétrole. Ce sont souvent des activistes qui n'hésitent pas à saboter les pipelines et à enlever des employés étrangers de compagnies pétrolières.

Relations internationales

Depuis son indépendance, le Nigéria promeut l'unité et la coopération africaines, sans tutelle des puissances occidentales. Membre de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et du Mouvement des États non alignés (MENA), le Nigéria fait aussi partie du Commonwealth et des Nations unies et entretient des relations avec les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale). Encore très lié à la Grande-Bretagne, l'ancien colonisateur, le Nigéria coopère avec les États-Unis – acheteurs d'une grande partie de sa production pétrolière – dans des domaines tels que la lutte contre le terrorisme et le maintien de la paix dans la région. Il coopère également avec l'Union européenne (UE), notamment en matière de réformes économiques et institutionnelles.

Le Nigéria et la Chine entretiennent des liens commerciaux et ont récemment signé un partenariat stratégique. En échange d'importantes livraisons de pétrole nigérian, la Chine offre son soutien économique, militaire et politique.

3

La problématique de la dette

La problématique de la dette

Augmentation de la dette

À la fin des années quatre-vingt du siècle dernier, de nombreux pays en développement se sont retrouvés en difficulté à cause des emprunts contractés auprès des banques occidentales au cours de la décennie précédente. Jusqu'en 1978, le Nigéria était essentiellement redevable à la Banque mondiale de petits emprunts obtenus à des conditions avantageuses. Puis, sous le général Olusegun Obasanjo, les premiers gros emprunts ont été contractés. Leur remboursement ne semblant pas devoir poser problème, vu l'importance des revenus pétroliers, le Nigéria a continué à emprunter. Rien de plus simple, puisque le pays était considéré comme solvable. En 1980, le Nigéria devait 8,92 milliards de dollars, dont le remboursement n'était pas la priorité du gouvernement.

Début des années quatre-vingt, sous le président Shagari, les dettes ont augmenté de façon vertigineuse. Les taux d'intérêts, initialement faibles, ont grimpé tandis que le prix du pétrole et les revenus des exportations diminuaient fortement à partir de 1982. Les coûts des importations ont dépassé les recettes des exportations. L'argent emprunté a souvent été investi dans des projets non rentables. Le Nigéria a continué à emprunter, y compris pour rembourser ses dettes. Il avait entre-temps contracté divers emprunts commerciaux, des crédits commerciaux avec et sans assurance, et des crédits d'exportation officiellement garantis. Les emprunts passant par des différents canaux, personne ne connaissait précisément la somme des montants en jeu, ni ne savait qui avait contracté quel emprunt ni à quelle fin. Coordination et règles juridiques claires faisaient défaut.

| 19 |

Réajustements

Dès le milieu des années quatre-vingt, le Nigéria a été dans l'impossibilité de rembourser ses dettes. Les arriérés de paiement et les nouvelles dettes se sont accumulés tandis que les revenus pétroliers continuaient à s'amenuiser et que la monnaie se dévalorisait. En outre, il est devenu de plus en plus fréquent que certains États de la fédération refusent de contribuer au remboursement de dettes n'étant pas de leur fait, puisque contractées par les anciennes entités régionales, avant le redécoupage administratif du pays.

En 1986, le Nigéria n'a plus obtenu de prêt. Le général Babangida a passé, en 1986, 1989 et 1991, plusieurs accords de rééchelonnement de la dette de son pays avec le Club de Paris, un groupe informel de dix-neuf pays développés qui renégocient les créances des pays débiteurs. En contrepartie, le Nigéria s'est engagé à appliquer un programme d'ajustement du FMI. Les accords passés avec les banques commerciales ont également été revus, mais uniquement en ce qui concerne le report de paiements, les intérêts continuant à courir.

En 1989, les banques commerciales ont mis en place le plan Brady : il permettait aux pays en développement ayant des difficultés d'échanger leurs créances existantes contre des obligations aux taux du marché, ou de racheter leurs dettes moyennant une décote. Dans le cadre de ce plan, le Nigéria a conclu en 1992 un accord prévoyant la suppression de 62 % de sa dette auprès des banques commerciales. Les dettes privées ont ainsi fortement diminué, d'autant que les banques n'étaient pas disposées à accorder de nouveaux prêts au Nigéria.

La même année, le Club de Paris a refusé un accord comparable, le Nigéria ne satisfaisant pas aux exigences du programme du FMI. En outre, selon un des critères du Club de Paris, les seuls pays susceptibles de bénéficier d'un effacement partiel de leur dette sont les pays AID, c'est-à-dire ayant un faible revenu et répondant aux conditions de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale : leur revenu est inférieur à un certain seuil, ils ne sont pas solvables et ont une gouvernance relativement bonne. Compte tenu de ses revenus pétroliers, le Nigéria ne pouvait être considéré comme un pays AID et n'était donc pas éligible au mécanisme d'effacement de la dette.

Durant les années quatre-vingt-dix, le Nigéria, espérant néanmoins parvenir à trouver un accord avec le Club de Paris, n'a remboursé qu'une partie des emprunts bilatéraux, mais de façon très sélective. En 1994 et 1995, le prix du pétrole était bas, et les arriérés se sont accumulés. Cependant, certains pays prêtaient à nouveau au Nigéria.

Si les États occidentaux ont alors commencé à réduire et à effacer les dettes des pays en développement, cette approche n'a pas résolu la crise de la dette, puisque les institutions multilatérales continuaient à accorder des emprunts. Il arrivait souvent que les pays en développement utilisent les donations bilatérales pour rembourser leurs dettes multilatérales. La rupture s'est produite quelques années plus tard, avec la prise de conscience que les institutions multilatérales ne constituaient pas seulement une solution mais aussi une partie du problème.

| 20 |

Cela a conduit à l'élaboration d'un certain nombre de réformes et d'initiatives, comme par exemple l'initiative pour l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), en 1996, et l'initiative PPTE élargie, en 1999. À partir de 2006, les pays victimes de la crise de la dette peuvent demander l'application du mécanisme prévu par l'initiative multilatérale d'effacement de la dette (IMAD) auprès de divers créanciers (Banque mondiale, FMI, Banque africaine de développement et, plus tard, Banque de développement interaméricaine).

Vers l'allègement de la dette

En décembre 2000, le président Obasanjo est parvenu à conclure un arrangement, après avoir fait, depuis son élection en 1999, du lobbying auprès du Club de Paris afin d'obtenir un allègement intéressant de la dette nigériane. Au lieu de l'effacement espéré, l'accord prévoyait un réaménagement des créances, avec prolongation en 2001, sous réserve que le Nigéria ait d'ici là mis de l'ordre dans ses affaires. Il n'en a rien été : à cette date, le Nigéria avait pris du retard sur le calendrier du programme du FMI ainsi que sur le paiement de diverses échéances, cumulant à nouveau les arriérés.

Fin 2004, la dette atteignait un montant de 34 milliards de dollars. Près de 90 % de ce montant était dû au Club de Paris, notamment à la Grande-Bretagne, à la France et à l'Allemagne. Deux tiers consistaient en arriérés. Environ trois quarts étaient imputables au gouvernement central, un quart aux États fédéraux.

En 2003, au début de son second mandat de président élu, Obasanjo a mis en place une équipe financière compétente, chargée d'élaborer une stratégie sous la houlette d'un économiste nigérian de haut niveau auprès de la Banque mondiale.

Cependant, le parlement, les organisations de la société civile et les ONG se sont montrées sceptiques, tout comme la population, peu encline à payer pour des dettes dont elle ne se sent pas responsable.

Pour convaincre le Club de Paris, le Nigéria a dû résoudre certaines difficultés. Tout d'abord, l'équipe financière s'est attachée à rehausser la réputation du Nigeria, en réalisant d'importantes réformes macroéconomiques, telles que la lutte contre la corruption, dans le cadre du programme NEEDS. Les remboursements au Club de Paris ont également repris.

Ensuite, le Nigéria s'est efforcé d'obtenir de la Banque mondiale le statut de pays à faible revenu éligible aux seuls prêts de l'AID, qui ouvre droit – sous conditions – à l'effacement de 67 % de la dette. En 2005 le Nigéria s'est vu pour la première fois attribuer le qualificatif « *IDA-only* » dans un document de la Banque mondiale et du DFID britannique. L'accord de ce statut en dehors de toute concertation a entraîné des protestations, dont celles des Pays-Bas.

En troisième lieu, le Nigéria a dû régler la question de sa participation à un programme du FMI. En 2005, le Nigéria a été le premier pays à participer au programme ISPE (instrument de soutien à la politique économique) du FMI, qui vise notamment la réforme de l'économie et des finances et la réduction de la pauvreté.

| 21 |

Enfin, il a dû convaincre ses créanciers de son insolvabilité, en dépit de l'augmentation du prix du pétrole depuis 2003. En 2005, le FMI a jugé que le Nigéria n'était pas éligible à un effacement de la dette, compte tenu de ses revenus pétroliers. La Banque mondiale a analysé la situation du pays de façon différente : en continuant à rembourser autant de dettes, il n'atteindrait jamais les objectifs du Millénaire pour le développement. C'est pourquoi une étude de cette organisation établit, la même année, que le Nigéria est « incapable » de s'acquitter de ses dettes.

Le gouvernement nigérian a alors lancé une campagne de lobbying intense, soutenue notamment par le Centre pour le développement mondial (CGD) et la Grande-Bretagne, par la voix du Premier ministre, Tony Blair, et du ministre des Finances, Gordon Brown.

4

L'accord avec le Club de Paris

L'accord avec le Club de Paris

L'annulation de la dette avait deux principaux adeptes : les États-Unis et la Grande-Bretagne. En juin 2005, lors d'une réunion préparatoire du G8, les ministres des finances conviennent de procéder à une opération d'annulation de dette, à l'insu des membres du Club de Paris qui ne font pas partie du G8. L'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse font part de leur mécontentement.

Instrument de soutien à la politique économique (ISPE)

Le 17 octobre 2005, le FMI approuve un ISPE de deux ans en faveur du Nigéria, ouvrant ainsi la voie à un réaménagement de la dette. Les ressources auparavant destinées au remboursement des emprunts doivent désormais être utilisées à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et à la mise en place d'un fonds virtuel de lutte contre la pauvreté (*Virtual Poverty Fund - VPF*).

Les conditions de l'ISPE sont basées sur le propre programme nigérian de réformes. Mais, alors que la stratégie NEEDS avait des visées purement qualitatives, l'ISPE, avec ses objectifs quantitatifs et son calendrier précis, aide à concrétiser les projets existants.

| 23 |

L'accord

Le 20 octobre 2005, le Nigéria et le Club de Paris signent l'accord d'allègement de dette. Sa mise en œuvre se décompose en deux phases. La première, voit la mise en œuvre du programme ISPE, le paiement au Club de Paris de tous les arriérés, puis l'annulation de 33 % de la dette nigériane.

Une fois que le Nigéria a fait preuve de sa bonne volonté dans le cadre de l'ISPE, la seconde phase peut débuter. Le Nigéria rembourse l'intégralité de la dette contractée après la révision de 2000 et rachète une partie de la dette restante avec une réduction de 35 %. La hausse du prix du baril de pétrole brut permet ce rachat. Enfin, lors de cette seconde phase, le Club de Paris accorde de nouveau une annulation de dette, à hauteur de 34 % cette fois.

Pour le Nigéria, cet accord permettait de repartir sur des bases saines : le pays n'avait à rembourser que 12,1 milliards de dollars sur ses 30,4 milliards de dette. Le solde, soit environ 18 milliards de dollars, était annulé. Le Nigéria n'avait plus aucune dette envers le Club de Paris.

Intérêts du Nigéria

Le gouvernement nigérian souhaitait alléger son endettement pour divers motifs. Les premiers étaient économiques : il s'agissait de rendre le pays de nouveau attractif pour les investisseurs et de réaliser ainsi les grandes ambitions énoncées dans le programme NEEDS et, plus tard, Plan 2020. Mais le président Obasanjo avait également des motivations politiques, car la dépendance à l'égard du Club de Paris se heurtait à la grande répugnance du parlement comme de la population. Le président voulait aussi redorer son blason au niveau international : pour améliorer sa relation avec l'Occident, il était disposé à engager

d'importantes réformes politiques et à racheter une partie de la dette. Enfin, le Nigéria s'estimait investi d'un rôle majeur sur la scène politique de l'Afrique, en particulier occidentale. À cet effet, le pays devait être libéré du poids de la dette.

Intérêts des pays du Club de Paris

Les créanciers membres du Club de Paris avaient aussi leurs propres intérêts qui, bien que différents selon les pays, pouvaient se répartir globalement en six catégories :

- *Intérêts stratégiques* : acteur régional de premier plan, le Nigéria était déterminant pour la stabilité de l'Afrique occidentale. Aux yeux des États-Unis, il se trouvait en outre en première ligne dans la lutte contre le terrorisme international.
- *Approvisionnement énergétique* : en concluant un accord avantageux pour le Nigéria, les États-Unis et d'autres pays occidentaux espéraient sécuriser leur approvisionnement en pétrole.
- *Intérêts financiers* : l'accord prévoyait notamment le remboursement en une seule fois par le Nigéria de 40 % de la dette, soit un montant probablement supérieur à ce que les créanciers auraient reçu en l'absence d'accord.
- *Intérêts économiques* : à long terme, le Nigéria deviendrait de nouveau un pays attractif pour le commerce et les investissements.
- *Objectifs humanitaires* : l'accord favoriserait la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD.
- *Réputation internationale* : l'accord permettait de gonfler les chiffres officiels de l'aide sans mobilisation de fonds complémentaires. En effet, selon un accord international, la remise de dette de crédits à l'exportation et, dans le cas des prêts bilatéraux, l'allègement du paiement des intérêts uniquement, peuvent être comptabilisés comme aide publique au développement (APD). Pour les pays ayant un budget ou un pourcentage fixe en matière d'aide (comme les Pays-Bas ou la Suède), cela se traduit par une diminution des fonds à affecter à d'autres objectifs. Pour les autres, l'allègement de dette peut aboutir à une augmentation des chiffres de l'APD. La Grande-Bretagne et l'Allemagne étaient particulièrement sensibles à cet argument.

| 24 |

Attitude critique de la Belgique et des Pays-Bas

Contrairement aux États-Unis, à la Grande-Bretagne, à l'Allemagne et à la France, la Belgique et les Pays-Bas étaient initialement défavorables à l'accord, car ils estimaient que le Nigéria était solvable. Ils finirent cependant par l'accepter sous la pression de leurs partenaires : le G8 avait déjà pris sa décision, et le Club de Paris fonctionne sur le mode du consensus.

Les réticences de la Belgique étaient surtout d'ordre financier. La dette du Nigéria à son égard s'élevait à 470 millions d'euros, principalement sous la forme de crédits à l'exportation. Soucieuse de conserver sa crédibilité et sa place dans les négociations, la Belgique céda finalement, d'autant que l'opération lui permettait d'augmenter ses chiffres d'APD. Elle recouvra 200 millions d'euros au total, le solde étant annulé. Si certains trouvaient ce montant insuffisant, d'autres au contraire estimèrent que la Belgique s'en sortait relativement bien vu que, lors de précédents remboursements, elle avait été mieux servie que d'autres créanciers.

Les protestations furent plus importantes aux Pays-Bas qu'en Belgique, où les ONG et le parlement restèrent relativement silencieux. La dette du Nigéria à l'égard des Pays-Bas atteignait en 2005 environ 1,3 milliard d'euros. Le montant initial des crédits à l'exportation garantis représentait à peine la moitié de cet encours, le reste étant constitué d'arriérés d'intérêts (9 %), de pénalités et, pour une partie mineure, d'aide au développement (prêts bilatéraux).

Les Pays-Bas reprochaient au Nigéria ses amortissements partiels et l'accumulation des dettes bilatérales. Ils ne donnèrent leur accord qu'après l'adoption par le Club de Paris, en juin 2005, d'un certain nombre de conditions :

- début des remboursements nigériens avant la signature de l'accord ;
- adoption, dans le cadre de l'ISPE, d'un programme d'une durée de deux ans ;
- contrôle par le FMI du déroulement de l'ISPE ;
- affectation à la lutte contre la pauvreté des fonds libérés par le traitement de la dette.

Dans les débats avec la Chambre des représentants, le gouvernement souligna que l'accord permettait aux Pays-Bas de recouvrer au moins une partie de leur créance. Il insista aussi sur l'aspect humanitaire et l'affectation de fonds supplémentaires à la lutte contre la pauvreté. À l'issue de nombreux débats, les Pays-Bas signèrent l'accord fin décembre 2005. Le Nigéria remboursa 574 millions d'euros ; le solde de 731 millions fut annulé et financé en majeure partie (à hauteur de 622 millions d'euros) par le budget de l'aide au développement, ce qui réduisit d'autant le montant des fonds disponibles pour d'autres pays en développement.

5

Effets directs de l'accord

Effets directs de l'accord

Pour le Nigéria, l'allègement de dette a eu trois effets directs : réduction substantielle de l'encours de dette, économie annuelle d'un milliard de dollars sur le budget de l'État et réforme des politiques publiques.

Réduction de l'encours de dette

La réduction drastique du stock de dette a permis au pays de rompre le cercle infernal dans lequel il se trouvait du fait de ses remboursements partiels : sans accord et avec un amortissement annuel de seulement un milliard de dollars, le Nigéria aurait vu sa dette passer de 36 milliards de dollars en 2004 à 54 milliards en 2009.

Grâce au traitement accordé par le Club de Paris, tous les arriérés ont disparu et, en 2009, la dette s'élevait à 4 milliards de dollars, soit 50 milliards de moins que dans la projection initiale. Avec une solvabilité accrue, le Nigéria a pu retrouver son attractivité pour les capitaux internationaux et les investissements étrangers. En outre, la volonté de réforme s'en est trouvée stimulée.

Extinction de l'obligation de remboursement

Libéré de son obligation de rembourser un milliard de dollars par an, le Nigéria escomptait avoir davantage de moyens à sa disposition pour d'autres fins. Cependant, en 2005 et 2006, il lui fallait encore, conformément à l'accord, rembourser 12 milliards de dollars, ce qui représentait de fait des dépenses complémentaires. Dans la pratique toutefois, les effets en ont été limités et les importations comme les dépenses publiques sont restées stables. L'explication est double : le Nigéria a continué à bénéficier des mêmes montants d'aide au développement et, surtout, il a payé les 12 milliards de dollars dus grâce à un compte de réserve alimenté par les recettes pétrolières excédentaires. En 2005, le montant disponible sur ce compte avait fortement augmenté du fait de la hausse du prix du pétrole et de l'augmentation des recettes d'exportation en découlant (depuis 2003). Le Nigéria considérait le remboursement de 12 milliards de dollars comme un investissement qui lui permettrait à l'avenir d'économiser un milliard par an.

| 27 |

En 2007, l'effet positif de l'accord sur la balance des paiements et les dépenses publiques était limité étant donné que les dépenses publiques ont connu une forte progression liée à la hausse du prix du pétrole. En 2009 toutefois, suite à la chute des revenus pétroliers et des recettes fiscales, le gouvernement pouvait se féliciter de ne pas avoir à rembourser un milliard de dollars.

Au total, les États fédérés ont contribué à hauteur d'environ 25 % au remboursement des 12 milliards de dollars, chacun selon sa part d'endettement.

Réforme des politiques publiques

Les conditions liées au traitement de la dette ont favorisé la réforme des politiques publiques. Dès 2003, dans l'espoir de conclure un accord et sous la pression des donateurs internationaux, le gouvernement du président Obasanjo avait lancé le programme de réforme NEEDS mentionné plus haut, destiné à stimuler le développement macroéconomique et à devancer les conditions d'un éventuel accord sur la dette. Le gouvernement s'était également attelé, de façon parfois spectaculaire, à la lutte contre la corruption, à la réforme des services publics et à des privatisations. Il avait renforcé ses investissements dans le domaine social en vue d'atteindre les OMD et de lutter contre la pauvreté. Il avait même introduit des changements sensibles pour les États fédérés, telles la réforme de l'administration publique et la promotion de la transparence dans le secteur pétrolier. Enfin, une directive budgétaire déterminante avait vu le jour, prévoyant l'établissement du budget national sur la base d'une estimation prudente du prix du pétrole. Les éventuelles recettes supplémentaires générées par un prix supérieur ne pouvaient être utilisées par les États et devaient être déposées sur un compte de réserve fédéral.

Ayant appris à ses dépens que des finances publiques saines nécessitent une gestion de la dette efficace, l'État nigérian a créé en 1999 le bureau de gestion de la dette (*Debt Management Office* - DMO). Outre le traitement centralisé de l'administration de la dette, le DMO est chargé de veiller sur la totalité de l'encours, de proposer des améliorations législatives et d'effectuer des analyses. Si la gestion de la dette s'est manifestement améliorée au niveau central, de nombreux États fédérés manquent encore de capacités en la matière.

| 28 |

Un programme du FMI était une condition essentielle à la conclusion de l'accord. Harmonisé aux projets de réforme existants, l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) du FMI leur donnait aussi une impulsion complémentaire en fixant des objectifs quantitatifs et des échéances. Si certains changements se sont révélés durables, d'autres ont difficilement survécu à la durée de l'ISPE (2005-2007). C'est notamment le cas de la directive budgétaire sur l'usage et la redistribution des recettes pétrolières. À cause des élections en 2007 et après son installation, le nouveau gouvernement de Yar'Adua – et après son décès en 2010, le gouvernement de son successeur, Goodluck Jonathan – se montrait de moins en moins strict dans la répartition entre les États fédérés de ces recettes toujours croissantes. Les règles pour l'utilisation des ressources déposées sur le compte de réserve ont également été assouplies afin de permettre l'usage de ces fonds pour relancer l'économie en période de crise (en 2009) et limiter les conséquences de cette dernière.

Aux termes de l'ISPE, le Nigéria était censé lutter contre la pauvreté par l'intermédiaire d'un fonds virtuel (VPF) alimenté par le milliard annuel économisé grâce à la remise de dette. Dans la pratique, seule la part du gouvernement fédéral, soit 750 millions de dollars, a été versée annuellement au VPF. À compter de 2007, les gouvernements des États fédérés ont doublé le montant des fonds du VPF dépensés sur leur territoire.

Entre 2006, date de lancement du VPF, et 2009, les dépenses se sont situées dans une fourchette comprise entre 490 et 725 millions de dollars par an. En moyenne, seuls 75 % des ressources ont donc été réellement utilisées. Le solde a été reversé.

Le VPF a servi à financer en priorité la santé publique, l'enseignement primaire, l'accès à

l'eau et aux sanitaires, ainsi que le logement. Les investissements publics ont également porté sur l'amélioration de la protection sociale et des infrastructures rurales. Bien que la gestion du VPF revienne à l'État central, depuis 2007, les États fédérés ont la possibilité de déposer une demande de subvention pour les projets en faveur des OMD. Entre 2007 et 2009, quasiment 200 millions de dollars leur ont ainsi été alloués annuellement. Ce mécanisme de subvention a été étendu aux collectivités locales en 2010.

Les dépenses publiques ont augmenté entre 2005 et 2009. Représentant un pourcentage d'environ 23 % de ces dépenses, les moyens affectés aux OMD ont donc connu un accroissement en termes absolus. Rapportées au PNB et aux dépenses en capital, tous deux en hausse, les dépenses au titre du VPF ont diminué entre 2006 et 2008, passant de 14 % à 8 %. Le VPF était supposé favoriser des investissements complémentaires à ceux déjà prévus dans le cadre des OMD, objectif en grande partie réalisé selon des parties prenantes proches du terrain.

Retombée positive à inscrire au compte de l'accord d'allègement de dette, le VPF a favorisé les progrès en matière de planification, de programmation budgétaire, de suivi et d'évaluation des projets. Le Nigéria a ainsi conçu un système centralisé de suivi et d'évaluation des dépenses VPF qui met à contribution, dans un souci de transparence et de redevabilité, des experts du secteur privé ou d'organisations de la société civile. Il est prévu que les États fédérés puis, à partir de 2011, les collectivités locales, s'approprient ce mode de travail. Selon des sources proches du terrain, les bénéfices de cette approche dépassent le cadre du VPF et s'étendent à des domaines tels que la conception des politiques, la planification, le suivi et l'évaluation.

Le programme NEEDS et l'ISPE accordaient une attention particulière à la corruption, du fait de son ampleur au Nigéria, y compris au sein de l'administration publique. Après quelques avancées entre 2004 et 2008, la situation s'est de nouveau dégradée à partir de 2009. À l'heure actuelle, si elle est moins étendue qu'en 2003, la corruption demeure un immense problème dont les entreprises nationales comme internationales et toutes les couches de la population subissent les conséquences.

6

Effets indirects de l'accord

Effets indirects de l'accord

Outre les effets directs décrits ci-dessus, l'accord a eu de nombreuses retombées indirectes sur la capacité du Nigéria à payer ses dettes, la stabilité macroéconomique, la solvabilité du pays, le niveau des intérêts, les investissements étrangers et la lutte contre la pauvreté.

Caractère supportable de la dette

En 2005, le Nigéria avait la capacité de rembourser ses emprunts, mais l'accord lui a procuré une position beaucoup plus confortable, d'autant qu'il s'est accompagné d'une meilleure gestion de la dette. Si le Nigéria mène une politique d'endettement prudente, il devrait pouvoir conserver cette relative sécurité encore au moins trois à cinq ans.

Il est important de prendre en considération l'ensemble des dettes du pays. Dans les années 2000, le Nigéria s'est efforcé de limiter le montant des crédits commerciaux, qui est ainsi passé de 2 milliards de dollars en 2002 à 0,1 milliard en 2006. Délivrés majoritairement par des entreprises chinoises, ces prêts servent à financer des projets notamment dans les télécommunications, les infrastructures routières et les installations gazières.

Les dettes multilatérales ont en revanche augmenté : de 2,5 milliards de dollars en 2005 à 3,5 milliards en 2009. Malgré une légère tendance à la hausse, les dettes bilatérales ne dépassaient pas, fin 2009, les 500 millions de dollars. Elles ont été contractées auprès de pays qui n'appartiennent pas au Club de Paris, comme la Corée du Sud et la Chine.

| 31 |

La part des États fédérés dans l'endettement total était d'environ 25 % en 2004, soit 7,7 milliards de dollars. Ce chiffre n'était plus que de 1,4 milliard de dollars en 2006. Après 2005, les États fédérés ont contracté uniquement des dettes multilatérales.

En revanche, la dette intérieure a connu une forte progression : de 11,5 milliards de dollars en 2005 à 21,7 milliards en 2009, un montant conséquent, même s'il reste maîtrisé en regard du PIB (13 %). Sujet d'inquiétude, la dette intérieure rappelle l'extrême importance d'une gestion raisonnée.

Stabilité macroéconomique

Combinée à la remise de dette, la politique macroéconomique lancée dès avant 2005 par M. Obasanjo a été un facteur de stabilité, comme en témoigne la baisse de l'inflation. En outre, les recettes pétrolières mises de côté ont permis d'atténuer les effets du malaise économique. Elles n'ont pas empêché la crise de frapper le pays en 2009 mais, absorbant les premiers chocs, elles ont évité au Nigéria de s'endetter davantage. L'économie annuelle d'un milliard de dollars sur le service de la dette a également contribué à la stabilité, en particulier à partir de 2009.

La politique budgétaire menée par le Nigéria ces dernières années constitue une menace pour cette stabilité. En effet, en 2009 et 2010, les épargnes sur les recettes en excédent – qui alimentaient le compte de réserve fédéral – ont été effectuées de façon moins rigoureuse. De même, la politique de la demande appliquée pour relancer l'économie a des effets pour l'instant incertains et pourrait affecter la stabilité macroéconomique.

Solvabilité

Les investisseurs ont manifesté un regain de confiance à l'égard de l'économie et de la solvabilité du Nigéria. Après la signature de l'accord, le pays a de nouveau été en mesure de contracter des emprunts bilatéraux, notamment auprès de la Chine et de la Corée du Sud, ainsi que des crédits commerciaux. Les entreprises étrangères ont recommencé à investir. Plusieurs facteurs expliquent ce retour de la confiance. Tout d'abord, il importait que le Nigéria soit libéré du fardeau d'une dette se comptant en milliards de dollars. Ensuite, les réformes des politiques publiques engagées à partir de 2003 ont favorisé la stabilité macroéconomique. Enfin, l'accord en lui-même était un signal fort du retour du Nigéria sur la bonne voie.

Le climat des affaires est encore loin d'être idéal : les régulières coupures d'électricité, le difficile accès au financement et la mauvaise qualité des infrastructures contrarient l'activité des entreprises internationales. Ces dernières se heurtent en outre à de longues et coûteuses procédures douanières, ainsi qu'à la criminalité et à la corruption.

Lutte contre la pauvreté

Entre 2006 et 2008, le taux de succès des projets financés par le VPF n'a cessé de croître. Les avancées les plus remarquables ont eu lieu dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'approvisionnement en eau. Sur d'autres terrains – réseau routier en zone rurale, approvisionnement en électricité, stockage des produits agricoles, microcrédit et sécurité sociale – les effets sont moins sensibles.

Les projets gérés par les États fédérés se sont révélés en général plus fructueux que ceux menés par l'État central, caractérisés par une planification défectueuse, un manque de capacités et de longues procédures. Mais la situation diffère entre les États, selon leur capacité à tenir compte des spécificités locales, à communiquer efficacement et à produire de la qualité.

Le VPF a le mérite d'indiquer clairement le degré de réussite des projets, mais il faut se garder de tirer des conclusions hâtives sur l'amélioration durable des capacités de suivi et d'évaluation.

Répondant aux intérêts d'un large groupe – représentants locaux, parlementaires comme organisations de la société civile – le VPF a probablement vocation à durer. Mais la stabilité politique et économique du pays sera déterminante pour la pérennité des résultats.

7

Conclusions et enseignements

Conclusions et enseignements

Croissance économique et pauvreté

L'allègement de la dette est censé contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Ce présupposé se vérifie-t-il dans le cas de l'accord avec le Club de Paris ?

Dans les années 2004 à 2009, la croissance économique a oscillé entre 6 et 7 %. Alors qu'elle reposait principalement sur la production pétrolière jusqu'en 2003, elle s'appuie désormais davantage sur l'agriculture et les services. L'industrie a en revanche enregistré des taux négatifs entre 2006 et 2008.

La croissance peut en partie être imputée à l'allègement de dette et ses effets immédiats : disparition de l'amoncellement d'emprunts, économie annuelle d'un milliard de dollars et mise en œuvre des réformes. Mais les retombées indirectes de l'accord ont aussi joué un rôle : renforcement de la stabilité macroéconomique et de la solvabilité, hausse des investissements étrangers, meilleure capacité à faire face aux engagements et investissements dans le cadre du VPF. Le remboursement de 12 milliards de dollars n'a pas freiné la croissance puisqu'il a été financé grâce à une épargne qui serait sinon restée bloquée.

L'accord a eu un double impact sur la pauvreté : direct, grâce à la rationalisation des politiques et aux moyens du VPF, et indirect, par l'intermédiaire de la croissance économique. Entre 2003 et 2008, les améliorations ont été sensibles sur divers terrains : les taux de scolarisation et d'alphabétisation ont augmenté, l'approvisionnement en eau potable s'est amélioré et la vaccination a touché davantage d'enfants. Les évolutions positives peuvent être imputées en partie à l'optimisation de la politique de lutte contre la pauvreté en amont de la conclusion de l'accord, et en partie au VPF. Cependant, il est difficile d'établir un lien causal direct entre l'allègement de la dette et les avancées dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau, d'autres facteurs ayant pu intervenir. De plus, toutes les répercussions du VPF – lancé seulement en 2006 – ne sont pas encore connues. Mais le VPF a très probablement eu un impact, y compris sur la sécurité sociale et les infrastructures en zone rurale.

| 35 |

En stimulant la croissance économique, l'allègement de la dette a modestement contribué à la hausse du niveau de revenu. La croissance enregistrée entre 1999 et 2006 ne s'est pas traduite par des créations d'emplois ; le chômage est même passé de 12 % en 2006 à 15 % en 2008. L'extension des terres cultivées et la croissance corollaire du secteur agricole ont vraisemblablement relevé les revenus des paysans et de leurs familles. Les services ont également connu une période de croissance, contrairement à l'industrie.

Le postulat selon lequel la croissance devrait profiter aux pauvres ne se vérifie pas de façon homogène dans toutes les régions. Ainsi, entre 2004 et 2007, le revenu moyen a progressé dans le nord et le sud-ouest du pays, mais pas dans le sud ni dans le sud-est. Les mêmes disparités régionales se constatent quant aux inégalités de revenus, plus marquées dans le sud que dans le nord, et en milieu rural qu'en ville.

Pérennité des résultats

À moyen terme (trois à cinq ans), tous les effets de l'allègement de la dette ne seront pas également sensibles :

- L'impact des conditions de l'accord s'éteint doucement, même si certaines améliorations des politiques resteront durables. C'est notamment le cas de la règle budgétaire sur la redistribution des recettes pétrolières, que le gouvernement entend maintenir bien qu'il l'ait quelque peu négligée ces dernières années. En matière de lutte contre la corruption, la pérennité des résultats dépendra de la situation politique. Malgré une légère dégradation, les indices de corruption sont toujours plus favorables qu'en 2004.
- Le VPF va probablement perdurer, ne serait-ce que parce qu'un large groupe y a intérêt : États fédérés, pouvoirs locaux, parlementaires et organisations de la société civile. Il est impossible de déterminer avec certitude si le VPF a permis d'affecter des fonds complémentaires aux OMD – comme cela était l'objectif – ou si les dépenses concernées auraient en tout état de cause été effectuées.
- Grâce à l'accord, le Nigéria est mieux en mesure de rembourser sa dette extérieure. Les améliorations pérennes apportées à la gestion de la dette n'y sont pas étrangères et devraient encore bénéficier d'un futur renforcement des capacités. En revanche, la croissance de la dette intérieure est un sujet d'inquiétude.

| 36 |

Conclusions

Il ressort de l'évaluation que l'effet de l'allègement de la dette sur la croissance économique est resté modeste. Le paiement de 12 milliards de dollars n'a en tout cas pas freiné cette croissance, puisqu'il provenait d'un compte de réserve.

C'est en amont de l'accord que les réformes des politiques publiques ont engendré le plus d'impact. Sous la conduite de l'équipe d'économistes compétents réunis par le président, les premiers efforts sérieux pour lutter contre la pauvreté ont été entamés. Le programme ISPE, mené entre 2005 et 2007, a su contenir l'inflation et favoriser la stabilité de la politique budgétaire.

Les apports du VPF sont manifestes : outre le financement de projets performants, ce fonds a renforcé les capacités nigérianes en matière de planification, de mise en œuvre, de programmation budgétaire, de suivi et d'évaluation.

La disparition de la charge de la dette et les réformes ont provoqué un regain d'intérêt de la part des investisseurs étrangers et privés. Cueillant en outre les fruits d'une gestion plus efficace de sa dette, le Nigéria est désormais parfaitement apte à rembourser de nouveaux emprunts.

La croissance économique s'est traduite par une baisse de la pauvreté, car la maîtrise de l'inflation a profité aussi aux populations pauvres. Cependant, si les progrès de la politique engrangés dès avant la conclusion de l'accord ont bénéficié à certains, un long chemin reste à parcourir en matière de lutte contre la pauvreté.

Plus encourageants que ceux d'études similaires menées dans d'autres pays, les résultats de cette évaluation s'expliquent de deux façons : le nouveau départ pris par le Nigéria grâce à l'allègement de sa dette et l'effet supérieur à la moyenne des conditions intégrées à l'accord. Dans le passé, le manque d'appropriation avait provoqué l'échec rapide de plusieurs programmes du FMI. À partir du moment où la Grande-Bretagne et les États-Unis ont fait des réformes le préliminaire à tout traitement de la dette, le Nigéria s'est sérieusement mis au travail.

Enseignements

La présente évaluation confirme la théorie selon laquelle l'allègement de la dette stimule la croissance économique et réduit la pauvreté. Dans le cas du Nigéria cependant, ces deux objectifs n'étaient pas déterminants. Les considérations étaient avant tout politiques : les créanciers voulaient défendre leurs intérêts stratégiques et géopolitiques, notamment leur approvisionnement en pétrole.

Les résultats engendrés sur différents terrains justifient-ils l'investissement réalisé (quelque 18 milliards de dollars d'aide au développement et 12 milliards prélevés sur le budget nigérian) ? La réponse est oui. Si l'investissement est substantiel, les avantages qui en découlent sont potentiellement aussi considérables. Le Nigéria est un immense pays avec une population d'environ 150 millions d'habitants, dont plus de la moitié vivait en 2004 au-dessous du seuil de pauvreté.

| 37 |

Pour le Nigéria, l'accord sur la dette a fourni l'occasion non seulement de prendre un nouveau départ, mais aussi d'améliorer les politiques publiques, dont celle de lutte contre la pauvreté. L'allègement du service de la dette est le bienvenu : le milliard qui y était annuellement consacré pesait fortement sur le budget, surtout en période de baisse des recettes pétrolières, et constituait un sujet récurrent de débat public. Le Nigéria considère le remboursement de 12 milliards de dollars comme un investissement permettant de repartir sur de bonnes bases.

Même s'il est permis de douter de la pérennité de quelques changements, certains effets positifs sont acquis : la gestion de la dette est plus performante, son poids est plus supportable et la politique de lutte contre la pauvreté est plus efficace.

Les créanciers ont différents motifs de satisfaction. Le Nigéria est de nouveau plus favorable au commerce et aux investissements. L'accord a préservé leurs intérêts stratégiques, en termes tant politiques qu'économiques. Le Nigéria leur a remboursé un montant conséquent, auquel ils auraient sans doute dû renoncer en l'absence d'accord. Enfin, les chiffres officiels de l'aide au développement sont montés en flèche, ce qui a permis aux grands pays créanciers de se rapprocher de l'objectif international de 0,7 % du PNB.

Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation

Dominique de Crombrugghe 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

Auteur

Marusja Aangeenbrug

Publié par:

Ministère des Affaires étrangères

Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas

<http://www.minbuza.nl>

<http://diplomatie.belgium.be>

Impression : Vijfkeerberblauw, Rijswijk

Illustration de couverture : Vijfkeerberblauw, Rijswijk

Maquette : OBT bv, La Haye

Cartographie : UvA-Kaartenmakers

ISBN/EAN : 978-90-5328-399-8

N° de dépôt légal : 0218/2011/11

© 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.

Ces deux services sont responsables du contenu de la version abrégée.

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, version abrégée*. (2011), ou : 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, version abrégée* (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.

Cette version abrégée est destinée au lecteur non 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