



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 82

(Ex-Document Technique No. 82)

L'EXPÉRIENCE DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE DU NIGER

par

Ann Vourc'h et Maina Boukar Moussa

Realisé dans le cadre du programme de recherche:
Politiques financières pour la diffusion de la croissance économique



Document technique N°82

“L’Expérience de l’allègement de la dette du Niger”, par Ann Vourc’h et Maina Boukar Moussa, sous la direction de Jean-Claude Berthélemy, réalisé dans le cadre du programme de recherche sur les politiques financières pour la diffusion de la croissance économique, novembre 1992

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	6
RÉSUMÉ.....	7
PRÉFACE.....	9
INTRODUCTION.....	11
I. SITUATION MACRO-ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT DU NIGER.....	13
II. LES ACCORDS DE RÉDUCTION DE LA DETTE ET DU SERVICE DE LA DETTE.....	19
III. LES EFFETS DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	27
IV. PERSPECTIVES.....	33
CONCLUSION.....	35
NOTES ET RÉFÉRENCES.....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

REMERCIEMENTS

Cette étude a pu être réalisée grâce au concours des autorités nigériennes. Au ministère des Finances et du plan, nous tenons à remercier M. Abdou, Directeur Général de l'Économie, M. Aga et M. Pauwels du Service de la dette, M. Ndiaye de la Direction de la prévision et Mme Mahaman Moussa de la Direction des financements et des investissements. M. Cherif Chako et M. Robert, conseillers économiques du cabinet du Premier Ministre nous ont également fourni des informations. Enfin M. van Eeghen, économiste à la Banque mondiale, nous a fourni l'essentiel des renseignements concernant l'opération de rachat de la dette bancaire.

SUMMARY

This document presents the different debt-reduction measures from which Niger has benefited since 1983. The country had a sizeable debt with commercial banks, resulting from the development of the uranium mining. Thus, to reschedule its public debt, Niger regularly resorted to both the London Club and the Paris Club. Besides these traditional measures, Niger was the first country to benefit from the IDA Debt-reduction Fund to allow it to use grants to buy back its debt at a discount. Despite the reduction produced by this process and from the application of the Toronto terms by the Paris Club which in 1991 together accounted for the maximum reduction possible by the usual procedures, the Niger government can still not meet its obligations. The adjustment policy and in particular the attempt to clean up public finances, have not resulted in rebalancing the budget in a country where the level of direct taxation is the lowest in sub-Saharan Africa and where tax receipts have continued to decline since 1983. Moreover, with increasing indebtedness towards the multilateral Bretton Woods institutions — by definition, non reschedulable — the margin for future debt relief will narrow.

RÉSUMÉ

Ce document présente les différentes mesures d'allégement de la dette dont le Niger a bénéficié depuis 1983. Possédant une dette importante à l'égard des banques commerciales, du fait du développement de l'exploitation de l'uranium, le Niger a eu recours à la fois au Club de Paris et au Club de Londres pour rééchelonner régulièrement sa dette publique. Hormis ces procédures traditionnelles, le Niger a été le premier pays à bénéficier du Fonds de désendettement de l'IDA pour racheter sa dette bancaire avec décote grâce à des dons. Malgré l'allégement issu de cette opération et celui résultant de l'application des termes de Toronto par le Club de Paris, qui en 1991 représentaient l'allégement de la dette maximal auquel le Niger pouvait prétendre par les procédures usuelles, le gouvernement nigérien ne peut s'acquitter de ses obligations. La politique d'ajustement entreprise et en particulier la tentative d'assainissement des finances publiques, n'ont pas permis de rétablir l'équilibre budgétaire, dans un pays où le ratio recettes budgétaires/PIB est le plus faible de l'Afrique sub-saharienne et où les recettes fiscales n'ont cessé de décroître depuis 1983. Par ailleurs, avec la croissance des dettes à l'égard des institutions multilatérales de Bretton Woods, par définition non rééchelonnables, les possibilités d'allégement de la dette dans l'avenir semblent de plus en plus réduites.

PRÉFACE

Dans le cadre de son programme de recherche sur les politiques financières pour la diffusion de la croissance économique, le Centre de Développement mène des travaux sur l'efficacité de l'allégement de la dette. Plusieurs études de cas ont été réalisées, sur des expériences marquantes du fait des montants concernés ou de la publicité qui leur a été faite, mais aussi sur des pays considérés comme d'un intérêt moindre en raison de leur faible taille économique. C'est le cas de la présente étude sur le Niger.

Le cas du Niger est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord, le Niger se distinguait des pays sahéliens voisins par l'existence d'une dette bancaire importante, liée au développement du secteur de l'uranium dans la seconde moitié des années 70. Ensuite, en tant que producteur de ce minerai précisément, le Niger a reçu une attention régulière de la part de ses créanciers ; depuis 1983 il a bénéficié sans interruption des procédures traditionnelles d'allégement de la dette. Enfin, il a été le premier pays à recevoir le soutien du Fonds de désendettement de l'IDA pour racheter sa dette bancaire, opération d'autant plus remarquable que l'intégralité de la dette bancaire nigérienne a été rachetée.

En dépit de leur importance quantitative, les différents allègements de la dette n'ont pas permis au Niger de se sortir de sa situation critique. L'aggravation des problèmes budgétaires constatée surtout depuis 1987 s'explique en partie par des raisons externes, dont principalement la baisse des recettes fiscales due à l'augmentation de la fraude et de la concurrence avec le Nigeria ; mais elle résulte aussi d'un dérapage dans la structure des dépenses, en particulier de l'absence d'ajustement des dépenses salariales relativement aux autres postes budgétaires. La situation du Niger montre en fait clairement que l'allégement de la dette ne peut en aucun cas se substituer à un rééquilibrage durable du budget.

Cette conclusion ne remet pas en cause le fait que l'opération de rachat de la dette bancaire peut être considérée comme un succès par les créanciers publics. En effet, le cas du Niger prouve d'abord que ces opérations sont techniquement réalisables ; il montre ensuite que si l'ensemble des banques créancières participent, une telle opération peut alléger substantiellement la charge financière pesant sur un débiteur et résoudre simultanément les problèmes de partage du fardeau entre créanciers publics et privés. Il ouvre donc une voie importante en matière de politique financière des créanciers publics.

Louis Emmerij
Président du Centre de Développement de l'OCDE
novembre 1992

INTRODUCTION

L'endettement du Niger, contracté principalement pendant la seconde moitié des années 70, a pesé très lourdement sur les finances publiques de l'État pendant la dernière décennie. Cette étude a pour objectif d'évaluer l'allègement de la dette obtenu par le Niger de ses créanciers, ainsi que ses effets. Comme dans la plupart des pays en développement, l'allègement de la dette est étroitement associé à la politique d'ajustement menée depuis 1982-83. A ce titre, les effets de l'un ne peuvent être analysés qu'en référence aux résultats de l'autre.

La première partie de ce travail dresse un bref tableau de la situation financière du Niger et de son endettement. La deuxième décrit les différentes mesures d'allègement de la dette dont le Niger a bénéficié : allègements issus des techniques de rééchelonnement traditionnelles auprès du Club de Paris et du Club de Londres, annulations de la dette bilatérales et enfin, plus exceptionnel, rachat de la totalité de sa dette auprès des banques avec l'aide du Fonds de désendettement de l'IDA (Agence Internationale de Développement). Enfin, après une évaluation des effets de l'allègement de la dette sur le budget de l'État nigérien (partie III), on examine dans une dernière partie les perspectives financières.

I. SITUATION MACRO-ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT DU NIGER

1. *Le service de la dette : un problème budgétaire*

Ce point fondamental ne sera pas traité de façon approfondie ici. D'autres l'ont déjà fait. On pourra se référer en particulier à Guillaumont et Guillaumont (1991) ainsi qu'à Berthélemy (1991) dont nous reprenons brièvement l'argumentation qu'il développait pour le Mali.

On considère habituellement qu'un pays devant faire face à un service de la dette élevé doit résoudre simultanément deux problèmes, l'un budgétaire et l'autre de disponibilité de devises. La nécessité de dégager des ressources en devises pour assurer le service de la dette extérieure constitue pour un pays à faible revenu une contrainte sur la croissance, puisque ces devises ne peuvent être utilisées pour l'importation de biens d'équipement et d'intrants¹.

Cependant pour le Niger, l'appartenance à la zone franc relègue cette contrainte au deuxième plan. Le compte d'opération de la Banque centrale auprès du Trésor français permet à court terme un accès permanent à un crédit en devises et si le déficit du compte d'opération se prolonge, la politique monétaire s'adapte de façon restrictive, pour ajuster la balance des paiements.

En revanche, le service de la dette pose au gouvernement nigérien, qui possède un des systèmes fiscaux les moins efficaces de la région et qui comme la plupart de ses voisins a connu jusqu'au début des années 80 une forte progression des dépenses de l'État, un véritable problème budgétaire.

2. *Tendances récentes de la situation financière*

La crise de la dette au Niger est directement liée au développement du secteur de l'uranium dans la seconde moitié des années 70². En 1975, avec une dette publique et publiquement garantie représentant 12 pour cent du PIB, le niveau d'endettement du Niger était encore très inférieur à la moyenne de l'Afrique à faible revenu (24 pour cent). Huit ans plus tard, lors des premiers rééchelonnements, ce ratio atteignait déjà 42 pour cent.

Après le premier choc pétrolier, l'uranium est devenu un minerai à valeur stratégique et le Niger, qui possède d'importants gisements, a fortement développé sa production. La progression spectaculaire des recettes d'exportation a alors été assimilée par toutes les parties à une augmentation durable de la capacité de transfert qui permettait au Niger de s'endetter à l'extérieur. Cet endettement est venu principalement des entreprises du secteur public et du gouvernement pour financer des dépenses budgétaires en constante progression. L'augmentation de l'encours de la dette publique s'est accompagnée d'une modification de sa structure et de ses conditions financières. A l'origine principalement contractée auprès de prêteurs publics et à des termes concessionnels, la dette s'est diversifiée. Les nouveaux emprunts ont

été souvent souscrits auprès des prêteurs privés et les conditions financières, toutes catégories de prêteurs confondues, se sont durcies (taux d'intérêt non concessionnels et variables). Ainsi, si le niveau d'endettement du Niger au début des années 80 restait inférieur au niveau d'endettement moyen des pays d'Afrique à faible revenu, le paiement du service de la dette y absorbait en revanche une part plus importante du revenu national.

1981 a été l'année charnière pour le gouvernement nigérien, qui a dû faire face à une conjonction d'événements défavorables. A la suite d'un retournement du marché de l'uranium, les recettes d'exportations, à 80 pour cent issues des ventes d'uranium, ont chuté. Par ailleurs, la hausse des taux d'intérêt internationaux et l'appréciation du dollar ont accru sensiblement la charge de sa dette. En conséquence, le déficit budgétaire a été multiplié par deux. Simultanément, les nouveaux prêts se sont raréfiés, tandis que ceux des années 70 sont arrivés à maturité. En 1982, le service de la dette a mobilisé 15 pour cent des recettes publiques contre 6 pour cent l'année précédente et les transferts nets au titre de la dette sont devenus nuls. La balance des règlements officiels a enregistré un déficit de 3.4 pour cent du PIB. L'économie nigérienne s'est donc trouvée confrontée à une forte contraction de ses ressources extérieures. Dans l'impossibilité d'assurer l'intégralité des charges de sa dette extérieure, le gouvernement nigérien a accumulé des arriérés, à la fois intérieurs et extérieurs.

Comme nombre d'autres pays africains à cette période, le Niger s'est alors lancé dans une phase d'ajustement économique avec l'appui du Fonds monétaire international, pour tenter de remédier à cette sévère crise de liquidités, phase de stabilisation de l'économie dans un premier temps et d'ajustement structurel avec le Fonds et la Banque mondiale dans un second.

En tant que membre de la zone franc, le Niger ne peut recourir à la dévaluation comme instrument de politique économique. Il s'agissait donc de réduire la demande globale, par le biais d'une réforme de la politique budgétaire du gouvernement et d'une réduction de l'offre de monnaie. Le gouvernement nigérien devait par ailleurs limiter ses financements extérieurs à des dons ou des financements concessionnels. Le volet d'ajustement structurel prévoyait la restructuration du secteur public, ainsi que du système bancaire, la libéralisation du secteur agricole, l'élimination du contrôle des prix et des monopoles et enfin une programmation et une mise en oeuvre plus stricte des investissements publics.

Pour financer le programme d'ajustement, quatre accords de confirmation successifs ont été initialement signés avec le FMI : en octobre 1983 (18 millions de DTS), décembre 1984 (16 millions de DTS), décembre 1985 (13.5 millions de DTS) et décembre 1986 (10 millions de DTS). Ils ont été relayés en 1987 par une Facilité d'Ajustement Structurel (FAS) pour laquelle 17 millions de DTS ont été décaissés, puis par une Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) de 50 millions de DTS en 1989, qui expirait fin 1991. Parallèlement, l'IDA a accordé au Niger un Crédit d'Ajustement Structurel (CAS) de 60 millions de dollars en 1986, ainsi qu'un Prêt d'Ajustement du Secteur des Entreprises Publiques (PASEP) de 80 millions de dollars en 1987. Pendant toute cette période, le Niger a également obtenu de ses créanciers bilatéraux, par l'intermédiaire du Club de Paris et de ses créanciers bancaires par l'intermédiaire du Club de Londres, des rééchelonnements successifs du service de sa dette publique.

Les efforts d'ajustement du gouvernement nigérien ont été contrariés en 1983 et 1984 par deux années de sécheresse qui ont entraîné une diminution annuelle du PIB d'environ 9 pour cent en moyenne. Les progrès en matière de déficit budgétaire (9 pour cent du PIB en 1985 contre 11 en 1981) sont en fait dus à une réduction importante des dépenses publiques et en particulier de l'investissement public. Sur la période 1985/88, la croissance du PIB est redevenue positive (4.4 pour cent par an en moyenne), malgré une nouvelle année de sécheresse en 1987. Par ailleurs, l'inflation mesurée par le prix du PIB qui avait atteint plus de 11 pour cent en 1984, est devenue négative à partir de 1985. Le déficit courant a été réduit, principalement par la compression des importations du secteur public.

En revanche, les efforts de restructuration du budget et d'augmentation des recettes fiscales n'ont pas réussi. Une nouvelle baisse du cours mondial de l'uranium a réduit le prix fixé par négociation des exportations d'uranium de 14 pour cent entre 1984 et 1989³. De plus, la très forte dévaluation du naira de son voisin nigérien (460 pour cent en termes réels entre 1984 et 1990⁴) a fortement réduit la compétitivité du Niger, et accru les importations frontalières, empêchant de ce fait le secteur moderne nigérien de se relever du déclin des exportations d'uranium. Seul le secteur informel de l'économie s'est développé, secteur qui par définition échappe à une véritable taxation. Les recettes budgétaires effectives se sont toujours avérées inférieures aux recettes prévues lors de la programmation du budget, et en tendance elles ont diminué pendant la période d'ajustement. Les recettes publiques en pourcentage du PIB sont estimées à 8 pour cent en 1990 ; le Niger détient le ratio le plus faible de la région. De plus en plus, le Niger s'est trouvé dans l'incapacité d'assurer les dépenses nécessaires. Malgré les différents allègements de la dette obtenus, il a de nouveau accumulé des arriérés à partir de 1989. Par ailleurs, les dépenses sociales, de plus en plus indispensables, n'ont pu être réalisées. La situation est compliquée par l'instabilité politique qui a suivi, fin 1987, la mort du Président. Le gouvernement chargé de la transition démocratique, à la suite de la Conférence Nationale de l'été 1991, n'est pas parvenu à appliquer les mesures d'austérité préconisées par les Institutions de Bretton Woods. Sa conditionnalité n'étant pas satisfaite, le FMI n'a pas renouvelé en décembre 1991 ses concours financiers au Niger, qui se trouve de ce fait coupé de nombreux financements

extérieurs, et en particulier des procédures usuelles d'allégement de la dette.

3. *Structure de la dette du Niger*

L'évolution de la structure de la dette du Niger entre décembre 1983 et décembre 1991 est décrite dans le tableau 1. Il s'agit de la dette extérieure publique et publiquement garantie. Elle comprend les créances à moyen et long termes, et également les prêts du FMI, considérés comme des créances à court terme. Très généralement, on observe qu'après une croissance régulière jusqu'en 1988, le stock de la dette a diminué en 1989 et s'est stabilisé depuis. D'autre part, sa structure s'est profondément modifiée.

En 1983, la dette privée du Niger représente une fraction importante — 32 pour cent — de la dette totale. Cette dette a été contractée principalement auprès de banques françaises, pendant la période de développement de la production d'uranium. Jusqu'en 1990, les banques se sont progressivement désengagées. La baisse de l'encours est due à l'arrêt des nouveaux prêts et le remboursement des anciens, mais aussi certainement en partie au passage, lors d'un défaut de paiement ou d'un rééchelonnement, de certains crédits privés garantis par des agences d'assurance à l'exportation dans l'encours dû au Club de Paris. L'accord de réduction de dette financé par le fonds de l'IDA en 1991 a permis de supprimer le reste de la dette bancaire et aujourd'hui le Niger n'a plus d'endettement à moyen et long termes vis-à-vis des banques commerciales.

Tableau 1 : **Dette publique du Niger par catégorie de créancier**
(milliards de francs CFA)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 ^a
Multilatéraux	105.2	133. 2	133. 9	152. 9	166.1	196. 9	200. 9	213.7	229.3
Club de Paris	51.4	74.1	95.5	106. 7	122.9	139. 1	70.8	69.8	76.2
Autres bilatéraux	31.8	37.6	34.2	30.8	27.3	33.6	30.9	25.8	26.9
Privés	84.2	77.2	62.8	50.8	39.6	33.3	32.8	28.1	0.2
Total	272.6	322. 1	326. 4	341. 2	355.9	402. 9	335. 4	337.4	332.6

a : provisoire.

Source : calculs d'après les données fournies par le ministère des Finances nigérien.

Avant l'annulation de la dette par la France en 1989, la part des créanciers du Club de Paris a régulièrement progressé jusqu'à représenter 38 pour cent du stock de la dette en 1988. La France étant le principal gouvernement créancier — elle possédait environ trois quarts des créances du Club de Paris sur le Niger en 1988 —

l'annulation de la totalité des créances d'Aide Publique au Développement (APD), à la suite de l'initiative de Dakar de mai 1989, a considérablement diminué la part du Club de Paris dans la dette totale : elle ne représente plus, fin 1991, que 24 pour cent.

Le Niger est également endetté vis-à-vis de gouvernements n'appartenant pas au Club de Paris : la catégorie "autres créanciers bilatéraux" regroupe en fait certains pays arabes et la Chine. Depuis le début de la crise de la dette, le poids de leurs avoirs a légèrement diminué. Fin 1991, le Niger leur doit un peu moins d'un dixième de sa dette totale.

En fait, la tendance forte de cette période, c'est la progression importante et constante de l'engagement des créanciers multilatéraux. Ils détenaient déjà plus d'un tiers des créances sur le Niger en 1983, ce qui est largement supérieur à leur part moyenne dans l'Afrique sub-saharienne. En décembre 1991, leur part a doublé. Les deux tiers de la dette nigérienne étaient alors dus aux créanciers multilatéraux. Cette évolution doit être principalement attribuée à l'engagement croissant de l'IDA, qui détenait 66 pour cent des créances multilatérales fin 1991. Le reste de la dette multilatérale est dû au groupe de la Banque africaine de développement (BAD), aux fonds multilatéraux arabes ou de l'OPEP, en particulier à la Banque islamique de développement (BIsD) et à divers fonds régionaux.

Pour avoir une idée de l'allègement de la dette potentiel que le Niger peut obtenir, il est intéressant de disposer d'une décomposition du stock de la dette en termes de la dette rééchelonnable et non rééchelonnable. La structure de la dette que nous venons de décrire nous permet d'en avoir une indication.

Par nature, les créances vis-à-vis des institutions de Bretton Woods ne sont pas rééchelonnables. En général, les autres créanciers multilatéraux appliquent le même principe. Depuis 1992 cependant, le Niger est en négociation avec plusieurs banques et fonds de développement régionaux pour obtenir le rééchelonnement de certaines créances. Si l'on considère, ce qui est sans doute optimiste, que parmi la dette multilatérale seule la dette à l'égard de l'IDA et du FMI est intangible, on obtient alors une valeur plancher de la dette multilatérale non rééchelonnable.

La quasi-totalité des dettes à l'égard du Club de Paris ont été contractées avant la date limite (soit juillet 1983) et peuvent donc être rééchelonnées. Quant à la dette vis-à-vis des autres créanciers bilatéraux, il semble y avoir eu une évolution dans leur traitement. Avant 1992, les gouvernements de ces pays n'acceptaient pas de rééchelonner leurs créances. Depuis cependant, l'un d'entre eux a entamé des négociations avec le Niger. Finalement, il est difficile d'estimer précisément la part des créances qui peut faire l'objet d'allègement ; on ne peut calculer qu'un intervalle dans lequel elle se trouve. La borne inférieure de cet intervalle est donnée par le stock des créances à l'égard du Club de Paris, soit environ 23 pour cent de la dette du Niger. La borne supérieure correspond à la somme des créances du Club de Paris, des autres créanciers bilatéraux et des créanciers multilatéraux autres que l'IDA et le FMI, ce qui représente 52 pour cent du stock total de la dette.

Pour être plus précis quant à la marge de manoeuvre du gouvernement, il faut également s'intéresser à la structure du service de la dette. Nous n'avons pas pu obtenir de séries chronologiques fiables, mais nous disposons du service prévisionnel de 1992, qui donne au moins une information sur la situation actuelle.

Tableau 2 : **Service prévisionnel de la dette extérieure pour 1992**
(milliards de francs CFA)

FMI	3.1
Multilatéraux (hors FMI)	7.6
Club de Paris	13.7
Autres bilatéraux	2.8
Total	27.2

Source : ministère de l'Économie et des finances

Plus de la moitié du service de la dette contractuel est due au Club de Paris, qui est le seul à disposer d'une procédure de rééchelonnement établie et relativement systématique. Pour obtenir un allègement auprès des autres créanciers, les négociations sont menées bilatéralement et durent généralement plus longtemps.

II. LES ACCORDS DE RÉDUCTION DE LA DETTE ET DU SERVICE DE LA DETTE

1. *Les montants rééchelonnés*

Les montants figurant dans le tableau 3 correspondent aux allègements effectifs obtenus auprès des banques et du Club de Paris depuis les premiers rééchelonnements de 1983. Ainsi par exemple, l'allègement issu du rééchelonnement au Club de Paris de l'automne 1983 se retrouve ici dans les années 1983 et 1984. Jusqu'à l'année en cours, le Niger n'avait bénéficié d'aucun allègement de la part de ses créanciers chinois et arabes. Seuls le Club de Paris et le Club de Londres ont procédé à des allègements. Nous aborderons la question des rééchelonnements en cours vis-à-vis des autres créanciers dans la dernière partie de cette étude.

Tableau 3 : Montants rééchelonnés
(milliards de francs CFA)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Club de Paris	1.5	15.8	11.8	14.5	10.5	10.6	13.9	9.1	10.5
Club de Londres	1.9	5.7	7.6	5.5	5.1	3.6	5.2	4.7	3.9
Total	3.4	21.5	19.4	20	15.6	14.2	19.1	13.8	14.4

Source : ministère de l'Économie et des finances

Pour pouvoir apprécier correctement le poids de cet allègement, il faudrait disposer des séries de service de la dette contractuel sur la même période. Faute d'en disposer d'après les mêmes sources, on peut comparer les allègements obtenus au service effectif de la dette publique figurant dans les *World Debt Tables*, converti au taux moyen du dollar de l'année.

Tableau 4 : Service effectif de la dette publique
(milliards de francs CFA)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	23.2	17.5	23.4	24.6	25.5	25	10.5	3.8
dont								
bilatéraux	3.8	3.9	9.4	10.7	12	11.9	5.1	0.8
banques	8.4	6.6	4.9	4.5	4.2	5.4	0	0

Source : *World Debt Tables* et *Statistiques Financières Internationales*

Les montants rééchelonnés sont loin d'être négligeables puisqu'ils sont souvent équivalents ou supérieurs au service total que le gouvernement nigérien a effectivement payé. La contribution du Club de Paris est sans doute la plus importante puisqu'à l'exception de 1987 et 1988, l'allègement de la dette qu'il a accordé dépasse le service de la dette reçu par l'ensemble des créanciers bilatéraux.

2. *L'allègement apporté par les pays Membres de l'OCDE*

Le Niger a eu recours au Club de Paris dès l'apparition des problèmes de paiement, à la suite de l'accord de confirmation signé avec le FMI à l'automne 1983. Depuis lors et jusqu'à fin 1991, le Niger a rééchelonné sa dette auprès du Club de Paris tous les ans entre 1983 et 1986, à deux reprises en 1988 et finalement en septembre 1990. Les deux derniers accords ont été négociés dans le cadre des termes dits de Toronto.

La dette du Niger envers les gouvernements des pays occidentaux est quasi exclusivement française. Ancienne colonie française, le Niger est aussi un fournisseur privilégié d'uranium pour la France, qui possède d'importantes participations dans les entreprises minières nigériennes. Le reste de la dette à l'égard du Club de Paris se répartit entre le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Espagne. La Belgique détient également quelques créances, mais les montants sont faibles et elle ne participe pas aux réunions du Club de Paris concernant le Niger. Les prêts du Japon sont relativement récents.

Les conditions de rééchelonnement appliquées sont similaires pour les cinq premiers accords. De manière générale, le Club de Paris rééchelonne des paiements dus pendant une période déterminée appelée période de consolidation. Avant l'application des termes de Toronto, elle était en général d'un an pour le Niger (quatorze mois au maximum pour l'accord de novembre 1984), ce qui explique la succession rapprochée des accords. Étaient consolidés à la fois du principal (entre 90 et 100 pour cent du principal échu pendant la période de consolidation) et des intérêts (entre 50 et 60 pour cent des intérêts dus), au titre des prêts accordés avant le premier juillet 1983, qui constitue la date limite. Conformément aux conditions en vigueur pour les autres pays d'Afrique à faible revenu, les montants rééchelonnés devaient être remboursés sur dix ans, avec une période de grâce de cinq ans. Les taux d'intérêt appliqués sont décidés bilatéralement entre chaque créancier et le débiteur après la signature de l'accord cadre. Les prêts concessionnels étaient alors rééchelonnés au taux initial (2 à 4 pour cent), les prêts commerciaux l'étaient à un taux d'intérêt compris entre 8 et 13 pour cent.

Les premiers rééchelonnements auprès du Club de Paris ont permis au Niger d'apurer l'ensemble des arriérés d'avant 1983. Mais à partir de 1988, le gouvernement a recommencé à accumuler des arriérés de paiement sur sa dette extérieure. Dans l'accord d'avril 1988, qui couvrait les échéances de décembre 1987 à décembre 1988, ces arriérés ont été rééchelonnés. Par ailleurs, à la suite de l'initiative en faveur des pays fortement endettés à faible revenu du sommet de Venise de juin 1987, la période de remboursement a été étendue à vingt ans dont dix de grâce.

Depuis, le Niger a par deux fois rééchelonné sa dette auprès du Club de Paris, aux termes de Toronto établis pendant l'été 1988. Le premier accord, signé en décembre 1988, portait sur l'intégralité des paiements dus par le Niger à ses gouvernements créanciers du Club de Paris pendant l'année 1989, à l'exception toujours des prêts antérieurs à la date limite, mais y compris les prêts issus des précédents rééchelonnements que le Niger commençait à devoir rembourser. La période de consolidation de l'accord de septembre 1990 a été étendue à deux ans et couvrait les paiements dus jusqu'en décembre 1992, sous réserve du renouvellement de l'accord avec le FMI fin 1991. A cela près, les conditions de ces deux accords sont semblables ce qui justifie que nous nous concentrons sur le dernier.

La France a choisi l'option A, consistant à annuler un tiers des montants consolidés et à rééchelonner le reste sur une période de quatorze ans, avec huit années de grâce, aux conditions initiales.

L'Espagne et les États-Unis ont choisi l'option B, qui rééchelonne les montants éligibles sur vingt-cinq ans, avec quatorze années de grâce, aux conditions initiales.

Le Royaume-Uni a opté pour l'option C, c'est-à-dire pour un rééchelonnement sur quatorze ans dont huit ans de grâce, à un taux d'intérêt réduit de 3.5 pour cent.

Les accords bilatéraux avec la France et l'Espagne ont été signés dans un court délai. Les négociations avec les États-Unis, et surtout avec le Royaume-Uni, ont été beaucoup plus longues (supérieures à un an).

L'ensemble des prêts à moyen et long termes accordés ou garantis par ces gouvernements ou leurs agences d'assurance à l'exportation avant le premier juillet 1983 ont été rééchelonnés. Le service de la dette issu des précédents rééchelonnements, à l'exception du dernier en date, était également inclus. Le rééchelonnement couvrait également les arriérés dus au moment de l'accord. L'allègement résultant est considérable. On a vu dans le tableau 2 qu'il était de 9.1 milliards de francs CFA en 1990 et de 10.5 milliards en 1991. Si le gouvernement nigérien avait pu obtenir une nouvelle FASR du FMI, l'allègement accordé par le Club de Paris aurait été de 11.4 milliards de francs CFA en 1992. Le FMI ayant stoppé tout prêt au Niger depuis décembre, ces montants lorsqu'ils sont impayés viennent maintenant gonfler les arriérés.

Le Niger a par ailleurs fait l'objet de mesures bilatérales d'allègement de la part des pays Membres de l'OCDE en dehors de la procédure du Club de Paris. La plus importante est l'annulation par la France, dans le cadre de l'initiative de Dakar lancée en mai 1989, de la totalité de ses créances d'APD, soit 80 milliards de francs CFA. De leur côté, les États-Unis ont annulé l'équivalent de 1 milliard de francs CFA en 1989. Enfin, la Belgique a procédé en 1990 à l'annulation de l'ensemble de ses créances sur le Niger, qui se montaient à 1.4 milliard de francs CFA. Le tableau 5 retrace l'allègement du service de la dette résultant de ces annulations pour les

années 1990 à 1994.

Tableau 5 : Effet des annulations de la dette sur le service prévisionnel
(millions de francs CFA)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994
France	8697	9673	9767	8909	8826
États-Unis	75	79	83	81	76
Belgique	20	61	61	101	101
Total	8792	9813	9911	9091	9003

Source : ministère des Finances. Situation au 19.01.1990

Ces montants sont loin d'être négligeables, puisqu'ils représentent un allègement d'environ 20 pour cent du service de la dette prévu en janvier 1990 pour ces années-là.

Cependant, malgré ces annulations, étant donné que le Niger n'a pas réussi à se conformer aux conditions du FMI et que de ce fait l'accord avec le Club de Paris est caduc pour l'année 1992, le service de la dette dû aux gouvernements des pays occidentaux pèse singulièrement sur l'économie nigérienne. Le service dû aux créanciers du Club de Paris en 1992 représente plus de 50 pour cent du service contractuel total — cf. tableau 2. Comparé à la part de la dette Club de Paris dans la dette totale fin 1991 (24 pour cent), ce pourcentage est disproportionné. Il faut noter que les remboursements de principal constituent 56 pour cent du service dû en 1992. Ceci correspond à l'arrivée à maturité des premiers rééchelonnements. Par ailleurs, depuis que le Niger a racheté sa dette aux banques commerciales, la dette à l'égard du Club de Paris, de plus en plus composée de dettes déjà rééchelonnées, est celle qui porte les conditions les plus onéreuses.

3. L'allègement apporté par le Club de Londres

Les prêts commerciaux ont été accordés au Niger par 38 banques originaires de pays de l'OCDE. Au sein de celles-ci, les banques françaises étaient majoritaires.

De 1984 à 1988 inclus, le gouvernement du Niger a continûment payé les intérêts sur sa dette bancaire. Pendant cette période, il a eu recours au Club de Londres en juin 1984 et avril 1986, pour rééchelonner 90 pour cent du principal échéant pendant des périodes de respectivement 2 et 3 ans. Les taux d'intérêt étaient variables (LIBOR pour la dette libellée en dollars, PIBOR pour celle en francs français, augmentés d'une marge comprise entre 1 et 7/16 et 2 pour cent). La marge était une des plus élevées payée par un pays débiteur sur des prêts bancaires à moyen terme.

En octobre 1989, le Niger a signé un nouvel accord avec ses banques créancières, dans lequel sa dette était rééchelonnée à un taux d'intérêt supportant une marge inférieure aux précédentes. Pour que cet accord entre en application, le gouvernement nigérien devait payer de suite une partie des sommes dues mais ses problèmes budgétaires conjugués à une aide extérieure plus faible que prévue l'ont mis dans l'incapacité d'effectuer ce paiement⁵. A partir de 1989 donc, le Niger a commencé à accumuler des arriérés de paiement vis-à-vis des banques.

C'est en 1990 que la Banque mondiale a commencé à envisager la possibilité d'un rachat par le Niger de sa dette bancaire. Le Fonds de désendettement de l'IDA de 100 millions de dollars, prélevés sur le revenu net de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) pendant l'exercice 1989, n'avait encore jamais été utilisé. Ce fonds devait permettre à certains pays bénéficiant exclusivement des crédits de l'IDA et endettés auprès des banques commerciales, de racheter une part importante de leur dette bancaire, en leur donnant une somme maximale de 10 millions de dollars.

Hormis la situation critique dans laquelle le Niger menaçait de se trouver, on peut distinguer trois raisons qui justifient que ce pays ait été choisi pour bénéficier de cette facilité. En premier lieu, il est vrai qu'il possédait une dette bancaire importante ; sans doute relativement la plus importante des pays éligibles à l'IDA. Ensuite, le Niger avait payé le service de sa dette bancaire pendant de nombreuses années, ce qui était relativement exceptionnel pour un pays à faible revenu. A ce titre, le Niger était considéré comme un "bon élève" par les institutions financières internationales, qui par ailleurs s'inquiétaient de ce que certains prêts à décaissement rapide de l'IDA servaient au gouvernement nigérien pour payer les charges de sa dette bancaire⁶. Enfin, le fait qu'une majorité des banques en présence soit françaises (elles détenaient environ 70 pour cent de la dette bancaire nigérienne) apparaissait comme pouvant faciliter l'opération, le gouvernement français étant très favorable à sa réalisation.

Une telle opération était effectivement difficile à mettre en oeuvre. Les environnements fiscaux et réglementaires des banques différant selon leur pays d'origine, le rachat de leurs créances n'avaient pas les mêmes implications. C'est la raison pour laquelle deux options ont été prévues. La première consistait en un échange de la dette contre un bon à 60 jours sans intérêt, équivalant à un rachat. Dans la seconde, la dette s'échangeait contre une obligation de long terme au pair libellée en dollars, ne portant pas d'intérêts et dont le remboursement était garanti par l'achat d'obligations à coupon zéro du Trésor américain. Cette seconde option permettait aux banques qui le désiraient de ne pas enregistrer de pertes dans leur bilan. Si le montant de la dette échangé dans le cadre de la seconde option était considéré comme insuffisant, il serait automatiquement converti en bons à court terme de la première option.

Il est intéressant de s'interroger sur la façon dont le prix d'échange, semblable pour les deux options, a été fixé. Fin 1988, les banques s'échangeaient la dette nigérienne avec une décote de 50 pour cent. Avec l'aggravation de la situation

financière du Niger et l'accumulation d'arriérés — dont il est intéressant de noter qu'elle coïncide avec la création du fonds de désendettement IDA et le choix du Niger comme premier bénéficiaire potentiel — le prix de la dette du Niger sur le marché secondaire est passé à 37 pour cent fin 1989 et 26 pour cent en octobre 1990. Cependant, le marché n'était pas très actif et ce prix ne pouvait constituer qu'une indication pour les parties en présence. En fait, il semble que le prix ait été fixé par référence aux montants disponibles pour le rachat. Les 10 millions de dollars de l'IDA devaient représenter 50 pour cent des fonds nécessaires, la France et la Suisse devaient fournir l'autre moitié. La dette bancaire du Niger était évaluée en décembre 1990 à 111 millions de dollars. Avec un taux de participation des banques de 100 pour cent, cela donnait un prix de 18 pour cent. Le taux de participation minimal pour que l'opération soit effectivement mise en oeuvre était fixé à 70 pour cent.

La réalisation de cette opération posait des problèmes juridiques. Deux clauses des contrats de prêts syndiqués initiaux risquaient d'être violées. Les banques non participantes à l'accord auraient pu objecter que le rachat ne respectait pas la clause de partage, qui stipule que chaque banque participante recevra du débiteur un service de la dette proportionnel à ses engagements. En outre, l'échange de la dette contre une obligation garantie violait la clause de nantissement négative du contrat de prêt, qui assure que le débiteur n'émettra pas par la suite de la dette garantie par certains de ses biens ou de ses actifs. Pour contourner le problème de la clause de partage, on a substitué au rachat pur un échange de la dette initiale contre une obligation à 60 jours, libérant ainsi le débiteur du contrat de prêt initial. Le problème de la clause de nantissement négative a été résolu par l'introduction dans l'accord d'une tierce partie, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Ainsi, la BCEAO et non le gouvernement nigérien, débiteur initial lié par la clause de nantissement négatif, devait recevoir les dons et fournir la garantie pour les nouvelles obligations qu'elle même allait émettre.

Un accord de principe a été établi en décembre 1990, et l'accord final a été signé en mars 1991. Toutes les banques ont participé et l'équivalent de 23 millions de dollars a finalement été consacré à cette opération, 10 provenant de la France et 3 de la Suisse. Faute d'un montant suffisant, la seconde option n'a pas été mise en oeuvre ; pour les banques françaises elle comportait un risque de change important, puisqu'un prix de 18 pour cent supposait une maturité du coupon zéro d'environ 21 ans. Le taux de participation de 100 pour cent, particulièrement élevé si on le compare aux deux rachats effectués en Bolivie et au Mozambique⁷, s'explique certainement par la forte pression politique exercée par le gouvernement français ; les banques françaises y étaient directement soumises ; du point de vue des banques américaines, l'enjeu financier était très faible.

Le fait que la totalité des banques ait participé est une caractéristique très importante de l'accord. Cela a évité, contrairement au cas bolivien que les banques non participantes se retrouvent les seules bénéficiaires de l'accord, par un effet de revalorisation de leurs créances (cf. Bulow et Rogoff, 1988). Le cas bolivien de 1988 peut en effet être simplifié comme suit : à capacité de transfert de la Bolivie inchangée, les banques qui n'avaient pas participé pouvaient recevoir sur leurs seules créances le service de la dette payé auparavant sur l'ensemble des créances bancaires. Dans le cas du Niger, l'extinction de la totalité des créances bancaires à moyen et long termes a empêché une telle répartition des gains de l'opération.

L'allègement que cela représente pour le Niger est bien entendu conséquent, puisque sa dette bancaire (non garantie par un gouvernement créancier) qui se montait à 28 milliards de francs CFA fin 1991 est aujourd'hui intégralement éteinte. La Banque mondiale estimait avant la réalisation de l'accord qu'avec un taux de participation des banques de 80 pour cent le Niger économisait sur les dix années à venir un montant actualisé de 79 millions de dollars. Il faut noter néanmoins que bien que négocié avec les banques et figurant à ce titre dans le paragraphe "l'allègement apporté par le Club de Londres", cet accord a été financé par des dons des créanciers extérieurs publics.

III. EFFETS DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

1. *Une forte contribution des créanciers extérieurs au financement des dépenses publiques*

L'évolution du budget de l'État nigérien et de son financement est retracée dans le tableau 6. Ce tableau est construit à partir du tableau des opérations financières de l'État que produit le gouvernement nigérien avec l'aide du FMI. Il s'agit donc des comptes de l'État et non de l'ensemble du secteur public, ce qui explique par exemple que la série d'allègement de la dette figurant dans le tableau 6 diffère de celle du tableau 3. On remarque que l'année budgétaire, définie auparavant du premier octobre au 30 septembre de l'année suivante, est devenue l'année civile à partir de 1989. Il faut par ailleurs noter que les données de 1990 et 1991 doivent être considérées avec précaution, car il s'agit seulement d'estimations. Il nous semble en particulier que l'absence d'arriérés internes en 1990 est peu réaliste⁸ et qu'une partie de ces arriérés doit se trouver dans le poste "ajustement base décaissement".

Une première constatation s'impose : depuis que le Niger a recours au rééchelonnement, l'allègement de la dette a contribué de façon non négligeable au financement du budget. Avant les mesures d'annulation de la dette, c'est-à-dire jusqu'en 1989, l'allègement obtenu de ses créanciers extérieurs a permis à l'État nigérien de financer entre 8 et 12 pour cent de ses dépenses totales. L'application des termes de Toronto, pour la première fois, lors du rééchelonnement au Club de Paris de la fin 1988 explique l'importante progression de l'allègement constatée en 1989. Par la suite, la diminution de l'allègement observée est trompeuse. L'annulation par ses créanciers bilatéraux, principalement la France, de la totalité des créances d'APD a réduit le service contractuel de la dette extérieure du Niger, diminuant de ce fait l'allègement nécessaire. Pour avoir une idée exacte de l'allègement apporté, il faudrait en fait, à partir de 1990, ajouter aux montants d'allègement de la dette ceux figurant à la ligne "annulation de la dette", qui correspondent à la réduction du service contractuel issue des annulations. On obtient alors pour 1990 et 1991 un allègement total de respectivement 19 et 20 milliards de francs CFA (*cf.* tableau 6). On devrait aussi intégrer la diminution du service de la dette issu du rachat de la dette commerciale réalisé en mars 1991. Pour la préparation de l'opération, fin 1989, le gouvernement nigérien avait estimé le service de la dette commerciale de 1991 à 13 millions de dollars. En appliquant le taux de change de la fin de l'année 1989 aux trois quarts de ce montant — pour la période d'avril à décembre — on obtient un allègement supplémentaire de 2.8 milliards de francs CFA, soit un allègement total de 22.8 milliards pour l'année 1991, qui couvre donc 22 pour cent des dépenses totales estimées.

Tableau 6: le budget du Niger et son financement
(milliards de francs CFA)

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1989	1990 ^a	1991 ^a
recettes totales	69.9	74	75.7	68.2	71.7	70.4	55.6
dont recettes fiscales	59.6	62.1	58	54	56.8	53.6	46.1
dépenses hors charges de la dette^b	106.9	118.4	115.9	112.7	126.5	142.1	90.5
dont salaires et traitements	24.9	25.8	28.3	30.3	34.5	36.7	38.7
dépenses en capital	51.3	62.9	60.7	53.4	58	58.3	27.5
solde primaire^b	-37	-44.4	-40.2	-44.5	-54.8	-71.7	-34.9
intérêts de la dette publique	16.7	19.5	18.9	19.1	18	14.2	11.7
externe	-	-	-	-	16.1	12.6	10.2
interne	-	-	-	-	1.9	1.6	1.5
solde global^b	53.7	-63.9	-59.1	-63.6	-72.8	-85.9	-46.6
financement extérieur	44.7	60.2	73.3	55.5	66.4	80.1	38.9
financement hors projets	16.2	21.1	34.2	23.4	31.5	42.6	33.4
emprunts (budget général)	1.2	7.1	19.5	11.5	3.4	18.8	0
dons (budget général)	0	0	2	4	3.4	0	5.1
allègement de la dette	15	14	12.7	10.6	16.8	10.6	10.7
financement exceptionnel	-	-	-	-	-	11.7	-
arriérés	-	-	-	-	7.9	1.5	8.8
<i>pour mémoire :</i>							
<i>annulation de la dette</i>	-	-	-	-	-	8.7	9.8
financement projets	47.2	57.7	55.3	48.1	53.3	52.4	25.8
emprunts (budget invest.)	23.9	25	22.6	20.4	23.8	24.1	5.6
dons (budget invest.)	23.3	32.7	32.7	27.7	29.5	28.3	20.2
amortissement	-18.7	-18.6	-16.2	-18.7	-18.4	-14.9	-11.5
financement intérieur	14.2	1.9	-8.1	12.3	13	-5.8	7.4
financement bancaire	7.2	-3.3	-16.9	12.1	11.6	-9.2	0.1
financement non bancaire	7	5.2	8.8	0.2	1.1	3.4	0
arriérés	-	-	-	-	0.3	0	7.3
ajustement base décaissement	-5.2	1.8	-4.8	-4.2	-6.6	11.6	0.3

a : estimations.

b : base engagements.

Source : calculs à partir de données du ministère des Finances et du FMI.

Dans une analyse du financement du budget, l'allégement de la dette ne peut être dissocié des autres financements extérieurs, en particulier des autres financements hors projets. En effet, même si les postes emprunts, dons et allégement agrègent des flux provenant de créanciers différents d'une part, et qu'ils ne sont pas fixés de façon simultanée d'autre part, ils sont liés. Par exemple, un allégement au Club de Paris ou au Club de Londres ne peut avoir lieu si le débiteur n'a pas signé un accord avec le FMI. Réciproquement, le FMI recherche des garanties de financement de la part des autres créanciers : il s'assure avant de signer un accord avec un débiteur que celui-ci sera capable de couvrir son besoin de financement, ce qui requiert un allégement de la dette de la part de ses autres créanciers⁹. De la même manière, les déboursements de certains créanciers peuvent être interrompus si le débiteur accumule des arriérés vis-à-vis d'eux-mêmes, mais aussi s'il en contracte vis-à-vis d'un autre de ses créanciers. Il est difficile d'établir des liens de causalité entre les différents financements, mais au moins en ce qui concerne les créanciers occidentaux, chacun de ces financements est associé à la politique d'ajustement entreprise par le Niger depuis 1983.

Sur l'ensemble de la période étudiée, la contribution de l'extérieur au financement du budget du Niger est considérable, puisqu'elle couvre chaque année entre 35 et 55 pour cent des dépenses totales de l'État. La structure de ces financements s'est modifiée au cours des années. Depuis 1987, la part des financements hors projets a progressé. Cela correspond aux différents prêts et dons d'ajustement structurel obtenus par le Niger depuis cette date (FAS du FMI et PASEP de l'IDA en 1987, don de l'USAID pour la promotion des exportations de 15 millions de dollars en 1988, FASR du FMI en 1989). Par ailleurs, comme pour la plupart des pays d'Afrique à faible revenu, on constate que la part des dons dans le financement extérieur du budget a augmenté relativement à celle des emprunts, ce qui représente à terme un allégement supplémentaire de la charge de la dette de l'État.

Depuis 1989, l'État nigérien accumule de nouveau des arriérés vis-à-vis de ses créanciers. Ces financements involontaires ne sont pas sans contrepartie pour le gouvernement nigérien. On observe dans le tableau 6 que dans le même temps, les montants de prêts et dons ont diminué. En effet, la dégradation des relations financières a causé l'interruption des déboursements de certains prêts déjà engagés et a certainement privé le Niger de nouveaux prêts et dons. Au 31 décembre 1991, les arriérés du Niger vis-à-vis de ses créanciers extérieurs se montaient à 16.6 milliards de francs CFA, soit environ 5 pour cent de sa dette publique, qui se décomposaient comme suit : 10.4 milliards à l'égard des multilatéraux, 2.2 milliards à l'égard du Club de Paris et 4 milliards vis-à-vis de ses autres créanciers bilatéraux. Les arriérés dus aux multilatéraux ne concernent pas le FMI et la Banque mondiale, mais des banques et fonds régionaux.

Estimer le manque à gagner en terme de prêts et dons potentiels non obtenus n'est pas aisé. D'après le ministère du Plan nigérien, 5.3 milliards de francs CFA de décaissements des créanciers multilatéraux principalement le BAD et le Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA) sur des prêts déjà engagés étaient bloqués du fait des arriérés de paiement fin juin 1992. Il ne s'agit cependant que d'une borne inférieure car les nouveaux prêts (*i.e.* montants non engagés) que le gouvernement nigérien aurait pu obtenir de ces mêmes créanciers n'y figurent pas. Il faudrait également ajouter les prêts et les dons que les différents créanciers bilatéraux n'ont pas fait.

La contribution de l'intérieur au financement du budget est relativement faible sur l'ensemble de la période (*cf.* tableau 6). Concernant le financement bancaire, il est vrai que les règles de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) limitent la création monétaire du gouvernement. Le crédit de la BCEAO au gouvernement ne peut dépasser 20 pour cent des recettes fiscales de l'année précédente. Il n'est cependant pas rare qu'un gouvernement d'un pays membre de l'UMOA enfreigne cette règle. Si l'on calcule le ratio avoirs de la BCEAO sur recettes fiscales de l'année précédente depuis 1984-85, on constate qu'il approche 20 pour cent sur toute la période pour le gouvernement nigérien. En termes de flux cependant, le gouvernement semble recourir plus régulièrement au financement bancaire depuis 1987-88. Le poste "financement non bancaire" comprend les versements fait par différentes agences publiques comme l'Office des sociétés d'état et d'économie mixte ou la Caisse de stabilisation, qui correspondent souvent aux dettes rétrocedées.

Depuis 1989, l'accumulation d'arriérés de paiement vis-à-vis de créanciers internes, principalement les fournisseurs de l'État, est devenue un mode de financement du déficit budgétaire (on rappelle que l'absence d'arriérés internes affichée dans le tableau 6 en 1990 nous paraît peu réaliste). Cette accumulation d'arriérés de paiements intérieurs, qui pose des problèmes de liquidité au secteur moderne, a certainement des effets négatifs sur une économie déjà très déprimée. De plus, elle a des effets négatifs sur le budget lui-même : on conçoit que l'administration fiscale soit difficilement crédible pour la collecte des impôts auprès des entreprises auxquelles le Trésor n'a pas réglé ce qu'il devait. Cela ne facilite pas la tâche déjà ardue, comme on le verra dans la section suivante, de cette administration.

2. *Un allègement insuffisant pour rétablir l'équilibre budgétaire*

Le problème budgétaire fondamental de l'État nigérien réside dans son incapacité à dégager des recettes suffisantes. En particulier, le poids des recettes fiscales mesuré par le ratio recettes fiscales sur PIB n'a cessé de fléchir, passant de plus de 13 pour cent à la fin des années 70 à 10 pour cent en 1988 et à environ 8 pour cent en 1990. Le taux moyen est de 17 pour cent en Afrique sub-saharienne et le Niger bat un triste record en ce domaine.

Depuis le début de la période d'ajustement, l'accent est mis dans les différents programmes sur la nécessité d'améliorer l'efficacité du système fiscal nigérien. Les premières mesures ont consisté en une hausse des taxes sur les échanges extérieurs

et des droits d'accises ; en 1986 le gouvernement a également créé une taxe sur la valeur ajoutée. Cela n'a pas empêché une baisse de l'ensemble des postes de recettes fiscales (directes, indirectes internes et externes), du fait du rétrécissement de l'assiette fiscale liée principalement à la régression du secteur minier. La réduction des tarifs douaniers, ainsi que la tentative de fiscalisation du secteur informel mises en oeuvre depuis 1987 ne se sont pas non plus avérées efficaces.

Le Niger doit faire face à une réduction des revenus tirés de la production d'uranium et à la crise d'une partie du secteur bancaire. En outre, l'activité du reste du secteur moderne ralentit, sous l'influence conjuguée de la politique de stabilisation et de la concurrence sévère des produits nigériens. La proximité avec le Nigeria pose problème à deux titres pour l'administration fiscale. D'une part, la dévaluation du naira a été telle que la plupart des productions nigériennes disparaissent du fait de leur manque de compétitivité. D'autre part, la frontière de près de 800 kilomètres qui sépare les deux pays ne s'appuie sur aucun obstacle naturel et favorise la fraude, qui est estimée aujourd'hui à environ 90 pour cent des échanges et contre laquelle les services douaniers sont impuissants. De plus, les graves difficultés économiques qu'a connues le Nigeria ces dernières années et le processus d'ajustement qui s'en est suivi ont fortement contracté les importations en provenance du Niger, réduisant alors directement et indirectement les recettes fiscales du gouvernement nigérien.

Enfin, l'administration fiscale n'a pas amélioré sa capacité à faire appliquer la loi fiscale existante et à collecter les recettes.

Depuis 1983 donc, les recettes de l'État ont été systématiquement très inférieures aux objectifs fixés, ce qui a forcé le gouvernement à ajuster ses dépenses à la baisse. De plus, la structure des dépenses est loin de s'être modifiée dans le sens préconisé par les programmes d'ajustement. Les dépenses d'investissement de l'État après avoir été fortement coupées en 1982 (68 milliards de francs CFA contre 111 milliards en 1981), n'ont pas progressé depuis (cf. tableau 6). Le taux de réalisation du programme d'investissement public a considérablement chuté, passant de plus de 70 pour cent en 1984-85 à 52 pour cent en 1987-88 et à environ 30 pour cent en 1991. Ce faible niveau des investissements publics a été particulièrement dommageable, dans une économie où ils représentent la majorité des investissements d'une part et où le secteur moderne, dominé par les entreprises publiques, est très dépendant de l'État : le taux d'investissement de l'économie est estimé à 11.4 pour cent en 1990 et 8.5 pour cent en 1991. En revanche, la part des salaires et traitements dans les dépenses totales a progressé, surtout après 1987 (cf. tableau 6). Il est intéressant de rappeler que c'est précisément à partir de 1987 que les financements extérieurs hors projet ont nettement augmenté.

Ces tendances se sont encore affirmées en 1991, année de la Conférence Nationale ; les recettes fiscales ont de nouveau sensiblement diminué, tandis que les salaires versés ont continué à progresser. Le chiffre des dépenses d'investissement (27.5 milliards de francs CFA contre 58 en 1989) est particulièrement alarmant. Par ailleurs, les arriérés de paiement ont financé une partie importante du déficit budgétaire.

De l'examen du tableau 6, on peut finalement dégager une certaine périodisation : jusqu'en 1986-87, l'allégement de la dette semble avoir été relativement efficace puisque le gouvernement nigérien a évité simultanément l'accumulation d'arriérés, le recours à la création monétaire et le dérapage des dépenses courantes. L'année 1987-88 est à cet égard une année de transition, puisque les dépenses courantes hors charges d'intérêt ont commencé à augmenter sensiblement. Depuis lors, la situation financière du gouvernement se détériore et l'allégement de la dette et l'aide extérieure hors projet ont permis au gouvernement nigérien de continuer à payer des charges salariales croissantes.

IV. PERSPECTIVES

1. *Perspectives à court terme*

Le gouvernement nigérien se trouve dans une position particulièrement inconfortable, depuis que le FMI a cessé ses déboursements fin 1991, à la suite de la détérioration de la situation financière et du non-respect de la conditionnalité établie dans ses programmes. En plus de l'effet direct, en termes de prêts du FMI perdus, les effets indirects s'enchaînent pour le gouvernement nigérien. En premier lieu, l'allégement obtenu au dernier Club de Paris pour l'année 1992 n'est plus en vigueur. Ce sont donc 11.4 milliards de francs CFA de plus que prévu dans le budget 1992 que l'État doit aujourd'hui à ses créanciers Membres de l'OCDE. Ensuite, le Niger est privé de l'accès à certains prêts ou dons. L'IDA, si elle continue ses décaissements pour des projets sectoriels, a cessé tout financement hors-projet et la plupart des concours financiers bilatéraux sont bloqués. Le Niger se trouve maintenant presque entièrement coupé des différentes aides budgétaires qui lui permettaient auparavant de parer au plus urgent ; entre autres, depuis le début de l'année, les fonctionnaires n'ont pas perçu de salaire certains mois. Surtout, les restructurations engagées dans différents domaines sont stoppées.

Sur la base d'un plan de redressement économique et financier mis en oeuvre en février, le gouvernement a tenté sans succès d'obtenir la négociation d'un rééchelonnement au Club de Paris. Par ailleurs, certaines négociations de rééchelonnement ont lieu, de façon bilatérale avec d'autres créanciers. La Banque islamique de développement a rééchelonné ses créances et la BAD a fait de même après que la France et l'Allemagne ont fourni au printemps 1992 une aide budgétaire de respectivement 1 et 3 milliards de francs CFA pour permettre au Niger d'apurer ses arriérés à son égard. Des négociations sont également en cours avec la Banque ouest africaine de développement (BOAD), BADEA, le Fonds koweïtien (multilatéral) et le gouvernement du Koweït.

Par ailleurs, le gouvernement envisage de réduire les arriérés intérieurs en réglant ses dettes envers ses fournisseurs ce qui les inciteraient alors à s'acquitter de leurs impôts.

Aujourd'hui, la priorité reste le service de la dette à l'égard de la Banque mondiale et du FMI, avec qui des contacts sont maintenus. Une équipe de la Banque mondiale a effectué une mission à Niamey en juillet 1992 pour essayer d'élaborer un programme d'ajustement, qui comprendrait une réforme de la fiscalité et une baisse drastique des dépenses, en particulier des salaires en procédant à une réduction sensible des effectifs. Toutefois, la perspective des élections qui doivent avoir lieu à la fin de l'année 1992 rend improbable l'application d'un tel programme. Le gouvernement actuel rencontre à cet égard une opposition ferme des partis politiques qui l'ont mis en place à l'issue de la Conférence Nationale. De ce fait, la situation financière de l'État ne peut qu'empirer, puisque privé des allègements habituels, il accumule sans cesse plus d'arriérés. En l'absence de réformes, une amélioration des recettes fiscales est par ailleurs actuellement fort improbable.

2. *Perspectives à moyen et long termes*

Le Niger a obtenu un allègement de la dette conséquent de la part de ses créanciers. L'annulation de la dette bilatérale et le rachat de la dette bancaire ont permis au Niger de réduire définitivement le service prévisionnel de la dette de plus de 30 pour cent chaque année jusqu'en 1999. Toutefois, étant donné la situation financière du gouvernement, cette réduction du stock ne lui permet pas de pouvoir continuer à assurer la charge de sa dette sans avoir recours à un allègement supplémentaire. Les créances du Club de Paris en particulier pèsent encore lourd malgré l'application de l'option A lors des deux derniers accords, puisque le reste des montants est rééchelonné au taux d'intérêt du marché. Si le Niger arrive à satisfaire la conditionnalité du FMI, il pourra bénéficier d'un rééchelonnement de ses créances vis-à-vis du Club de Paris aux termes de Toronto renforcés. Appliquées depuis décembre 1991, ces nouvelles conditions portent l'élément-don des options A et C à 50 pour cent et peuvent éventuellement inclure une clause qui stipule qu'une réduction du stock de la dette pourra être envisagée après une certaine période si le pays se conforme au programme du FMI.

Tableau 7 : Service prévisionnel de la dette publique
(milliards de francs CFA)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Multilatéraux	11.6	12.2	12.5	11.8	12.5	11.9	11.6	10.9
Club de Paris	14.7	14.6	13	10.9	8.2	6.4	6.5	7.2
Autres bilatéraux	3.3	3.4	3.4	3.2	2.9	2.8	2.8	2.6
Total	29.6	30.2	28.9	25.9	23.6	21.1	20.9	20.7
<i>Rachat dette com.</i>	7.3	6.3	5.5	4.3	3.7	3.1	2.9	0
<i>Annulation de la dette</i>	10.5	9.3	9.3	8.7	8	7	6.7	6.3

Source : ministère des Finances du Niger

Le service de la dette envers le FMI et l'IDA, qui représente la majeure partie de la dette multilatérale, pose également problème. On observe dans le tableau 7 que la partie multilatérale du service de la dette prend une importance croissante. Le fait que le Niger applique éventuellement un programme d'ajustement tendrait à renforcer cette tendance, puisque cela impliquerait des financements FMI et IDA supplémentaires. Ces créances ne pouvant pas être rééchelonnées, cela réduit l'allègement de la dette que le Niger peut obtenir.

CONCLUSION

L'État nigérien a bénéficié d'allègements de la dette substantiels depuis le début de la crise ; en particulier, le rachat de la totalité de sa dette auprès des banques grâce au Fonds de désendettement de l'IDA l'a exempté de la charge de sa dette la plus lourde. Malgré les financements extérieurs obtenus, les efforts d'ajustement entrepris par les gouvernements n'ont pas suffi au rétablissement de l'équilibre budgétaire. En 1991, le Niger a buté sur l'extrême limite du financement du budget par allègement de la dette et n'a pu néanmoins éviter les arriérés intérieurs et extérieurs et a dû restreindre ses dépenses.

Le Niger figure aujourd'hui parmi les pays d'Afrique les plus pauvres et détient en particulier le triste record de la plus forte décroissance du revenu par habitant pendant la décennie 80, de 4.5 pour cent par an en moyenne. Les indicateurs de développement humain se situent également parmi les plus faibles de la région. Le bilan du développement de la production d'uranium est loin d'être totalement positif : non seulement les recettes issues de l'uranium ont été mal gérées (plus les recettes étaient importantes plus le pays s'est endetté), mais de plus, le développement de ce secteur semble avoir eu un effet de type "syndrome hollandais" sur l'économie.

A l'heure actuelle, l'action n'est pas favorisée par la situation politique, mais quoi qu'il advienne, l'État, s'il veut subsister, ne pourra pas faire l'économie d'un rééquilibrage de ses finances publiques, par le biais d'une réforme importante de sa fiscalité et de son application et d'une réduction des dépenses salariales. Clairement, l'État ne peut rien entreprendre avec un taux d'imposition effectif moyen de 8 pour cent ; 15 pour cent du PIB serait un objectif de long terme minimal.

Cette nécessité d'augmenter les recettes fiscales pose également le problème de la nature des projets de développement. Si des projets sociaux et éducatifs sont essentiels à la fois pour des raisons humanitaires et pour le développement à long terme, il est fondamental que le gouvernement puisse dégager à relativement brève échéance des recettes fiscales de projets directement productifs.

Quoi qu'il en soit, le Niger ne pourra entreprendre des véritables réformes sans financements extérieurs. A cet égard, l'application des termes de Toronto renforcés par les créanciers du Club de Paris et le rééchelonnement de leur dette à l'égard des autres créanciers bilatéraux à des conditions concessionnelles seraient certainement nécessaires mais probablement insuffisants ; des nouveaux financements seraient indispensables, dont la mise en oeuvre réclamerait une approche concertée de la part de l'ensemble des créanciers.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, 1992, *Rapport annuel*.

BERTHÉLEMY JEAN-CLAUDE, 1992, *L'expérience de l'allégement de la dette du Mali*, Documents Techniques du Centre de Développement de l'OCDE, no. 56, février 1992.

BERTHÉLEMY JEAN-CLAUDE ET ANN VOURC'H, *Le partage du fardeau entre les créanciers de pays débiteurs défallants*, Documents Techniques du Centre de Développement de l'OCDE, no. 44, septembre 1991.

BULOW JEREMY ET KENNETH ROGOFF, 1988, "The Buyback Boondoggle", *Brookings Papers on Economic Activity*, Volume 2.

GUILLAUMONT PATRICK ET SYLVIANE GUILLAUMONT, 1991, (sous la direction de), *Ajustement structurel, ajustement informel : le cas du Niger*, Bibliothèque l'Harmattan.

JABARA CATHY L., 1991, *Structural Adjustment and Stabilization in Niger : Macroeconomic Consequences and Social Adjustment*, Cornell Food and Nutrition Policy Program, monograph 11, juin.

VOURC'H ANN, 1992, *L'allégement de la dette au Club de Paris : les évolutions récentes en perspective*, Document Technique du Centre de Développement de l'OCDE, no. 71, juin 1992.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Cf. par exemple Khan et Knight, *Import Compression and Export Performance*, IMF Occasional Papers 1988.
2. Sur l'historique de la crise de la dette, voir J. Mathonnat "L'endettement extérieur dans la crise et l'ajustement au Niger", dans P. et S. Guillaumont, 1991.
3. La Gogema, société chargée de l'approvisionnement de la France en uranium, est à l'origine de la création des sociétés d'exploitation de l'uranium au Niger (Société des mines de l'Aïr — Somaïr — et Compagnie minière d'Akouta — Cominak) en collaboration avec l'État nigérien et des investisseurs espagnols et japonais. Le prix de vente de l'uranium nigérien à la France et au Japon est fixé par négociation à un niveau supérieur au cours du marché. Les seuls coûts de production des deux compagnies (22 000 francs CFA en 1990) sont supérieurs au cours mondial de l'uranium (12 000 francs CFA en 1990).
4. Calculé à partir des taux de change, du prix du PIB nigérian (source SFI, FMI) et de l'indice du prix du PIB communiqué par les autorités nigériennes.
5. Du point de vue des créanciers l'accord est donc devenu caduc. Les autorités nigériennes ont cependant continué à l'inclure dans les montants d'allégement obtenus (cf. tableau 3 et 6).
6. Le problème du partage du fardeau avec les créanciers privés est une préoccupation générale pour les créanciers officiels. Une tentative d'évaluation du partage du fardeau effectué par J.C. Berthélemy et A. Vourc'h (1991) montre que dans les années récentes le fardeau relatif aux pays débiteurs défaillants a été porté principalement par les créanciers publics et surtout, parmi ceux-ci, par les institutions multilatérales.
7. Le rachat bolivien de 1988 a été financé par des dons bilatéraux, qui ont permis de racheter 46 pour cent de la dette bancaire à un prix de 11 cents par dollar. Le Mozambique a signé en décembre 1991 un accord dans le cadre du fonds de rachat IDA, avec un taux de participation des banques de 64 pour cent.
8. Si l'on considère que le gouvernement nigérien n'a pas accumulé d'arriérés intérieurs en 1990, le stock d'arriérés internes obtenu fin 1991 (7.6 milliards de francs CFA) est largement inférieur aux montants généralement énoncés par les autorités nigériennes.
9. A ce sujet, voir par exemple A. Vourc'h (1992), p. 29.