

Niger : comptes et mécomptes d'un jeune État démocratique

CURIEUX paradoxe que vit depuis sa venue au pouvoir en avril 1993, la nouvelle équipe gouvernementale issue de la première compétition électorale ouverte au Niger. Prise en étau par les revendications de sa base sociale qui voyait dans la démocratie un espoir de sortie de crise, et par les pressions des institutions de Bretton Woods exigeant une remise en ordre des finances publiques (1), sa marge de manœuvre paraît limitée. L'effondrement de l'économie de rente et de transit, au cours des années 80, qui contribua largement à l'éviction des dignitaires du parti unique (2), semble désormais jouer à l'encontre de l'Alliance des forces pour le changement (AFC) (3) et rend probable à terme une épreuve de force avec les couches moyennes urbaines — fonctionnaires, scolaires, commerçants notamment — qui ont assuré sa victoire. L'AFC hérite en effet de soldes économiques dégradés d'une administration démobiliée par des grèves successives depuis le début de la transition, et d'un État qui ne parvient plus à imposer son pouvoir de prélèvement, et à régler ses charges de souveraineté, alourdies du reste par les nouvelles institutions nées de la démocratisation. La seule consolation vient du ciel : les pluies relativement abondantes des dernières saisons ont donné à la paysannerie des récoltes convenables, évitant au pays l'épreuve de nouvelles sécheresses.

S'il rend le « Tchendji » (changement) (4) particulièrement urgent, l'état des comptes que gère désormais le Premier ministre Mahamadou Issoufou ne le facilite guère. D'une part, la récession limite les opportunités de rentrées fiscales et douanières : en 1992, la chute de 8,5 % du PIB du pays traduit un net recul d'activité dans tous les secteurs, y compris celui de l'artisanat urbain et de la petite distribution qui, jusqu'en 1989, en avait en partie amorti les effets. D'autre part, les recettes d'exportation de l'uranium (50 milliards l'an passé, 94 en 1983), ne couvrent plus les charges d'exploitation minière ; en outre, l'échec des négociations de janvier 1993 sur le prix de l'uranium (15 000 francs le kilo contre 40 000 en 1986) ruine tout espoir de reprise. Enfin, les entreprises publiques et parapubliques sont sinistrées : 17 établissements enregistrent un résultat négatif, sept sont en cessation d'activité tant par manque de compétitivité face aux produits d'importation nigériens que par la contraction du marché intérieur tenant, entre autres, à l'accumulation de quatre mois d'arriérés de salaire dans la fonction publique, soit plus de 15 milliards non injectés dans l'économie. Ajoutons enfin que le grand marché nigérian vers lequel était orientée l'activité de transit s'est refermé, suite à la dépréciation constante de la naira (5), à la concurrence des États entrepôts côtiers (Bénin notamment)

et au récent relèvement de la taxe de réexportation au Niger.

Par ailleurs, l'État ne parvient plus à enregistrer et taxer les quelques activités encore existantes ; le secteur « informel » assurerait désormais 75 % de la production nationale, et les tentatives de l'imposer ont échoué : l'incivisme fiscal (6) a lourdement pesé sur les modestes performances de la loi de finances 1992 (7) exécutée du reste avec cinq mois de retard. Le déficit primaire des finances publiques représente 20 % des dépenses de souveraineté, le fléchissement régulier des rentrées fiscales depuis deux ans contraignant les autorités à une gestion de trésorerie au jour le jour. De même, la chute du volume des importations, régulière depuis 1982, ainsi que la généralisation du commerce clandestin (8) et l'engorgement du port de Cotonou expliquent que plus du tiers des recettes douanières prévues en 1992 n'aient pu être recouvrées.

Pour pallier à l'effondrement des ressources, la transition recourut en son temps à des recettes de substitution — mobilisation de la trésorerie de la Caisse de sécurité sociale, prélèvement par anticipation des bénéfices des entreprises privées, ponctionnement exceptionnel sur les entreprises publiques non défaillantes, manne financière tirée de la reconnaissance de Taiwan — qui laissent un montant d'arriérés considérable aux autorités actuelles.

L'ajustement par la trésorerie d'un côté, l'informalisation dans la gestion des finances publiques de l'autre, constituent désormais l'état budgétaire que le jeune État démocratique ne peut guère desserrer qu'en imposant une nouvelle donne sociale et des mesures d'assainissement des comptes. Dans l'immédiat, le pouvoir laisse filer les arriérés de

paiement tant internes — au prix d'un assèchement de la trésorerie des entreprises privées locales et d'une réduction importante du pouvoir d'achat dans les centres urbains (9) —, qu'externes (50 milliards) — au prix d'un blocage par les bailleurs de l'aide à l'investissement. La compensation s'impose progressivement comme une forme ordinaire de règlement des dépenses d'un État qui doit par ailleurs admettre que se généralise parmi ses agents la pluri-activité, la rémunération des services publics rendus à la corruption.

Les nouveaux dirigeants sont convaincus que la logique de rup-

(1) La Conférence nationale avait en 1991 fermement rejeté la signature d'un PAS au profit d'un « Programme de réformes économiques et financières fondé sur la mobilisation des ressources internes ». En novembre 1992, les tentatives du gouvernement de transition d'imposer malgré tout une compression des dépenses publiques s'étaient heurtées à une levée de boucliers syndicale et scolaire.

(2) Cf. Cl. Raynaud, *Politique africaine*, n° 38.

(3) L'AFC, créée en février 1992 peu avant l'élection présidentielle, fédère huit partis détenant, outre la magistrature suprême et tous les postes ministériels, la majorité absolue à l'Assemblée nationale.

(4) « Tchendji » fut le mot d'ordre de l'AFC pendant la campagne présidentielle de Mahamane Ousmane.

(5) Les récentes modifications des règles de change du franc CFA n'ont pas eu d'incidence sur le commerce entre les deux pays.

(6) Selon l'expression du ministère des Finances et du Plan. « Situation économique et financière en 1992 et perspectives à court terme », avril 1993.

(7) Le taux de pression fiscale, estimé à 6,6 % du PIB, est le plus faible de la sous-région.

(8) Tel est le cas sur le marché du textile, où ces circuits informels fournissent maintenant l'essentiel de la demande interne de pagnes, cf. CFD-GRID-ORSTOM, « Le marché du pagne au Niger », 1993.

(9) Fin août 1993, les arriérés internes s'élevaient à 27 milliards, dont 15 auprès des opérateurs économiques qui refusent désormais toute prestation à l'État, ou les surfacturent pour se couvrir.

ture avec l'ajustement classique, suivie pendant les 18 mois de la transition, ne peut plus être poursuivie. Les perspectives définies pour 1994-1996 (10), ainsi que la loi de finances 1993 qui vient d'être adoptée, ont été élaborées dans le souci de renouer le dialogue avec les autorités de Bretton-Woods : le relèvement de la fiscalité directe, ainsi qu'une « substantielle réduction des dépenses courantes », notamment salariales, sont en cours d'exécution depuis juin 1993. Le dossier sensible du paiement des bourses aux 4 500 étudiants de l'Université de Niamey, et la rationalisation des recrutements et de la gestion des personnels de la fonction publique sont aussi à l'étude. Une réforme fiscale est également prévue, dans le but de favoriser les prélèvements de proximité sur les activités informelles. Bien que la signature d'un PAS ne soit pas officiellement à l'ordre du jour pour des raisons de tactique politique, le gouvernement s'attache de fait à en réunir les préconditions, afin de solliciter au plus vite un financement de 94 milliards nécessaire à la mise en œuvre du Programme de redressement en 1994. De son côté, le président Mahamane Ousmane n'évoque plus que le montant de l'aide et l'annulation de la dette extérieure comme seuls obstacles à la signature d'un PAS (11).

Ces premiers pas vers l'ajustement placent la puissante Union syndicale des travailleurs du Niger (USTN), dont le parti du premier ministre est proche, dans une situation inconfortable qui n'est pas sans rappeler celle qu'occupait cette même centrale à l'ère du parti unique. A l'annonce d'une réduction de 24 % du point indiciaire de la fonction publique, une grève d'une semaine suivie de grèves tournantes

ont paralysé les services administratifs. En octobre, après quatre mois de négociations, gouvernement et USTN sont finalement parvenus à un accord où les premiers acceptent que la masse salariale des 17 mois à venir soit amputée de 5,6 milliards. Une somme de 100 millions sera en contrepartie reversée à l'USTN qui fait désormais figure de relais de la politique économique gouvernementale, au prix il est vrai de tensions fortes en son sein.

Le dossier de la rentrée scolaire pourrait également peser lourd dans l'élaboration d'une nouvelle donne sociale au Niger, à laquelle est suspendu le redressement des comptes. La perturbation de l'année scolaire 1992-1993 a conduit le gouvernement à ne la valider que pour les élèves du primaire. En outre, le train de mesures destiné à réduire les charges d'enseignement — réintroduction de la double vacation professorale, suspendue à la Conférence nationale (12), réduction du nombre et du montant des bourses — devrait bientôt être adopté de sorte qu'une épreuve de force opposant l'État à ses enseignants et élèves n'est pas à exclure. Cependant, le Syndicat des enseignants du Niger (SNEN) reste encore hésitant, et attend la rentrée afin d'apprécier la mobilisation des professeurs et élèves, et d'évaluer les risques d'une nouvelle année blanche qui serait mal acceptée par les Nigériens.

Six mois après sa venue au pou-

(10) Primature, « Avant-projet de document-cadre de programme de stabilisation et de réformes économiques et sociales 1994-1996 », septembre 1993.

(11) Cf. le discours présidentiel prononcé en septembre à la 48^e session de l'Assemblée générale des Nations unies.

(12) A cette suspension est imputée aujourd'hui le recul à 27 % du taux de scolarisation au Niger.

voir, la coalition gouvernementale n'a pas connu d'état de grâce et attend encore que soient réunies les conditions sociales d'un redressement des comptes économiques qui se joue pour l'essentiel en ville. La balle est dans le camp de l'USTN et des scolaires, principaux artisans de la Conférence nationale. Il n'est pas exclu que ceux-ci jouent l'intransigeance car l'ajustement, qui pourrait certes faciliter la gestion des finances publiques à court terme et semble inévitable de ce point de vue, n'aura guère d'incidence sur la fonction économique qui, durablement impartie au Niger

dans la sous-région, pourrait assurer sa croissance. Par ailleurs, une attitude conciliante envers le gouvernement, inaugurée par l'accord du 1^{er} octobre, ne serait pas aisément comprise par leur base (13).

Beaucoup d'incertitudes planent sur la jeune démocratie au Niger.

Emmanuel Grégoire
Pascal Labazée

(13) *La Tribune du peuple* parue le 5 octobre parlait du reste d'un « accord de la honte ».

Conflits locaux et stratégie de tension Nord-Kivu

AU début de 1993, des affrontements violents se sont déroulés dans la province du Nord-Kivu dans les zones du Masisi, de Walikale et de Rutshuru. Ces affrontements ont opposé des populations d'origine nyanga et hunde d'une part, à des populations hutus et tutsis d'autre part. Ces violences auraient fait plus de 6 000 morts et 300 000 personnes seraient déplacées. Aujourd'hui, si la phase violente du conflit a disparu, la situation n'est pas encore stabilisée, des altercations violentes peuvent resurgir. Ce conflit traduit les difficultés qu'a la société civile zaïroise à se réguler lorsque l'État perd ses

capacités régaliennes : l'État assurant la gestion autoritaire et néopatrimoniale des conflits sous le mobutisme, devient aujourd'hui une « jachère étatique » où s'engouffrent toutes les stratégies politiciennes et où éclatent les contradictions de la société civile.

Depuis longtemps cette zone de l'est du Zaïre est marquée par de fortes tensions entre populations d'origines ethniques différentes. Il y a eu par le passé des affrontements sporadiques. Le contexte de cet affrontement s'éclaire en considérant deux éléments :

— dans cette région coexistent des populations qui n'ont pas