

L'aide internationale

ÉVALUER globalement l'aide extérieure reçue chaque année par un pays de la zone inter-tropicale n'est pas chose facile ; les sources d'informations chiffrées sont souvent incomplètes et exprimées dans des monnaies différentes, qui évoluent selon les fluctuations des taux de change. La seule certitude tient à l'accroissement régulier des financements mis à disposition par les bailleurs de fonds.

L'aide actuelle

L'aide extérieure dont bénéficie actuellement le Niger se situe dans une fourchette comprise entre 80 et 100 milliards de CFA par an. Il est difficile de comprendre cette situation sans référence au contexte économique et financier, responsable d'une diminution très forte des ressources budgétaires de l'État et de moins values fiscales et douanières.

Les causes de la récession économique sont de trois ordres :

- la production agricole, dépendante de l'irrégularité climatique, ne peut faire face à l'accroissement rapide de la population ;
- si la production de l'uranium a pu voir son volume se stabiliser autour de 3 000 tonnes/an, en revanche, l'érosion des prix, liée à une évolution très défavorable du marché mondial, réduit d'année en année les recettes à l'exportation dues à ce secteur ;
- l'activité des entreprises privées est, enfin, extrêmement réduite, celles-ci étant confrontées à la concurrence du Nigeria, du secteur informel, ainsi qu'à une fiscalité peu incitative.

La tendance de l'aide est en accroissement annuel moyen de 43 % depuis 1985 ; la répartition par types d'aides fait cependant ressortir deux évolutions régressives : diminution de l'aide techni-

que, dont le rythme de croissance tombe de 47,3 % à 11,3 % entre 1986 et 1989, et de l'aide humanitaire, dans la mesure où les dernières années ont été relativement bonnes du point de vue pluviométrique (elle devrait néanmoins être plus importante en 1990, pour faire face à un nouveau déficit céréalière de la campagne 89/90 de l'ordre de 191 409 tonnes environ).

L'accroissement du volume de l'aide est donc bien celui d'un flux financier : augmentation de l'aide en capital de 41 % en 1986 et de 84 % en 1987, multiplication par trois de l'aide à l'ajustement structurel entre 1985 et 1987. On retiendra également l'augmentation rapide des prêts, qui représentent actuellement 87 % de l'aide, contre 27 % en 1986.

La part de la France reste prépondérante, puisqu'elle représente encore 21,5 % de l'assistance globale, mais l'ajustement structurel place maintenant la Banque mondiale et le FMI au premier plan.

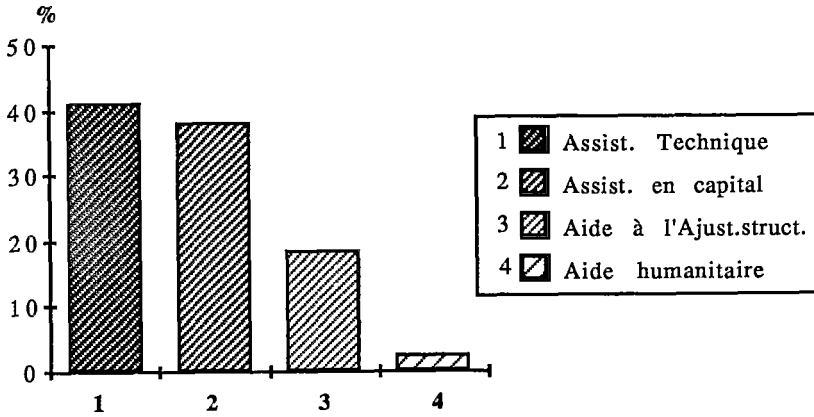
L'aide à l'ajustement représente plus de 20 % de l'aide globale, alors qu'elle était inexistante avant 1983. C'est la condition indispensable pour tenter de sortir de l'impasse économique : l'aide a pris en charge les arriérés des sociétés para-étatiques et des institutions ; elle est utilisée pour rembourser les emprunts et obtenir des crédits à meilleurs prix. L'effort de la communauté internationale est, de plus, encouragé par la crédibilité et la stabilité d'un régime politique qui, en restaurant le système parlementaire, a donné un gage supplémentaire d'ouverture.

Cette évolution est représentative de la pratique de l'aide au développement sous l'influence grandissante des institutions de Bretton Woods et de doctrines économiques inspirées du libéralisme. Au Niger, l'État reste le premier opérateur économique ; ses dépenses croissent de 7 à 11 % par an, par le développement et l'entretien d'un secteur public et parapublic important. L'ajustement structurel porte donc sur le contrôle des effectifs de la fonction publique, l'apurement du passif de l'État, et la restructuration du secteur parapublic, ainsi que la promotion du secteur privé (1). La dette extérieure est le corollaire inévitable de l'aide. Elle n'a cessé de progresser depuis le début de la décennie. Avec 347 milliards de f. CFA en 1987, elle représente 46 % du PIB et absorbe 36 % des recettes d'exportations. Le Niger a obtenu six rééchelonnements de dettes par le Club de Paris et le Club de Londres entre 1983 et 1988, et a profité, en mai 1989, de l'effacement de la totalité de la dette publique française contractée au titre de l'aide au développement.

(1) Voir à ce sujet l'article de Kiari Liman Tingui.

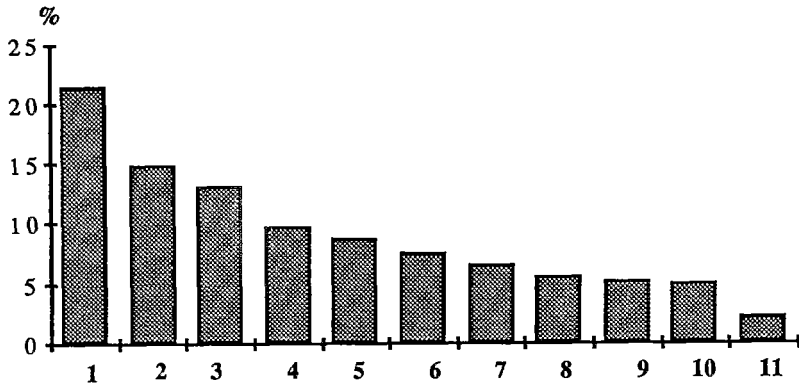
ASSISTANCE GLOBALE PAR CATEGORIE D'AIDE EN 1987

(Source PNUD 1988)



ASSISTANCE GLOBALE PAR BAILLEUR DE FONDS EN 1987

(Source PNUD 1988)



1 : France - 2 : Banque Mondiale - 3 : Autres Bil. - 4 : Autres Multil.
5 : Japon - 6 : USAID - 7 : Autres N.U. - 8 : Italie - 9 : FMI - 10 : Canada - 11 : ONG .

Évolution historique de la dépense de l'aide

Au moment de l'indépendance, le Niger fit son entrée dans un espace commercial qui mettait fin à une période de relations privilégiées : disparition progressive des protections douanières et des avantages tarifaires qui avaient permis à des secteurs peu compétitifs de se maintenir, fin des échanges en circuits fermés ignorant la concurrence internationale.

1960-1972 : la rente de l'arachide

Ressource monétaire quasi exclusive du paysan nigérien, solidement intégrée dans les systèmes de production, l'arachide a assuré l'essentiel des rentrées d'argent au budget de l'État pendant ses dix premières années d'existence ; la suppression de la subvention française au budget en 1964 en fit même la principale ressource fiscale.

Le fléchissement de la production se fit jour en 1967 (2) et un déficit pluviométrique exceptionnel porta le coup de grâce à cette culture en 1973. Ce fut le terme de la première époque de l'aide, mise en place en 1950, pendant laquelle un flux régulier de capitaux publics, assortis de conditions libérales, venait consolider, au niveau du budget de l'État, les revenus tirés de l'exportation d'un produit agricole, à un tarif préférentiel, vers l'ancienne métropole. L'impôt forfaitaire sur l'arachide fut supprimé en 1974, devant les perspectives de rentrées fiscales de l'uranium, et cette culture fut abandonnée en tant que ressource de l'État. Entre 1960 et 1970, l'aide extérieure globale avait été de 45 milliards de f. CFA, dont 13,6 milliards au titre du FAC (Fonds d'aide et de coopération) et 7,4 au titre du FED (Fonds européen de développement).

1972-1982 : la rente de l'uranium et l'endettement facile

Les années soixante-dix furent la décennie de l'uranium : après la construction de la ville d'Arlit en 1969, la SOMAIR (Société des mines de l'Air) commercialisa ses premières extractions à ciel ouvert en 1971 ; la COMINAK (Compagnie des mines d'Akouta) ouvrit sa mine souterraine en 1978, et le maximum de production fut atteint en 1981 : 4 350 tonnes.

Le Niger contemporain doit beaucoup à ses gisements d'uranium (18,6 % des réserves mondiales) : création d'emplois, d'infra-

(2) 1966-1967 dernière année du prix garanti français, 311 000 t, 1967-1968 : 252 000 t, 1969 : 206 000 t.

structures de transport, de production d'énergie, développement d'un pôle d'activités et d'occupation de l'espace national au nord, mais aussi rente de revenus publics et contribution au budget de l'État (28 milliards de f. CFA en 1979-1980).

Pendant cette période, l'euphorie liée à l'uranium, la stabilité politique encouragèrent les investissements et l'endettement de l'État. La décennie soixante-dix fut celle de l'emprunt facile, autorisé par un taux de croissance encourageant ; si les difficultés furent encore nombreuses jusqu'à la grande sécheresse de 1973-1974, l'expansion fut ensuite rapide jusqu'en 1980 (8 % par an en moyenne) ; le prix de l'uranium fut multiplié par cinq et la production par quatre, mais la politique de recyclage des pétro-dollars à partir de 1973, ainsi que les concours accrus des banques commerciales, firent entrer le pays dans une spirale d'endettement ; l'appel au financement extérieur s'accrut de 560 % entre 1970 et 1980.

En 1977-1978, un retournement de conjoncture commença à modifier les perspectives économiques et la balance des paiements : hausse des taux d'intérêts et flambée du dollar induisant l'accroissement de la charge de la dette, engendrèrent une situation de crise. En 1979, la saturation du marché international, les menées anti-nucléaires et l'abondance retrouvée des hydrocarbures, firent chuter les cours de l'uranium.

Cependant, la volonté politique de l'État de maintenir le rythme des activités par effet d'entraînement des investissements publics (+ 17 % en 1979-1980) accrut l'endettement auprès des banques et des institutions financières extérieures, à des taux élevés et remboursables sur des échéances plus courtes ; de 1978 à 1982, les tirages sur emprunt extérieur passèrent de 19 à 53 milliards par an ; l'endettement extérieur progressa de 35 % pour la seule année 1982, alors que les ressources propres de l'État ne cessaient de diminuer.

Depuis 1983 : la rente de l'aide extérieure

L'amorce d'un processus de développement, malgré les handicaps, fut donc totalement compromise, à la fin des années soixante-dix, par le renversement du marché de l'uranium. Devant la gravité de la situation, le gouvernement adopta en 1983 un programme de redressement qui nécessitait le soutien de la communauté financière internationale, pour une remise en ordre des finances publiques, appuyée par une réduction des dépenses d'investissement et d'équipement, ainsi que par un contrôle étroit des emprunts extérieurs. A partir de cette date, les flux privés se tournèrent vers les États-Unis, premier emprunteur mondial, et on revint à la situation antérieure à 1970, pour ce qui concerne l'aide extérieure, à savoir la primauté de l'aide publique.

En 1974, les recettes fiscales nationales permettaient de couvrir 94 % du budget de l'État ; ce taux est tombé à 55 % en 1988 et le pays est dans la dépendance de l'aide, en attendant de dégager d'autres ressources intérieures.

Cette aide s'est matérialisée par des financements exceptionnels : 4 accords avec le FMI, de 1983 à 1987, portant sur des droits de tirage d'un montant de 47,5 millions de dollars, la mise en place de facilités d'ajustement structurel (18 millions de dollars de droit de tirage échelonnés sur 3 ans), des prêts spécifiques en faveur de la restructuration des entreprises publiques (PASEP, 60 millions de dollars). La France, qui détenait 80 % des créances réaménagées dans le cadre du Club de Paris, est intervenue en outre en accordant des aides financières substantielles : 300 millions de FF entre 1983 et 1985, sous forme de prêts bonifiés, une aide budgétaire de 40 millions de FF en 1986, un prêt bonifié de 90 millions de FF en 1987, une aide budgétaire de 20 millions de FF en 1988 et un prêt d'ajustement structurel de 100 millions de FF à la fin de la même année.

Un autre moyen d'intervention a consisté à rééchelonner, au travers du Club de Londres, 17 milliards de dettes privées, auxquels il faut ajouter des allègements consentis par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne et les États-Unis.

L'aide extérieure a permis, dans une certaine mesure, un assainissement des finances publiques, de même que l'allègement du service de la dette, mais la situation reste préoccupante.

Les logiques de l'aide

Dans un monde qui juxtapose grands et petits projets, coopération multilatérale et ONG, l'aide a de multiples logiques, qui posent le problème de l'adéquation des points de vue de l'État, des bailleurs de fonds et du monde rural, sur ce que devrait être le développement.

La logique de l'État

L'aide s'exprime avant tout à travers le concept de l'État, qui sollicite les financements ; son rôle est d'assurer le progrès, d'affirmer l'unité nationale et son autorité, en développant ses institutions, de faire vivre une population de plus en plus nombreuse dans un environnement sahélien difficile. La construction de routes, l'amélioration des télécommunications, assurant une meilleure occupation de l'espace national, participent de ce schéma mais cou-

tent cher, de même que l'entretien d'un secteur public peu productif, au sens économique du terme.

L'aide consiste donc en la mise à disposition de l'encadrement national de moyens de travail, et à la création d'infrastructures économiques et sociales par l'intermédiaire des projets. Elle n'engendre donc que très indirectement une croissance économique réelle, car l'octroi et la distribution des revenus sont déconnectées de la sphère de production. La croissance de la consommation s'effectue de manière indépendante de l'évolution des ressources nationales qui, dans le même temps, stagnent.

Dans ce contexte, le rôle de l'État est difficile, car il lui est impossible d'envisager de réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide, par exemple par une compression des effectifs de la fonction publique, sans engendrer des tensions sociales très vives ; les mouvements de protestation des étudiants, en février 1990, qui se sont montrés, fort naturellement, partisans du « tout État », ne sont pas autre chose que l'inquiétude de la jeunesse face au désengagement du premier opérateur économique.

On note, de nos jours, dans le discours officiel, à l'appui des programmes d'ajustement structurel, une évolution vers un État globalement favorable à la libre entreprise ; mais entre la parole et les actes se situe le fait que le secteur public et son encadrement ont toujours été les premiers à tirer partie de la rente, fut-elle de l'arachide, de l'uranium ou actuellement de l'aide ; l'aboutissement des réformes entreprises va de pair avec un changement des habitudes et des mentalités, à la limite d'un nouvel ordre social dont la mise en place dépasse la simple décision administrative.

La logique des bailleurs de fonds

On peut classer en 2 catégories les organismes qui participent à l'aide au développement, selon leurs objectifs :

D'un côté, à un niveau macro-économique, s'appuyant sur le principe de l'intangibilité des frontières, les institutions internationales et bilatérales sont les interlocuteurs privilégiés de l'État ; leur action intervient pour l'aider à maîtriser au mieux l'espace national et élever le niveau de vie des populations dans ses limites ; ces interventions sont poursuivies dans la dynamique d'un nouvel ordre économique mondial, soutenu par les grandes puissances industrialisées. Dans ce contexte, l'aide est de deux ordres : certains investissements, le plus souvent sous forme de prêt, s'appuient sur des projets qui ont une rentabilité économique directe ; ce sont actuellement les plus difficiles à identifier. L'autre part de l'aide, sollicitée au plus en cas de difficultés, rentre davantage dans le cadre de considérations politiques ou sentimentales.

Dans un autre ordre d'idée, les ONG interviennent dans un

domaine micro-économique, avec l'objectif d'une aide directe aux populations. Dans les années soixante-dix, constatant l'échec de l'aide en capital, l'accent fut mis sur l'aide à l'éducation et à la formation ; depuis 1980 s'est imposée une autre logique : l'aide en faveur des plus défavorisés, l'autosuffisance alimentaire. A la fin de la décennie, une nouvelle politique tend à réduire le rôle de l'État et à favoriser une économie de marché, en aidant financièrement le secteur public à attendre des jours meilleurs.

Les intervenants sont actuellement de plus en plus nombreux, détenant chacun une vérité : logique de l'aide alimentaire, des ONG contre les grands projets, images inexactes d'un Sahel catastrophe présenté à travers quelques stéréotypes, maladie, pauvreté, désertification permettant une approche émotive du sujet, logique de la banque mondiale à travers l'ajustement structurel.

Logiques paysannes et développement rural

La crise profonde de l'agriculture et l'autosuffisance alimentaire restent les thèmes principaux du discours de l'aide, mais quelle est la part réelle des financements et l'impact des projets en milieu rural ? On peut approcher cette question par trois séries d'observations :

- de 1970 à 1980, le financement de l'aide en milieu rural s'est réparti, pour 43 % dans des projets hydrauliques et des aménagements, pour 20 % dans des projets productivité et pour 2 % dans des micro-réalisations. Or 95 % des paysans nigériens tirent leur revenu de l'agriculture pluviale traditionnelle ;

- l'aide au développement n'a pas amélioré, de façon sensible, les genres de vie, ni le pouvoir d'achat du monde rural, qui constitue cependant 80 % des consommateurs potentiels ;

- le projet de développement rural est souvent une structure destinée à réceptionner le financement extérieur, pour le reventiler dans les différents services régionaux relevant de l'appareil de l'État ; on dispose maintenant de nombreuses évaluations, menées en fin de projet, comme pour le PDR (Projet de développement rural) de Dosso, ou de Maradi. Elles concluent que « l'aide n'a pas eu d'impact, autre que marginal, en terme de supplément de production » ; qu'« elle n'a pas apporté de modification structurelle aux processus de production ». Les projets se situaient dans un « cadre institutionnel trop complexe et ne s'appuyaient pas sur une participation réelle du monde rural » (3). La ventilation des investissements concernait en majorité les charges de fonctionnement, l'appui aux

(3) P. Thevenin, *Synthèse de diverses évaluations de projets de développement rural au Niger*, ministère de la Coopération, avril 1984, 55 p.

structures gouvernementales d'études et de programmation, les cadres nationaux et les entreprises commerciales qui vendaient des intrants et des travaux aux projets.

Depuis quelques temps, les études systématiques préalables des logiques paysannes se multiplient ; l'idée de crise au Sahel avait fait oublier que l'aide extérieure intervient chez des populations qui ont une conception différente de l'espace et du temps, ainsi que des priorités qui leur sont propres. 95 % de la population nigérienne est confrontée à des besoins immédiats pour se nourrir. Elle doit généraliser la culture extensive, les défrichements au détriment des jachères. Le monde rural vit une situation d'incertitude renouvelée, d'une année sur l'autre, une remise en question permanente qui lie l'individu au groupe et le rend dépendant de relations traditionnelles, dans un espace vécu différent des limites administratives de l'État. Les structures traditionnelles sont des relations séculaires de sécurité, dépassées par les enjeux de l'État, et le monde rural n'adhère à la nouvelle autorité que si celle-ci présente les mêmes avantages.

L'État cherche à gérer au mieux une situation difficile, dans les limites imposées par de multiples contraintes, internes et externes ; les efforts accomplis en faveur du développement de nouvelles ressources nationales, à l'exemple du tourisme, montre ce souci.

Alors que la stratégie de l'aide est en panne, de nouveaux discours se font jour, pour une autre conception du développement, auquel on ne chercherait pas une justification économique mais qui mettrait l'accent sur le mieux être social favorisant la mutation progressive du monde rural. La création du MNSD (Mouvement national pour la société de développement), le 2 août 1989, se situe dans la recherche de cette nouvelle voie, comme un levier de changement pour le développement de sociétés sahéliennes modernes spécifiques.

Pierre-Marie Decoudras
Université de Niamey

BIBLIOGRAPHIE

L'aide extérieure

- BOST (F.), VAUDE MULLER (C.), *Argent, Associations, Tiers-Monde*, Paris, Focal Coop., la Documentation Française, 1988, 186 p.
- FREUD (Cl.), *Quelle coopération ? un bilan de l'aide au développement*, Paris, Karthala, 1988, 270 p.
- GABAS (J.J.), *L'aide contre le développement*, Paris, Economica, Liberté sans Frontière, 1988, 168 p.
- GIRI (J.), *L'Afrique en panne : 25 ans de développement*, Paris, Karthala, 1986, 204 p.
- GIRI (J.), *Le Sahel au XXI^e siècle, essai de réflexion prospective sur les sociétés sahéliennes*, Paris, Karthala, 1989, 342 p.

L'ajustement structurel

- L'ajustement structurel et la croissance en Afrique pendant les années 80*, New York, Banque Mondiale et PNUD, mars 1989, 43 p.
- KIARI LIMAN TINGUIRI, Niger : les réformes du premier programme d'ajustement structurel, *Le courrier ACP n° 119*, janvier-février 1990, p. 28-33.
- MAC CLEARY (W.), Prêts à l'ajustement et application des réformes, *Finances et Développement*, mars 1989, pp. 32-34.
- POCHON (J.F.), Dette chronique d'une stratégie en panne, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2295, 3-11-1989, Paris, pp. 3092-3096.
- THOMAS (V.) et AJAY (C.), Les réformes dans le cadre de l'ajustement : un bilan, *Finances et développement*, mars 1989, pp. 28-31.

Sources des références chiffrées

- L'aide au développement 1984-1985, rapport d'activité*, Niamey, Mission française de Coopération, 1986, 183 p.
- L'aide publique française au Niger en 1986, Niamey, *Ambassade de France, Mission de Coopération*, 1987, 80 p.
- Aperçu de l'aide publique extérieure accordée au Niger en 1985*, Niamey, FED, 1987, 43 p.
- Coopération au développement au Niger, Rapport 1987*, Niamey, PNUD, 1988, 300 p.
- Groupement des aides privées, GAP, rapport d'activité 1987*, Niamey, 300 p.
- PONS (R.), Niger 1988, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2243, novembre 1988, p. 3012 à 3083.