

## L'IDA EN ACTION

# Le Nicaragua : À l'appui du progrès dans le deuxième pays le plus pauvre d'Amérique latine

**E**n Amérique centrale, le Nicaragua a opéré un redressement économique remarquable, et dont l'élan ne semble pas ralentir. Durant les cinq années qui ont précédé 2006, la croissance économique a systématiquement affiché un taux d'environ 4 % par an, et la dette extérieure en pourcentage du PIB a littéralement chuté. L'origine de ce redressement remonte au début des années 90, lorsque le pays a commencé à se réinventer sous un gouvernement qui a restauré une économie de marché.

Indicateurs économiques	1995	2005
RNB par habitant selon la méthode Atlas (USD)	674	890
Inégalité (coefficient de Gini)	50 (1993)	40
Inflation moyenne (%)	11,2	9,6
Endettement public total combiné (% du PIB)	331,9	90,3
Dette extérieure (% du PIB)	321,1	63
Déficit fiscal (% du PIB) <sup>a</sup>	3,7	1,5
Investissement étranger direct (millions de dollars)	75	230
Incidence de la pauvreté (%)	50,3 (1993)	46,2
Incidence de l'extrême pauvreté (%)	19,4 (1993)	14,9
Taux net de scolarisation en primaire (%)	72,6 (1991)	91,9 (2005)
Mortalité infantile pour les moins de cinq ans (pour 1 000 enfants)	53	38,2 (2004)
Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances d'enfants vivants)	250	87
Population (millions)	4,48	5,14

Sources : Indicateurs du développement dans le monde, estimations du FMI, recensement et statistiques du gouvernement, OMS, UNICEF et UNFPA.

a. Solde global après les dons.

Dans les années 80, des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ont entraîné une réduction de presque 40 % de la production économique du Nicaragua et une envolée de la dette jusqu'à 400 % du PIB. C'était alors l'un des pays les plus endettés au monde et les plus instables sur le plan économique et, en 1993, la moitié de tous les Nicaraguayens vivaient dans la pauvreté. Dès 2005, le revenu par habitant avait augmenté d'un tiers, le nombre de personnes vivant dans une pauvreté extrême avait été réduit de 25 % et l'inégalité enregistrait une baisse sensible.

L'Association internationale de développement (IDA), le guichet de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète, a repris ses opérations au Nicaragua en 1991, une fois la guerre civile terminée. Depuis cette date, l'IDA est devenue un partenaire stable assurant à elle seule un cinquième du soutien financier global provenant de bailleurs de fonds. L'IDA a joué un rôle directeur dans la promotion d'approches du développement propres au pays et ancrées dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, qui ont mis le Nicaragua sur la voie du redressement. Cet engagement continu et à long terme permettra d'assurer que tous les Nicaraguayens recueillent les fruits de la stabilité et de la croissance.



## RÉALISATIONS AU NIVEAU NATIONAL

### La population du Nicaragua a vécu de grands bouleversements politiques.

#### Tourmente économique et sociale.

Pendant les années 50 et 60, le Nicaragua pouvait se targuer d'une des croissances économiques les plus rapides de la région. Mais des années de gabegie économique, de corruption, de lutte politique, de catastrophes naturelles et de guerre civile (qui a fait plus de 50 000 morts) ont transformé cette nation de cinq millions d'habitants qui est passée du statut de pays vedette à celui dont la croissance était la plus lente de la région.

Au début des années 90, le Nicaragua était devenu un des pays les plus endettés au monde et les plus instables sur le plan

économique. La moitié de la population vivait dans la pauvreté, dont un cinquième dans une pauvreté extrême.

#### L'ouragan Mitch.

Pendant la première moitié des années 90, le Nicaragua a marqué des avancées rapides pour devenir une économie de marché. Il a abaissé les barrières commerciales, résorbé le sureffectif du secteur public et commencé à moderniser le gouvernement. Les pauvres ont bénéficié d'une plus grande part des dépenses publiques. Les secteurs de l'éducation et de la santé ont fait l'objet de réformes et la pauvreté extrême a rapidement décliné.

Mais après la dévastation causée par l'ouragan Mitch, le gouvernement s'est senti dépassé par les besoins d'urgence à court terme de ses habitants et a délaissé le développement à long terme. Lorsque

l'afflux massif d'aide d'urgence s'est ralenti, le gouvernement n'a pas réduit ses dépenses et les déficits budgétaires se sont creusés de manière incontrôlée. Le Nicaragua a abandonné le programme instauré avec le Fonds monétaire international (FMI) et, dès 2002, sa croissance économique était inférieure à 1 %. L'ouragan Mitch a eu pour effet de réduire à zéro les gains acquis par le Nicaragua lors du retour à une économie de marché.

### **Un nouveau gouvernement, un allègement de la dette et les bases pour une réduction soutenue de la pauvreté.**

En 2002, le président Bolaños est entré en fonction avec, comme priorités, le rétablissement de la discipline budgétaire et la lutte contre la corruption. Ses efforts se sont révélés payants lorsque le Nicaragua est devenu le 10<sup>e</sup> pays au monde à avoir rempli les conditions requises pour bénéficier d'un allègement de la dette, dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) (à ce jour, seuls 20 pays au monde ont atteint le point d'achèvement défini dans la PPTE). Plus de 3 milliards de dollars de dettes ont été annulés instantanément au début de l'année 2004. Les investisseurs ont fait leur réapparition et la croissance économique a fait un bond de 5,1 % en 2004 pour se maintenir ensuite aux alentours de 4 %. Le Nicaragua se classe à nouveau parmi les pays à forte croissance en Amérique latine.

Le président Daniel Ortega, qui est entré en fonction en janvier 2007, manifeste un réel engagement dans la poursuite de cette politique, accordant même plus d'efforts à la lutte contre la pauvreté.

## **CONTRIBUTIONS DE L'IDA**

**Le partenariat instauré entre l'IDA et le Nicaragua a évolué au cours des années pour devenir plus efficace.**

**Une plus grande importance est accordée à la réduction de la pauvreté et au soutien de la réforme politique.**

Pour permettre le démarrage de la reconstruction économique au début des années 90, l'IDA a financé deux grands prêts à décaissement rapide.

De 1996 à 2002, l'IDA a prêté la somme de 656 millions de dollars destinés à 20 opérations, principalement des projets d'investissement couvrant la santé, l'éducation, le développement social, les dispositifs de lutte contre les catastrophes naturelles, le patrimoine économique rural, le renforcement des gouvernements locaux, la gestion des ressources naturelles et le climat des affaires.

Mais à la fin de 2002, l'IDA a considérablement modifié la nature de ses relations avec le Nicaragua, en lui fournissant près de la moitié de ses ressources financières (soit 135 millions de dollars) par le biais de concours budgétaires liés à une assistance technique, en plus de l'allègement de la dette à l'appui du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP) mis au point par le Nicaragua. Le PRSP définissait les objectifs de développement sur le plan national, les dépenses cibles pour la pauvreté et le mécanisme de coordination des donateurs nécessaires à sa réalisation.

Ces dernières années, le budget du Nicaragua a été financé à concurrence de plus d'un tiers par les bailleurs de fonds, dont près de 20 % en provenance de l'IDA. L'IDA établit également des rapports analytiques qui servent de base à l'élaboration des politiques et des priorités du gouvernement, notamment pour le PRSP.

### L'allègement de la dette lié à la pauvreté était une première étape vitale.

L'énorme dette extérieure constituait le plus lourd fardeau pesant sur le Nicaragua suite à la mauvaise gestion économique des années 80. Jusque dans les années 90, le gouvernement a versé à ses créanciers une somme équivalente à celle qu'il consacrait à l'éducation (environ 12 % du budget annuel).

C'est le Nicaragua qui a bénéficié du plus grand allègement de la dette jamais accordé dans le cadre de l'initiative PPTE, avec notamment un don de 382,6 millions de

dollars de l'IDA. Le Nicaragua a pu utiliser les fonds, qu'il aurait sinon consacrés au service de la dette, pour faire passer les dépenses de ses programmes anti-pauvreté de 10 % du PIB en 2002 à 13,6 % en 2005.

### Les premiers signes d'une plus grande efficacité de l'aide au développement commencent à apparaître.

Comme l'analyse et les preuves de réussite ont le pouvoir d'influencer les décisions touchant à la politique de développement à long terme, les projets d'investissement sont suivis et évalués plus étroitement que jamais. L'aide apportée par IDA au développement des routes rurales au Nicaragua est un exemple montrant comment combiner une politique d'action, un investissement et une assistance technique pour générer un meilleur rendement pour tous.

Impact de l'IDA sur le développement au Nicaragua		
Indicateur	Référence	Progrès
Préscolarisation (%)	14,5 (1993)	31 (2004)
Taux net de scolarisation en primaire (%)	74,4 (1998)	91,9(2005)
Routes rurales (part du réseau routier en bon état ou dans un état acceptable)	17 (1999)	20 (2006)
Petites agglomérations rurales (pop. > 1 000) avec raccordement téléphonique (%)	24,5 (2003)	90 (2006)
Dépenses consacrées à la pauvreté (% du PIB)	10	13,6 (2006)
Jours/procédures nécessaires pour créer une entreprise	71 jours/ 12 étapes (2003)	39 jours/ 6 étapes (2006)

Sources : Ministère de l'Éducation, Indicateurs du développement dans le monde, ministère des Transports et de l'infrastructure, Office de contrôle des télécommunications, ministère des Finances et du crédit public, rapports *Doing Business*.

Alors que l'IDA et d'autres donateurs finançaient la remise en état des routes rurales, une analyse a fait apparaître le besoin d'un meilleur système d'entretien de la voirie. En conséquence, une succession de concours budgétaires fournis par l'IDA ont permis la création d'un fonds réservé à l'entretien du réseau routier. À la fin de 2006, le fonds avait financé la passation de contrats pour l'entretien de 1 400 km de routes, créant des emplois pour les pauvres et abaissant les coûts du transport par la même occasion.

### **L'impact de l'IDA dans des secteurs individuels.**

L'IDA a fourni d'importantes contributions à la lutte contre la pauvreté au Nicaragua, notamment dans les domaines suivants : l'éducation, l'infrastructure rurale, la gestion du secteur public et le développement d'un environnement commercial plus concurrentiel.

Les gains réalisés dans ces domaines reflètent la nouvelle approche suivie par l'IDA pour venir en aide au pays.

### **Éducation.**

La préscolarisation a plus que doublé, passant de 14,5 % des jeunes enfants en 1993 à près de 31 % en 2004. L'IDA a financé la construction et l'établissement d'écoles maternelles communautaires au niveau national, et plus particulièrement dans les zones rurales pauvres, les quartiers urbains marginalisés et les lieux isolés où vivent des populations indigènes. Elle a également assuré la formation des enseignants et des parents. Pendant cette période, les taux d'abandon au niveau

préscolaire ont baissé d'un tiers. L'IDA a aussi permis de mieux préparer les enfants à l'enseignement primaire, où les taux d'abandon ont été réduits de moitié et sont actuellement de 6 % seulement.

**Enseignement primaire.** Grâce aux généreuses contributions de l'IDA et d'autres donateurs, un plus grand nombre d'enfants nicaraguayens, en particulier parmi les pauvres, vont à l'école et suivent l'intégralité du cycle primaire dans des salles de classe bien adaptées et équipées de meilleur matériaux éducatifs. Le taux net de scolarisation en primaire au Nicaragua est passé de 76 % en 1996 à 91,9 % en 2005 et le **taux d'achèvement du cycle primaire a grimpé de 27 % en 1997 à 41 % en 2003.** Le plus remarquable est la proportion des élèves âgés de 7 à 13 ans, vivant dans une pauvreté extrême et ne fréquentant pas l'école, qui a reculé de 45 % en 1993 à juste 20 % en 2005.

Mais malgré ces réelles avancées, les premiers résultats en matière d'éducation ont été décevants, surtout parmi les enfants pauvres, du fait de la fragmentation des efforts de différents donateurs. Cette situation est apparue lorsque les élèves ont dû, pour la toute première fois, passer des examens uniformes et organisés avec l'aide technique et financière de l'IDA en 2002. Pour surmonter les problèmes créés par un système éducatif décentralisé, le gouvernement, avec l'appui de l'IDA, a introduit une série de tests de performance nationale et une liste de priorités en 2004.

### **Infrastructure rurale.**

L'IDA a joué un rôle majeur dans le développement du secteur rural en

prolongeant le réseau routier et le réseau des télécommunications, facilitant l'accès des habitants aux marchés et aux services sociaux, et en augmentant la délivrance de titres fonciers qui aident les personnes démunies à bénéficier d'un financement et à se constituer un patrimoine productif.

**Le réseau routier.** La participation à long terme de l'IDA a permis d'augmenter la part du réseau routier en bon état de presque 20 % (de 17 % en 1999 à 20 % des routes rurales en 2006). Ses projets ont financé la reconstruction de plus de 3 000 km de routes secondaires détruites par l'ouragan Mitch, la réfection du tronçon de la **Route panaméricaine** reliant Managua à San Benito (rétablissant ainsi le principal corridor commercial avec le reste de l'Amérique centrale) et plus récemment, la rénovation de 240 km de routes rurales, reliant ainsi les communautés pauvres aux marchés, aux services de santé et aux écoles. Pendant toutes ses interventions, L'IDA a fait appel à des microentreprises locales spécialisées dans l'entretien des routes, offrant ainsi un travail stable et productif aux plus pauvres.

**Télécommunications.** Avant l'année 2000, vu l'absence d'une véritable concurrence, le Nicaragua présentait un des taux de raccordement téléphonique les plus bas en Amérique latine. Avec ses prêts à l'investissement, l'IDA a encouragé la privatisation du monopole d'État et la création d'un organisme de réglementation. Différentes opérations d'appui budgétaire ont permis de créer un fonds d'investissement pour les télécommunications afin d'étendre les services en zones rurales. Grâce à ce fonds, un projet financé par l'IDA a **aidé un demi-million de citoyens vivant**

**dans 365 petites villes à avoir accès au téléphone public.**

Avec l'aide de l'IDA, la couverture du territoire national par un réseau de téléphones fixes et mobiles a été multipliée par sept, passant de 194 000 en 1999 à plus de 1,3 million en 2005 ; s'agissant du téléphone mobile, la couverture dans les capitales provinciales a augmenté de 50 % en 1999 à 100 % en 2003.

**Titres de propriété foncière.** Les travaux d'analyse conduits par l'IDA ont entraîné une prise de conscience de l'importance de la délivrance de titres de propriété dans la lutte contre la pauvreté rurale. L'IDA a aidé à rédiger **une loi sur l'administration des cadastres** très progressive et a introduit un système informatique moderne afin de rationaliser la mise en œuvre de cette tâche gigantesque. Le temps nécessaire pour enregistrer un titre de propriété est passé de 65 jours en 2003 à 10 jours en 2005.

### **Gestion dans le secteur public.**

Alors que l'IDA et d'autres donateurs allouaient des ressources supplémentaires par le biais de canaux officiels (par exemple, en contribuant directement au budget de l'État), les bailleurs de fonds ont envisagé de renforcer les systèmes de gestion du secteur public afin de promouvoir une transparence et une responsabilisation accrues.

## Amélioration du système de gouvernance

- L'IDA a apporté son appui à une loi de gestion des finances, ainsi qu'au développement et à la mise en œuvre d'un système de gestion des finances publiques modernisé et global. Dès 2005, ce nouveau système canalisait toutes les ressources publiques, permettant au président du Nicaragua de suivre l'exécution budgétaire sur son ordinateur portable.
- Une loi sur la fonction publique, également soutenue par l'IDA, a servi à rationaliser la gestion de 4 300 fonctionnaires dans le cadre d'un système de classification professionnelle normalisé, ce qui a permis de réaliser des gains d'efficacité et des réductions de coûts.
- Le système de suivi et l'établissement de cibles liées à l'aide budgétaire de l'IDA ont aidé à surveiller les dépenses relatives à la lutte contre la pauvreté. En conséquence, les dépenses du Nicaragua dans ce domaine se sont élevées de 10 % du PIB en 2002 à 13,6 % en 2006.
- L'IDA a également encouragé l'adoption d'une loi qui augmenterait la responsabilisation des pouvoirs publics en assurant l'accès du public à l'information sur les activités gouvernementales.

## Climat des affaires.

Le Nicaragua est aujourd'hui considéré comme l'un des pays les plus favorables aux affaires dans toute l'Amérique centrale. En 2006, il était classé 67<sup>e</sup> sur les 175 pays sondés dans le cadre du rapport *Doing Business* du Groupe de la Banque mondiale, une position qui ne cesse de progresser.

L'IDA a aussi financé un projet axé sur la compétitivité et qui a eu pour résultat la rédaction d'une loi sur l'établissement d'un registre du commerce, l'automatisation du système d'enregistrement commercial au Nicaragua et la numérisation de tous les

fichiers du registre à Managua. Grâce à ces réformes, le temps nécessaire pour créer une entreprise est passé de 71 à 39 jours et le nombre de procédures a été réduit de moitié entre 2003 et 2006.

Le projet axé sur la compétitivité a également profité aux petites et moyennes entreprises du Nicaragua en permettant à des groupements des principales entreprises de développer des marques, des associations professionnelles et des stratégies d'appui au secteur et à l'exportation. Ces activités se sont révélées rentables : les exportations de cafés spéciaux ont enregistré une hausse d'environ 20 % entre 2004 et 2005, et celles des produits laitiers ont augmenté de 33 % entre 2003 et 2004, dépassant même les chiffres prévus par les groupements d'entreprises.

## LES DÉFIS QUI RESTENT À RELEVER

**Le Nicaragua occupe toujours la deuxième place parmi les pays les plus pauvres d'Amérique latine, derrière Haïti.**

Les gains économiques ont réduit l'échelle et la gravité de la pauvreté au Nicaragua, mais celle-ci est encore bien trop élevée, puisque 46 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté. La réalisation des objectifs de développement du Millénaire nécessitera une accélération des progrès. Les principaux défis qui se posent au Nicaragua peuvent être groupés dans cinq domaines différents.

### **Le maintien de la stabilité macroéconomique.**

Il a fallu presque 15 ans pour que le pays arrive à une position d'endettement extérieur soutenable, mais le volume de la dette intérieure reste préoccupant. Le Nicaragua devra continuer à faire preuve de prudence en matière de dépenses. Il risque d'être confronté à des revendications salariales du secteur public, à la tentation d'accorder des ressources supplémentaires aux gouvernements municipaux sans transferts de compétences bien définis, à l'impact d'un système de pensions insoutenable et aux pressions pour la réinstitution des banques d'État.

L'IDA doit continuer à collaborer avec d'autres donateurs afin de coordonner l'aide budgétaire et s'assurer qu'elle est liée à la lutte contre la pauvreté et la croissance économique.

### **Poursuite du renforcement de la gouvernance et de la modernisation de l'État.**

Comme les investissements et les dépenses du gouvernement dépasseront toujours le volume limité des fonds publics, une planification rigoureuse s'impose pour assurer que l'argent est dépensé à bon escient. Des progrès ont été réalisés, comme indiqué plus haut. Les prochaines étapes devront s'attacher à rehausser le professionnalisme de la fonction publique, élargir l'emploi de systèmes de gestion des finances publiques, assurer la liberté de l'information qui permettra aux citoyens de tenir le gouvernement responsable de ses actes, et renforcer la qualité et le choix des objectifs des dépenses publiques.

### **L'établissement d'un climat d'investissement concurrentiel.**

Malgré les réels progrès enregistrés ces dernières années en matière de libéralisation du commerce en vertu du Traité de libre échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (CAFTA), le Nicaragua ne profite pas pleinement de tous les avantages qu'offrent les marchés internationaux en raison des entraves dues à l'infrastructure et à la réglementation.

Le pays a besoin d'investissements supplémentaires pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité et étendre fortement le réseau de routes pavées. Il faudra remédier aux lourdeurs administratives pour instaurer des processus réglementaires prévisibles et transparents, garantir les droits de propriété et approfondir les marchés des capitaux, tout en faisant attention à bien uniformiser les règles du jeu afin d'assurer l'essor des petites et moyennes entreprises.

### **L'exploitation du potentiel humain.**

Les Nicaraguayens doivent avoir accès à une éducation de qualité, ainsi qu'à une alimentation et des services de santé suffisants pour se prévaloir des avantages d'une économie mondiale en pleine vigueur.

Le taux de scolarisation en primaire a fortement augmenté, mais l'école doit enseigner aux enfants les compétences nécessaires pour avancer dans la vie. Les investissements dans l'éducation secondaire joueront un grand rôle dans l'avenir du Nicaragua.

Dans le domaine de la santé, la principale difficulté sera de poursuivre l'expansion de la couverture et de la qualité des services de santé à un coût abordable. La malnutrition des enfants, dont le taux est toujours aussi alarmant, exige l'attention immédiate du gouvernement. Des efforts particuliers seront nécessaires pour fournir des services aux populations isolées le long de la côte atlantique, notamment des investissements pour le réseau routier et l'approvisionnement en eau propre.

### **Création d'opportunités économiques pour les populations pauvres, principalement en zones rurales.**

Afin d'accroître leur productivité et le potentiel de création d'activités rémunératrices, les zones rurales doivent recevoir les outils nécessaires pour se mesurer à la concurrence internationale. Elles ont besoin de fonds supplémentaires pour la construction de routes, le raccordement téléphonique et la délivrance de titres fonciers.

Bien que l'IDA soit aux premières lignes pour les investissements routiers au niveau national, près de 80 % du réseau sont encore dans un état trop mauvais pour être praticables de manière régulière. Les télécommunications font encore défaut dans les toutes petites villes, et la délivrance de titres fonciers ne touche que quelques régions du nord-est du Nicaragua.

### **L'expérience vécue par l'IDA au Nicaragua montre à quel point il est important de tenir compte des réalités économiques d'un pays.**

Il apparaît rétrospectivement que son intervention a réussi car elle s'articulait sur le consensus politique local et le ralliement de tous les acteurs gouvernementaux concernés. Si les autorités ne sont pas convaincues de la nécessité d'une réforme, aucune somme d'argent ou force institutionnelle ne pourra assurer que les activités proposées par l'IDA ou d'autres donateurs seront effectuées et poursuivies.

C'est dans ce contexte que les travaux d'analyse ont joué un rôle essentiel en identifiant les problèmes et les solutions, en instaurant un consensus politique et en lançant la dynamique des réformes basée sur une compréhension commune des défis à relever.

L'IDA doit évaluer avec soin les réalités politiques du pays et tenir compte des limites de son influence. Elle est un partenaire solide et respecté, mais les changements de gouvernement ont tendance à interrompre le dialogue et la continuité politiques. Elle doit peser le pour et le contre et faire un choix entre ce qu'elle considère optimal et ce qui peut s'avérer réaliste et réalisable dans un environnement politique en constante évolution.

L'IDA dispose d'un avantage comparatif sans pareil qui lui permet de puiser dans ses programmes et de proposer des pratiques de gestion appliquées dans d'autres pays. Mais les activités recommandées, fondées sur des principes internationaux, doivent être adaptées aux réalités sociales et politiques du Nicaragua. Il n'existe pas de « modèle universel » ni de remède miracle pour les interventions en faveur du développement.

La mauvaise coordination des bailleurs de fonds réduit l'efficacité du développement. L'IDA assume un rôle directeur pour la coordination d'un groupe de donateurs offrant une aide budgétaire et a constitué un forum permettant d'aboutir au consensus des donateurs en matière de priorités. Dans le secteur de l'éducation, son rôle évolue entre une approche fragmentée, articulée autour d'un projet, et un effort coordonné à l'appui d'une stratégie sous l'égide du gouvernement.

Dans un environnement politique particulièrement sensible et avec de multiples donateurs motivés par des priorités, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP) de l'IDA se sont révélés de bons outils, faisant intervenir une multiplicité de parties prenantes dans un processus consultatif de planification. Malgré la revue, par le gouvernement, du plan de développement national du Nicaragua, aucun changement majeur en matière d'orientation politique n'est anticipé.

Mars 2007.

<http://www.banquemondiale.org/ida>