-PN-ABE-588 65110-

ETUDE SUR LA REGLEMENTATION DU COMMERCE EXTERIEUR DU NIGER

TOME I

Aspect Politique Economique

Ministère du Commerce, de l'Industrie, et de l'Artisanat
en collaboration avec l'USAID/Niger

RECOMMANDATIONS RELATIVES
AU PROJET DE LOI ET DE REGLEMENTATION
DU COMMERCE EXTERIEUR DU NIGER

Benjamin H. Hardy
en collaboration avec le
Ministère du Commerce,
de l'Industrie
et de l'Artisanat et
L'USAID/Niger
Niamey,
REPUBLIQUE DU NIGER

Mai 1989

AVANT-PROPOS

Ce projet n'aurait pas vu le jour sans l'étroite collaboration entre le Ministère du Commerce de la République du Niger et l'Agence des Etats-Unis d'Amérique pour le Développement International. Leurs relations cordiales tissées au fil de nombreuses années m'ont permis à l'auteur de ce document de remplir ses engagements contractuels.

A la demande du Ministère du Commerce, M. Michael Kerst, Responsable des Projets Spéciaux à l'USAID/Niger, a pris des dispositions afin de me permettre de venir à Niamey pour une période de quinze semaines allant du 5 février au 20 mai 1989, en vue de collaborer avec les responsables du Ministère et plusieurs spécialistes déjà basés à Niamey. Ensemble, nous avons effectué les analyses préliminaires aboutissant à la présentation d'un projet de Code de Commerce Extérieur aux responsables du Ministère du Commerce et en fin de compte à un projet de loi devant être promulguée par le président du Conseil Supérieur d'Orientation National. Je voudrais remercier M. Kerst pour avoir pris des dispositions concernant mon logement et autre soutien matériel et pour m'avoir également servi de source d'informations concernant l'économie nigérienne et les choix de politiques économiques de l'Etat nigérien et le programme de l'USAID/Niger en matière de réforme de la politique économique. Je voudrais également remercier MM. John Slattery, Frank Martin et George Callen pour les observations qu'ils ont bien voulues porter sur le projet du document.

Les responsables du Ministère du Commerce m'ont fourni un bureau et les documents nécessaires. Ils ont également répondu avec patience à mes questions, aussi bien élémentaires qu'ésotériques, concernant le commerce extérieur du Niger et les lois et réglementations qui le régissent. Mes remerciements vont particulièrement à M. Idrissa Mahamadou, Secrétaire Général du Ministère du Commerce, Mme Gamatie Fati qui était jusqu'à une récente date, Directrice p.i. du Commerce Extérieur, M. Rabo Goudia, Chef du Service d'Emission des Licences et M. Ekoye Mahamadou Malam qui a bien voulu partager son bureau avec moi et m'accorder une partie de son temps pendant toutes ces semaines.

Je voudrais spécialement remercier les membres de l'équipe chargée de l'étude qui ont examiné les lois et les réglementations régissant le commerce extérieur et qui sont MM. Joachim Lama, Marcellin Mouskoura et Jean-Louis Mouralis. Sans leur contribution, le rapport ci-joint n'aurait pas pu être rédigé et le projet de Code de Commerce Extérieur aurait eu peu de chance d'aboutir. Après mon départ de Niamey, ils seront à la disposition du Ministère et de l'USAID pour proposer d'autres conseils quant à l'évolution des politiques nigériennes règlementant le commerce extérieur.

Enfin, je voudrais remercier tous les opérateurs économiques et agents de l'Etat en service à Niamey, Maradi, Abidjan et Lomé qui ont fourni des informations utiles à mon analyse. A Niamey, M. Marcellin a bien voulu m'inclure, en qualité de participant actif, dans toutes les séances d'interviews qu'il a eues avec les opérateurs économiques du secteur privé dans le cadre de la première partie de son étude. A Maradi, j'ai bénéficié de l'intérêt et de l'aide enthousiastes de M. Douglas Van Treeck, Attaché Economique à l'Ambassade des Etats-Unis et son Adjoint, M. Boubacar Salifou.

Toutefois, il va de soi qu'aucune des personnes susmentionnées n'est responsable des insuffisances inhérentes à ce document.

B. H. H.
Niamey, Rep. du Niger
mai 1989.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	Pages
Résumé et Recommendations	5
Introduction	10
PREMIERE PARTIE:	
Aperçu Général	13
Termes de Référence	13
Situation Economique du Niger	15
Contraintes Physiques et Géographiques	15
Contraintes Juridiques et Financieres	16
Contraintes Sociales	18
Politiques Economiques	20
Réforme de la Politique Economique	20
Libéralisme Economique	22
Implications pour le commerce extérieur	29
Procédures à suivre	33
DEUXIEME PARTIE:	
Réglementation commerciale à maintenir	35

TROISIEME PARTIE

Modifications Recommandées au niveau des Réglementations régissant le Commerce Extérieur 37
Exportations 39
Produits miniers 40
Produits Agro-Pastoraux 41
Produits Industriels 43
Autres procédures d'Exportation 44
Importations 45
Intrants Agro-pastoraux 47
Intrants Industriels 48
Procédures d'Importation 49
Traitement des dossiers Importations à la frontière. 53

Transit 54

Considérations Générales 57
Restrictions du Commerce intérieur 57
Opérations du Service Douanier à la frontière 60

Conclusion 61

QUATRIEME PARTIE:

Action future 62

Nouveaux rôles du Ministère du Commerce 62
Prise de décision concernant la Politique 63
Promotion de la justice économique 65
Services d'information commerciale 65
Nécessite de la Possible 68
Autres Actions Possibles 70
Etude des effets sur les autres pays 70
Coordonner les politiques des donateurs 70
Etudes des zones à libre entrée 71

Etudes de la jonction ferroviaire
avec le Nigéria 71

Appendice A: Termes de Référence 72

Appendice B: Recommandations au Gouvernement du Niger. 78

Résumé et recommandations

La réforme des lois et réglementations régissant le commerce extérieur du Niger, tâche confiée au Ministère du Commerce, peut apporter des contributions notoires au développement économique du Niger. Les propositions de réforme présentées ici constituent le résultat des études entreprises par une équipe de spécialistes financés par le biais de contrats passés avec l'USAID/Niger. Ce sont:

Benjamin H. Hardy, Coordonnateur du Projet,

Joachim Lama, Spécialiste en finances internationales,

Marcellin Mouskoura, Spécialiste du secteur privé et

Jean-Louis Mouralis, Juriste.

A l'instar des autres membres de l'équipe, le Coordonnateur du Projet s'est conformé aux termes de référence élaborés par le Ministère du commerce lors de la réalisation de son étude et de la formulation de ses recommandations. Les révisions des lois et réglementations régissant le commerce extérieur font partie intégrante du programme de réforme de la politique économique visant à libéraliser l'économie; c'est-à-dire, réduire le rôle de l'Etat en tant qu'opérateur économique et contrôleur et encourager une plus grande participation du secteur privé dans toutes les activités économiques, y compris le commerce extérieur. Ainsi, les progrès réalisés en réformant les lois et réglementations nécessitent une compréhension de la philosophie économique libérale. Appliquer les concepts économiques libéraux dans le contexte nigérien qui est un contexte économique très difficile nécessite une compréhension des problèmes spéciaux auxquels sont confrontés les agents de l'Etat et les opérateurs économiques. Les concepts du libéralisme économique et leur caractère adéquat dans le contexte nigérien font l'objet de notre attention dans ce document.

Afin de réaliser une réforme complète du commerce extérieur, les programmes suivants s'avèrent essentiels:

A. Le Gouvernement du Niger devrait annuler les lois et réglementations existantes et régissant le commerce extérieur et les remplacer par la nouvelle Réglementation du Commerce Extérieur en ne laissant en vigueur que les traités et conventions qui affectent les relations économiques et financières du Niger avec les autres nations et institutions internationales;

B. Le Gouvernement devrait alléger les contraintes politiques et autres et mettre l'accent sur le concept des prestations de services officiels pour les opérateurs économiques et sur la formation en vue de porter le concept des services dans tous les aspects du commerce extérieur;

C. Le Gouvernement pourrait consulter les donateurs à propos du financement et de l'assistance technique devant permettre d'assurer la transition du contrôle économique aux services publics au profit des opérateurs économiques.

La nouvelle Réglementation du Commerce Extérieur offrira d'importantes possibilités de simplifier et alléger les charges administratives pesant sur les opérateurs économiques s'engageant dans le commerce extérieur. La suppression de certaines activités de contrôle économique libérera également des ressources au niveau du Ministère du Commerce (et peut-être du Ministère des Finances) en vue de la publication des informations, de la formation et autres services destinés aux opérateurs économiques. Bien que l'Etat nigérien continuera à contrôler le commerce extérieur, il y a certaines choses qu'il peut immédiatement entreprendre en vue de stimuler de nouvelles activités de commerce extérieur.

Les plus importantes de ces activités seront les mesures visant à réduire le nombre de transactions commerciales soumises à l'obtention de licences, au paiement des taxes et frais:

1) Abolir ou mettre fin progressivement au paiement de la taxe de statistique sur le commerce extérieur au profit des frais pour le traitement des dossiers de déclaration en douane;

2) Relever le plafond des frets commerciaux non soumis à la licence de 500 000 F CFA à 2 000 000 F CFA et éventuellement à 5 000 000 F CFA;

3) Abolir les licences d'exportation pour les produits agro-pastoraux;

4) Abolir les licences d'exportation pour les produits industriels et simplifier les procédures de rapatriement des devises;

5) Ne rien tenter pour rapatrier les recettes en devises provenant des exportations de produits agro-pastoraux;

6) Spécifier une date d'expiration pour tout contrôle d'urgence sur le commerce extérieur;

7) Elaborer une politique claire concernant l'utilisation des droits en vue de protéger les industries nationales;

8) Supprimer les droits sur les importations d'intrants destinés au secteur agro-pastoral;

9) Assurer des facilités de crédits au niveau du paiement des taxes ou des abattements tarifaires sur les importations d'intrants que le secteur industriel utilise pour produire des produits d'exportation;

10) Limiter les exonérations spéciales des droits et frais relatifs aux importations;

11) Limiter les prohibitions ou contrôles non-tarifaires sur les importations aux objectifs non économiques de la politique;

12) Remplacer les quotas d'importations par les tarifs;

13) Emettre des licences d'importations pour les catégories générales de produits;

14) Consolider le traitement des dossiers de demande de licences d'importations;

15) Réduire le nombre des exemplaires de licences à remplir;

16) Examiner à nouveau la politique concernant le transit des produits exportés illégalement par les commerçants du Niger vers les pays voisins;

17) Supprimer la carte professionnelle pour les importateurs et les exportateurs.

La réforme des lois et réglementations régissant le commerce extérieur n'est, toutefois, pas suffisante pour créer une grande différence pour les opérateurs économiques. Il faut que l'Etat nigérien poursuive le processus de réforme jusqu'au stade de l'application pour que les avantages de la nouvelle Réglementation du Commerce Extérieur deviennent évidents dans la vie économique du pays. Les étapes devant suivre la promulgation de nouvelle Réglementation du Commerce Extérieur doivent inclure les nouveaux rôles du Ministre du Commerce, y compris:

(a) le renforcement de la capacité de définir et décider des principales questions de politique;

(b) la promotion de la justice économique en spécifiant les droits et responsabilités des opérateurs économiques; et

(c) l'accroissement des services d'informations destinés aux opérateurs économiques.

Le Ministère du Commerce et celui des Finances doivent développer en même temps que les nouvelles activités, la formation des responsables participant au commerce extérieur afin que le recyclage devienne une activité annuelle ou semi-annuelle. Etant donné que de nombreux cadres travaillent dans des postes éloignés de Niamey, ceux qui ont de l'expérience devraient se rendre dans les villes et postes frontaliers importants pour assurer la formation dans les localités où des problèmes se posent. En outre, l'Etat nigérien peut souhaiter envisager l'enseignement et la formation supérieurs en économie et administration des affaires pour les cadres du Ministre du Commerce.

Outre ces principales mesures visant à assurer l'application effective du nouveau Code du Commerce Extérieur, il y a plusieurs activités moins urgentes qui sont mentionnées à la fin de l'étude. Elles concernent, dans une grande mesure, les aspects internationaux de la réforme du commerce nigérien: effets sur les pays voisins et les implications des politiques des différents donateurs sur les conditions économiques prévalant au Niger, dans la sous-région et dans la région.

INTRODUCTION

Ce document, rédigé dans le cadre d'un contrat passé avec l'Agence des Etats-Unis d'Amérique pour le Développement International, résume les études et recommande des mesures à prendre suite à une demande formulée par le Ministère du Commerce de la République du Niger concernant une analyse critique des lois et réglementations régissant le commerce extérieur du Niger. La plupart des recommandations relatives aux améliorations seront également incorporées dans un projet de Code de Commerce Extérieur; les autres porteront sur les mesures de suivi permettant d'assurer l'administration adéquate du nouveau code et des réglementations y afférentes.

Les principaux responsables du Ministère projettent d'analyser ce document et les études d'accompagnement, y compris le projet de Code du Commerce Extérieur, en même temps que les études parallèles entreprises séparement au sein du Ministère afin d'élaborer les projets de révision des lois et réglementations régissant le commerce intérieur. En outre, un projet de Code d'Investissement a déjà été préparé. En effet, ces documents constitueront ensemble, lorsqu'ils seront approuvées, une réglemention commerciale révisée pour le Niger.

Le Gouvernement du Niger poursuit une révision des règles régissant son commerce extérieur comme partie intégrante de la libéralisation de l'économie. Cette réorientation fondamentale de la politique économique vise à réduire le rôle de l'Etat et à encourager la croissance de l'activité privée dans la plupart des secteurs de l'économie. Il convient de souligner que, bien que les révisions des règles du commerce extérieur aient été entreprises par le Gouvernement sous l'incitation des représentants du Fonds Monétaire International, le gouvernement fait également suite à la demande des opérateurs économiques nigériens concernant une simplification et un assouplissement des contrôles exercés sur le commerce qui leur semblent confus et onéreux.

En accédant à la requête du Ministère du Commerce, l'USAID/Niger a passé un contrat pour les prestations de services de plusieurs spécialistes qui ont constitué une équipe pour examiner entre eux-mêmes ou avec les représentants du Ministère et de l'USAID, les progrès réalisés au niveau du projet. Chaque spécialiste a également eu des attributions spécifiques conformément à la demande de l'USAID.

L'équipe comprenait les personnes suivantes:

Benjamin H. HARDY, économiste de nationalité américaine, coordinateur de l'équipe et auteur de l'aperçu et des recommendations.

LAMA Joachim, de nationalité guinéenne, professeur de Finances, Université de Niamey, auteur des études sur (a) les pratiques bancaires internationales et (b) les réglementations du commerce exterieur du Niger

Marcellin MOUSKOURA , de nationalité nigérienne, homme d'affaires: auteur de (a) études de cas des problèmes du secteur privé en matière de commerce extérieur, et (b) études des cas de processus progressifs en matière d'importation et d'exportation au Niger;

Jean-Louis MOURALIS, de nationalité française, Université de Niamey, auteur de (a) bibliographie des lois et réglementations existantes régissant le commerce extérieur, (b) aperçu desdites lois et réglementations, (c) cadres des réformes et (d) projet de Réglementation du Commerce Extérieur.

Le présent document comprend quatre parties:

1) Un examen des termes de référence de l'étude et un examen général des raisons justifiant la réforme du régime du commerce extérieur;

2) Un examen des aspects du régime du commerce extérieur du Niger qui ne peuvent ni ne doivent être révisés (principalement ceux régis par des conventions et traités internationaux, notamment ceux régissant les tarifs, le système bancaire et les devises);

3) Projets de révision des politiques, lois, réglementations et administration du commerce extérieur du Niger;

4) Propositions de suivi du nouveau Code du Commerce Extérieur.

Les propositions mentionnées au point (4) sont absolument nécessaires car, comme vont l'indiquer le document et les études d'accompagnement, les lois et réglementations, bien que nécessitant une révision et une simplification ne constituent en aucune façon le principal problème. La nouvelle Réglemention du Commerce Extérieur doit être administré dans le cadre d'une politique réformée, impliquant une coopération éclairée entre les responsables de l'Etat et les différents opérateurs économiques participant au commerce extérieur. C'est là, l'objet des efforts en cours entrepris par le Ministère des Finances, celui du Commerce, la Chambre de Commerce et les différents syndicats représentant les opérateurs économiques privés. L'Etat nigérien peut demander aux donateurs étrangers, dont l'USAID, l'aide pour ces activités. Les recommandations spécifiques formulées à l'endroit du Gouvernement du Niger sont comprises dans ce document. Celles qui sont en caractères gras sont directement liées à la révision des lois et réglementations régissant le commerce extérieur.

PREMIERE PARTIE

APERCU GENERAL

Termes de Référénce

Avant de formuler sa requête à l'USAID, le Ministère du Commerce avait préparé les termes de référence de l'étude et des révisions du régime du commerce extérieur, dont les copies ont été remises aux membres de l'equipe. Une des copies est jointe à ce document en Appendice A.

Il convient de souligner que c'est une initiative du Ministère du Commerce et non une activité conjointe du Ministère et des autres principaux opérateurs du commerce international du Niger. Les autres institutions jouant des rôles importants sont essentiellement:

Le Ministère des Finances qui est non seulement chargé des affaires relatives aux devises par le biais de la Direction des Finances Extérieures, mais également de la collecte des droits effectuée par le Service des Douanes qui est l'entité la plus importante de l'administration du commerce extérieur.

La BCEAO (Banque Centrale des Etats de l'Afrique Occidentale) qui assure l'administration des fonds et des opérations bancaires joue un rôle important parce qu'elle est une institution inter-étatique, la banque d'émission pour tous les Etats appartenant à l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) qui est membre de la Zone franc et dont la convertibilité de la monnaie en francs français est garantie à un taux fixe.

La Chambre du Commerce du Niger, une agence publique qui a des fonctions officielles relatives à l'administration et à la promotion du commerce extérieur; par exemple, elle émet les formulaires utilisés par les opérateurs économiques en vue d'obtenir la permission d'effectuer des transactions commerciales officielles.

Les autorités administratives territoriales, directeurs départementaux et responsables des préfectures et leurs comités locaux de conseillers de commerce qui sont autorisés à délivrer les permis d'exercer aux commerçants dans le cadre de la procédure de décentralisation qui est en vigueur au cours de ces dernières années.

Les termes de référence préconisent la prise de contact avec ces principaux acteurs qui n'ont, toutefois, pas pouvoir sur l'étude et n'ont, par conséquent, aucun intérêt d'y participer. Cette omission devra être rectifiée grâce à l'étroite collaboration avec ces institutions lors de la mise en oeuvre des résultats de l'étude. Il faudra notamment consulter le Ministère des Finances qui représente pour le Niger, à l'instar de la plupart des pays, l'institution publique la plus importante en matière d'affaires économiques, y compris le commerce extérieur. Aucune redéfinition des lois et réglementations régissant le commerce extérieur ne peut modifier cet état des choses. Toutefois, le Ministère du Commerce devrait continuer à jouer un rôle de premier plan dans le commerce extérieur, ainsi que nous l'examinerons ci-après.

Les termes de référence sont utiles en tant qu'énoncé préliminaire du problème. Le document reconnait franchement l'incapacité des responsables de l'Etat et des opérateurs économiques (dont la plupart sont des illetrés) de comprendre, administrer et de se conformer à des lois et réglementations désuètes, ayant fait l'objet de plusieurs amendements et soumises à des stipulations ad hoc visant, dans de nombreux cas, à faire face à des situations d'urgence. Ainsi, il existe des lacunes dans le système qui ne fournit aux agents aucune instruction pour prendre en main de nombreuses situations où ils doivent décider; ces lacunes créent des occasions de traitement arbitraire ou préférentiel. Dans d'autres cas, il y a des exigences spécifiques qui ne servent à aucune fin rationnelle, le contexte dans lequel ils ont été créés a été dépassé. Ainsi les termes de référence préconisent une analyse pour indiquer si oui ou non des mesures particulières demeurent valides ou devraient être supprimées car elles sont devenues caduques.

En outre, ils recherchent un énoncé systématique des traités internationaux en vigueur et des lois et réglementations adaptées au contexte socio-économique du pays englobant l'aspect national, sous-régional et international. Ils préconisent une nouvelle approche des règles régissant le commerce extérieur du Niger, impliquant une structure et des procédures fonctionnelles. La réforme doit se traduire par de nouvelles réglementations mieux adaptées aux intérêts nationaux et pouvant faciliter les mesures servant lesdits intérêts.

Situation Economique du Niger

Pendant les trois décennies de l'indépendance du Niger, le Gouvernement a considéré son intervention dans la vie économique comme étant essentielle pour les intérêts nationaux. Cela est vrai dans une large mesure en raison des conditions physiques, financières et sociales très difficiles dans lesquelles évoluent les activités économiques du pays. Par ailleurs, il existe des contraintes imposées du fait même de l'intervention de l'Etat dans les activités économiques.

Contraintes Physique et Géographique

Certaines contraintes sont fixes -- Le Niger, pays enclavé, couvre une vaste superficie dont 90% sont désertiques et manquent terriblement de ressources naturelles et se situe aux terminaux de longues voies de communication et de transport. Il a une frontière méridionale de quelques 2000 km séparant ses zones les plus densément peuplées des populations (et des ethnies similaires) voisines du Nigéria, du Benin et du Burkina Faso qui sont ses plus importants partenaires économiques. Très difficilement contrôlée par la police, cette frontière est perméable à toutes sortes de commerce aussi légal qu'illégal. La plus longue partie de la frontière méridionale dont la population, du côté du Nigéria, fait presque quinze fois celle du Niger représente des capacités de marchés et de production qui écrasent celles du Niger. Les autres contraintes sont variables, terme qui est peut-être trop faible pour désigner un climat rude dans des conditions idéales, mais pouvant faire l'objet de changements soudains et catastrophiques qui

peuvent être prévisibles -- en ce sens qu'ils semblent inévitables et peut-être irréversibles (par exemple la dégradation écologique due à la désertification), mais qui ne peuvent certainement pas être prédits avec précision.

Contraintes Juridique et Bancaire: De même les forces variables ne sont pas des phénomènes uniquement "naturels", comme en témoignent les effets destructifs de la baisse du prix de l'uranium sur le plan international, la chute du naira nigérian, les politiques économiques mal définies du Gouvernement du Nigéria et de la concurrence étrangère contre les quelques produits agricoles nigériens tels que le riz, les oignons, le niébé, le bétail, les cuirs et peaux, les fruits et légumes de contre-saison --dans lesquels le Niger pourrait placer l'espoir d'avoir des avantages comparés sur le plan local.

Les prix de l'uranium représentent un cas spécial, régi par des conventions établies avec les investisseurs étrangers lors de la création des compagnies minières et par le financement des accords négociés de temps en temps avec les consommateurs. Il semble que dans les conditions actuelles où les prix mondiaux de l'uranium sont au plus bas niveau par rapport à ceux pratiqués vers la fin des années 70 et le début des années 80, le Niger ait réussi à négocier de manière raisonnable des accords avantageux pour la vente de sa production d'uranium. Bien que les possibilités d'accroissement du prix de l'uranium soient minimes dans un avenir prévisible, voire pour la prochaine décennie, il semble que le Niger puisse compter sur les revenus constants, même s'ils sont peu spectaculaires, des ventes de l'uranium, eu égard à ses réserves mises à jour et à la volonté des acheteurs de payer de modestes primes sur le prix mondial.

En ce qui concerne ses autres produits d'exportation qui sont en grande partie produits agro-pastoraux, le Niger n'arrive pas à ajuster la valeur de sa monnaie face au changement des conditions économiques dans le pays et ailleurs. Suite à la surévaluation du franc CFA, sa compétitivité concernant ces exportations s'est considérablement détériorée ces dernières années. Cela est vrai dans un sens global; par exemple, les exportateurs nigériens de bétail sont fortement concurrencés

par les producteurs argentins et australiens, qui peuvent vendre à bas prix en raison de la valeur relativement faible de leur monnaie par rapport à celle du franc CFA.

En plus, cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit des marchés importants du Niger au Nigéria, un pays dont l'économie a subi des ajustements structurels majeurs vers le milieu des années 80 suite à la sévère réduction des revenus provenant des exportations du pétrole. Etant donné que l'économie nigériane a connu une récession, la Banque Centrale du Nigéria a autorisé la dévaluation du naira. Cela rend les importations du Niger beaucoup plus onéreuses; par conséquent, le Gouvernement du Nigéria est parvenu à réduire les importations du pays, conservant ainsi les devises nécessaires pour le service de la dette. La politique de dévaluation du naira ordonnée par la Banque Centrale du Nigéria a réduit de manière abrupte les exportations traditionnelles des produits agro-pastoraux.

En même temps, la dévaluation du naira a rendu les marchandises provenant du Nigéria moins chers, par conséquent, les exportations du Nigéria sont beaucoup plus intéressantes aux acheteurs étrangers. La plupart de ces marchandises sont vendues aux acheteurs des pays voisins où la monnaie est le franc CFA, une monnaie dont le pouvoir d'achat est important en raison de sa parité fixe élevée, sans mentionner la facilité de conversion en francs français, une devise forte.

Le Gouvernement du Niger a des difficultés pour faire face à ces problèmes compte tenu des sérieuses contraintes aux politiques monétaires régissant le pays; il ne peut pas procéder à un ajustement unilatéral de la valeur de sa monnaie. Cela ne veut pas dire que l'appartenance du Niger à la zone franc n'est, en somme, pas dans son intérêt national; les avantages de l'appartenance à la zone franc sont évidents et le présent rapport ne formule aucune recommandation quelconque quant à ces rapports qui, en tout état de cause, font l'objet des traités solennels avec la France et les pays voisins du Niger. Toutefois, toujours est-il qu'un franc CFA surévalué met de sérieuses contraintes à la capacité de l'Etat de répondre, de manière efficace, aux changements économiques néfastes, notamment ceux intervenus au Nigéria.

L'ignorance est tout à fait différente du manque d'intélligence et le Niger dispose beaucoup d'individus qui font preuve d'une grande intelligence malgré leur handicap en termes formation scolaire. Certains individus ont acquis une éducation de manière informelle et traditionnelle en se faisant enseigner par leurs aînés dans les villages. Il y a d'autres qui ont acquis une éducation de manière formelle dans des écoles et universités tant au Niger qu'à l'extérieur. Ces voies divergentes ont créé au Niger deux sortes d'économies, l'informelle et la formelle, une situation qui constitue un vrai défi à un Etat oeuvrant pour la promotion des activités économiques et la stimulation du développement économique. (Le terme "développement économique", tel qu'employé dans le présent rapport, signifie la croissance per capita dans la capacité d'ajouter la valeur).

Le secteur informel est, à ce jour, le plus grand dans la mesure où il comprend l'agriculture de subsistance qui est l'occupation de la majorité des nigériens. Il comprend également une grande partie des échanges commerciaux qui ont été florissants au Niger pendant des siècles ainsi que les micro-entreprises de tout genre qui produisent des biens et services. Le secteur informel semble être beaucoup plus dynamique par rapport au secteur formel. Le Gouvernement du Niger a besoin de son secteur informel et y attache une grande importance; néanmoins, il essaie de le contrôler avec peu de succès. En même temps, le Gouvernement du Niger collabore avec le secteur informel et accorde son approbation tacite à tout genre d'activités économiques informelles réalisées dans ce secteur. Cela constitue évidemment une attitude rationnelle de la part de l'Etat, étant donné qu'un commerce dynamique est dans les meilleurs intérêts de la société. Un dilemme se pose quand il s'agit pour l'Etat de récupérer sa juste part des recettes provenant des activités économiques: si la collecte des revenus fait défaut, le budget est déficitaire et l'Etat est incapable de faire face à ses responsabilités. Si le Gouvernement essaie d'imposer des taxes qui sont arbitraires ou insupportables, il risque de pousser les opérateurs économiques du Secteur informel vers d'autres horizons au-delà des frontières, tel que le Nigéria.

Position Page Blue

Politiques économiques:

Ajoutés aux contraintes physiques/géographiques, juridiques/financières et sociales sont celles créées par l'Etat lui-même dans ses efforts pour être le principal moteur du développement économique, mettant ainsi en place des entreprises publiques coûteuses et inefficaces et accumulant d'importantes dettes extérieures qu'il a actuellement énormément de difficultés à régler. L'Etat a également essayé d'être le principal stimulant et contrôleur de l'appareil économique entraînant ainsi des règlements oppressifs, une intervention arbitraire dans la production et le commerce et une détérioration progressive de la vie économique. Cette philosophie économique étatiste (dirigiste) a prévalu au Niger depuis son accession à l'indépendance jusqu'à une date très récente et les partisans de cette philosophie restent encore très nombreux.

Dans ces efforts pour mieux maîtriser l'économie (et augmenter les revenus fiscaux), l'Etat a essayé d'intégrer le secteur informel dans le secteur formel soit par persuasion ou par coercition. Les opérateurs économiques du secteur informel ont ainsi réussi à résister avec de bonnes raisons. Leur performance est tout à fait satisfaisante en tant qu'opérateurs informels tandis que les entreprises du secteur formel ont du mal à survivre. Les activités d'un grand nombre d'entre elles sont soldées par des pertes continues et certaines d'entre elles ont dû abandonner leurs activités. Pourquoi alors s'adhérer au secteur formel de son propre gré?

Réforme de la Politique économique

Des contraintes imparables, des conjonctures défavorables et des défaillances de la politique économique intérieure ont eu comme conséquence une stagnation de l'économie malgré les efforts énormes déployés pour surmonter les crises récurrentes et susciter un développement économique. Le Gouvernement du Niger a choisi de s'adresser au monde extérieur, aux institutions financières multilatérales, aux organismes bilatéraux d'assistance technique et aux organisations non-gouvernementales pour lui porter assistance afin de résoudre ces sérieuses difficultés.

En même temps que l'assistance économique extérieure, l'Etat a accepté les consignes libérales pour la situation économique que vit actuellement le Niger à savoir, la libéralisation, une série de réformes de politiques conçues pour réduire le rôle économique du gouvernement et encourager les opérateurs économiques du secteur privé. La libéralisation et l'étatisation économiques ne sont pas, pour autant, antithétiques du fait qu'elles se trouvent aux deux extrêmités du continuum: aussi bien les partisans du libéralisme que ceux de l'étatisme conviennent qu'il faudrait des rôles économiques tant pour l'activité du secteur privé que public; le point de divergence réside au niveau de l'influence accordée à l'un ou l'autre.

L'économie nigérienne prendra beaucoup de temps pour se rétablir même si elle est libéralisée compte tenu de l'effet énormément dépressant des contraintes et des circonstances convergentes mentionnées ci-dessus. La libéralisation peut être réalisée pratiquement en un rien de temps en abolissant les scénarios économiques interventionistes imposées par l'Etat, et pourtant, les investisseurs privés ne se précipiteront pas pour augmenter la production et le commerce immédiatement; dans un cadre économique défavorable les risques sont énormes et les entrepreneurs clairvoyants ne prennent pas de risques dans la précipitation.

Il y aura un espace d'un certain nombre d'années, entre la fin de l'économique étatique et l'émergence d'un secteur privé florissant. En conséquence, les donateurs doivent envisager un appui au processus de libéralisation à moyen terme, peut-être dix ans ou plus. Un développement économique à long terme qui dépend largement, autant des niveaux de formation que d'autres facteurs complexes, mettra longtemps à se réaliser; sans doute, le Gouvernement ainsi que les donateurs en sont-ils conscients.

Cependant, les donateurs ne sont pas disposés à garantir les déficits budgétaires du Niger au delà de quelques années et cela, certainement pour ne remplacer que les pertes de revenus liés aux abattements fiscaux et autres taxes provenant des réformes de politique économique, y compris celles relatives au commerce extérieur. A cet effet, le Gouvernement du Niger doit dès maintenant commencer à exploiter de nouvelles sources de revenu. L'une des promesses de la libéralisation économique est la

croissance économique. Dans le cas d'une économie en croissance, l'Etat peut augmenter les revenus sans augmenter les taux de fiscalité, étant donné que la croissance elle-même crée une base fiscale plus grande.

Libéralisme économique: Bien que les nigériens, aussi bien dans leur vie publique que privée, soient disposés à essayer des réformes économiques (par exemple, libéraliser les marchés, y compris le commerce extérieur), la majorité de ceux-ci sont pessimistes quant aux chances de ces réformes de produire une différence dans une économie comme celle du Niger. L'opérateur économique qui avait dit à Monsieur Marcellin que la libéralisation est en train de ruiner l'économie n'est pas le seul à être de cet avis. En conséquence, une étude du concept du libéralisme économique et un examen de sa mise en oeuvre dans le contexte de la conjoncture économique nigérienne s'avère nécessaire.

De l'avis des décideurs et des opérateurs économiques nigériens, il semble certain que la libéralisation est la cause des problèmes économiques que connaît le Niger. Bien que l'idée ait germer en partie d'un fait de coïncidence - les précédentes réformes de politique économique du milieu des années 80 effectuées pendant que sévissait la sécheresse et une récession au niveau des principaux marchés nigériens (qui se poursuit à ce jour dans le cas des ventes d'uranium et en augmentation, de façon remarquable, dans la vente des produits agro-pastoraux sur les marchés du Nigéria) , toujours est-il que le Niger doit faire face à de nombreuses contraintes économiques qui rendent le choix de politiques très difficile, les améliorations lentes à se manifester et les résultats difficiles à mesurer.

Bien que les partisans de cette politique puissent citer des exemples concrets des cas où elle a réussi à promouvoir le développement économique en Amérique du Nord, en Europe Occidentale, au Japon et de manière spectaculaire dans plusieurs autres pays asiatiques au cours de dernières décennies, le libéralisme économique est également une idéologie dans la mesure où elle implique un système de croyance, une façon de percevoir des problèmes économiques et d'organiser leurs

solutions. Il ne s'agit pas d'une idéologie facilement adoptée par les nigériens et actuellement ils ont des grandes inquiétudes d'autant plus qu'ils n'ont réalisé que quelques résultats positifs à ce jour.

Le fait est que le Gouvernement du Niger a mis plusieurs mesures de contrôle sur l'économie à telle enseigne qu'elle a pratiquement cessé de fonctionner sauf en dehors des réglementations en vigueur. Il est important de noter que le Gouvernement du Niger a accepté cet argument, mais il ne perçoit cette question qu'en fonction de l'allègement et de la simplification des mesures de contrôle au point où les activités peuvent reprendre et, s'il devrait continuer à intervenir, cette intervention doit désormais s'effectuer de manière positive afin de stimuler et encourager les opérateurs économiques.

Essentiellement, la position du gouvernement est que l'économie nigérienne constitue un cas à part dont la singularité des contraintes, telles que mentionnées ci-dessus, nécessitent une intervention de l'Etat afin de minimiser leurs effets sur la population. Etant donné les responsabilités de l'Etat pour le bien être politique (sécurité et justice) et social (santé, éducation, transport, communications et notamment la nutrition) face à une structure économique inadéquate, le gouvernement doit intervenir afin de manipuler les forces économiques même au prix d'introduire des défaillances de production.

Les étatistes estiment qu'en période de disponibilité des ressources telle que la période du boom de l'uranium, l'Etat doit en user pour satisfaire les besoins urgents de la société. Si l'on accorde une liberté de manoeuvre à l'économie du marché, la production pourrait à long terme être plus efficace, mais à court terme, les fonds risqueraient d'être concentrés dans les mains de quelques individus et utilisés pour acquérir des biens de consommation, notamment des objets de luxe. Les raisons données pour cette situation, sont entre autres: (a) une population sans formation appropriée n'aurait pas les compétences nécessaires pour investir le capital dans des entreprises rentables, (b) le penchant aigu pour les biens de consommation d'une population

appauvrie recevrait une priorité par rapport aux épargnes/investissements et (c) étant donné que le flux économique au sein de la société nigérienne se conforme à un système féodal plutôt que moderne, la grande partie des ressources passerait rapidement dans les mains de quelques individus aisés qui, par tradition, doivent les utiliser avec ostentation afin d'établir et maintenir leur statut dans la société.

D'autre part, les partisans du libéralisme confirment l'ensemble des arguments du Gouvernement du Niger, néanmoins l'économie des marchés libres offre les meilleures solutions aux problèmes économiques partout dans le monde. Au fait, les conditions économiques du Niger sont déjà tellement critiques que l'Etat ne peut se permettre d'intervenir dans la mesure où les interventions déforment naturellement le comportement économique et augmentent les coûts de production; des coûts qui, en dernière instance, sont supportés par les consommateurs qui, dans le cadre de l'économie nigérienne, sont essentiellement des paysans en milieu rural.

Sans doute, la population nigérienne manque t-elle les compétences nécessaires pour créer et gérer des entreprises complexes et techniquement exigeantes; cela explique précisément pourquoi plusieurs entreprises publiques sont si mal conçues et mal gérées et pourquoi un grand nombre d'entre elles risque de ne pas être compétitives malgré la politique de privatisation et les mesures spéciales visant à protéger artificiellement leurs marchés .

Il est vrai que l'on a accordé une priorité aux biens de consommation par rapport aux épargnes et aux investissements étant donné que les efforts déployés par le gouvernement pour contrôler la consommation ont été très ruineux, le marché parallèle s'étant développé pour répondre aux besoins de la population. Par ailleurs, les contraintes imposées sur les banques créent des problèmes en termes d'épargnes.

Certes, bien que l'économie féodale et informelle soit caractérisée par des inégalités, elle a au moins le mérite de fonctionner: elle répond au besoins de la population plus efficacement que l'économie formelle, notamment le secteur public.

Ces analyses contradictoires se basent sur des idéologies qui produisent des réalités de conceptions tout à fait différentes. D'un côté, la manière dont sont entreprises les activités au Niger constitue une réalité. Il s'agit ici de la réalité séculaire, surchargée d'une structure et procédures administratives acquises d'une puissance coloniale dont les représentants commerciaux avaient bénéficié d'un système économique colonial et qui continuent à bénéficier des avantages naguère accordés à son successeur bien que les politiques adoptées ces jours-ci suscitent des inquiétudes quant à leur futur rôle au Niger.

On devrait précisé en toute sincérité au gouvernement qu'aucun conflit idéologique n'existe entre les responsables et les opérateurs économiques privés. Les Nigériens, indépendamment de leur profession, sont dévoués et respectueux de l'ordre et de l'hiérarchie. Le commerçant du secteur privé, à l'instar du cadre des établissements para-publics, se plaint qu'au cours de ces dernières années, l'économie s'est désorganisée à telle enseigne que n'importe qui peut s'engager dans les affaires sur aucune base solide, entreprendre plusieurs types d'affaires à la fois, choisir librement parmi des fournisseurs et fixer les prix de son propre gré, alors qu'auparavant, seuls de sérieux opérateurs économiques pouvaient exercer. Cela signifie que chacun profitait d'une juste part du marché, que des prix changeaient de manière irrégulière et que chacun savait qu'on pouvait compter sur ses fournisseurs et clients pour l'avenir.

La perception libérale de la réalité est que les principes économiques fonctionnent partout de la même manière: les marchés libres encouragent la concurrence, la concurrence augmente les prix à la production et réduit les prix à la consommation et les opérateurs économiques nigériens, de nature étatiste, n'aiment pas être des hommes d'affaires liberaux, c'est-à-dire, qu'ils ne veulent pas entrer en compétition. Ils ont la nostalgie du monopole, des prix fixés et des subventions de l'Etat pour dissimuler la mauvaise planification, l'investissement non-fructueux, une gestion inadéquate, l'insuffisance des fonds de roulement et une perte continuelle en termes de fonctionnement. Les

subventions doivent être remboursés et en absence des excédents économiques - par exemple les revenus fiscaux provenant de l'uranium - les subventions ont été remboursées en contractant des dettes à l'extérieur.

La tendance à endiguer la concurrence semble caractériser non seulement les gérants des entreprises du secteur formel, mais aussi les grands commerçants du secteur informel. Le commerce traditionnel au Niger a une structure pyramidale, avec quelques gros commerçants manipulant de grandes quantités de marchandises et ayant sous leur contrôle un certain nombre d'intermédiaires qui, à leurs tours, contrôlent plusieurs petits détaillants. Etant donné que les commerçants traditionnels ont des obligations tant sociales qu'économiques et exercent une influence économique d'une part à cause de leur statut social, le commerce implique beaucoup plus que les frais, la marge bénéficiaire et le profit dans le cadre d'un marché concurrentiel. Il est important de noter que, lorsque les riches commerçants du secteur informel deviennent des investisseurs dans les entreprises du secteur formel (y compris les sociétés privatisées), celles-ci deviennent généralement aussi improductives que celles du secteur public gérées par des responsables désignés par l'Etat.

La théorie du libéralisme économique affirme que le grand espoir du Niger, à l'heure actuelle, réside dans les petites entreprises de son secteur informel dans la mesure où l'entrepreneur attache personnellement une grande importance à la production, qu'il s'agisse des biens (niébé, mobilier métallique) ou services (service de taxi) et en offre à un prix compétitif. Le Gouvernement ne devrait pas s'inquiéter pour le petit opérateur qui, dans le cadre de la confusion méthodique du marché libre, dépasse ses limites pour entrer en concurrence avec les hommes d'affaires établis, étant donné que toute personne qui ne peut pas rendre la valeur correspondante pour de l'argent, calculer les coûts d'exploitation, les marges bénéficiaires et les prix, ne restera pas très longtemps dans les affaires. Le gouvernement devrait simplement prendre les dispositions nécessaires pour que les marchés soient aussi libres et compétitifs que possible.

Cependant, pour les Nigériens, notamment le Gouvernement du Niger, la réponse est qu'ils désirent voir l'économie structurée, le commerce organisé de manière à ce que seuls les opérateurs économiques conscients y participent, chacun à un niveau qui convient à ses moyens financiers et à son expérience en matière des affaires. Cela fait apparaître des attitudes contradictoires à la conception libérale relatives aux véritables attributions des responsables d'Etat et des opérateurs économiques.

Du point de vue de la théorie libérale, le rôle du Gouvernement est de servir les intérêts de la population, en protégeant surtout les faibles contre les plus forts. Face à une puissance étrangère, l'Etat assure la défense et face à une force intérieure, la justice. Au delà de ces préoccupations, un bon gouvernement n'a d'autres responsibilités que celles qui lui sont imposées par la population. Pour la grande majorité des décisions quotidiennes concernant la vie des individus, y compris les décisions économiques, le gouvernement n'a d'autres rôles que celui de défenseur et là encore, son intervention est aussi restreinte que possible. Le gouvernement n'assure ni la restructuration de l'économie ni l'organisation du commerce; il contrôle les opérateurs économiques de manière aussi restreinte que possible et ce, essentiellement pour protéger la population.

Les autorités font des choix de politiques parmi une certaine gamme d'options, choisissant souvent entre un certain nombre d'avantages alternatifs - il est difficile d'obtenir certains avantages en grand nombre sans limiter, en contrepartie, un nombre d'autres avantages. (Cette question sera reprise dans ce rapport en définissant les choix concernant les politiques spécifiques de l'échange extérieur). Dans le cadre d'une société libérale, la population préfère que le gouvernement intervienne moins souvent afin de lui laisser la liberté de diriger elle-même ses activités. Dans l'obligation de choisir entre le contrôle et le développement économique, elle préfère le développement.

Cela assigne à la population d'importantes responsabilités ainsi qu'une grande liberté de manoeuvre, cependant l'idéologie libérale a un concept fondamental selon lequel le citoyen moyen est le meilleur juge de ses propres intérêts et que, tout seul, il prend généralement des décisions efficaces. La prochaine étape de cette idéologie, qui semble moins apparente, est que dans l'ensemble, plusieurs décisions concernant des milliers de citoyens moyens servent les intérêts de la société toute entière. Cela constitue l'essentiel de l'idéologie libérale et se manifeste très clairement dans le cadre des économies libres.

L'opérateur économique dans le cadre d'une économie libérale a des responsabilités tant envers lui-même qu'envers sa communauté, car une efficacité économique nécessite une main d'oeuvre spécialisée et ce n'est que par la coopération que la spécialisation crée des excédents économiques et la capacité croissante d'ajouter la plus de valeur. Afin d'assurer la réussite de son entreprise, l'opérateur économique doit être honnête et ouvert, et doit payer les contributions dues à l'Etat et à la communauté comme il le faut. Normalement, cela comprend le paiement des impôts et en échange, le contribuable a droit à un gouvernement qui répond à ses besoins.

Le peuple, y compris les opérateurs économiques, sont des partenaires du gouvernement. Cependant, dans le cadre d'une société libérale, le peuple est le principal partenaire. Le citoyen honnête qui travaille consciencieusement, s'aquitte de ses taxes et de ses obligations envers sa famille et la communauté, se place toujours au dessus du fonctionnaire de l'Etat accomplissant des tâches qui lui sont assignées dans le cadre de ses fonctions. Dans sa vie privée, le fonctionnaire de l'Etat a bien sûr les mêmes droits et obligations comme tout autre citoyen.

Conséquences sur le commerce extérieur

Du point de vue libérale, le Niger demande mieux que des réglementations du commerce extérieur actualisées et simplifiées; il a plus urgemment besoin des fonctionnaires qui se considèrent comme des agents au service du public. Il a besoin des opérateurs économiques qui sont guidés par un

code moral intègre et qui ont un sens de responsibilité pour soutenir le gouvernement. Enfin, il a besoin d'un sens de collaboration plutôt que d'un conflit entre les fonctionnaires de l'Etat et les opérateurs économiques.

Très souvent au Niger, les rapports entre l'Etat et les opérateurs économiques sont caractérisés par une méfiance, un antagonisme et des conflits internes. Dans l'intérêt du progrès économique, les responsables doivent cesser de considérer les opérateurs économiques comme des profiteurs malhonnêtes, égoïstes et irresponsables qui cherchent à éviter les mesures de contrôle élaborées par le gouvernement. Les opérateurs économiques doivent cesser de considérer les responsables de l'Etat comme des personnages arbitraires et intrigants qui utilisent les pouvoirs qui leurs sont conférés pour pénaliser le commerce utile, voire essentiel. Ils doivent commencer à se considérer comme des collaborateurs plutôt que des adversaires.

Une meilleure façon de changer la pensée des autres est de changer le comportement de soi: les opérateurs économiques doivent contrôler leur appetit du gain en tenant compte de leurs obligations envers l'Etat et, les fonctionnaires doivent, à leur tour, appliquer impartialement les lois afin de servir le peuple, plutôt que de le contrôler. Les Nigériens sont naturellement honnêtes et honorables. Les réglementations rigoureuses et inutiles poussent un certain nombre d'entre eux à enfreindre à la loi, tandis que leur complexité amène des gens honnêtes à commettre des erreurs dans leurs efforts pour les respecter, par exemple en ce qui concerne le paiement de leurs impôts. Si les opérateurs économiques sont libres d'entreprendre leurs activités, les responsables peuvent concentrer leurs efforts sur les quelques individus qui portent, à dessein, atteinte aux lois avec de mauvaises intentions.

Le Ministère du Commerce a demandé à l'équipe de réorganiser, de simplifier et d'assouplir davantage les lois régissant le commerce extérieur du pays. Pour réaliser cet objectif, nous avons interviewé plusieurs participants, responsables et opérateurs économiques.

Le principe que nous avons adopté dans l'accomplissement de cette tâche est élémentaire: ne formuler aucune règle qui ne serve pas à satisfaire un but nécessaire où utile. En révisant les règles en vigueur, il est important de justifier chaque mesure de contrôle retenue; toute règle qui n'est pas conforme à ce texte peut être éliminée.

Etant donné que le présent rapport est à titre indicatif, le Gouvernement du Niger peut accepter ou rejeter les recommandations formulées, soit dans leur intégralité, soit partiellement. Cependant, en envisageant de retenir ou abandonner toute mesure de contrôle relative au commerce extérieur, le Gouvernement lui-même devrait appliquer la même norme. Quel est l'impératif qui exige cette mesure de contrôle? Quel important service fournit-il au peuple?

Les conseillers expatriés dont le séjour au Niger est de courte durée et dont la connaissance de la population et de ses besoins est fondamentalement incomplète, peuvent se tromper en décidant à quel point une mesure de contrôle est vraiment nécessaire par rapport à une autre. Dans ce cas, la décision finale incombe au Gouvernement comme cela a toujours été le cas; pourtant l'Etat sert mieux les intérêts de la population en mesurant ses contrôles en fonction de leur nécessité.

Les mesures de contrôle économique ne devraient intervenir que quand c'est nécessaire; plutôt la liberté économique devrait se réaliser à tout prix.

En conséquence, le gouvernement devrait cesser de formaliser le secteur informel. Il devrait commencer à libéraliser le secteur formel. Au lieu d'essayer d'entraîner le secteur informel dans le secteur formel, le gouvernement devra mettre fin à son contrôle et réduire ses interventions. Il ne devrait pas empêcher les opérateurs économiques véritablement efficaces de la communauté et permettre au secteur formel d'adopter légalement les moyens qu'utilise illégalement le secteur informel.

La seule façon de déterminer dans quelle mesure le secteur formel peut concurrencer efficacement le secteur informel est de préparer le terrain en éliminant les structures artificielles du gouvernement sur le secteur formel. En conséquence, les activités de tout un chacun seront légales dans une économie libre précédemment illégale. Le prix à payer pour cette réforme sera une perte à moyen terme de revenus de l'Etat, qui peut être couverte, d'une part, en réduisant les dépenses budgétaires (non par la réduction du soutien à l'éducation ou à la santé publique, mais en éliminant la Police Economique et autres efforts visant à contrôler l'économie) et d'autre part en recourant aux donateurs pour d'autres subventions temporaires.

Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'obtenir des revenus fiscaux. Il y a un certain nombre de lois et réglementations concernant la collecte des taxes au niveau des activités réalisées dans le secteur informel, y compris le commerce extérieur, et les responsables déploient beaucoup d'efforts pour poursuivre les opérateurs économiques du secteur informel afin de les obliger à payer les petites taxes, impôts et amendes et de les sanctionner pour des infractions de tout genre. D'habitude, les sanctions pour des infractions sont sévères, peut-être en se basant sur l'hypothèse selon laquelle tous les opérateurs économiques évitent plusieurs obligations fiscales envers l'Etat et que si jamais un agent surprend un individu en flagrant délit de violation des réglementations, l'intéressé devrait également subir de plein fouet les sanctions pour tout autre crime qu'il aurait commis sans être inquiété. Quant au commerce extérieur, les infractions concernent le trafic des marchandises prohibées et l'évasion des tarifs et frais relatifs aux importations et exportations des produits autorisés.

Dans le cas où cela n'est pas réalisable sur le plan politique, le Gouvernement s'abstiendra alors de poursuivre les opérateurs économiques qui évitent de payer les impôts et les frais: les opérateurs économiques les plus riches et puissants du secteur informel du pays sont connus de tous et leur propriétés sont facilement identifiables. L'Etat ne devrait donc pas se dire que les opérateurs économiques évitent les obligations qui sont les leurs simplement parce qu'il s'agit des analphabètes et qu'ils ne tiennent aucun

journal comptable sur leurs activités. Le Ministère des Finances devrait dépêcher des agents fiscaux dans les entrepôts de ces derniers en vue d'évaluer le volume de leurs affaires et bénéfices au cours d'une année fiscale donnée. Le Ministère devrait également decréter que tous les opérateurs économiques d'une certaine catégorie établissent des livres comptables et soumettre les récalcitrants à des sanctions graves. Même si l'opérateur est analphabète, il peut certainement se payer les services d'un lettré pour assurer la tenue des livres comptables.

Ainsi, avec une volonté politique, le Gouvernement du Niger pourrait effectuer la collecte des revenus au niveau des opérateurs économiques qui fuient actuellement leurs obligations; à défaut de cette volonté, le Gouvernement du Niger encourage plutôt ses agents à courir après les impôts et frais négligeables. Hésitant dans la manière de frapper ceux qui devraient payer, les agents s'attaquent à ceux qui sont à leur portée. En conséquence, c'est souvent le petit opérateur économique du secteur informel qui en fait les frais. En revanche, c'est l'entreprise industrielle moderne qui réalise ses opérations dans le secteur formal et maintient des données financières écrites, et c'est encore elle qui supporte la corvée qui devrait être partagée par les riches opérateurs économiques du secteur informel.

Dès maintenant, de Gouvernement du Niger, en collaboration avec les donateurs, devrait commencer à effectuer une collecte des taxes de manière plus efficace. La production intérieur offre une plus grande promesse en tant que base fiscale par rapport aux tarifs et frais imposés sur les importations et les exportations. Par ailleurs, étant donné que le Gouvernement du Niger vise à stimuler le commerce extérieur à court terme, les taxes et autres contraintes au commerce extérieur devraient être réduites ou supprimées aussitôt que possible.

Actuellement, une grande partie du commerce se fait de manière illégale; les marges bénéficières des commerçants sont acceptables (autrement dit ils cesseraient toutes leurs activités) et ces derniers s'acquittent de divers frais tels que les pots de vin et autres paiements illicites ainsi

que des coûts d'exploitation plus élevés tels que les frais de transport concernant le mouvement des marchandises sur de longues distances, souvent des routes en mauvais état, à l'aide des moyens de transport inéfficaces. Dans ce cas, les coûts supplémentaires constituent des pertes, non seulement pour les opérateurs économiques, mais aussi pour le Gouvernement. Tant que les lois et les réglementations officielles régissant le commerce extérieur sont arbitraires et inéquitables, les commerçants préféreront utiliser les circuits non autorités. Par le biais de son régime du commerce extérieur, le Gouvernement subventionne le commerce frauduleux à ses propres frais.

Afin de promouvoir le commerce extérieur, le Gouvernement du Niger devrait prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faciliter le commerce empruntant des circuits légaux. Cela permettrait d'éliminer les lois et les réglementations onéreuses ainsi que de réduire les droits et frais à des taux raisonnables tout en taxant les activités économiques nationales de manière plus efficace.

Procédures à suivre

Le Gouvernement du Niger a choisi de réviser ses lois et règlementations régissant le commerce extérieur. Comme précédemment mentionné, cela devrait constituer la première étape vers un ensemble des réformes de l'appareil administratif du commerce extérieur. Dans tous les pays, notamment les pays en développement, une politique peut être consignée dans les documents officiels, mais celle-ci trouve sa vraie application par le biais de l'administration: une politique n'a de sens que dans son application. C'est seulement lorsque le gouvernement dispose des ressources et des compétences pour appliquer les lois et réglementations réformées concernant l'économie, changeant le comportement des fonctionnaires et des opérateurs économiques qu'il parviendra à réaliser ses objectifs. Les donateurs auront là une raison de porter leur concours à la fourniture des ressources et des compétences réquises. La création d'un nouveau code de commerce extérieur peut suivre trois procédures:

Premièrement, étant donné que les lois et réglementations régissant le commerce extérieur sont exclusivement restrictives, énormément compliquées, inappropriées et caduques, elles devraient être déclarées nul et non avenu. Dans le cadre de sa nouvelle Réglementation du Commerce Extérieur, le Gouvernement du Niger devrait déclarer que la participation au commerce extérieur est un droit accordé à tous les nigériens. Le Gouvernement peut se réserver le droit, au cas où l'intérêt national l'exige, d'intervenir dans le commerce extérieur; toutefois, il devra limiter ses interventions à une simple question de principe. La nouvelle Réglementation ainsi largement défini, abrogera toutes les lois et réglementations administratives antérieures, mais il restera assujetti à la constitution nigérienne ainsi qu'à tous les traités et conventions internationales tels que ceux signées avec d'autres pays souverains et institutions multilatérales.

Deuxièmement, le Gouvernement du Niger devrait particulièrement insister sur les services rendus aux opérateurs économiques. Cela peut se réaliser en procédant à la réstructuration du Ministère du Commerce et en redéployant et augmentant les ressources des Ministères des Finances et du Commerce, leur permettant ainsi de fournir des informations plus importantes aux opérateurs économiques et assurer une formation aux fonctionnaires. Les informations et la formation devraient viser à faciliter le commerce au lieu de le contrôler.

Troisièment, les donateurs devraient être disposés à fournir des ressources qui permettront de recentrer les efforts sur l'information et la formation. De nouvelles lois et réglementations seront inutiles s'il manque de moyens pour les appliquer de manière efficace. Cela ne pourrait pas être un programme à court terme.

DEUXIEME PARTIE

Réglementation commerciale en vigueur à maintenir

La présente partie examine les rapports du Niger avec le système bancaire international et les devises en sa qualité de que membre de la zone franc et compte tenu de son adhésion aux accords internationaux tels que le GATT, le CEAO, la CEDEAO, la Convention de Lomé, etc... Ces accords doivent faire l'objet d'étude par M. Lama et M. Mouralis dans le cadre de leur contrat d'étude pour l'USAID/Niger. Les traités d'aide bilatérales et les programmes multilatéraux tels que les facilités d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI devraient être examinés si leurs études comportent également des informations les concernant.

A la date du 19 mai 1989, les études n'étaient pas disponibles pour intégration dans le présent rapport.

TROISIEME PARTIE

Modifications recommandées au niveau des lois régissant le commerce extérieur

Cette section définit les moyens spécifiques par lesquels le Gouvernement du Niger peut réviser ses lois et clarifier ou simplifier les procédures afin de faciliter le flux du commerce extérieur. Les révisions concernent essentiellement le Ministère du Commerce, mais également celui des Finances dans la mesure où ils affectent les taux tarifaires et les activités du Service des Douanes. Les modifications recommandées sont réparties en trois groupes en fonction de leurs effets sur les exportations, les importations et l'administration des devises. (Des recommandations spécifiques formulées à l'intention du Gouvernement du Niger sont également extraites et reprises dans l'Appendice B à ce rapport.)

Il n'est point besoin de souligner le fait que tous les gouvernments contrôlent le commerce extérieur; ce faisant, ils servent d'importants interêts politiques, sociaux et économiques nationaux. Etant donné que le commerce international contribue au développement économique, une politique économique libérale exerce un minimum de contrôle sur le commerce extérieur afin de permettre à l'économie nationale de se développer. Pour des raisons politiques, plusieurs gouvernements interdisent ou limitent certaines formes de commerce (par exemple, le commerce avec l'Afrique du Sud ou le commerce privé des équipements militaires). Pour des raisons de politique sociale la plupart interdisent ou contrôlent sérieusement l'importation des armes à feu, des narcotiques, des produits chimiques toxiques ou des déchets toxiques. Certains contrôlent l'exportation des trésors archéologiques ou artistiques. Nombreux sont ceux qui contrôlent le commerce de l'or qui peut constituer une partie

des reserves en devises du pays. Plusieurs d'entre eux contrôlent les importations qui concurrencent les industries locales jugées essentielles pour le développement économique. Le nouveau Code du Commerce Extérieur devrait prévoir ces mesures de contrôle.

Enfin, la plupart utilisent le commerce extérieur comme une source de revenus grâce aux droits et frais. Bien que cela soit légitime, la taxation du commerce extérieur agit comme un frein au développement économique à telle enseigne que les gouvernements ont consenti, ces dernières décennies, d'importants efforts afin de réduire l'utilisation des tarifs pour servir de barrière au libre mouvement des marchandises. Les accords internationaux tels que le GATT, la CEAO, la CEDEAO et les Conventions de Lomé auxquels le Niger adhère, vise à ramener les tarifs à des niveaux acceptables sans pour autant les supprimer entièrement en tant que source de revenus.

Pour toute mesure de contrôle gouvernemental, il devrait exister un droit compensatoire permettant aux opérateurs économiques de faire entendre leur voix. Le nouveau Code du Commerce Extérieur devrait fournir à ces derniers des moyens de communiquer leurs points de vue aux fonctionnaires, et mettre en place des comités d'arbitrage avec des procédures clairement établies face aux mesures et amendes injustifiées infligées en cas d'infraction. Il faudrait également du temps avant que toute loi ou réglementation régissant le commerce extérieur n'entre en vigueur. Seuls des decrets du Conseil Supérieur d'Orientation Nationale, déclarant une urgence sur le plan national, devraient entrer en vigueur immédiatement. Cette recommandation s'étend également au Ministère des Finances; des points spécifiques se référant aux appels des décisions du Service des Douanes sont examinés ci-dessous.

Les importations de chaque pays constituent les exportations d'autres pays et un commerce international florissant sert les interêts de tous les pays. Par conséquent une politique économique libérale impose le moins de contraintes possible sur le commerce afin d'encourager l'importation des biens utiles à la production économique et à l'exportation de ceux qui sont compétitifs sur les marchés étrangers.

Elle permet également l'importation des biens de consommation qui peuvent être produit à faible coût dans les pays étrangers en assurant ainsi aux consommateurs des prix plus faibles pour leurs besoins.

Cela est particulièrement important en raison du climat économique difficile prévalant au Niger. En ce qui concerne les exportations, la dépression économique du Nigéria qui est le plus grand marché potentiel du Niger, signifie que la vente des produits dans ce pays nécessite de gros efforts et des politiques gouvernementales de soutien. Le Niger devrait certainement se débarrasser de toute entrave juridique, de toute barrière administrative ou coût non-essentiel affectant les exportations. **Le gouvernement devrait supprimer la taxe de statistique de 3% imposée sur le commerce extérieur en commençant tout d'abord avec les taxes sur les exportations.** Le gouvernement devrait étudier les revenus tirés des taxes de statistique afin de déterminer leur impact sur le budget national. Si le droit ne peut être aboli d'emblée, on devrait entreprendre sa cessation progressive à court terme, peut-être en trois ans; le calendrier recommandé se présenterait comme suit:

Exercice 1990: 2,0% de taxe sur les importations, 1,5% de taxe sur les exportations;

Exercice 1991: 1,0% de taxe sur les importations, 0,5% de taxe sur les exportations;

Exercice 1992: 0,5% de taxe sur les importations, 0,0% de taxe les exportations;

Exercice 1993: pas de taxe statistique sur le commerce.

En lieu et place de la taxe de statistique, le Service des Douanes pourrait imposer des charges fixes pour le traitement des déclarations, que ce soit des biens d'exportation, d'importation ou de transit. Cela constituerait des frais de prestation de service, et non une taxe, afférents à la longueur du temps et à l'importance d'efforts consacrés à l'exécution du service--peut-être 3000 FCFA par déclaration.

L'exemption des frêts du commerce extérieur de licences, lorsque leur valeur est inférieure à 500 000 F CFA, constitue un exemple des mesures positives que le Gouvernment du Niger peut prendre en vue d'alléger et simplifier la réglementation du commerce extérieur. **Le gouvernement devrait élever le plafond à 2 000 000 F CFA, évaluer l'impact sur les flux commerciaux et les recettes des taxes et envisager le relèvement du plafond à 5 000 000 F CFA, si cela semble possible.**

Les opérateurs économiques se plaignent que lorsqu'ils coopèrent entre eux pour charger leurs différentes cargaisons sur un seul camion, les responsables du Service des Douanes exigent souvent qu'ils présentent une licence puisque la valeur globale du chargement du camion dépasse 500 000 F CFA. Le relèvement du plafond devrait permettre de contourner ce problème, mais si les commerçants peuvent présenter des documents prouvant que les biens expédiés leur appartiennent, il n'y a pas de raison d'exiger une licence. Cela semble constituer une question à examiner par le Service des Douanes et les opérateurs économiques dans un souci de coopération mutuelle.

Exportations

Les exportations représentent le meilleur espoir du Niger pour stimuler la croissance économique de manière à acquérir des devises dont il a grandement besoin pour acquérir les biens qui ne sont pas produits localement et assurer le service de la dette. Etant donné que le Niger possède des avantages comparatifs au niveau de certains produits, il peut maximiser ses revenus en devises en se concentrant sur ces produits d'exportation. Cela ne veut pas dire que la production pour la consommation nationale n'est pas importante. Toujours est-il que l'Etat nigérien devrait adopter comme politique l'encouragement des exportations par tous les moyens dont il dispose.

A mesure que le commerce évolue librement, les augmentations de recettes des exportations produisent également des avantages pour l'économie nationale, qui au fur et à mesure que l'administration fiscale s'améliore, peut servir de base fiscale plus large et améliorer ainsi, à long terme, les revenues provenant des taxes publiques.

Les responsables du Ministère du Commerce ont fait part de leur intérêt à créer des stimulants pour l'exportation tels que le financement pré-exportation ou l'assurance-exportation. La plupart des nations industrielles ainsi que certains pays voisins africains du Niger, utilisent les stimulants à l'exportation en tant que moyen d'accorder à leurs producteurs un avantage concurrentiel sur les marchés internationaux. Ces stimulants seront-ils peut-être pris en compte dans la future politique commerciale du Niger. Toutefois, on doit avoir à l'esprit qu'ils sont onéreux et reviennent souvent plus chers qu'ils ne produisent des échanges accrus. Le Gouvernement du Niger pourrait envisager d'envoyer un responsable à Paris pour consulter la COFACE au sujet d'une éventuelle technique pour la mise sur pied de programmes d'assurance des exportations au Niger; ou alors, il pourrait demander à l'USAID d'obtenir cette assistance technique d'Eximbank.

Toutefois, le Niger doit actuellement réduire les dépenses publiques au lieu de les augmenter. Au cas où l'Etat nigérien souhaiterait envisager de fournir des stimulants à l'exportation au moment ou les surplus de recettes le permettent, il devrait limiter leur utilisation aux produits industriels bénéficiant des tarifs protectifs. La raison d'être de la fourniture des subventions pour ces produits réside au niveau des prix artificiellement élevés appliqués derrière les barrières protectives et qui peuvent rendre les prix non compétitifs sur les marchés étrangers. Le coût de création de ces barrières pour les produits industriels est examiné plus loin dans la section sur les importations.

Les exportations nigériennes se répartissent en gros en trois catégories: les produits miniers, agro-pastoraux et manufacturés.

Produits miniers. Actuellement, les exportations minières sont presqu'entièrement constituées d'uranium, de ciment, du gypse, du phosphate, d'étain et d'or artisanal qui est largement consommé sur le plan local; étant donné que les exportations d'uranium sont régies par les conventions entre les investisseurs étrangers et le Gouvernement (lui-même étant un investisseur dans les mines) il n'est point besoin de proposer des révisions des lois et règlementations régissant son exportation.

Produits agro-pastoraux. Les exportations du bétail, cuirs et peaux, niébé, oignons, arachide et peut-être du coton, constituent, après l'uranium, la source la plus importante de devises et d'accès aux articles importés au Niger. Bien que le Niger ait exporté par le passé, certains produits des cultures de contre-saison (haricots verts) vers les marchés européens, les possibilités dans ce domaine sont largement inexploitées; la concurrence de l'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, du Kenya et des pays voisins du Niger est serrée, mais il est possible qu'il existent marchés spécialisés non encore identifiés (par exemple les marchés autres que Paris/Rungis, tels que la Grande Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest, la Scandinavie, l'Europe de l'Est, etc.). Etant donné que le Niger a des relations diplomatiques avec nombre de ces pays, l'Etat devrait examiner ces possibilités avec les autres gouvernements dans le cadre de l'effort continu à identifier et exploiter les marchés étrangers pour ses produits d'exportation.

Par le passé, notamment lors des urgences impliquant la sécheresse, le Gouvernement du Niger a imposé des mesures de contrôles sur les exportations afin d'assurer l'autosuffisance alimentaire: toutefois, lors des récentes sécheresses (par exemple en 1973, 1974 et 1984), le Niger a également reçu des quantités importantes d'aides étrangères d'urgence sous forme de vivres, transport et assistance technique. Il n'y a aucune raison de croire que la communauté internationale qui a répondu aux appels d'aide lancés par le Niger par le passé, ne puissent pas faire de même en cas d'urgence future. Ces dernières décennies, la production alimentaire mondiale a atteint un degré d'efficacité qui a généré des surplus pendant virtuellement chaque campagne agricole malgré la croissance démographique rapide et continue. A moins d'une famine générale ou autre sinistre affectant l'humanité toute entière, il semble que le Niger peut prévoir des réserves alimentaires adéquates en dépit de mauvaises saisons enregistrées localement.

Par conséquent, les réformes de la politique économique adoptées au Niger, ces dernières années, sont recentrées sur les objectifs de la politique de sécurité alimentaire à la place de l'auto-suffisance.

Il n'est pas nécessaire que le Niger puisse cultiver tous les produits que sa population consomme; il suffit qu'il soit assez productif pour pouvoir cultiver localement et acheter à l'étranger assez de produits pour nourrir sa population. Les efforts visant à contrôler les exportations du bétail pendant la période de sécheresse afin de préserver les troupeaux de reproduction nécessaire pour la reconstitution du bétail national se sont révéler sans succès, car si les moyens existent pour alimenter et abreuver le bétail de reproduction, le berger conserverait ses bêtes et s'il n'y a pas de moyens les animaux périraient; aussi est-il péférable de liquider les animaux à bas prix au lieu de les laisser mourir d'inanition ou de soif.

Ainsi, il n'y a aucune nécessité politique à maintenir le contrôle sur les exportations des produits agropastoraux. En effet le Gouvernement devra faire tout son possible pour stimuler de telles exportations étant donné que ceux-ci constituent des produits pour lesquels le Niger a des avantages comparés en termes d'exportation; certains tels que les oignons, le niébé ou les peaux de cabris exigent des prix élevés à cause de la réputation qu'ils ont d'être de très bonne qualité dans la sous-région et même sur les marchés internationaux. **Par conséquent le gouvernement du Niger devrait immédiatement abolir toutes les conditions de délivrance des licences d'exportation pour les produits agropastoraux.**

Il subsiste des questions eu égard aux autres contrôles nécessaires sur les exportations des produits agropastoraux: les certificats d'origine, les mesures phyto-sanitaires et leur documentation et les mesures visant à assurer le rapatriement des devises. Les deux premiers servent beaucoup plus les intérêts de l'exportateur-même: un certificat d'origine est nécessaire pour remplir les conditions d'éligibilité pour les taux tarifaires préférentiels en zone franc de l'Afrique de l'Ouest et dans les pays de la Communauté Européenne alors que les documents phyto-sanitaires sont exigés par les autorités frontalières de tous les pays voisins; autrement dit, l'exportateur doit effectuer des dépenses supplémentaires pour faire revacciner son troupeau. En ce qui concerne le rapatriement des devises (par exemple, du Nigéria) on a, en fait, reconnu la futilité d'essayer de contrôler les recettes en devises des exportations des produits agropastoraux dans la mesure où (a) l'exportateur ne dispose d'aucun acheteur précis dans le pays de

destination, mais se propose de vendre sa marchandise au prix le plus fort sur le marché; (b) les conditions de vente seront fixées sur le marché et ne peuvent, par conséquent, être communiquées d'avance à une banque commerciale et (c) dans des nombreux cas les revenus de la vente sont immédiatement convertis en marchandises qui seront importées au Niger, ce qui annule l'effet de de la devise. **Tant que ces conditions existent, le Gouvernement du Niger ne devrait faire aucun effort pour rapatrier les devises provenant des exportations des produits agropastoraux.**

Produits industriels: Par contre l'exportation des produits industriels se prête beaucoup plus facilement aux procédures bancaires internationales normales et se soumet, par conséquent, au contrôle en matière de devises. Mais là aussi, il n'y a aucune raison nécessaire pour exiger des licences d'exportation. Dans son état actuel les réglementations en matière d'exportation exigent que l'exportateur procède de la manière suivante:

1) remplir des formulaires de licences d'exportation fournis par la Chambre du Commerce;

2) domicilier la licence à une institution intermédiaire agréée (une banque commmerciale);

3) faire approuver la licence d'exportation par le Ministère du Commerce et celui des Finances;

4) effectuer la charge du véhicule;

5) remplir les formalités douanières:
   (a) préparation des dossiers de déclarations douanières,
   (b) inspection douanière,
   (c) paiement de la taxe de statistique,
   (d) escorte douanière jusqu'à la frontière.

L'une des conditions préalables pour l'approbation d'une licence est la présentation des pièces justificatives selon lesquelles des dispositions ont été prises pour assurer le rapatriement des devise (étape 2 ci-dessus). Etant donné que cette condition suffit pour permettre au Ministère de suivre les transactions et vérifier le rapatriement des devises, il n'y a aucune raison d'exiger une licence d'exportation si le crédit documentaire a été établi; bien formés, des agents de douanes (qui sont, après tout, des fonctionnaires du Ministère des Finances) peuvent vérifier la validité d'un crédit documentaire au poste frontalier aussi bien que la licence d'exportation. **Par conséquent, les licences d'exportation des produits industriels devraient être également abolies.** (Remarque: Le Gouvernement togolais a aboli recemment toutes les licences d'exportation pour les produits industriels).

Autres procédures d'exportation: Actuellement il y a deux autres conditions majeurs concernant la documentation relative à l'exportation: la déclaration des marchandises à l'exportation au poste douanier et le paiement de la taxe de statistique. La déclaration des marchandises à l'exportation est un document essentiel puisqu'il sert de source d'informations de base pour les exportations. Chaque déclaration devrait, par conséquent, être mise à la disposition du Ministère du Commerce pour analyse et saisie à la banque de données du commerce extérieur. Le Ministère du Commerce doit assumer la principale responsabilité au niveau de la préparation de toutes les statistiques du commerce extérieur. Il pourrait examiner la possibilité d'obtenir l'assistance des donateurs afin de mettre sur pied un système national de saisie de données du commerce, une banque des données et une publication commerciale.

Importations

Pendant de nombreuses années, le Gouvernement du Niger, à l'instar des plusieurs autres, a utilisé une variété de mesures pour contrôler le mouvement des marchandises entrant dans le pays. Certaines de ces mesures ont été appliquées en réponse à des situations d'urgence telles que la sécheresse, d'autres visent à protéger les industries locales, même celles qui n'arrivent pas à se frayer leur propre chemin en dépit des prohibitions à l'importation ou des barrières tarifaires élevées.

En termes de politique, le Gouvernement du Niger doit considérer la prise de toute mesure d'urgence tout juste comme un moyen temporaire de contrôle à abandonner aussitôt que d'autres solutions au problème sont trouvées. Les mesures d'urgence tendent à perdurer, survivant longtemps après la situation qui les a créées. Le Gouvernement nigérien doit tenter de les supprimer aussi tôt que possible. Pour ce faire, l'on doit fixer une date d'expiration à toute mesure d'urgence qui entrera automatiquement en vigueur à terme, à moins que des responsables compétents du Gouvernement décident délibérement de la proroger temporairement. Cela assure que l'urgence et l'efficacité des mesures évoquées pour y faire face sont soumises à des examens fréquents. **Le Gouvernement devrait inclure une telle date d'expiration et une procédure d'examen pour toute mesure d'urgence affectant le commerce extérieur**

Bien qu'il soit tout à fait légitime de protéger les producteurs locaux--de nombreux pays procèdent de cette manière--l'Etat nigérien prendra grand soin dans le choix des domaines d'activités économiques qui doivent bénéficier d'une protection contre la concurrence des importations. Equilibrer la nécessité de protéger les producteurs locaux contre la nécessité de fournir des articles bon marché aux consommateurs constitue des choix politiques difficiles dont font face les fonctionnaires chargés du commerce extérieur; de tels choix demandent une définition précise, une analyse claire et une décision ferme, car il n'y a aucun moyen d'obtenir une protection maximale pour les producteurs locaux en même temps que des prix minimaux à la consommation. Le Gouvernement du Niger doit avoir présent à l'esprit que la concurrence extérieure est un moyen de réduire les coûts à la consommation aussi bien pour les articles locaux que pour les articles importés--Cela obligerait les producteurs locaux à améliorer la qualité des produits et l'efficacité de la production afin de réduire les coûts. Les producteurs locaux protégés par des barrières tarifaires élevées sont peu enclins à améliorer l'efficacité, préférant livrer au consommateurs, à des prix plus forts, le coût de leur inefficacité.

Au cours de l'étude, les opérateurs économiques engagés dans diverses activités ont, à plusieurs reprises, recommandé que le Gouvernement supprime, en tant que partie de son programme de réforme du commerce extérieur tous les droits à l'importation des denrées alimentaires de première nécessité; le Niger étant un pays pauvre, selon eux, il est déraisonnable de taxer les besoins alimentaires des citoyens moyens. Cela est un argument de poids, mais il se heurte aux objectifs de la politique visant à protéger les producteurs locaux contre la concurrence extérieure. Est-il mieux de fournir à la population du riz moins cher importé ou encourager une plus grande production du riz au Niger en augmentant le prix du riz importé?

En général, les pays développés trouvent qu'il est difficile de protéger les activités économiques qui tirent un grand pourcentage de la valeur finale du produit à partir des intrants qui ne sont pas déjà localement disponibles. Même les pays hautement industrialisés tels que le Japon qui manquent, sur le plan local, de grandes ressources naturelles ajoutent la plus grande partie de la valeur du produit fini en considération des intrants locaux, notamment la technologie et la main-d'oeuvre hautement qualifiées.

Les possibilités d'ajouter une valeur substantielle aux produits finaux dérivés des intrants importés existent également au Niger, mais on les retrouve dans le secteur agropastoral de l'économie. Ainsi, les meilleurs crénaux concernant le développement économique au Niger sont le bétail, la production agricole et l'industrie qui ajoute la plus de valeur aux produits des pâturages et des fermes. Dans certains cas, la production industrielle utilisant les intrants locaux peut aussi s'avérer compétitive, mais les décideurs doivent se rappeler que le marché nigérien est très petit pour une économie d'échelle dans certaines industries et l'exportation des tels produits pourraient se heurter à la concurrence des producteurs de pays voisins. Par conséquent, certains types d'industries alimentaires (par exemple, conserverie de fruits et légumes et mise en bouteilles des jus de fruits et sirop) pourraient se revéler non-rentables parce que les opérateurs économiques ne seraient pas capables de vendre des quantités suffisantes pour faire face à la concurrence par le biais d'une économie d'échelle même s'ils essaient d'en exporter dans les pays voisins.

Le Gouvernement pourrait souhaiter examiner la possibilité d'imposer une protection tarifaire et d'accorder des subventions à l'exportation pour de telles sociétés. **Dans tous les cas, le gouvernement du Niger devrait élaborer une politique claire concernant l'utilisation des tarifs pour protéger les producteurs locaux.**

Les intrants agropastoraux. Afin de maximiser les avantages comparés que le Niger peut tirer du secteur agropastoral, le Gouvernement devra supprimer tous les tarifs et contrôles économiques sur les intrants employés dans ce secteur: les semences, les engrais, les insecticides, les outils, les machines, les pièces détachées, les équipements vétérinaires et les fournitures, etc.. Si un éleveur ou un berger, ou un producteur d'oignons ou de niébé en fait usage, il doit les importer en hors taxe. Etant donné que tous les producteurs agropastoraux relèvent du secteur informel, le contrôle effectué sur les intrants à la production locale et pour l'exportation sera impossible, mais il est également dans l'intérêt de l'Etat nigérien de stimuler la production pour la consommation intérieure; par conséquent, on ne doit pas tenter de faire une distinction entre les deux. **Il s'en suit que tous les intrants à la production agropastoraux devraient être importés en franchise.** Il ya, bien sûr, une limite aux divers intrants utilisés dans la secteur agropastoral qui peuvent être exemptés de la taxe; par exemple, étant donné que l'essence et l'huile moteur sont utilisés pour toutes sortes d'activités, y compris la consommation domestique, ceux-ci devraient continuer à être taxés. Si à une certaine époque la machine administrative et les compétences le permettaient, les opérateurs économiques devraient être autorisés à obtenir un abattement sur les droits payés pour de tels produits, proportionnellement à leurs recettes d'exportation.

Intrants industriels: La plupart des entreprises industrielles nigériennes opérant dans le secteur moderne, utilisent les techniques modernes de comptabilité et traitent avec des fournisseurs étrangers par l'intermédiaire des importateurs agréés ou d'importation directe. Par conséquent, il existe des statistiques fiables sur les intrants importés. Par intrants industriels importés on entend par exemple, les produits chimiques pour le tannage, les fibres textiles, les teintures,

les essences des parfums, la farine pour biscuits, les oléomargarines et les glucoses. **Le Gouvernement du Niger devrait recouvrer les taxes sur les intrants importés pour la production industrielle en accordant aux entreprises un abattement ou des ristournes sur ses taxes à l'importation en proportion directe avec ses exportations**

Le principe doit être semblable à celui qui concerne les produits agropastoraux: les produits importés utilisés pour générer les produits exportés ne devraient être taxés. Le mécanisme peut être différent parce que le secteur est plus susceptible de tenir le registre de ses importations d'intrants et justifier au Ministère des Finances le montant des taxes qui doit être déduit au point d'exportation. Le Ministère des Finances peut vouloir demander aux donateurs de fournir des informations sur les procédures relatives à l'abattement des taxes à l'importation au profit des exportateurs dans les pays industriels.

Procédures d'importation: D'un moment à l'autre, le Gouvernement du Niger a eu à utiliser des interdictions d'importation, des quotas et des tarifs comme mesures pour contrôler les importations. En revanche, il a de temps en temps utilisé des autorisations spéciales pour accorder des exonérations des contrôles à un certain nombre d'opérateurs économiques. Des exonérations spéciales entraînent des abus; par conséquent, **elles devraient se limiter à un minimum absolu; le contrôle d'émission devrait se faire aux niveaux supérieurs.** Quant aux exonérations du Code de Commerce Extérieur et des règlementations s'y rapportant, seul le Ministre du Commerce devrait avoir la compétence pour en accorder l'autorisation et et le fait doit être porté à la connaissance des instances supérieures dans les meilleurs délais; il doit, disons, dans un délai de 15 jours rendre compte d'une exonération au Premier ministre ou au Conseil Militaire Suprême.

Les interdictions ne devraient être utilisées que pour réaliser des objectifs politiques ou sociaux (c'est-à-dire non-économiques), par exemple pour empêcher l'importation des narcotiques ou des déchets toxiques. Les quotas, normalement utilisés pour protéger les industries nationales dont la production s'avère insuffisante pour faire face aux besoins nationaux devraient être supprimés en tant que mesures pour

contrôler le commerce; les quotas devraient être remplacés par des tarifs établis à un niveau suffisamment élevé pour créer un différentiel de prix clairement identifiable entre le produit local et le produit importé.

Par exemple, au lieu de demander aux importateurs du riz d'acheter le riz nigérien afin de se qualifier pour la licence d'importation du riz, le Ministère des Finances devrait instituer le tarif suffisamment élevé sur le riz afin de permettre aux consommateurs de considérer la différence des prix ainsi que la qualité et de déterminer dans quelle mesure le produit importé vaut la dépense supplémentaire. Le Gouvernement du Niger a apparemment modifié sa politique sur les quotas de riz au cours de l'année 1989, supprimant la condition selon laquelle les importateurs doivent acheter le riz produit au Niger avant de recevoir des licences d'importation; pourtant, les lois et règlementations relatives n'ont pas encore été publiées au Journal Officiel. Certains opérateurs économiques estiment que les producteurs étrangers, par exemple le Pakistan et la Thaïlande subventionnent les exportations, le Niger ayant ainsi des difficultés pour entrer en concurrence. Compte tenu de l'efficacité caractérisant les producteurs asiatiques de riz, cet argument ne semble pas tenir débout. Le Gouvernement du Niger pourrait demander des informations détaillées auprès des gouvernements pakistanais et thaïlandais concernant les programmes d'incitation et de subvention mis à la disposition des producteurs du riz.

Les taux tarifaires sont également les moyens les plus efficaces pour imposer des taxes sur les produits de luxe. Si un consommateur au Niger aimerait utiliser des produits de luxe tels que l'alcool ou les cigarettes, il doit payer pour le privilège d'avoir dévié les rares devises des utilisations plus rentables. Grâce aux taux tarifaires, aux valeurs fiscales variables et aux majorations fixes, le Gouvernement peut ajuster les taux tarifaires des produits de luxe avec une plus grande souplesse. Des informations concernant ces fluctuations doivent, cependant, être diffusées amplement pour permettre aux fonctionnaires tels que les douaniers d'obtenir les dernières informations sur les taux fiscaux. Certains économistes mettent en cause l'importance des

ajustements internes des taux fiscaux sur la base des valeurs fiscales et des taux de majoration, préférant plutôt manipuler directement les taux tarifaires; toutefois, étant donné les contraintes internationales aux taux tarifaires (au niveau du GATT, de la CEDEAO, etc.) ces autres moyens permettraient aux agents fiscaux une grande capacité pour mieux ajuster les niveaux des importations de produits de luxe et les revenus provenant de tarifs.

Parmi toutes les procédures d'importation, la licence d'importation est la plus importante. Dans le cadre de l'étude de l'équipe sur les comportements du secteur privé vis-à-vis des lois et règlementations régissant le commerce extérieur (Marcellin), on a accordé la plus grande attention à l'autorisation. Ce qui est intéressant c'est que l'étude a sollicité deux catégories d'avis et cela, en fonction de l'activité réalisée par l'opérateur économique: les importateurs grossistes qui se limitent à quelques lignes de produits tendent à affirmer que les procédures d'autorisation sont satisfaisantes, tandis que les petits importateurs ou ceux dont les opérations couvrent diverses lignes de marchandises se plaignent de retards et des coûts afférents à l'établissement de la documentation pour l'octroi de la licence. En un rien de temps il apparait évident que cette situation s'explique par le fait que chaque catégorie d'importation nécessite une licence séparée: une grande commande de textiles en coton assez importante pour couvrir les besoins de l'importateur pour plusieurs mois nécessite une licence, tandis qu'une commande comprenant quelques boîtes de crayons, de bloc-notes, de gommes et de trombones peut nécessiter quatre licences.

En guise de moyen pour soutenir les importateurs des marchandises variées, **les Ministères des Finances et du Commerce devraient accorder des licences pour les catégories générales de produits** tels que les fournitures de bureau ou la quincaillerie plutôt que des produits spécifiques pris individuellement; l'entête concernant la nomenclature des tarifs pourrait être utilisés en tant que catégories générales. La validité de ces licences devrait couvrir de longues périodes (probablement 6-12 mois) afin de permettre à un importateur de faire entrer plusieurs cargaisons en utilisant la même licence. Ainsi, l'importateur ne peut avoir besoin que d'une licence ou en nombre limité au cours d'un exercice.

Les importateurs se plaignaient également du retard pour attendre l'approbation des licences; le Ministère du Commerce semble mettre beaucoup de temps pour approuver une demande de licence par rapport au Ministère des Finances. Cette situation est embarrassante étant donné que la licence est particulièrement importante dans la mesure où le pays d'origine et d'achat jouent sur les taux tarifaires et les besoins en devises. Le pays d'origine détermine le type de conventions internationales qui régit le taux tarifaire appliqué et le pays d'achat -- Zone franc, Communauté Européenne et autres pays étrangers -- a des implications relatives aux devises. Les traités internationaux demandent que ces distinctions soient respectées.

A Niamey, les demandes de licence sont examinées au Ministère du Commerce, et renvoyées au Ministère des Finances pour étude et approbation. Elles sont renvoyées une fois encore au Ministère du Commerce pour approbation définitive. **Afin d'améliorer les prestations aux opérateurs économiques, ce processus devrait être centralisé au niveau d'un seul service, peut-être en affectant conjointement le personnel des deux Ministères dans un seul service** (à la Chambre de Commerce, peut-être, où l'on obtient tout d'abord les timbres fiscaux et les formulaires à remplir). De toutes les façons, la licence ne devrait pas nécessiter un voyage aller-retour entre les Ministères des Finances et du Commerce; le postulant peut retirer la licence approuvée auprès du Ministère des Finances au cas où celui-ci constitue la dernière étape du processus d'approbation.

Un autre point soulevé par les opérateurs économiques concerne le grand nombre d'exemplaires de la demande de licence, chaque copie nécessitant un timbre fiscal de 1 000 F CFA; un opérateur économique a affirmé que si même une petite erreur est identifiée sur la demande de licence, l'intéressé doit alors reprendre tout le processus en copies multiples avec de nouveaux timbres fiscaux. Si le Gouvernement du Niger accepte la recommandation relative à l'élargissement des licences afin de couvrir les marchandises des catégories générales et de porter leur validité pour couvrir plusieurs cargaisons pendant une longue période, le nombre des demandes de licence se réduira certainement, allégeant ainsi non

seulement la charge au niveau de la main-d'oeuvre des Ministères concernés, mais aussi des revenus provenant des timbres fiscaux. Etant donné que ces derniers sont déjà négligeables, ils ne méritent probablement pas de constituer des contraintes pour les opérateurs économiques et peuvent de ce fait être supprimés complètement.

Le nombre des exemplaires de la licence qui varie actuellement entre sept et neuf (en fonction des devises) semble excessif. A une époque où les services ministeriels disposent des photocopieurs, il semble superflu d'exiger un tel nombre d'exemplaires. **Le Gouvernement du Niger devrait réduire le nombre d'exemplaires de la licence à quatre, à savoir:**

Original (gardé par l'opérateur économique),
Exemplaire au Ministère du Commerce,
Exemplaire au Ministère des Finances (Direction des Finances Extérieures),
Exemplaire au Poste de douanes.

Tout autre exemplaire, c'est-à-dire, ceux qui circulent au sein des Ministères peuvent être des photocopies.

Certains opérateurs économiques à Niamey se plaignent du problème des licences au niveau départemental en dehors de Niamey, citant des abus des procèdures d'autorisation par des agents incompétents et des opérateurs économiques sans scrupule. Selon les opérateurs économiques de Gaya, Konni, Maradi, Zinder et des plus petites villes faisant du commerce avec les pays voisins du Niger (et avec le reste du monde via Lomé et Cotonou), le rétablissement des conditions demandant aux intéressés d'aller à Niamey pour obtenir les licences serait onéreux. L'Etat devrait prendre toutes les dispositions nécessaires pour encourager et faciliter le commerce plutôt que d'entraver son développment. L'Etat devrait plutôt insister particulièrement sur la fourniture des dernières informations en matière d'affaires aux opérateurs économiques et sur la senbilisation des responsables hors de Niamey eu égard aux raisons justifiant chaque étape de la procédure de l'autorisation ainsi que les méthodes visant à faciliter le commerce extérieur de manière efficace et équitable.

Traitement des dossiers des importations au poste de douanes:

Comme dans le cas des exportations, le Service Douanier joue un rôle important dans le traitement des dossiers des importations. Les douaniers sont les principaux agents de l'Etat en matière de lutte contre l'importation des marchandises prohibées ou réglementées, de detection des marchandises autorisées passées en fraude et servent également de collecteurs de droits et taxes. Parmi les frais collectés on peut citer ce qui suit:

- Impôts tarifaires (y compris les droits sur les biens de luxe)
- Tarifs protecteurs
- Taxe sur la valeur ajoutée
- Impôts cédulaire (BIC)
- Taxe de statistique

Les impôts tarifaires sont généralement divisés en droits douaniers et taxes sur les revenus, un mécanisme qui permet à l'Etat de réduire son taux tarifaire nominal afin de se comformer aux conventions internationales telles que le GATT et la Convention de Lomé, tout en gardant les taux réels élevés pour des fins de revenus. La distinction bouleverse les objectifs de ces traités internationaux, mais cette pratique ne se limite certainement pas au Niger et les mesures visant à lui trouver des remèdes ne font pas partie de la présente étude. Les tarifs protecteurs seront traités dans un autre cadre. Dans les pays où l'on utilise la taxe sur valeur ajoutée (TVA) sur les produits importés, la procédure standard est de procéder à la collecte de la TVA à la frontière. La taxe tenant lieu de BIC est propre au Niger et fait l'objet d'un examen plus détaillé à la section ci-dessous portant sur les marchandises en transit. Dans une autre section du présent rapport, l'on a proposé la suppression ou l'élimination par les étapes rapides de la taxe de statistique de trois pour cent (3%) selon l'importance des revenus réalisés sur le budget national.

Transit:

Les marchandises en transit occupent une place ambivalente dans le commerce extérieur du Niger, étant donné qu'elles sont des produits souvent d'origine non-africaine qui entrent au Niger dans le seul but d'être ré-exportées vers un autre pays, souvent vers le Nigéria. Etant donné que le Nigéria dispose des ports maritimes et des réseaux de transport bien développés réliant plusieurs pays, les marchandises en transit au Niger en route vers ce pays sont souvent celles dont l'importation est interdite par les autorités nigérianes. Ainsi, pratiquement l'ensemble du commerce de transit avec le Nigéria est interdit du point de vue des autorités nigérianes, mais légal en ce qui concerne le Niger. Ces derniers temps, le commerce de transit a commencé à produire un effet secondaire -- les marchandises en transit entrées frauduleusement au Nigéria, surtout des cigarettes britanniques -- réapparaissent actuellement sur le marché nigérien, celles-ci ayant été réimportées en fraude au Niger.

Chaque fois que ces marchandises arrivent à leur destination finale, les lois sont violées à un certain niveau; toutefois, le Gouvernement du Niger ne prend aucune disposition pour empêcher le commerce de transit. Le Gouvernement est plutôt un partenaire actif, permettant aux commerçants transitaires de déposer des marchandises dans les entrepôts sous douane d'où elles sont enlevées et réchargées à bord des véhicules nigérians en partance vers la frontière. Les douaniers nigériens n'attachent aucun intérêt à la destination des marchandises du moment où celles-ci quitte effectivement le territoire nigérien.

Il y a lieu de penser que le même raisonnement prévaut de l'autre côté de la frontière avec le Nigéria en ce qui concerne les marchandises dont l'Etat nigérien préférerait empêcher l'entrée dans le pays. En somme, chacun des deux gouvernements participe à ce système frauduleux d'exportation qui échappe aux impositions et viole les politiques économiques de l'une ou l'autre des deux parties. Etant donné que ces politiques n'ont de sens que dans leur application, la politique de l'Etat nigérien est que le commerce de transit des cigarettes, de la farine et de certaines autres marchandises en direction du Nigéria passe avant la protection des produits locaux tels que le riz, le coton, les

tissus, le ciment, les matelas à mousse, les chaussures en plastique, les bols en métal, les conteneurs, la peinture, le savon, les parfums, les allumettes, les biscuits, l'huile d'arachide qui se vendent moins bien par rapport aux produits bon marché importés du Nigéria qui inondent le marché nigérien à cause de la dévaluation du naira. Ces échanges de marchandises bon marché avec le Nigéria profitent aux petits consommateurs -- paysans ou villageois -- ainsi qu'aux Nigériens aisés des agglomérations urbaines. Délibéremment ou non, en dépit des déclarations contraires, le Gouvernement du Niger a adopté la politique consistant à fournir des produits de consommation bon marché importés au risque de ruiner les industries nationales. **Le Gouvernement du Niger devrait ré-examiner la politique nationale concernant le commerce de transit des produits importés illégalement du Niger par les commerçants des pays voisins.**

Au cours de l'année 1989, le commerce de transit a subi de sérieux revers, non prévus peut-être par le Gouvernement, résultant de l'imposition récente de trois pourcent de taxe sur tous les produits importés, y compris les marchandises en transit. La nouvelle taxe est déductible contre paiement du BIC; l'impôt sur bénéfices a été créé à l'initiative des importateurs du secteur formel (qui tiennent des livres comptables et paient le BIC) en guise de moyen d'obliger les concurrents du secteur informel de partager la charge fiscale. Les opérateurs économiques du secteur informel (qui ne tiennent aucun compte et qui ne paient pas le BIC) ne disposent pas de paiement contre le BIC pouvant permettre de déduire la taxe à l'importation de trois pour cent et, par conséquent, perdent ce montant par confiscation par l'Etat.

Selon une source, un responsable bancaire de Maradi, les commerçants nigeriens de transit sont frappés d'interdiction d'ajouter les trois pour cent de la taxe à leur marge bénéficiaire. Bien sur, cela constitue une affirmation sujette à caution, étant donné que l'acheteur est probablement un commerçant nigérian qui ne connait pas ou ne s'intéresse pas à ce qui peut être la politique fiscale de l'Etat nigérien.

De toutes les manières, les commerçants nigériens de transit disent que la chute du naira a rendu le commerce à l'exportation vers le Nigeria précaire dans les conditions actuelles, que leurs marges bénéficiaires sont déjà très étriqués et qu'une taxe de trois pour cent sur la valeur globale du produit (CAF et TVA) rend le commerce de transit, en grande partie de cigarettes, non profitable. Les marchandises commandées avant l'imposition de cette taxe continuent à être exportées (le coût de l'entreposage seul signifie que leur marchandises doivent être enlevées aussi tôt que possible), mais les commerçants de ce commerce de transit ne passent plus de nouvelles commandes.

Si les autorités nigériennes souhaitent protéger le commerce de transit, alors la taxe de trois pour cent est arrivée à un moment inopportun, la dévaluation du naira ayant rendu les exportations vers le Nigéria très difficiles; le remède approprié serait de suspendre la taxe à l'importation de trois pour cent sur les marchandises en transit ou au moins la réduire de manière substantielle. Les opérateurs économiques ont rencontré les fonctionnaires des Ministères du Commerce et des Finances et ont demandé une réduction de cette taxe à un pour cent.

Il semble que cette demande a été formulée par une délégation des importateurs nigériens du secteur informel lors d'une réunion tenue à Niamey au début du mois de mars 1989. Bien que les commerçants de commerce de transit peuvent avoir un solide argument économique, les importateurs du secteur informel qui traitent avec les produits nigérians n'en ont pas: la même dévaluation du naira a brutalement réduit le coût des produits importés du Nigéria en stimulant le marché et en augmentant le volume des ventes ou les marges bénéficiaires, probablement les deux.

Considérations d'Ordre Général

L'administration du commerce extérieur n'existe pas comme un fait isolé: le commerce intérieur opère parallèlement avec le secteur du commerce extérieur, et les deux sont interactifs. C'est spécialement le cas du commerce le long des frontières méridionales du Niger.

L'on a avancé l'argument selon lequel le Niger a trop d'importateurs et d'exportateurs, que le commerce extérieur demande des connaissances particulières ainsi que de moyens financiers suffisants pour prendre des risques et responsabilités. Cette opinion reflète l'attitude selon laquelle un commerce limité à un petit nombre de spécialistes est plus facile à suivre et contrôler et que la prolifération, pendant ces dernières années, de petits opérateurs économiques indépendants dans le secteur du commerce extérieur, conséquence de la libéralisation, a quelque peu brisé le processus méthodique du commerce. Cela implique que de contraintes substantielles sur l'activité économique sont dans l'interêt du Niger.

L'adepte du libéralisme économique repond que le commerce s'organise de lui même, mais seulement dans la mesure où l'organisation serve l'intérêt des opérateurs économiques. D'autre part, un certain désordre apparent masque l'action des forces économiques de base qui allouent automatiquement les ressources de manière efficace.

Constrainte du Commerce Extérieur. Il n'est pas du ressort de cette étude de commenter sur l'organisation ou le suivi du commerce extérieur, mais de mettre plutôt l'accent, une fois de plus, sur le fait que le contrôle inhibe le développement économique. Toutefois, l'organisation en place du commerce nigérien, y compris le commerce extérieur est très minutieuse. Il est demandé aux opérateurs économiques nigériens d'obtenir une variété de permis pour s'engager dans les activité économiques, y compris le commerce extérieur. En terme de politique, il ne devrait pas avoir des telles exigences spécifiques au commerce extérieur. **Le Gouvernement du Niger devrait abolir la condition stipulant que les opérateurs économiques doivent obtenir une carte professionnelle ou toute autre autorisation similaire avant de s'engager dans le commerce d'importation ou d'exportation.**

De nos jours, afin d'entreprendre des affaires en qualité d'importateur ou exportateur, l'opérateur économique doit remplir plusieurs conditions (cf Marcellin II, p. 4-5):

- obtenir une autorisation préalable;

- si c'est un étranger, obtenir une autorisation spéciale pour l'année fiscale;

- être inscrit au registre de la Chambre de Commerce;

- avoir payé la patente correspondante au volume prévu du commerce extérieur;

- avoir payé sa cotisation pour l'année en cours à la Chambre de Commerce;

- avoir payé la carte de membre du Centre Nigérien des Utilisateurs des Transports Routier

Les preuves documentaires sont vérifiées par la Direction du Commerce Extérieur du Ministère du Commerce à Niamey, bien que l'autorisation préalable puissent être fournie au niveau départemental par les Conseils Régionaux de Développement, conseillers locaux auprès des responsables départementaux. En pratique, le service ministériel chargé de la délivrance des autorisations ne réclame que les trois derniers éléments qui sont des droits annuels payés au début de l'année fiscale.

La procédure entière semble être un moyen de restreindre le commerce; l'autorisation préalable est une occasion du favoritisme pour les fonctionnaires qui en profitent pour exercer arbitrairement leur autorité quant au choix des opérateurs économiques qui auront l'autorisation d'exercer et ceux qui n'en auront pas. Etant donné que les opérateurs économiques véreux doivent être démasqués et que le public doit être protégé contre leur mauvaise pratique, ces procédures constitueraient un moyen très encombrant pour régler le problème.

En ce qui concerne les étrangers engagés dans le commerce extérieur, faudra-t-il simplement exiger qu'ils s'inscrivent auprès du Ministère du Commerce plutôt que de demander des autorisations repétées; cela devrait constituer un contrôle adéquat.

Si la Chambre du Commerce était une entité autonome représentative des opérateurs économiques et en même temps un service d'informations pour les consommateurs et les opérateurs économiques et responsable de sa propre politique, ce système encombrant ne serait pas nécessaire. D'autre part, si la Chambre du Commerce était davantage active dans l'intérêt des opérateurs économiques plutôt que servir de moyen de pression de l'Etat, l'adhésion ne devrait pas être obligatoire: les opérateurs économiques paieraient au choix leurs cotisations. Le Ministère du Commerce devrait prendre la responsabilité de réformer la Chambre du Commerce afin de la rendre plus représentative des intérêts des opérateurs économiques et moins qu'un instrument de l'Etat pour assurer le contrôle de l'économie.

La patente est un impôt en matière de commerce extérieur lorsque cette activité constitue une occupation pour un individu et est, par conséquent, un facteur défavorable dans une activité qui devrait, par contre, obtenir l'appui du Gouvernement. Le Ministère du Commerce et celui des Finances devraient déterminer le montant des revenus recouvrés au titre du système de patentes et rechercher les moyens de remplacer ces revenus par des impôts sur des activités économiques intérieures. On doit noter, par exemple, que le commerce intérieur est également organisé et contrôlé par le biais d'un système de patentes imposé aux grossistes, aux fournisseurs et aux détaillants. En tant que partie de la réforme de code du commerce, ce système doit être rédéfini afin d'inclure davantage de petits détaillants qui échappent actuellement à l'imposition. L'on ne doit, cependant, pas permettre de poursuivre un mécanisme qui restreindrait les échanges; une façon d'intervenir à ce stade serait de permettre à tout commerçant ayant payé le montant exact de la patente de s'engager dans ce type de commerce jusqu'à concurrence du volume pour lequel il a payé. Chaque commerçant ainsi que les entreprises du secteur formel auraient le droit, en payant le taux normal de la patente, de s'engager dans divers niveaux d'activités commerciales. Le Gouvernement recevrait les revenus nécessaires, mais l'accès à l'activité économique serait relativement libre.

Les opérations douanières à la frontière. Le service douanier est l'organisation clef de l'administration du commerce extérieur, car c'est à la frontière que sont appliqués les lois et réglementations dans leurs instances spécifiques. Il doit constituer le bouclier de l'Etat quand il s'agit des articles prohibés, servir de moyen d'encaisser les revenus provenant des échanges extérieurs, et d'établir les statistiques du commerce extérieur. L'on doit interdir l'entrée dans le pays des articles prohibés et procéder à la saisie des marchandises au cas où il y aurait des activités criminelles telles que la fraude et, dans ce cas-ci, les suspects doivent être conduits à la police (comme on le fait probablement déjà).

En ce qui concerne les transactions légales, les services douaniers doivent agir en véritable service vis-à-vis des opérateurs économiques en assurant que les déclarations en douanes sont correctes. Pour ce faire, les articles doivent être identifiés conformément aux normes douanières internationales de classification; le pays d'origine et la provenance doivent être correctement spécifiés, le volume et la valeur correctement estimés et les tarifs recouvrés de manière impartiale. Les douaniers doivent aider les opérateurs économiques à remplir et présenter correctement leur déclarations, en mettant l'accent sur des informations précises plutôt sur des pénalités pour des erreurs qui n'ont pas été commises sciemment. Etant que ces déclarations (des produits exportés et importés) constitueront les principales sources de données statistiques pour le Ministère du Commerce, on doit veiller particulièrement à ce que chaque document soit entièrement et correctement rempli.

Ces activités entrent déja dans celles de la douane. A l'avenir, cependant, tout en continuant à détecter les cas de fraude et prévenir les transactions illégales, les services de douanes ne devraient pas avoir le dernier mot quand il s'agit d'amendes. Les décisions telles que le refus de laisser passer des marchandises, la saisie des marchandises passées en fraude, les amendes pour infractions, et l'imposition des tarifs devraient être prises sous réserve d'un recours possible aux instances supérieures.

Conclusions

Les mesures décrites ci-dessus correspondent aux termes de référence élaborés par le Ministère du Commerce: ils recommandent des révisions spécifiques des lois et réglementations régissant les transactions du commerce extérieur. La plupart concerne les procédures de délivrance des licence d'exportation et d'importation qui sont les moyens par lesquels le Ministère du Commerce exerce un contrôle sur les mouvements à destination et en provenance du Niger. Afin de simplifier les procédures et alléger le fardeau du contrôle exercé sur les opérateurs économiques, il est préférable que le Gouvernement du Niger commence par éliminer, autant que possible, les conditions d'attribution des licences. L'application de ces mesures doivent donner des résultats immédiats pour les opérateurs économiques.

Toutefois, des nouvelles lois et réglementations seront virtuellement inutiles, à moins que les participants, les fonctionnaires ainsi que les opérateurs économiques, comprennent le sens des politiques qui motivent les modifications et à moins que l'application des lois et réglementations du commerce extérieur soit révisée et amendés en tant que partie du processus de la réforme. Par conséquent, les mesures à prendre après la mise en application du nouveau Code du Commerce seront, à long terme, même plus importantes que les réformes législatives/régulatoires. Des recommandations spécifiques relatives à une action future sont décrites dans la section ci-après.

QUATRIEME PARTIE

Action future et appui des donateurs

En prenant l'initiative de réformer les lois et réglementations régissant son système de commerce extérieur, le Gouvernement du Niger a fait le premier pas vers une réforme approfondie de la politique et procédures du commerce extérieur. Afin de renforcer le progrès accompli, le Ministère du Commerce et les donateurs,-- au cas où le Gouvernement choisirait de recourir à leur assistance-- devraient allier l'optimisme au réalisme. Un optimisme excessif produirait un grand schemas qui aurait peu de chance de réussir alors que mettre excessivement l'accent sur les contraintes à l'économie nigérienne pourrait émousser la détermination à surmonter les obstacles difficiles. Peut-être que la meilleure approche serait de se proposer à accomplir de grands progrès tout en commençant par les étapes faciles, notamment avec des activités dont les coûts de mise en oeuvre sont relativement faibles ou qui épargnent réellement des ressources. Les recommandations présentées à la Troisième Partie du document doivent se conformer à cette approche.

Les principaux domaines qui nécessitent un suivi concernent la prise de décisions concernant les informations et la formation commerciales. Les informations et la formation doivent être prédominantes, généralisées, continues et orientées vers la prestation des services.

Nouveaux rôles pour le Ministère du Commerce

Avec la relaxation du contrôle sur le commerce exterieur, des occasions s'offrent pour rédéfinir les buts et objectifs du Ministère du Commerce. Le Ministère du Commerce devrait être réorganisé afin de dégager sa responsabilité du commerce extérieur de contrôle et pénalités consécutives à l'infraction. Dans les domaines du commerce intérieur et extérieur l'accent devrait être mis sur (a) la définition des choix de politiques commerciales et les prises des décisions politiques, (b) la justice à l'endroit des opérateurs économiques et (c) la prestation des services d'informations aux opérateurs économiques.

Le Ministère devrait être un centre national d'informations en matière commerciale, de promotion des idées commerciales, de la formation des fonctionnaires du commerce extérieur (y compris notamment ceux qui sont en poste hors de Niamey) et de services au profit des opérateurs économiques qui s'intéressent à l'expansion de leur activités de commerce extérieur. Le Ministère assume déja la plupart de ces responsabilités, mais les ressources dont il dispose pour les assumer sont insuffisantes et inefficaces; dans le passé son attention a été orientée ailleurs. On doit faire de grands efforts pour réorganiser et former le personnel du Ministère. Même le nom "Direction du Commerce Extérieur" est inapproprié-- on devrait l'appeler "Direction des Services commerciaux externes" en fait et aussi qu'en tant que nom, tout en mettant l'accent sur les services à fournir aux opérateurs économiques plutôt que sur les services à rendre à l'Etat. Dans les domaines où la formation sera essentielle, l'Etat nigérien pourra explorer la possibilité d'une assistance des donateurs.

Prise de décisions de politique. Le Ministère du Commerce devrait recentrer et redynamiser ses responsabilités concernant la politique commerciale. Cela demandera de prendre de l'initiative, de faire face aux questions difficiles et de développer de programmmes et procédures qui fournissent des solutions. Parmi les choix difficiles de politiques dont fait face l'Etat nigérien, ceux pour lesquels le Ministère du Commerce devrait prendre des positions fermes sont les suivants:

- Croissance économique par rapport aux revenus de l'Etat. Le Ministère du Commerce devrait travailler en collaboration avec le Ministère des Finances et celui du Plan pour déterminer le point d'équilibre entre la stimulation du commerce et l'amélioration de l'état des recouvrements. En tant que représentant des opérateurs économiques au sein du Cabinet, le Ministre devrait rechercher, de manière responsable, à promouvoir la croissance commerciale autant que possible, en considérant qu'une économie saine fournira une base plus large d'impôts et, par conséquent, fournir des plus grands revenus à long terme.

- Prix bas par rapport à la protection des producteurs locaux. Le Ministère devrait définir la politique de l'Etat concernant la protection des entreprises productives nigériennes contre la concurrence des produits étrangers. Etant donné que les mesures protectrices (qui devraient se limiter aux seuls tarifs) augmentent de manière inhérente les prix à la consommation, le Ministère doit prendre la décision concernant le montant que les consommateurs seront amenés à payer afin de soutenir la production intérieure protégée.

- Stimulation du commerce extérieur par rapport au contrôle effectué sur le rapatriement de devises: les exportations sont importantes pour l'économie nigérienne, mais la plus grande part du potentiel d'exportation se trouve dans le secteur agropastoral informel où le contrôle sur le rapatriement des revenus de la vente est très difficile. Bien que le Ministère des Finances et la Banque Centrale soient à même de soutenir des efforts d'intervention afin de récupérer les devises, le Ministère du Commerce devrait prendre une position politique qui porte appui aux exportateurs et à la croissance commerciale.

- Secteur informel par rapport au secteur formel. Le Gouvernement devrait établir des alliances avec les deux secteurs. La distinction entre ces deux secteurs est essentiellement celle qui concernent les opérateurs qui tiennent une comptabilité financière écrite et qui s'acquittent de leurs impôts. Bien que l'on doivent amener les opérateurs du secteur informel à adopter les méthodes de comptabilité financière modernes et à payer leur juste part d'impôts, le secteur formel devrait être allégé le plus rapidement possible des conrôles et amendes onéreux qui minent son efficacité au niveau de la production. Les opérateurs économiques des deux secteurs peuvent gagner des bénéfices; et le Ministère du Commerce devrait être un supporteur actif quant à permettre aux opérateurs économiques de conserver autant que possible leurs bénéfices aussi bien pour le ré-investissement que pour l'encouragement des autres en vue d'entreprendre des nouvelles activités économiques.

Promotion de la justice économique. Afin d'aider à stimuler l'activité économique productive, l'Etat nigérien devrait garantir aux opérateurs économiques une protection contre une manipulation injuste des marchés par d'autres opérateurs économiques, mais il devrait également garantir une administration impartiale de toutes les mesures régissant le commerce. Il devrait, en particulier, donner l'occasion aux opérateurs économiques de se faire entendre sur les décisions de politique et les réglementations des activités commerciales de tous ordres, y compris le commerce extérieur. Le point fait dans la Troisième Partie de ce document concernant le préavis de modifications, la possibilité de faire des commentaires, la réparation en cas d'objection et le recours à un arbitrage en vue d'une protection contre les pénalités arbitraires par le biais de procédures d'appel sont tous pertinents eu égard à ce point.

Mais le Gouvernement du Niger a, en outre, prévus une Charte des Contribuables à l'intention des opérateurs économiques, un document qui énonce l'engagement du Gouvernement à appliquer une justice économque. Les droits devraient être toujours tempérés par des reponsabilités, mais si le Gouvernement promulgue un tel code, il devrait également demander aux opérateurs économiques d'élaborer un Code de morale qui régirait leur propres responsabilités les uns des autres, envers l'Etat et envers les consommateurs. Les représentants des opérateurs économiques tels que les syndicats des commerçants et des industries du secteur formel devraient prendre l'initiative pour la préparation d'un Code morale. Ces organisations devraient veiller à ce que le Code soit largement diffusé parmi les opérateurs économiques concernés et que ces principes deviennent les fondements de relations commerciales.

Services d'informations commerciales. La nécessité d'informations commerciales précises est si vitale au Niger que toute initiative prise par le Ministère du Commerce dans ce sens devrait virtuellement avoir des effets salutaires. Lorsque le nouveau Code du Commerce Extérieur entrera en vigueur, le Gouvernement devrait faire des efforts particuliers pour informer tous les opérateurs économiques et--tous les fonctionnaires concernés de la même manière. Il devrait diffuser des brochures,

des affiches, des annonces à la presse et des messages radiodiffusés suivis de meetings publics dans tous les grands centres commerciaux pour expliquer les objectifs du Code révisé et les résultats économiques escomptés, discuter en détail les modifications apportées au niveau des activités de l'Etat et des responsabilités officielles et de vulgariser les résultats escomptés pour les opérateurs économiques. Ces meetings devraient donner aux opérateurs économiques l'occasion d'exprimer leur point de vue et le Gouvernement devrait être disposé à accepter les suggestions qui permettront aux nouvelles lois et réglementations de s'appliquer avec souplesse. Le Gouvernement du Niger pourrait contacter les donateurs concernant la possibilité de l'assistance technique et le financement des activités d'informations relatives à la présentation du Code réformé.

Actuellement, les décisions du Gouvernement du Niger sont publiées par de brêves annonces dans le SAHEL, très occasionnellement complétées par des commentaires qui fournissent de détails. Le SAHEL peut certainement contenir beaucoup plus de nouvelles économiques et celles portant sur des entreprises: peut-être devrait-il y avoir une rubrique Affaires dans le journal donnant des informations sur les questions économiques. Cela comprendrait ce qui suit:

1) les dernières décisions gouvernementales en matière économique, y compris celles qui affectent le commerce extérieur et les taxes: les informations devraient couvrir la nécessité de la prise de décisions afférentes et les effets escomptés, les activités susceptibles d'être affectées, la date de prise d'effet de la décision et les moyens offerts aux opérateurs économiques pour exprimer leurs points de vue s'y rapportant.

2) un examen des derniers prix pratiqués sur les marchés étrangers pour les principaux produits d'exportation (bétail, niébé, oignons, etc.) et les produits de consommation, y compris les produits importés (céréales, huile de table, sucre, farine de blé, etc. ,);

3) les conditions climatiques et les prévisions portant sur les cultures;

4) les éditoriaux concernant les divers aspects de l'économie.

La rareté des nouvelles commerciales publiées peut également constituer un créneau pour une entreprise: étant donné que les informations sont déja disponibles au Niger, mais non centralisées, un opérateur économique énergique peut les collecter et les diffuser par voie postale sous forme de bulletins aux abonnés contre paiement. Les informations seraient précieuses aux opérateurs économiques qui pourraient, par conséquent, payer une prime pour les recevoir avec un minimum de retard.

Etant donné que le SAHEL, les Bulletins de la Chambre de Commerce et autres imprimés n'atteignent qu'une minorité d'opérateurs économiques, le Ministère du Commerce doit avoir pleinement accès à la radio et à la télévision pour diffuser les nouvelles économiques. On dit que le temps d'antenne à la radio et à la télévision nationales est très onéreux et que tout organe de l'Etat qui souhaiterait passer une annonce d'intérêt public doit payer un taux très élevé. Le Ministère devrait explorer les véritables prix de production et de diffusion à l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Niger (ORTN) en vue de mettre sur pied un programme d'informations rentable destiné aux opérateurs économiques. La Chambre du Commerce et le Syndicat des Commerçants devront-ils, peut-être, contribuer à certains coûts car les émissions seront faites dans leurs intérêts. Il devrait y avoir au moins une heure hebdomadaire de nouvelles économiques dans chacune des principales langues nationales en plus du français. Ces émissions devraient fournir des informations économiques et d'affaires décrites ci-dessus ainsi que des éditoriaux en insistant sur les services fournis aux opérateurs économiques par divers ministères et organes, la nécessité de collaboration entre l'Etat et le secteur privé et les responsabilités des opérateurs économiques quant à l'observance des lois et réglementations et en payant leur juste part d'impôts. Les émissions peuvent également servir à sensibiliser les fonctionnaires compétents du Gouvernement aux nouvelles politiques, lois et réglementations proposées et mises en oeuvre et les procédures s'y rapportant.

Nécessité de formation. En même temps que l'augmentation du volume d'informations destinées aux opérateurs économiques, on doit déployer des efforts pour améliorer les performances des fonctionnaires de l'Etat. Les fonctionnaires nigériens sont l'élite de l'Etat et sont issues des meilleures et plus hautes écoles disponibles; mais l'éducation ne doit pas s'arrêter pas à la sortie de l'école ou de l'université. Les fonctionnaires doivent être informés des changements de politiques, des réglementations et de leur application; par conséquent, la formation doit se poursuivre tout le long de la carrière du fonctionnaire. Cela est particulièrement important pour les fonctionnaires qui sont en poste hors de Niamey où les voies de communication sont longues et où l'impression d'appartenir à une élite et d'en être soutenu doit être fréquemment renforcée.

Les principaux fonctionnaires du commerce extérieur sont ceux du Ministère du Commerce et ceux des Finances (en particulier les douaniers), mais il y a également ceux des départements et des arrondissements qui ont le pouvoir d'empêcher les opérateurs locaux d'exercer. Des nombreuses plaintes enregistrées lors de cette études font état de l'ignorance des fonctionnaires plutôt que des lacunes au niveau de l'application des lois et réglementations. Nombre de cas d'insatisfaction proviennent de traitement arbitraire, surtout la discrimination et le favoritisme de la part des fonctionnaires locaux. Cela provient en partie des normes traditionnelles en matière de prise de décisions administratives--on devrait allégeance ou obligation à certaines personnes, pas aux autres. La prises de décisions devrait être toujours décentralisée au niveau des responsables locaux, mais la formation devrait se poursuivre de manière à mettre l'accent sur l'application impartiale des lois et réglementations. L'éducation et la formation continues sont les seules solutions à ces problèmes.

Les Ministères du Commerce et celui des Finances doivent établir un système annuel ou semestriel de stages d'une durée d'environ un à deux jours à animer par des instructeurs spécialement nommés-- fonctionnaires expérimentés des services concernés-- qui ont parcouru le pays et pris de contacts avec les fonctionnaires en poste à l'intérieur. Ces stages

devraient relever le niveau de personnes opérant sur le terrain au régard des changements intervenus sur le plan administratif (objectifs, résultats escomptés et procédures), mais ils devraient également renforcer l'engagement du fonctionnaire vis-à-vis de son service et sa compréhension des codes moraux et principes couvrant son domaine de service public. Ces stages devront être destinés aux fonctionnaires opérant sur le terrain, mais ne devraient pas constituer des occasions pour inspecter les intéressés en vue de déceler des fautes. Ils seront aussi probablement très bénéfiques aux ministères à Niamey: les instructeurs gagneront une expérience personnelle des problèmes que rencontrent les fonctionnaires sur le terrain et pourraient rapporter à Niamey des suggestions pour améliorer les procédures.

Les procédures d'inspections devraient être distinctes et offrir des occasions pour recompenser le service et loyauté exceptionnels ainsi que d'identifier les besoins de formation et de démasquer des cas de mauvaise conduite de la part des fonctionnaires. De telles inspections devraient de manière routinière, comprendre des récompenses pour des bonnes performances ainsi des pénalités pour les mauvaises conduites--un programme de stimulation pour bonnes performances devrait être institué pour tous les fonctionnaires (y compris les services de douanes) participant à la prestation des services du commerce extérieur au profit des opérateurs économiques

L'évolution du commerce extérieur du Niger nécessitera des ajustements conformément à la politique qui sera en vigueur dans les années à venir. Le Ministère du Commerce a besoin des fonctionnaires ayant une bonne connaissance en économie et en administration des affaires. Le Ministère doit explorer avec les donateurs la possibilité d'organiser des stages de formation ou des stages dans les universités étrangères pour les cadres supérieurs et moyens, en sélectionnant certains pour des programmes appropriés sanctionnés par des diplômes.

Autres mesures éventuelles

Finalement, il reste diverses mesures qui peuvent servir, directement ou indirectement, pour soutenir les réformes de la politique économique en matière de commerce extérieur. Elles ne concernent pas les besoins urgents, mais devraient être prises en considération pour l'avenir.

Effets de l'étude sur d'autres pays. Un fonctionnaire a pertinemment souligné à Maradi que toute modification intervenue au niveau de l'administration du commerce extérieur par un gouvernement produit un effet immédiat, quelquefois politique, mais toujours économique dans les pays voisins. Certainement, cela a été valable pour les principales réformes structurelles entreprises ces dernières années au Nigéria, mais elle s'applique également aux changements mineurs au niveau des droits et des frais et même au niveau des procédures aux postes frontaliers. Avant la mise en oeuvre du nouveau Code du Commerce Extérieur, le Gouvernement du Niger devrait en débattre avec les représentants des pays concernés afin que les dispositions dudit code ne devraient pas une surprise.

De même, le Ministère devrait étudier les relations commerciales nigéro-nigérianes simultanément des deux côtés de la frontière afin de mieux comprendre les relations existantes entre les opérateurs économiques et entre les marchés.

Coordonner les politiques des donateurs. C'est une question dont le Ministère devrait examiner avec les donateurs. Lorsque les responsables de la Banque mondiale ont débattu du programme d'ajustement structurel pour le Nigéria au bureau exécutif à Washington, est-ce quelqu'un a parlé de l'intérêt du Niger? Pour cet observateur, il semble que les forces économiques fondamentales peuvent être mises en oeuvre dans un pays à travers l'intervention des pays donateurs sans examen suffisant quant à ce qui concerne leurs effets sur les autres nations en situation économique similaire ou plus difficile. De même, les donateurs qui opèrent dans un même pays peuvent préconiser des réformes de la politique économique sans tenir compte des assomptions et des objectifs vis-à-vis des autres. Le manque de communication sur les questions économiques n'est pas un problème exclusif au Gouvernement du Niger.

Etude des zones hors douanes. De nombreux fonctionnaires et opérateurs économiques ont soulevé la question relative à la création d'une zone hors douane le long de la frontière méridionale du Niger. La création des ports et zones hors douanes dans d'autres pays africains s'est révélée une tâche difficile à accomplir, mais cela n'écarte pas une telle éventualité pour le Niger. A présent, il n'y a pas assez d'informations permettant de porter un jugement; dans une certaine mesure, le Ministère du Commerce peut examiner le sujet plus en détail.

Etude de la jonction ferroviaire avec le Nigéria. Bien qu'actuellement elle ne soit pas économiquement faisable (ni administrativement réaliste, étant donné l'état du chemin de fer du Nigéria), la future utilité de la réalisation de la jonction ferroviaire entre le Nigéria et le Niger nécessite une étude. La distance est comparativement courte (environ 100 KM en ligne droite de Kaura Namoda à Maradi, mais elle est réellement plus grande compte tenu des difficultés de terrain) et un chemin de fer nigérian efficacement géré pourraient permettre de faire des économies considérables sur les frets en provenance de la côte qui constitue un important problème pour le commerce extérieur nigérien.

APPENDIX A

REPUBLIQUE DU NIGER

ERE DU COMMERCE DE L'INDUSTRIE

ET DES TRANSPORTS

CTION DU COMMERCE EXTERIEUR

TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE SUR LA REGLEMENTATION DU COMMERCE EXTERIEUR

PLAN DE L'ETUDE

- INTRODUCTION
- OBJECTIFS DE L'ETUDE
- CHAMPS D'APPLICATION DE L'ETUDE
- METHODOLOGIE DE L'ETUDE

INTRODUCTION

Le Niger, à l'instar de nombreux Pays, en voie de développement, afin de satisfaire les besoins de sa population et en règle générale de son économie, se tourne vers l'extérieur pour pallier les insuffisances d'une industrie naissante ou tout simplement, pour marquer son adhésion au principe de la division internationale du travail.

Toutefois pour assurer une saine intervention des parties concernées, des règles précises ont été édictées. Ainsi, dès 1968 des Decrets, arrêtés et circulaires circonscrivaient la règlementation du Commerce Extérieur et des changes en République du Niger.

D'une manière générale, cette règlementation définissait les conditions d'importation et d'exportation des marchandises. Par ailleurs, elle faisait une distinction entre différentes zones géographiques en fonction essentiellement des monnaies en cours.

A cette règle générale s'ajoutent des règles spécifiques, notamment sur le commerce de l'or, sur l'importation des substances explosives, sur l'importation de certains produits de grande consommation, et de nombreux autres monopoles (monopole d'exportation de niébé, cuirs et peaux, gomme arabique, etc....).

.../...

Au fil des ans, la règlementation du Commerce Extérieur et des changes a subi des modifications pour répondre aux contingences de l'heure (décentralisation de la délivrance de titres d'importation et d'exportatin, suppression du monopole de la Copro-Niger, de la SNCP, dispense de titres pour certaines importations en provenance du Nigéria à hauteur de 500 000 Francs CFA, prohibition d'importation de matelas mousses, de piles R 20, de poudre détergentes, assouplissement de la notion de pays étrangers pour le Nigéria et le Ghana, etc...).

Ainsi, l'on se retrouve à ce jour avec une multitude de textes régissant le domaine, et donc pas facile à appréhender, surtout dans un Pays comme le nôtre où, la majeure partie des intervenants est analphabètes. Qui plus est, ces textes, malgré le souci d'adaptation aux exigences du moment, ne semblent non seulement pas toujours y répondre mais aussi prêchent par omission.

C'est donc pour combler ces imperfections, avec pour objectif de mettre à disposition des opérateurs une règlementation limpide qui tienne compte des préoccupations aussi bien de ces derniers que de l'économie nigérienne en général, qu'une étude sur la règlementation du commerce extérieur nous paraît utile.

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Soucieux de mettre à la disposition des opérateurs économiques, une règlementation cohérente et limpide, le Gouvernement vise par cette étude la refonte et l'adaptation de l'actuelle règlementation du commerce extérieur. A cet effet, l'étude s'efforcera de faire le point sur la règlementation et d'en proposer des alternatives. Elle contiendra plus particulièrement :

1. Un relevé exhaustif des mesures du commerce extérieur édictées de l'indépendance à ce jour et , de tous autres textes antérieurs en vigueur, ainsi que des traités, conventions et accords bilatéreux et multilatéraux ;

2. Une analyse critique de la règlementation actuelle du commerce extérieur ;

3. Une esquisse d'une nouvelle règlementation, tenant compte de notre environnement économique et social.

II. CHAMPS D'APPLICATION DE L'ETUDE

1°) Relevé exhaustif des mesures du commerce extérieur

De l'indépendance à ce jour, plusieurs mesures de commerce extérieur ont été prises à l'effet, soit de corriger des lacunes de la règlementation première, soit de répondre à des préoccupations politiques nouvelles, soit tout simplement de délimiter les différents champs d'interventions.Ces mesures parcellaires, répondant quelque fois à des situations ponctuelles, quoiqu'ayant eu l'effet de régler des questions précises, n'ont pas toujours été d'un suivi aisé et, bien souvent, ont ajouté au désarroi de nos opérateurs économiques qui ne savent plus comment se comporter. Dans certains cas d'ailleurs, certaines mesures n'ont tout bonnement pas été rapportées malgré leur caducité.

D'où la nécessité de procèder à ce relevé à travers lequel seront cernées les différentes mesures et préciser leur validité ou non.

Une telle démarche permettra de s'imprégner de l'évolution de la règlementation et mettre à nu les objectifs successifs qui y sont imprimés. Elle aura également l'avantage de favoriser la mise en confirmité juridique car, elle sera l'occasion de rapporter des textes obsolètes.

Pour ce faire, elle devra tenir compte aussi bien des règles internes que des Traités, Conventions et Accords Internationaux, régionaux, sous-régionaux et bilatéraux dont le Niger est partie.

Il sera ainsi possible, pour tout un chacun, d'apprécier les efforts jusqu'alors fournis mais surtout, d'avoir une vue réelle de la règlementation du commerce extérieur et de l'analyser en toute objectivité, en tenant compte du contexte socio-économique propre au Pays.

.../...

2°) Analyse de la règlementation

Il s'agira ici, après s'être longuement imprègné des différents textes ayant régi et régissant la matière, de mesurer la portée des textes en vigueur par rapport aux objectifs assignés, et au contexte d'application tant national, sous-régional que régional, voire international.

Cette analyse devra notamment englober :

a) La notion de Pays étrangers et l'appartenance du Niger à certaines organisations économiques ;

b) La protection des industries nationales ;

c) Les obligations des pays de la zonne franc ;

d) le comportement des monnaies nationales et attitudes à leur égard ;

e) Règlementations particulières (or, substances explosive matériels militaires, forêts et faures, propriétés intellectuelles, etc...) ;

f) Causes d'inapplicabilité des titres ;

g) Durée de validité ;

h) Dispenses de titres, aussi tien à l'importation qu'à l'exportation ;

i) Importation et vente sur marché extérieur ;

j) Importation à fins industrielles ;

k) Titres applicables suivant monnaie de paiement ;

l) Décentralisation de la délivrance des titres du commerce extérieur (importation, exportation, procédure, compétences régions et administrations centrales ;

m) Degré d'application des Accords bilatéraux, sous-régionaux, régionaux et internationaux, etc...

n) Commerce de transit (champs d'application, domaine d'intervention Ministère des Finances et Ministère chargé du Commerce

A la lumière des différentes conclusions, une nouvelle approche de la règlementation nigérienne du commerce extérieur devra être proposée. Celle-ci devra également faire ressortir les implications d'ordre structurel et fonctionnel des nouvelles procédures.

.../...

16

3°) Esquisse d'une nouvelle règlementation

L'analyse devra permettre d'aboutir à des propositions concrètes quant à la règlementation du commerce extérieur la mieux adaptée, c'est à dire permettant à la fois de préserver les intérêts nationaux et de faciliter toutes actions allant dans ce sens.

III. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

En vue d'atteindre les objectifs assignés par l'étude, contact devra être pris avec les principaux Opérateurs Economiques, la Chambre de Commerce, la Direction des Finances Extérieures, la Direction Générale des Douanes, les Autorités régionales, ainsi que toutes autres personnes et Administrations concernées, dans la perspective de proposer une esquisse de règlementation prenant en compte nos réalités socio-économiques.

L'étude sera conduite sur une durée de trois (3) mois ; à terme un rapport provisoire sera déposé pour observations à la partie nigérienne.

La partie nigérienne disposera de 45 jours pour communiquer ses différentes remarques, en vue de la rédaction du rapport définitif, qui devra être remis dans un délai d'un mois.

11

APPENDICE B

Recommandations au Gouvernement du Niger

Promulguer des lois et réglementations spécifiques régissant les importations de matériels dangereux (équipements militaires, armement, narcotiques, produits chimiques toxiques, déchets toxiques, etc.,).

Promulguer des lois et réglementations spécifiques régissant l'exportation de la faune sauvage et des produits de la faune sauvage menacés d'extinction, les trésors artistiques ou archéologiques et les métaux précieux.

Abolir ou réduire graduellement l'impôt statistique sur les importations et les exportations.

Explorer les moyens d'utiliser les finances de l'exportation ou l'assurance-exportation.

Supprimer toutes les conditions de délivrance des licences d'exportation pour les produits agropastoraux.

Formaliser l'exemption faites des exportations des produits agropastoraux des conditions de rapatriement des devises.

Supprimer toutes les conditions de délivrance des licences d'exportation des équipements industriels

Elaborer des procédures simplifiées pour assurer le rapatriement des devises gagnées sur les exportations des produits industriels.

Fixer les dates d'expiration pour toutes les mesures provisoires affectant le commerce extérieur et reviser les procédures pour la prorogation des dates d'expiration.

-B

Supprimer tous les tarifs, quotas ou prohibitions à l'importation portant sur les importations des intrants à utiliser dans le secteur agropastoral.

Développer un système en vue de réduire les taxes et frais à l'importation sur les intrants industriels à utiliser dans la production des produits d'exportation.

Réduire et restreindre les exonérations concernant les contrôles sur le commerce extérieur auxquelles sont soumis les opérateurs économiques.

N'utiliser la prohibition des produits que pour réaliser les objectifs politiques ou sociaux et non économiques.

N'utiliser les tarifs que pour réaliser les objectifs économiques.

Délivrer les licences pour les catégories diverses de produits (peut être l'entête de la section de la nomenclature des tarifs) valables pour les périodes de prorogation afin de réduire le nombre des licences nécessaires aux importateurs.

Consolider le processus d'application des licences afin d'éliminer les retards excesssifs dans la délivrance des licences pour les importations.

Examiner la possibilité de supprimer les timbres fiscaux pour les licences d'importation.

Réduire le nombre d'exemplaires des formulaires de la licence à remplir.

Maintenir la décentralisation de la procédure de délivrance des titres dans les départements et les arrondissements.

Suspendre ou réduire la taxe de trois pour cent au lieu du BIC sur les produits en transit.

Aider les opérateurs économiques traitant des cuirs et peaux à survivre face à la détérioration des marchés résultant de la dévaluation du naira et la vente des cuirs et peaux par les Nigérians en tant que processus de fuite de capitaux dont l'objectif est d'obtenir des devises fortes en Europe.

Supprimer la Carte Professionnelle exigée des importateurs et des exportateurs.

Explorer les moyens de rendre la Chambre de Commerce plus représentative des intérêts des opérateurs économiques.

Libéraliser le système de patente en permettant aux opérateurs économiques de payer plus d'une patente et de traiter plus d'une spécialité commerciale.

Mettre l'accent sur les services à fournir aux opérateurs économiques en assurant la formation des agents de douanes.

Elaborer un processus d'appel portant sur les décisions des services de douanes, y compris les amendes.

Rédéfinir le rôle du Ministère du Commerce en mettant l'accent sur

(a) le prise de décisions de politique,
(b) la justice pour les opérateurs économiques,
(c) le service d'informations pour les opérateurs économiques

Rebaptiser la "Direction du Commerce Extérieur" en "Direction des Services commerciaux externes".

Faire appel aux opérateurs économiques afin de mettre sur pied un Code Morale.

Inaugurer le nouveau Code du Commerce Extérieur avec une grande campagne d'informations en vue d'atteindre les opérateurs économiques et les fonctionnaires sur toute l'étendue du terrtoire nigérien en utilisant les imprimés, la radio et la télévision.

Organiser des réunions avec les opérateurs économiques afin de discuter du nouveau Code de Commerce Extérieur et prendre en considération les suggestions qui semblent utiles.

Accroître la couverture économique et des affaires par les medias imprimés et électroniques en utilisant les langues nationales ainsi que le français.

Assurer les stages annuels et semestriels au profit de tous les fonctionnaires concernés par le commerce extérieur, en chargeant les spécialistes expérimentés de l'animation des stages dans les principales villes du Niger.

Prendre des dispositions pour assurer une formation de haut niveau en économie et en administration des affaires pour les fonctionnaires qualifiés du Ministère du Commerce.

Débattre du nouveau Code du Commerce Extérieur avec les Gouvernements des Etats voisins avant sa mise en application.

Persuader les donateurs multilatéraux afin de prendre les intérêts du Niger en considération lorsqu'ils élaborent les programmes d'ajustements pour les pays voisins.

Explorer les possibilités d'établir une zone hors douane au Niger.

Explorer la possibilité de prolonger la voie ferroviaire du Nigeria au Niger

Doc. #:1057R