UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP — DAKAR

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

ANNEE 1987

LA POLITIQUE EXTERIEURE DU NIGER (1974-1987)

Contribution à l'étude des structures diplomatiques et de la politique africaine d'un Etat sahélien

THESE POUR LE DOCTORAT D'ETAT

présentée et soutenue publiquement le 16 décembre 1987

par

Mamadou DAGRA

D.TH. 109

Président du Jury : M. le Doyen Ibrahima FALL
Professeur Agrégé
Ministre des Affaires Etrangères de la République du Sénégal

Suffragants :
M. Maurice A. GLELE
Professeur Agrégé — Université de PARIS I

M. le Doyen Francis V. WODIE
Professeur Agrégé — Université d'ABIDJAN

M. Moustapha SOURANG
Maître de Conférences Agrégé
Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de DAKAR

M. Amadou TANKOANO
Maître-Assistant
Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques de l'Université de NIAMEY

D TH. 109

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

S O M M A I R E

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : LA DIPLOMATIE DE MOYENS, FONDEMENT DES ORGANES DES RELATIONS EXTERIEURES

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Le cadre juridique de la politique extérieure

CHAPITRE I : La Présidence, organe principal des relations extérieures

CHAPITRE II : Le Ministère des Affaires Etrangères, instrument diplomatique de droit commun

CHAPITRE III : Les ministères techniques, structures nouvelles d'action internationale

DEUXIEME PARTIE : LA DIPLOMATIE DE DEVELOPPEMENT, CONSECRATION DES OBJECTIFS DE POLITIQUE AFRICAINE

CHAPITRE I : La quête de la sécurité : le souci du bon voisinage

CHAPITRE II : La construction d'espaces de solidarité : la politique d'intégration régionale

CHAPITRE III : La recherche de l'autonomie collective : l'attachement à l'Unité Africaine

CONCLUSION.-

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

A/PV.	: Procès-verbal des séances de l'Assemblée Générale de l'O.N.U.
C.M.S.	: Conseil Militaire Suprême
C.N.D.	: Conseil National de Développement
C.N.R.S.	: Centre National de la Recherche Scientifique
F.A.N.	: Forces Armées Nigériennes
I.N.N.	: Imprimerie Nationale du Niger
I.R.I.C.	: Institut des Relations Internationales du Cameroun
J.A.	: Jeune Afrique
J.A.E.	: Jeune Afrique Economie
J.A.M.	: Jeune Afrique Magazine
J.O.R.C.I.	: Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire
J.O.R.G.	: " " " " " Gabonaise
J.O.R.H.V.	: " " " " " de Haute-Volta
J.O.R.I.M.	: " " " " " Islamique de Mauritanie
J.O.R.M.	: " " " " " du Mali
J.O.R.N.	: " " " " " du Niger
J.R.P.B.	: " " " " " Populaire du Bénin
J.O.R.S.	: " " " " " du Sénégal
J.O.R.T.	: " " " " " Togolaise
L.G.D.J.	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
M.A.E.	: Ministère (ou Ministre) des Affaires Etrangères
M.A.E.C.	: Ministère (ou Ministre) des Affaires Etrangères et de la Coopération
P.P.N.-R.D.A.	: Parti Progressiste Nigérien, Section du Rassemblement Démocratique Africain
P.U.F.	: Presses Universitaires de France
O.I.G.	: Organisation Intergouvernementale
R.F.E.P.A.	: Revue Française d'Etudes Politiques Africaines
S/PV.	: Procès-verbal des séances du Conseil de Sécurité de l'O.N.U.

N O T A B E N E

A la suite de la disparition du Général Seyni KOUNTCHE le 10 Novembre 1987 à PARIS, il importe de préciser que notre recherche est consacrée à la politique extérieure menée par ce dernier.

Les expressions "Président du C.M.S.", "actuel Chef de l'Etat nigérien" se rapportent donc au défunt Président.

"En matière de politique étrangère, ...nous ne sommes ni à droite, ni à gauche, ni devant, ni derrière personne. Nous ne sommes guidés que par l'intérêt supérieur de notre pays".

Lieutenant-Colonel Seyni KOUNTCHE,
Président du Conseil Militaire
Suprême, Chef de l'Etat

(Mars 1976)

I N T R O D U C T I O N

La politique extérieure des Etats, en d'autres termes l'activité que ces derniers déploient au-delà de leurs frontières, ne naît pas du néant ; elle est commandée par une situation objective résultant de la réunion d'un ensemble de facteurs qui agissent à l'image d'un levier.

Cette situation objective et ces facteurs correspondent à ce que la terminologie classique appelle les "déterminants" de la politique extérieure : il s'agit des éléments de tous ordres qui, en amont, la justifient et l'expliquent et, en aval, fixent ses objectifs, façonnent son profil, la guident et l'orientent. Le concept présente l'avantage de la généralité et de la neutralité, car il n'a aucune charge sémantique, positive ou négative.

Ce n'est pas le cas de la notion de "contraintes" qui lui est souvent substituée et qui se définit surtout de manière négative, parce qu'elle met en relief les handicaps naturels et structurels des Etats et enserre ainsi leur action diplomatique dans un cadre rigide sinon immuable.

Le concept de "demandes", plus couramment usité aujourd'hui, semble se situer à mi-chemin entre les termes de "déterminants" et de "contraintes" ; il se confond pratiquement avec les objectifs de politique extérieure des Etats et va de pair avec le concept de "réponses" qui rend compte de leurs grands choix diplomatiques (1).

Au regard de la notion de contraintes qui est, à notre avis, la plus pertinente des trois, la terminologie de "politique étrangère", habituellement utilisée pour désigner l'action internationale des Etats et tout ce qui s'y

---

(1)- Sur une autre analyse des facteurs de la politique extérieure, voir THIAM (Doudou), "La politique étrangère des Etats africains", P.U.F., 1963, pp. 7-8.

rattache, s'avère être inadéquate. Il doit lui être préféré celle de "politique extérieure", parce que les "affaires étrangères" en tant que telles recouvrent en réalité des problèmes qui sont extérieurs à l'Etat sans lui être étrangers "(1). En outre, les contraintes qui orientent l'action globale de l'Etat créent toujours un lien indissociable entre sa politique intérieure et sa politique extérieure, celle-ci n'étant que le prolongement de celle-là. Et de ce point de vue, il est exact que "l'usage du qualificatif étrangère a le redoutable inconvénient de laisser croire à l'existence de deux domaines... séparés alors que l'intérieur et l'extérieur s'entrecroisent sans cesse" (2).

Cette interconnexion entre les "affaires du dedans" et les "affaires du dehors" se vérifie naturellement dans le cas du Niger, champ d'étude de notre recherche que nous présenterons à grands traits(I) avant d'aborder l'intérêt de cette recherche(II) et et la méthodologie d'investigation utilisée (III).

I.- CHAMP D'ETUDE DE LA RECHERCHE.-

Le Niger est, pour reprendre l'expression de M. Idé OUMAROU, "un pays dont les "constantes géo-historiques" sont "le soleil, le sable, les grands espaces désertiques, le manque d'eau" (3). A son environnement externe peu favorable (A) s'ajoutent des données internes tout aussi contraignantes (B). L'interaction entre ces deux groupes de facteurs conduit à s'interroger sur l'approche théorique la plus appropriée pour l'analyse de la politique extérieure du pays (C).

---

(1)- GROSSER (Alfred), "Affaires extérieures : la politique de la France 1944-1984", FLAMMARION, Paris 1984, p. 8.

(2)- Ibid., p. 9.

(3)- V. la préface de l'intéressé -alors Ambassadeur auprès de l'O.N.U.- à l'ouvrage "NIGER", Collection Atlas "JEUNE AFRIQUE", Ed. "J.A.", 1980, pp. 4-5.

A/- L'ENVIRONNEMENT EXTERNE.-

A la différence des Etats qui disposent de nombreux atouts géographiques, le Niger se trouve handicapé à la fois par l'enclavement (1°) et par les particularités de son voisinage (2°).

1°)- L'enclavement.-

Situé à l'extrémité de l'Afrique Occidentale, précisément au confluent de l'Afrique de l'Ouest, du Nord et du Centre (cf. carte ci-après), le Niger est un pays fortement continental. Avec une superficie de 1.267.000 km^2, il est, avec le Mali et le Tchad, l'un des plus vastes Etats enclavés d'Afrique. Et cet enclavement est d'autant plus ressenti que l'éloignement de la mer se conjugue avec l'absence de toute voie ferrée sur son territoire.

Dépourvu de débouché maritime, il est contraint d'utiliser les ports étrangers qui sont, par ordre d'importance, ceux de COTONOU, LAGOS, LOME et ABIDJAN (1). Pays sans voie ferrée, il emprunte les chemins de fer de ses voisins (2) auxquels son enclavement l'enchaîne donc de manière pour ainsi dire irrémédiable (3). Car malgré les efforts entrepris en vue d'un désenclavement tous azimuts et d'une diversification des voies d'accès à la mer, le Niger reste extrêmement tributaire de son voisinage.

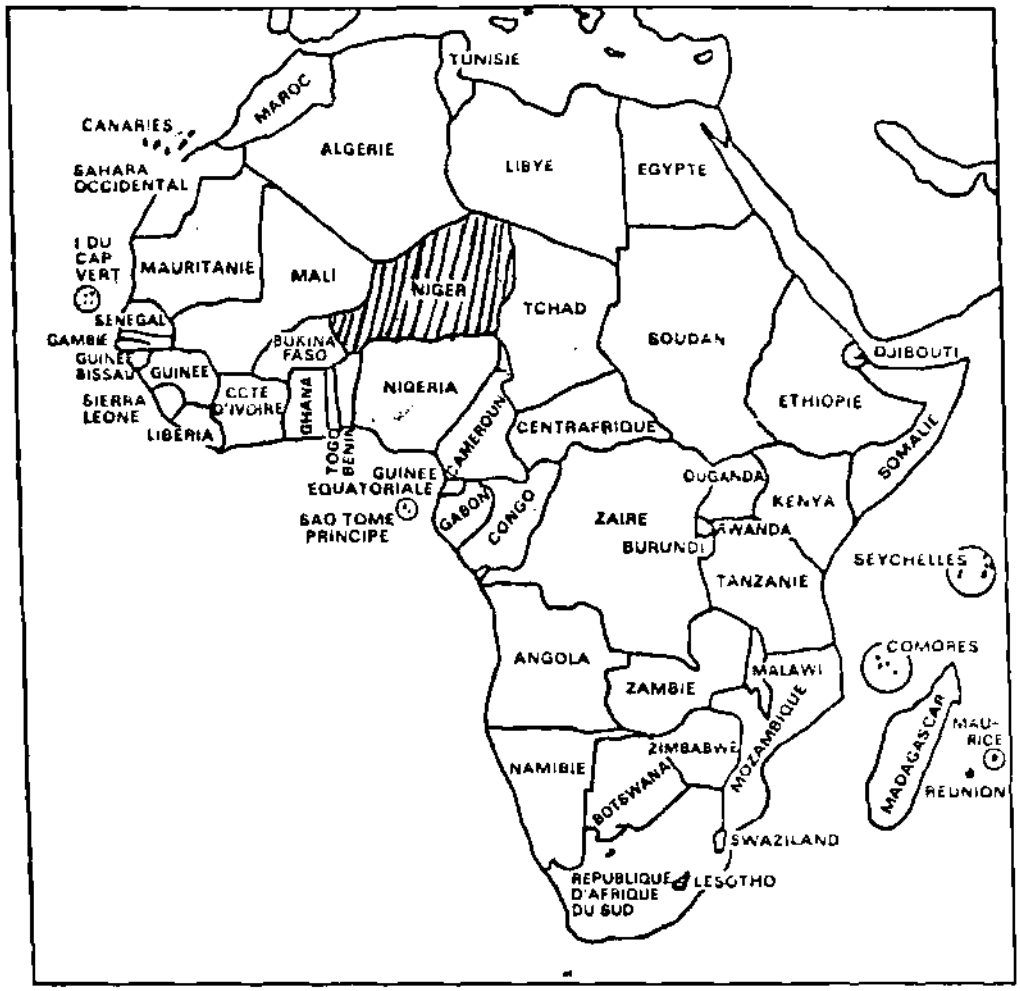
---

(1)- COTONOU est à 1.057 kms de NIAMEY ; LOME à 1.245 kms ; ABIDJAN à 1.587 kms et LAGOS respectivement à 1.440 kms et 1.411 kms des villes nigériennes de MARADI et ZINDER.
L'achèvement de la route transsaharienne offrirait au pays un 5ème débouché maritime, le port d'ALGER à 2.500 kms de NIAMEY.

(2)- Il s'agit de 438 kms au Bénin, 1.145 kms de la défunte Régie ABIDJAN-NIGER comprenant le Burkina-Faso et la Côte d'Ivoire, de 1.150 kms du réseau nigérian.

(3)- Il faut ajouter que l'enclavement grève le prix des marchandises importées de 25 %.

LE NIGER EN AFRIQUE



2°)- Le voisinage.-

Il juxtapose autour des 5.000 kms de frontières du pays un véritable kaléidoscope de sept Etats (Algérie, Bénin, Burkina, Libye, Mali, Nigéria, Tchad) se répartissant en deux pôles :

- un premier pôle comprenant les trois grands voisins (Algérie, Libye, Nigéria) : objet de leurs sollicitations concurrentes, le Niger partage avec les deux premiers la même foi religieuse; avec le troisième, à la communauté de religion, s'ajoute une solide parenté ethnique ;
- un second pôle composé des quatre autres Etats (Bénin, Burkina, Mali, Tchad) avec lesquels la coexistence fait apparaître aussi bien des facteurs de réelles convergences que des éléments de divergences patentes.

Dans le contexte de ces deux pôles de voisinage, le Niger se trouve lié, à un titre ou à un autre, à chacun de ses voisins, quand il n'en est pas étroitement dépendant. .

L'influence des données internes qui lui sont propres joue le plus souvent en faveur de l'accentuation de cette dépendance.

B/- LES DONNES INTERNES.-

Ce sont, d'une part, les données physiques tenant aux conditions géographiques et économiques du pays (1°) et d'autre part, les données humaines relatives aux caractéristiques de sa population (2°).

1°)- Les données physiques.-

Un observateur étranger affirmait, il y a une vingtaine d'années, que "la seule richesse dont les hasards de la colonisation ont doté en surabondance la République du Niger est l'étendue..." et que "pour le reste, elle est pauvre. Très pauvre" (1).

Les données physiques du pays sont l'illustration de cette terrible vérité. Figurant au nombre des dix Etats les plus étendus d'Afrique (2), le Niger aggrave le handicap de sa continentalité par deux autres contraintes tout aussi pesantes : pays sahélien, il est de surcroît un pays monoproducteur.

Son appartenance au SAHEL (3) le rive à des conditions géo-physiques sur lesquelles il n'a aucune prise : désert intégral, hydrographie peu favorable, pluviométrie très capricieuse.

Pays de plateaux et de sols dunaires, il ne constitue pas un cadre propice aux activités de production ; et parce qu'il est aux trois quarts désertique , les terres cultivables ne représentent que 12 % de sa superficie totale. A cela s'ajoutent les rigueurs de son climat : de très fortes températures qui en font l'une des régions les plus chaudes du monde, une longue saison sèche alternant avec une courte saison humide. Si l'on mentionne l'insuffisance des précipitations, le phénomène cyclique de la sécheresse et le fléau de la désertification, l'on mesure le degré de vulnérabilité de l'économie nigérienne.

---

(1)- FAUJAS (Alain) in "La politique étrangère du Niger", R.F.E.P.A. N° 72, Décembre 1971, p. 40.

(2)- Hormis le Niger, il s'agit, par ordre décroissant, du Soudan, de l'Algérie, du Zaïre, de la République Sud-Africaine, de la Libye, du Tchad, du Mali, de l'Ethiopie et de la Mauritanie.

(3)-Etymologiquement, le terme signifie, "bordure du désert".

Cette vulnérabilité est encore accentuée par la monoproduction qui l'a toujours caractérisée. Même si l'agriculture continue d'y occuper la première place, le Niger, autrefois victime de la "malédiction de l'arachide" (1), traîne aujourd'hui le boulet de l'uranium. Situé au quatrième rang mondial pour les réserves (2), il en est le cinquième producteur dans le monde non communiste (3). La politique de vente libre de ce minerai -premier produit d'exportation du pays et principale source de devises pour l'Etat- a considérablement accru sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Voilà donc le Niger physique :

- un pays d'abord agricole, où l'agriculture reste la priorité, mais qui n'a pas les moyens de son autosuffisance alimentaire, parce que largement tributaire des aléas naturels qui l'enferment dans le cycle du déficit vivrier, de la famine et du recours à l'aide alimentaire ;

- mais aussi un pays minier que l'extraversion de son économie a contraint à une "spécialisation dépendante" (4).

Ses caractétistiques humaines apparaissent beaucoup moins défavorables.

---

(1)- COMTE (Gilbert) in "Treize ans d'histoire nigérienne", R.F.E.P.A. N° 72, Décembre 1971, p. 37

(2)- Evaluées à 450.000 tonnes, ces réserves viennent après celles des Etats-Unis d'Amérique, du Canada et de l'Australie.

(3)- Après les Etats-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud, la Namibie et avant l'Australie.

(4)- L'expression est du Doyen TANKOANO Amadou. Cf. sa thèse de Doctorat d'Etat en Droit, "Coopération, souveraineté et développement : le cas du Niger", Université de NICE, Juillet 1985, 513 pages, 2 tomes.

2°)- Les données humaines.-

Evaluée à plus de six millions d'habitants, la population du Niger a une densité moyenne de quatre habitants au km^2. Avec un taux de croissance de 2,9 % par an, le pays connaît cependant une forte pression démographique.

Mais par rapport à la majorité des Etats africains, il a l'avantage de ne pas souffrir d'un multi-ethnisme prononcé. Le pluri-ethnisme de la nation nigérienne est en effet limité et son unité est favorisée par la pratique majoritaire de l'islam.

La contexture ethnique, très simple, fait apparaître cinq grands groupes ethno-culturels : les HAOUSSA constituant plus de la moitié de la population et vivant dans le Centre-Sud du pays, les ZARMA-SONGHAI, fixés dans le Sud-Ouest, les PEULS nomades dispersés partout à travers le pays, les TOUAREG principalement dans la région nord et les KANOURI dans le Sud-Est. A ces groupes s'ajoutent trois minorités : ARABE dans l'Est, TOUBOU dans l'Est et le Nord, GOURMANTCHE sur la rive droite du fleuve. Malgré cette contexture sociologique très favorable, l'unité nationale a toujours été érigée en priorité des priorités en matière de politique intérieure.

A cet effet, l'islam est utilisé comme moyen d'intégration, vecteur d'union et ciment du sentiment national. Introduit dans le pays depuis le 7ème siècle, non confrérique et d'inspiration sunnite, il tire sa vertu unificatrice du fait qu'il est la confession de 95 % de la population nigérienne dont le reste se partage entre le christianisme et l'animisme du terroir.

Se présentant ainsi comme un Etat dont la religion dominante est l'islam et aussi comme un pays enclavé, continuellement soumis aux caprices de la nature, quelle politique extérieure le Niger peut-il mettre en oeuvre ? La

définition d'une approche théorique d'analyse est le préalable à toute réponse satisfaisante à cette question.

C/- L'APPROCHE THEORIQUE.-

On a écrit que le Niger "pratique plus que jamais la politique extérieure que lui commandent sa géographique et son histoire" (1).

Cette opinion semble tirer les conséquences de l'environnement externe du pays et de ses contraintes internes. Elle se rattache en tout cas aux concepts de géopolitique et de dépendance.

La géopolitique cherche l'explication de la politique dans la géographie et fait de la politique extérieure la "servante de la géographie" (2). Quant à la théorie de la dépendance, elle illustre le caractère artificiel de l'indépendance des Etats du Tiers-Monde où la pauvreté et le recours permanent à l'aide étrangère privent la politique extérieure de toute autonomie réelle.

Etat en développement, enclavé de surcroît, le Niger appartient non seulement à ces "situations-limites... où la géographie commande directement à la politique" (3), mais aussi au groupe des pays les moins avancés "qui se trouvent officiellement en position d'assistés par rapport à la communauté internationale" (4).

Il est difficile, dans ces conditions, que sa politique extérieure ne soit pas "imposée par les circonstances" et qu'elle soit autre chose qu'un

---

(1)- BIARNES (Pierre), "L'Afrique aux Africains - 20 ans d'indépendance en Afrique noire francophone", ARMAND COLIN, 1980, p. 243.

(2)- MERLE (Marcel), "La politique étrangère", P.U.F., 1984, pp. 159-60.
Sur la question, voir aussi KOUOMEGNI (Kontchou Augustin), "Le système diplomatique africain", PEDONE, 1977, pp. 194-200.

(3)- MERLE, op. cit., pp. 159-160.

(4)- Ibid.

"invariant que... les régimes successifs se transmettent comme un dépôt sacré à l'abri de la scène politique interne" (1). On pourrait donc, en première approximation, la définir comme une politique extérieure de géopolitique et de dépendance, dont le propre est la continuité.

Le changement politique qu'a connu le pays avec le coup d'Etat militaire intervenu le 15 Avril 1974 permet-il de vérifier cette hypothèse ? Tel est l'intérêt qui s'attache à la présente recherche.

II.- INTERET DE LA RECHERCHE.-

En arrivant au pouvoir, l'armée nigérienne a affirmé inaugurer une "nouvelle expérience diplomatique".

Cette volonté de se dissocier de l'action internationale du régime précédent s'est-elle concrétisée ? La nature militaire du régime a-t-elle eu un impact sur l'orientation de la politique extérieure du pays ou sur son style ?

C'est à ces questions fondamentales que nous tenterons de répondre en examinant la gestion des relations extérieures nigériennes au cours des treize dernières années, sous l'angle des structures diplomatiques et de la politique africaine.

La limitation de la réflexion aux seuls aspects structurels et régional peut paraître arbitraire et faire craindre le risque d'une étude parcellaire. En fait, en privilégiant ces deux dimensions, nous avons choisi de conduire notre analyse à partir d'éléments qui rendent compte de la politique extérieure nigérienne dans son ensemble : la politique africaine du Niger peut être considérée comme la quintessence de ses rapports internationaux ; quant à ses structures

(1)- MERLE, op. cit. p. 179.

diplomatiques, elles reflètent à plus d'un titre la conception du régime militaire en matière de relations extérieures. D'autres raisons justifient notre option pour une recherche dans ces deux directions :

a)- Les travaux consacrés à la politique extérieure des Etats négligent généralement l'étude des structures d'élaboration et d'application de cette politique. Au mieux, leur analyse n'est qu'allusive et incidente, dans des développements portant, pour l'essentiel, sur le contenu de la politique extérieure, ses principes directeurs, son évolution temporelle.

Or, l'étude des structures est importante, car la réalisation des objectifs de politique extérieure et les succès diplomatiques sont largement fonction de leur adéquation et de leur degré de performance. Les déconvenues que connaissent beaucoup d'Etats en développement sur la scène internationale n'ont d'autre origine que l'inadéquation manifeste de leurs outils diplomatiques : pénurie de cadres, organisation rudimentaire, absence de prospective, excessive centralisation...

b)- Pour tout Etat du continent, la politique africaine est logiquement la première dimension de son action diplomatique, en raison du rôle que jouent ses voisins en particulier et l'Afrique en général dans son réseau de relations extérieures.

Dans la perspective de l'Unité Africaine et de l'émergence de l'Afrique comme partenaire international crédible, cette politique a vocation à devenir la dimension la plus importante de ces relations.

L'analyse des rapports interafricains du Niger permettra d'en dégager les lignes de force et d'évaluer la part que prend le pays dans la consolidation du poids du continent dans l'arène mondiale.

Si structures diplomatiques et politique africaine constituent les centres d'intérêt de la recherche ici entreprise, dans la méthode d'approche, leur étude ne sera pas dissociée de l'ensemble de la politique extérieure nigérienne.

III.- METHODE DE LA RECHERCHE.-

Pour apprécier la portée exacte de la diplomatie mise en oeuvre par le régime militaire, nous nous efforcerons de la rattacher, chaque fois que possible, à celle menée par le régime civil du Président DIORI Hamani. Aussi, la démarche adoptée sera-t-elle largement comparative tout au long de la recherche.

Dans ce sens, nous nous livrerons à une exégèse des déclarations et décisions de politique extérieure, avec pour principaux matériaux les périodiques et journaux, nigériens et étrangers.

La nature du sujet n'offre pas en effet le choix d'une documentation plus appropriée et plus variée : le caractère confidentiel voire secret de certains documents ou de certaines informations, le fait que la plupart des acteurs de la diplomatie nigérienne soient encore aux affaires, le devoir de réserve que nous impose notre statut d'ancien serviteur de cette diplomatie (1) expliquent qu'il n'ait pas toujours été fait droit aux exigences d'exhaustivité, de précision et de clarté.

---

(1)- D'Octobre 1976 à Septembre 1977, nous avons été Chef de la Division Europe du Ministère des Affaires Etrangères & de la Coopération et d'Octobre 1977 à Septembre 1978, premier Conseiller à la Mission Permanente du Niger auprès de l'O.N.U. à NEW-YORK.

C'est dans ce contexte qu'a été entrepris cet essai d'interprétation de la politique extérieure du régime militaire nigérien autour des deux idées-force dont il s'est fait le héraut :

- la défense d'une diplomatie de moyens qui se veut conforme aux réalités du pays et qui est le fondement des organes de ses relations extérieures (PREMIERE PARTIE);

- la promotion d'une diplomatie de développement, exclusivement mise au service du développement national et qui trouve sa consécration dans les objectifs de la politique africaine du pays (DEUXIEME PARTIE).

PREMIERE PARTIE

LA DIPLOMATIE DE MOYENS,

FONDEMENT DES ORGANES DES RELATIONS EXTERIEURES

"Quand on dirige un pays pauvre et faiblement peuplé, à quoi bon prétendre infléchir les grandes affaires du monde ? Pourquoi s'user le regard à fixer les mirages d'une diplomatie planétaire ?"

Lieutenant-Colonel Seyni KOUNTCHE

(Avril 1976)

Si les grands Etats mènent d'ordinaire une politique extérieure de puissance sous-tendue par des objectifs précis de présence internationale ou de leadership régional ou mondial, les petits Etats -et singulièrement ceux en développement- n'ont pas eux vocation à conduire une action diplomatique d'une telle ampleur.

Généralement handicapés par une multitude de contraintes et dotés de peu de ressources, ils ordonnent leurs relations extérieures en fonction des rares moyens qui sont les leurs.

Le Niger, fortement marqué par le déterminisme économique lié à son état de sous-développement, fournit une excellente illustration de ce second modèle de comportement extérieur. Parce qu'il est un "pays économiquement émergent et militairement sans ambitions" (1), il est condamné, à l'instar de l'ensemble des Etats d'Afrique en particulier et du Tiers-Monde en général, à se satisfaire exclusivement de cette diplomatie de moyens qu'il a mise en oeuvre dès son accession à l'indépendance.

Ce type de diplomatie, qui se situe aux antipodes de toute diplomatie d'objectifs en quête de gloire ou de prestige, peut être défini en première approximation comme l'effort maximum d'adéquation de l'action internationale de l'Etat aux modestes ressources du pays. Il se manifeste, dans ses effets pratiques, au double plan dynamique et statique.

---

(1)- Extraits d'une intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité. Voir S/PV. 2189 du 7 Janvier 1980, p. 22.

Sous l'angle dynamique, en d'autres termes en matière de conduite des relations extérieures, l'on est en présence d'un stype dépouillé et d'une action diplomatique très peu agressive. Discrétion sinon mutisme sur certains grands problèmes internationaux, absence délibérée dans certaines enceintes, refus d'intiatives intempestives sur les questions jugées éloignées des préoccupations de la nation se conjugent pour engendrer une diplomatie anonyme qui sacrifie la participation de l'Etat à la vie internationale sur l'autel du statut de petit pays et de la pénurie de moyens. "N'être présent que là où l'intérêt national le commande impérativement" semble être le principe directeur de ce style diplomatique dont le régime militaire use après celui qui l'a précédé.

Quant à l'aspect statique, il révèle les effets structurels de cette diplomatie de moyens ; ils en constituent d'ailleurs les caractéristiques majeures et ils se résument en une singulière limitation des ressources humaines, matérielles et financières mises à la dispositions des structures d'élaboration et d'application de la politique extérieure. Cette insuffisance de moyens explique l'inadéquation organisationnelle de ces structures et leurs performances diplomatiques limitées.

Trois niveaux peuvent être distingués parmi elles :

- un niveau supérieur qui, dans la gestion des relations extérieures, n'est pas à l'abri de la pénurie des moyens ; bien plus, il semble même faire figure de modèle à cet égard : il s'agit de la Présidence qui est l'organe principal des relations extérieures (CHAPITRE I).

- un niveau intermédiaire qui, à travers son administration centrale comme ses services extérieurs, est nettement marqué par les contraintes d'ordre humain, matériel et financier. Il reste néanmoins l'outil privilégié en matière de relations extérieures : c'est le Ministère des Affaires Etrangères qui, de ce fait, est l'instrument diplomatique de droit commun (CHAPITRE II).

- un niveau inférieur formé par d'autres structures étatiques qui, à titre subsidiaire, investissent le champ de la politique extérieure en raison certes de l'évolution de la diplomatie contemporaine; mais leur intervention résulte également des difficultés du Ministère des Affaires Etrangères à faire face à l'ensemble de ses attributions : il s'agit des ministères techniques qui apparaissent comme des structures nouvelles d'action internationale (CHAPITRE III).

Mais, avant l'étude de ces trois niveaux, celle du cadre juridique et politique de la diplomatie nigérienne s'avère indispensable, car ce cadre n'est pas sans effet sur l'articulation des rapports entre les divers organes intervenant dans le domaine des relations extérieures.

CHAPITRE PRELIMINAIRE.- LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE EXTERIEURE.-

Le Niger est donc sous régime militaire depuis le 15 Avril 1974.

Il n'est pas utile de s'attarder sur les raisons qui ont été à l'origine de ce changement. L'on y retrouve, mutatis mutandis, l'ensemble des facteurs structurels, fonctionnels et conjoncturels qui sont habituellement avancés en guise d'explication à la militarisation du pouvoir en Afrique (1).

Il n'est pas opportun non plus de revenir sur la fonction qu'a remplie cette rupture de légalité (1) qui a consacré l'irruption de l'Armée nigérienne sur la scène politique.

On relèvera simplement que cette évolution du pays est une illustration, parmi d'autres, de celle des systèmes politiques africains qui a vu la militarisation du pouvoir prendre le relais du mimétisme constitutionnel et du parti unique. Ainsi, après avoir, en tant qu'Etat membre de la Communauté, fait l'expérience d'une première Constitution parlementaire à partir du 12 Mars 1959, le Niger indépendant avait organisé ses institutions autour d'une seconde Constitution

---

(1)- A ce propos, V. SEURIN (Jean-Louis), "Les régimes militaires" in "POUVOIRS", N° 25, 1983, pp. 89-105.
Sur les causes du coup d'Etat au Niger, consulter entre autres BIARNES (Pierre), "Niger : les raisons de la chute", R.F.E.P.A. N° 101, Mai 1974, pp. 25-28.
Sur les militaires et le pouvoir en Afrique, cf. :
- "LE MONDE DIPLOMATIQUE", Déc. 1975, pp. 7-12 et Janv. 1976, pp. 15-20.
- "JEUNE AFRIQUE", N° 1389-1390 des 19 et 26 Août 1987, pp. 36-40.

en date du 8 Novembre 1960 (1). Celle-ci instaurait un régime présidentiel (2). Mais l'existence d'un parti unique -le Parti Progressiste Nigérien, section du Rassemblement Démocratique Africain (P.P.N.-R.D.A.)- avait faussé la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif, en favorisant la naissance et le développement d'un présidentialisme très accentué. C'est dans ce contexte constitutionnel et politique qu'était intervenu le coup d'Etat militaire du 15 Avril 1974.

Depuis treize ans, le pays est ainsi sous régime d'exception. D'abord champ clos des militaires, le pouvoir a progressivement évolué vers une forme militaro-civile associant de plus en plus les technocrates ; puis, dans un souci d'adhésion populaire et de légitimation (3), l'Armée a amorcé, très tardivement, le retour à une vie constitutionnelle normale avec l'adoption d'une Charte Nationale (4) le 14 Juin 1987.

---

(1)-Voir les textes des deux Constitutions dans les J.O.R.N. des 15 Mars 1959 et 8 Novembre 1960.

(2)-Le Président de la République, élu pour un mandat de 5 ans, était indéfiniment rééligible et l'Assemblée Nationale était composée de 50 députés, élus au scrutin de liste nationale pour une législature de 5 ans.

(3)-Sur ces points, on signalera la communication de M. DUBOS (Jean-François), "Les militaires et le processus de démocratisation", présentée au colloque "Bilan et perspectives de la démocratie dans les Etats du Tiers-Monde", organisé à DAKAR (Sénégal) du 10 au 13 Février 1986.

(4)-Cette adoption a eu lieu par référendum avec 99,64 % de oui ("LE SAHEL", 27 Juillet 1987, p. 1).
Pour le texte de la Charte, voir - J.O.R.N., Numéro Spécial, 26 Mai 1987 ; - "LE SAHEL", Numéro Spécial, 27 Mai 1987.

L'organisation actuelle des pouvoirs (SECTION I) fait cependant du régime militaire nigérien un régime politique original, au sein duquel l'un des domaines ne présentant pas de particularité a trait à l'aménagement des compétences internationales (SECTION II).

SECTION I.- L'ORGANISATION DES POUVOIRS.-

Elle est théoriquement le reflet de ces périodes d'intermèdes constitutionnels qu'ont connu beaucoup d'Etats africains et pendant lesquelles la Constitution étant suspendue, il est mis en place un "régime provisoire inscrit dans une durée limitée" (1). Néanmoins, provisoire en vertu des textes organiques de 1974, le régime instauré le 15 Avril de cette année avait pris tous les aspects d'un "provisoire qui dure" avec l'intervention d'une deuxième série de textes en 1983.

La "Proclamation du 15 Avril" et l'Ordonnance N° 74-01 du 22 Avril (2) sont les principaux textes de 1974. Le premier met fin au régime constitutionnel alors en place ; quant au second, fondement juridique des institutions actuelles, il porte suspension de la Constitution et dissolution de l'Assemblée Nationale ; confie l'ensemble des pouvoirs à un Conseil Militaire Suprême -dirigé par un Président

(1)- CADOUX (Charles), in "Le statut et les pouvoirs des Chefs d'Etat et de Gouvernement", voir CONAC (Gérard) et alii, "Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République Malgache", ECONOMICA, PARIS 1979, p. 69.

(2)- J.O.R.N., Numéro Spécial, 22 Avril 1974.

faisant office de Chef de l'Etat- et crée au sein de ce Conseil un Gouvernement provisoire légiférant par voie d'ordonnances et de décrets.

Les textes de 1983 sont au nombre de quatre : l'Ordonnance N° 83-04 du 24 Janvier 1983, le Décret N° 83-17 du 1er Février 1983 et les Ordonnances N° 83-26 et 83-27 du 4 Août 1983 (1).

L'Ordonnance n° 83-04 porte modification de celle de 1974 en ses articles 4 et 5. Les modifications ont eu pour objet une définition plus claire du rôle du Conseil Militaire Suprême et des attributions de son Président ; en vertu des mêmes amendements, le Gouvernement perd à la fois son caractère provisoire et sa nature militaire et il a désormais à sa tête un Premier Ministre.

Le Décret N° 83-17 est justement relatif aux attributions du Premier Ministre : ce dernier est le coordonnateur de l'action gouvernementale ; il assure sa mission grâce à ses services constitués en Cabinet.

Quant aux Ordonnances N° 83-26 et 83-27, elles portent l'une organisation de la Société de Développement et l'autre organisation et attributions du Conseil National de Développement (C.N.D.).

Assemblée à compétences consultatives, le C.N.D. a pour rôle essentiel la mise en oeuvre du programme politique du C.M.S. qu'est la "SOCIETE DE DEVELOPPEMENT".

---

(1)-Consulter ces différents textes dans les J.O.R.N. du 1er Février 1983, p. 60 ; du 15 Février 1983, p. 107 ; du 15 Août 1983, pp. 550-552.

Celle-ci a, en substance, comme finalité la réalisation d'une "voie nigérienne de développement". Avec pour principe la démocratie participative, elle vise sur le plan politique à la mise en place d'un modèle original de développement se voulant différent à la fois de la démocratie libérale et du système marxiste ; sur le plan administratif et juridique, elle tend à opérer une décentralisation à tous les niveaux et à obtenir la participation populaire la plus large possible dans la gestion des affaires publiques (1).

Attelée à la concrétisation de ce projet de société, la structure actuelle du pouvoir au Niger fait donc apparaître un organe dirigeant, le Conseil Militaire Suprême (PARAGRAPHE I) et des institutions d'exécution, le Cabinet du Premier Ministre et le Conseil National de Développement (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- UN ORGANE DIRIGEANT : LE CONSEIL MILITAIRE SUPREME.-

Tel qu'il s'était constitué le 15 Avril 1974, le C.M.S. était composé des principaux officiers de l'Armée nigérienne, artisans du coup d'Etat militaire (2). Mais son évolution (A) au gré des

---

(1)- Sur la "SOCIETE DE DEVELOPPEMENT", Voir :
- "Rapport Général", Commission de mise en place de la Société de Développement, Imprimerie Nationale du Niger, Niamey, Juin 1981.
- DAGRA (Mamadou), "La Société de Développement au Niger : une expérience de participation populaire au développement" - Communication au colloque international sur le thème "Quelle administration pour un développement endogène ?", Université des Mutants, DAKAR, Décembre 1982.
- Ordonnance N° 83-26 du 4 Août 1983 portant organisation de la "Société de Développement", J.O.R.N. 15 Août 1983, pp. 550-551.

(2)- Cette composition n'a jamais été rendue publique, mais l'on sait qu'il comptait originellement treize (13) membres.

soubresauts de la vie politique du pays et des rapports de force en son sein a révélé dans la pratique une réduction progressive de son rôle dirigeant ; la nature militaire du régime (B) est cependant demeurée une donnée intangible.

A/- L'EVOLUTION DU CONSEIL MILITAIRE SUPREME.-

Le C.M.S. est, comme son nom l'indique, l'organe suprême du régime.

Aux termes de l'article 4 nouveau de l'Ordonnance N° 74-01, il constitue "l'instance supérieure de conception et d'orientation de la politique générale de la Nation" ; en cette qualité, il lui appartient de déterminer cette politique que le gouvernement est simplement chargé de conduire.

En sus de ce rôle de premier plan, le C.M.S. est, on l'a vu, le titulaire exclusif du pouvoir politique ; du point de vue juridique, il bénéficie d'une véritable confusion des pouvoirs puisqu'il "détient l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif jusqu'à ce que les circonstances permettent le retour au jeu normal des institutions"(1).

En réalité, ces attributions demeurent aujourd'hui largement théoriques. Elles avaient certes correspondu aux premières années du régime où le Conseil était représenté par l'un de ses membres dans chacun des 7 départements du pays ; mais les vicissitudes ultérieures (2) ont sonné le glas de son caractère collégial. Et à la faveur de

(1)- Article 3 de l'Ordonnance N° 74-01 du 22 Avril 1974.

(2)- Il s'agit, entre autres, de l'implication de son Vice-Président dans une tentative de coup d'Etat le 2 Août 1975 et de la survenance d'une tentative similaire le 15 Mars 1976.

la forte personnalité de son Président, il était déjà un organisme caduc, avant même qu'intervînt l'ordonnance modificative de 1983 définissant plus nettement son rôle dans la vie nationale.

C'est en raison de ce décalage entre les textes et la pratique que les institutions politiques nigériennes actuelles peuvent être rangées dans la catégorie des "régimes militaires à direction personnalisée" où le phénomène de la personnalisation du pouvoir "se manifeste avec... acuité" (1).

N'ayant d'existence que formelle, le Conseil Militaire Suprême se réduit aujourd'hui à son Président qui, dans les faits, est le seul organe dirigeant exerçant la réalité du pouvoir ; au-delà des facteurs contingents déjà évoqués, la prépondérance de ce dernier a été favorisée aussi par un solide fondement juridique : en vertu des dispositions des Ordonnances N° 74-01 et 83-04, le Président du C.M.S. est en effet le Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement ; il est à ce titre chef de l'exécutif, Président du Conseil des Ministres, chef de l'administration et chef de l'Armée ; c'est lui qui nomme les membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions ; c'est enfin lui qui assure la représentation internationale de l'Etat.

Mais en dépit de la caducité manifeste du Conseil Militaire Suprême, le régime politique nigérien reste formellement le "régime du C.M.S.". Le discours officiel qui, rituellement, met en avant "le C.M.S. et le Gouvernement" et la permanence de la nature militaire de ce régime imposent d'ailleurs cette terminologie que l'on retrouvera tout au long de la présente recherche.

---

(1)- OWONA (Joseph), "Droit constitutionnel et régimes politiques africains", BERGER-LEVRAULT, PARIS 1985, p. 282.

B/- LA PERMANENCE DE LA NATURE MILITAIRE DU REGIME (1).-

Elle est d'abord attestée par les déclarations mêmes des dirigeants selon lesquels non seulement "l'Armée incarne seule le pouvoir au titre de la Proclamation du 15 Avril" (2), mais encore "le régime est militaire jusqu'à preuve du contraire" (3). La récente réaffirmation de la suprématie du C.M.S. et de son rôle dirigeant au regard du processus de succession de son Président (4) est venue confirmer la prééminence militaire dans les institutions nigériennes actuelles.

Cette prééminence découle aussi du fonctionnement même de ces institutions : l'effacement progressif du Conseil Militaire Suprême a pour ainsi dire été compensé par une autre structure, la réunion des officiers à laquelle le Président du C.M.S. réserve, avant le gouvernement, la primeur de ces décisions majeures.

La nature militaire du régime nigérien actuel ne prête donc à aucune équivoque ; elle est du reste évidente en vertu même de son caractère d'exception. Mais l'accentuation de la forme militaro-civile

---

(1)- Cette caractéristique vient d'être accentuée avec l'entrée au gouvernement de deux officiers à l'issue du remaniement du 7 Septembre 1987. Cela porte à quatre (4) le nombre des portefeuilles détenus par les militaires (Fonction Publique, Jeunesse & Sports, Santé, Justice), "LE SAHEL", 8 Septembre 1987, p. 1.

(2)- Voir Seyni KOUNTCHE, "Discours & Messages", Imprimerie Nationale du Niger, NIAMEY, 1979, p. 68.

(3)- Le Général KOUNTCHE répète souvent ces propos lors de ses conférences de cadres à NIAMEY.

(4)- Suite à ses ennuis de santé qui remontent au 31 Décembre 1986, le Président KOUNTCHE avait déclaré que si l'irréparable devait se produire, le C.M.S. se réunirait pour lui désigner un successeur. Lire à ce propos "Les confidences de Seyni KOUNTCHE" dans "JEUNE AFRIQUE MAGAZINE", N° 35, Mars 1987, pp. 20-21.

du gouvernement et le "début d'aération de la vie politique nationale" (1) que constituent la mise en place de la "Société de Développement" et l'adoption de la Charte laissent a priori la fausse impression d'un retour à une vie constitutionnelle normale.

Si l'impact du phénomène militaire est indéniable, quels en sont les effets juridiques ? Ils se résument en une incontestable primauté de l'Armée au sein de l'Etat. Outre ses implications d'ordre protocolaire (2), cette primauté se manifeste essentiellement dans la mission de sauvegarde de la sécurité du pays. Erigée au rang de priorité des priorités depuis le 15 Avril 1974, cette mission incombe au premier chef au Président du C.M.S. en sa quintuple qualité de Chef de l'Etat, de dirigeant de l'instance suprême, de Ministre de la Défense, de Ministre de l'Intérieur et de chef des armées (3). En cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, son intérim -ou sa suppléance- à ce titre est exclusivement assuré par le Chef d'Etat-Major Général auquel sont alors reconnus un pouvoir d'initiative et une plénitude compétence en ce domaine, et qui ne se trouve lié que par une obligation d'information à l'égard des autorités civiles que sont le Premier Ministre et le Président du C.N.D. Par ce phénomène d'exclusion, la sécurité intérieure et extérieure du pays reste donc l'affaire de l'Armée.

---

(1)- DUBOS (J.F.), Communication précitée, p. 11.

(2)- Ainsi d'abord, lors des cérémonies officielles, les officiers des Forces Armées Nationales (F.A.N.) viennent au premier rang dans l'ordre de préséance ; en second lieu, les Chefs d'Etat étrangers en visite ou de passage au Niger sont toujours salués à leur descente d'avion par le Président du C.M.S. et le Chef d'Etat-Major Général des F.A.N. ; enfin, un membre du C.M.S. ou un officier supérieur de l'Armée est généralement membre de la délégation présidentielle, lors des visites du Chef de l'Etat à l'extérieur.

(3)- Le Président du C.M.S. est Ministre de la Défense depuis le début du régime ; il a pris en charge le Ministère de l'Intérieur à partir d'Août 1981, quand il a cessé de confier ce département à des membres du C.M.S.

Même dans les autres domaines, la prééminence présidentielle et plus généralement la prééminence de l'institution militaire ont confiné le Cabinet du Premier Ministre et le Conseil National de Développement dans le rôle très limité d'institutions d'exécution.

PARAGRAPHE II.- DES INSTITUTIONS D'EXECUTION : LE CABINET DU PREMIER MINISTRE ET LE CONSEIL NATIONAL DE DEVELOPPEMENT.-

Au regard des textes actuellement en vigueur et à la lumière de la pratique de l'exercice effectif du pouvoir depuis treize ans, le Président du Conseil Militaire Suprême se trouve donc investi de l'ensemble des compétences étatiques (1). Il constitue véritablement l'axe du régime et autour de lui gravitent les autres institutions, dans des relations de stricte subordination, le Premier Ministre n'étant que le coordonnateur de l'action gouvernementale (A) et le Conseil National de Développement une simple assemblée consultative(B).

---

(1)- De ce point de vue, il ne semble pas exagéré de reprendre les propos du Général DE GAULLE lors de sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964 ; le Président du C.M.S. est en effet "seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat" ; du fait de l'évolution du régime -et non du suffrage populaire, comme dans le cas de la FRANCE- cette autorité lui "est confiée tout entière... il n'en existe aucune autre ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui".

A/- LE PREMIER MINISTRE, COORDONNATEUR DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE (1).-

Placé à la tête du gouvernement, le Premier Ministre n'en est pas le chef. Dans un système où l'exécutif demeure monocéphale, cette qualité appartient, nous le savons, au Président du C.M.S., titulaire principal sinon exclusif du pouvoir exécutif. Le Premier Ministre lui "dirige, coordonne et anime l'action gouvernementale" (2).

Cette mission fait de lui un simple "primus inter pares", et en tant que "premier des ministres", son statut d'autorité délégataire de pouvoirs est à l'image de celui du gouvernement, organe d'exécution de la politique définie par le Chef de l'Etat (3).

La fonction de coordination et d'animation du Premier Ministre s'exerce notamment dans les domaines administratif, économique et social. Et sous ce rapport, elle participe de la pratique africaine de déconcentration du pouvoir ; c'est pourquoi, comme hier au Cameroun et au Sénégal et aujourd'hui au Maroc ou en Tunisie, le Premier Ministre est au Niger aussi un "facteur de rationalisation de l'exécutif" (4).

---

(1)- Sur l'ensemble de la question, voir DAGRA (Mamadou), "La nomination d'un Premier Ministre et l'évolution du droit constitutionnel nigérien" in "REVUE DE L'E.N.A. DU NIGER", N° 1, Décembre 1983, pp. 1-18.

(2)- Article 5 nouveau de l'Ordonnance N° 74-01 du 22 Avril 1974.

(3)- Ce statut peut être rapproché de cette pertinente opinion : "... En Afrique, quel que soit le régime... c'est le chef qui décide, les autres exécutent. Le Premier Ministre, quand il existe, n'est pas l'exécutif mais l'exécutant" - ("JEUNE AFRIQUE", N° 1353, 10 Décembre 1986, p. 46).

(4)- DIOP (Serigne), "Le Premier Ministre Africain : la renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969", Thèse d'Etat en Droit, Université de DAKAR, Mars 1985, 444 p., passim.

Pour mener à bien sa mission, il dispose d'attributions classiques en la matière avec des compétences résiduelles et des compétences propres ; les premières se limitent à son pouvoir réglementaire subordonné d'execution des ordonnances et décrets ; quant aux secondes, elles se traduisent par un pouvoir réglementaire autonome "dans les domaines de sa compétence" ou sur les "services placés sous son autorité" (1). Il exerce en outre des attributions déléguées, notamment la présidence du Conseil des Ministres, en cas d'absence ou d'empêchement du Président du C.M.S.

Le Premier Ministre assure également la suppléance et l'intérim de ce dernier dans ses autres attributions de chef du gouvernement (2).

Il le représente enfin dans les conférences internationales au titre de sa fonction de Chef de l'Etat.

Les attributions du Président du Conseil National de Développement sont d'une toute autre nature dans la mesure où il se trouve être à la tête d'une Assemblée à compétences consultatives.

---

(1)- Article 2 du Décret N° 83-17 du 1er février 1983 relatif aux attributions du Premier Ministre.

(2)- C'est à ce titre qu'en raison de la convalescence du Président KOUNTCHE, M. Hamid ALGABID avait prononcé le Message à la Nation à l'occasion du 3 Août 1987, anniversaire de l'indépendance. Voir "LE SAHEL", 4 Août 1987, pp. 4-5.

B/- LE CONSEIL NATIONAL DE DEVELOPPEMENT, ASSEMBLEE CONSULTATIVE.-

Le C.N.D., composé de cent cinquante (150) membres désignés par consensus et issus de toutes les couches socio-professionnelles du pays, a été installé le 3 Août 1983 (1).

Il jouit d'une pluralité d'attributions.

Il fait d'abord office de Parlement ; mais il n'en exerce les compétences que formellement au plan international (2) ; au niveau national en effet, il ne dispose d'aucun pouvoir délibérant dans les domaines législatif et financier qui relèvent du Gouvernement.

Le C.N.D. remplit ensuite les fonctions de Conseil Economique et Social (3). Ici apparaît nettement sa nature juridique d'assemblée consultative ; sa mission étant de "proposer au gouvernement les

---

(1)- Son mandat statutaire de 3 ans a été prorogé d'une année en Décembre 1986 (V. Ordonnance N° 86-56 du 10 Décembre 1986, J.O.R.N., 15 Janvier 1987, p. 45). Suite à l'adoption de la Charte Nationale, le C.N.D. est actuellement en instance de renouvellement.

(2)- Le C.N.D. prend ainsi part aux réunions internationales regroupant les assemblées parlementaires ; il a ainsi délégué un observateur à la 14ème Assemblée Générale de l'Association Internationale des Parlementaires de Langue Française (A.I.P.L.F.), tenue à SAINT-DENIS de la Réunion en Septembre 1984. Il est la structure homologue des Parlements étrangers; c'est pourquoi, quand il avait été reçu à l'Assemblée Nationale Française, lors de sa visite d'Etat en France en Juin 1986, le Président KOUNTCHE avait souhaité "jeter les bases de relations d'échanges fructueux entre notre actuel Conseil National de Développement et l'Assemblée Nationale Française en attendant l'avènement au Niger d'une Assemblée Nationale" (V. "LE SAHEL", 1er Juillet 1986, p. 6).

(3)- Sur les conseils économiques et sociaux, cf. HORRUT (Claude), "Les conseils économiques et sociaux africains" in CONAC, "Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique...", pp. 139-184.

options fondamentales d'une politique de développement accéléré, cohérent et harmonieux", il n'a aucune compétence de décision il se limite à formuler "des recommandations sur les questions dont il est saisi... et sur toute autre question présentant un intérêt d'ordre national" (1).

Il joue également le rôle de parti politique : à ce titre, c'est lui qui prend part aux conférences et congrès organisés par les structures partisanes de divers Etats africains (2).

Il est aussi le maître d'oeuvre du retour à une vie constitutionnelle normale ; après l'adoption de la Charte Nationale dont l'élaboration s'est faite sous son égide, il sera prochainement érigé en Assemblée Constituante en vue de rédiger la nouvelle loi fondamentale du pays.

Le C.N.D. exerce enfin d'autres attributions, à travers son Président, nommé par décret et consacré deuxième personnage de l'Etat (3) : ce dernier assure la suppléance ou l'intérim du Président du C.M.S. dans ses fonctions de Chef de l'Etat (4) et assume en son nom une mission permanente d'agent de relations publiques (5).

---

(1)- Pour plus de détails, V. l'Ordonnance N° 83-27 du 4 Août 1983 déterminant ses attributions.

(2)-On citera, en guise d'exemples, la participation de membres ou de responsables du C.N.D. au Congrès de l'Union Démocratique du Peuple Malien à BAMAKO, en Mars 1985 ; à la Conférence sur la démocratie en Afrique organisée en Juillet 1985 à DAKAR par le Parti Socialiste du Sénégal et le Parti Démocrate américain ; au congrès du Parti Démocratique de Côte d'Ivoire à Abidjan en Octobre 1985.

(3)- Mais, depuis le remplacement de M. Mamane OUMAROU, le Président du C.N.D. a seulement "rang et prérogatives de Ministre d'Etat". Cf. "LE SAHEL", 11 Septembre 1987, p. 1.

(4)- Notamment lors des passages à Niamey des Chefs d'Etat et autres personnalités étrangères.

(5)- Cette mission a généralement pris la forme de rencontres-débats avec les populations nomades et de messages en langue nationale à l'occasion des fêtes musulmanes de Ramadan et de Tabaski.

C'est sans doute en sa qualité d'intérimaire du Chef de l'Etat qu'il prend part, comme observateur, au Conseil des Ministres. C'est là l'une des originalités du régime politique nigérien auquel une pratique peu courante de la confusion des pouvoirs et aussi la nature plurielle du Conseil National de Développement donnent un caractère "sui generis" au regard des théories classiques du droit constitutionnel. Sa spécificité n'épargne que l'aménagement des compétences internationales qui, elle, reste conforme au droit commun en la matière.

SECTION II.- L'AMENAGEMENT DES COMPETENCES INTERNATIONALES.-

Les textes relatifs à l'organisation des pouvoirs telle qu'elle vient d'être décrite sont très peu explicites sur la conception et la conduite de la politique extérieure; l'Ordonnance N° 74-01, dans sa version initiale comme modifiée, se borne à indiquer que le Président du C.M.S. "représente l'Etat dans ses relations internationale" (1).

C'est donc davantage la pratique quotidienne de l'exercice du pouvoir que l'encadrement juridique des compétences diplomatiques qui révèle les modalités d'élaboration et d'application de la politique extérieure du pays. Sous ce rapport, la nature du régime politique en place y est déterminante : parce que l'on est en situation de régime d'exception à caractère présidentialiste ou encore de régime militaire à direction personnalisée, l'hégémonie présidentielle en matière de relations extérieures (PARAGRAPHE I) y est plus pesante que dans les Etats à régime constitutionnel. Les autres organes n'ont ici encore

---

(1)- Voir son article 4.

qu'un statut secondaire ; dans le domaine des relations internationales, ils jouent un rôle tout à fait négligeable (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- L'HEGEMONIE PRESIDENTIELLE.-

Le Président du Conseil Militaire Suprême étant le centre de gravité des institutions, ou pour reprendre la terminologie bien connue du droit public français, la clef de voûte du système politique, au Niger comme ailleurs, "la politique étrangère reste bien traitée au sommet de la pyramide étatique" (1).

En sa qualité de chef de l'exécutif, le Président du C.M.S. a, en matière de politique extérieure, hérité de l'ensemble des attributions du Président de la République sous l'empire de la Constitution du 8 Novembre 1960 : c'est lui qui la conçoit et la conduit.

En vertu de la compétence de représentation internationale de l'Etat qui lui est conférée par les textes, mais surtout en raison de sa prépondérance dans la structure du pouvoir, il reste, en fait comme en droit, le seul et véritable chef de la diplomatie. Le changement de régime n'a, de ce point de vue, engendré aucune modification. C'est pourquoi, les autres organes étatiques continuent de prendre une part minime, de jouer un rôle négligeable dans l'activité internationale de l'Etat.

---

(1)- MERLE (M.), "La politique étrangère", P.U.F., 1984, p. 26.

PARAGRAPHE II.- LE ROLE NEGLIGEABLE DES AUTRES ORGANES.-

Si, en raison de sa caducité comme instance de direction, le C.M.S. ne se manifeste plus dans aucun domaine (1), les autorités qui, d'ordinaire, sont les délégataires de son Président -Président du C.N.D., Premier Ministre et Chef d'Etat-Major- suppléent rarement ce dernier dans ses compétences internationales.

La prise en charge des questions de sécurité par l'Armée n'amène le Chef d'Etat-Major Général à s'intéresser aux relations extérieures que de manière accidentelle au plan de la coopération militaire, notamment dans le cadre de l'Accord de Non-Agression et d'Assistance en matiere de Défense (2).

C'est de manière tout aussi incidente que le Président du Conseil National de Développement intervient en matière diplomatique en sa qualité d'intérimaire du Chef de l'Etat au plan protocolaire (3).

Le Premier Ministre est, en définitive, le seul organe qui, de manière régulière, assiste le Président du C.M.S. dans l'exercice de ses attributions diplomatiques ; mais cette collaboration n'a pas

---

(1)- Le C.M.S. était pourtant, à l'origine, l'organe dirigeant même en matière de relations extérieures : ainsi, c'est en tant que structure collégiale qu'il avait décidé la reconnaissance de la République Populaire de Chine par le Niger en Juillet 1974.

(2)- Voir infra, 2ème Partie, Chapitre II.

(3)- Cette qualité, il faut le rappeler, ne vaut qu'au niveau national et elle se limite à l'accueil des Chefs d'Etat étrangers et aux audiences accordées aux personnalités étrangères.

d'impact véritable sur le statut de ce dernier en tant que chef de la diplomatie : elle se limite en effet à une fonction de représentation internationale dans les réunions intergouvernementales. D'abord occasionnelle (1), cette fonction est certes devenue systématique au cours des deux dernières années (2) ; elle n'a néanmoins pas conféré au Premier Ministre des compétences propres en matière de politique extérieure. Comme son ancien homologue du Cameroun, il ne bénéficie en effet d'"aucun pouvoir autonome de représentation de l'Etat", les affaires extérieures étant exclues de ses attributions et sa mission se limitant aussi à coordonner l'action gouvernementale dans les domaines autres que les relations internationales (3). Cette incompétence ratione materiae s'est d'ailleurs traduite au plan structurel au niveau de son Cabinet, puisqu'au nombre de ses conseillers techniques ne figure

---

(1)- C'était le cas quand M. Mamane OUMAROU -naguère Président du C.N.D.- assurait la charge de Premier Ministre. Il n'avait représenté le Chef de l'Etat à l'extérieur qu'à deux occasions : lors du 25ème anniversaire de la C.E.A. (ADDIS-ABEBA, 26 Avril-1er Mai 1983) et aux sommets de la C.E.D.E.A.O. et de l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger (CONAKRY, 26-29 Mai 1983).

(2)- Même s'il avait auparavant représenté le Chef de l'Etat au 20ème sommet de l'O.U.A. (ADDIS, Novembre 1984) et au 11ème sommet franco-africain (BUJUMBURA, Décembre 1984), c'est surtout en 1986 et singulièrement en 1987 que M. Hamid ALGABID a suppléé le Président du C.M.S. sur la scène internationale, en raison notamment des ennuis de santé de ce dernier. On peut ainsi citer le 1er sommet de la Francophonie (PARIS, Février 1986) ; le 11ème sommet de la C.E.A.O. (OUAGADOUGOU, Mars 1986) ; le 9ème sommet de la C.E.D.E.A.O. (ABUJA, Juillet 1986) ; le 8ème sommet des Non-Alignés (HARARE, Septembre 1986 ; le 5ème sommet islamique (KOWEIT, Janvier 1987) ; le 12ème sommet de la C.E.A.O. (NOUAKCHOTT, Avril 1987) ; le 10ème sommet de la C.E.D.E.A.O. (ABUJA, Juillet 1987) ; le 23ème sommet de l'OUA (ADDIS, Juillet 1987) ; le 2ème sommet de la Francophonie (QUEBEC, Septembre 1987).

(3)- Sur cette comparaison, v. "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, "Droit International et Relations Internationales", pp. 137-138.

aucun spécialiste de relations internationales (1).

Au total, l'ensemble des autres institutions de l'Etat ne sont, dans la meilleure des hypothèses, que de simples structures d'application de la politique extérieure définie par le Président du Conseil Militaire Suprême.

L'essentiel des compétences internationales est donc du ressort de la Présidence qui reste l'organe principal en matière de relations extérieures.

---

(1)- Le Premier Ministre dispose d'un conseiller économique, d'un conseiller financier, d'un conseiller fiscal, d'un conseiller juridique et de conseillers en organisation et méthode. S'y ajoutent d'autres conseillers techniques sans attributions définies. Voir J.O.R.N. des 15 Février 1983, p. 108 ; 28 Décembre 1984, p. 185 ; 1er Mai 1986, pp. 438 s.

CHAPITRE I.- LA PRESIDENCE, ORGANE PRINCIPAL DES RELATIONS EXTERIEURES.-

L'étendue des compétences présidentielles dans le régime politique nigérien actuel a, nous venons de le voir, investi l'organe concerné d'un pouvoir d'évocation dont le champ d'application est pratiquement illimité et dont l'une des manifestations les plus caractéristiques est perceptible dans le domaine des affaires extérieures.

Cette situation est loin d'être originale ; elle n'est qu'une illustration, parmi d'autres, de la nature présidentialiste des régimes africains qui ne "saurait souffrir que le centre de la politique extérieure pût se trouver ailleurs qu'à la Présidence..." (1).

L'exclusion des affaires extérieures des attributions du Président du C.N.D. et du Premier Ministre n'est en fait que la conséquence normale du monopole présidentiel. Au plan structurel, ce phénomène est à l'origine de la concentration de l'ensemble des compétences diplomatiques entre les mains du Président du C.M.S. (SECTION I). L'exercice correct de ces compétences n'est naturellement concevable que dans le cadre d'une organisation administrative appropriée. Or, les structures actuelles de la Présidence ne sont apparemment pas en mesure de faire face au volume et à la complexité des tâches inhérentes aux problèmes des relations extérieures; elles semblent en effet souffrir d'une relative inadéquation (SECTION II).

---

(1)- "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 138. Pour les caractéristiques générales du système diplomatique africain, consulter le même ouvrage, pp. 135-138.

SECTION I.- LA CONCENTRATION DES COMPETENCES DIPLOMATIQUES.-

Le pouvoir ne se partage pas en politique extérieure.

Aussi, dans la plupart sinon la totalité des Etats contemporains, celle-ci relève-t-elle de l'autorité la plus élevée, qu'elle soit le titulaire réel du pouvoir exécutif (dans les démocratie de type libéral) ou le détenteur incontesté du pouvoir politique (dans les pays à idéologie marxiste).

Beaucoup de raisons justifient cette situation : la répartition constitutionnelle des compétences certes, mais aussi le souci de la discrétion et la recherche de l'efficacité dans un domaine où les initiatives sont souvent hasardeuses et l'issue des démarches entreprises rarement certaine.

Mais le statut particulier qui régit ainsi les relations extérieures et précisément leur gestion par le sommet de la pyramide étatique, a également un autre fondement, la théorie du "domaine réservé" ; cette théorie qui, en tant que fondement du monopole diplomatique présidentiel (PARAGRAPHE I) a, au Niger et ailleurs, fait de la politique extérieure un "domaine réservé" présidentiel (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LA THEORIE DU "DOMAINE RESERVE", FONDEMENT DU MONOPOLE DIPLOMATIQUE PRESIDENTIEL.-

Au sein de l'Etat, la conduite de la diplomatie est du ressort du Président parce qu'elle appartiendrait à la catégorie des questions pour lesquelles il a compétence exclusive en raison de leur spécificité ou de leur caractère très sensible. Telle est la substance de la théorie du "domaine réservé" ; elle aboutit à délimiter, dans la masse des affaires publiques, une sorte de chasse gardée au profit du Président.

La notion même de "domaine réservé" est propre au droit français dans le cadre duquel elle a pu éclore et se développer depuis la mise en place des institutions de la Vème République.

Héritier de ce système juridique, le Niger n'a pas manqué d'illustrer la théorie du "domaine réservé" par une pratique (B) que nous examinerons après avoir donné un aperçu général de cette théorie (A).

A/- APERCU GENERAL DE LA THEORIE DU "DOMAINE RESERVE".-

Le concept de "domaine réservé" a largement débordé les limites de son origine française (1°). Reçu par beaucoup de systèmes politiques, il a connu une grande expansion territoriale ; il est même devenu un phénomène universel (2°) auquel l'Afrique a apporté sa lecture spécifique (3°).

1°)- Une origine française.-

L'expression "domaine réservé" ne figure dans aucune des dispositions de la Constitution du 4 Octobre 1958. C'est pourquoi on l'a définie comme une "sorte de loi non écrite en vertu de laquelle le Chef de l'Etat ou le chef de gouvernement évoque et traite personnellement les grands dossiers de la politique étrangère" (1).

Le concept rend donc davantage compte d'une coutume que d'une compétence expressément reconnue. Sa fortune résulte simplement de la lecture présidentielle de la Constitution faite par le premier Président de la Vème République et ses successeurs ; elle tient plus précisément à l'exercice effectif de certaines de ses prérogatives par le Président de la République, notamment son rôle de garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, son pouvoir de nomination des ambassadeurs, sa compétence de négociation et de ratification des traités (2).

C'est l'actuel Président de l'Assemblée Nationale Française qui en est l'inventeur (3). Sa "théorie des deux secteurs" distinguait, dans les attributions du pouvoir exécutif, un "domaine réservé au Président" et un "secteur ouvert demeurant dans le champ d'action du gouvernement", le premier comprenant pour l'essentiel la politique extérieure et la défense (4).

---

(1)- MERLE in "La politique étrangère", p. 100.

(2)- Voir les articles 5, 14 et 52 de la Constitution française.

(3)- M. CHABAN-DELMAS, alors Président de l'Assemblée Nationale comme aujourd'hui, prononçait en l'occurrence un discours le 15 Nov. 1959.

(4)- Sur ce point, v. - CHANTEBOUT (Bernard), "Droit constitutionnel & Science politique", A. COLIN, 1985, p. 511.
- PACTET(Pierre), "Institutions politiques & Droit constitutionnel", 7e éd., MASSON, 1985, p. 386.

La notion de "domaine réservé" a certes été récusée par trois des quatre Présidents qui se sont succédé à la tête de l'Etat français (1) ; elle n'en traduit pas moins la réalité de la mainmise présidentielle sur la politique extérieure. Car, ils ont tous, sans exception, joué un rôle exclusif d'impulsion de la politique internationale (2) ; par leur pratique solitaire de la diplomatie, ils ont consacré la théorie du "domaine réservé" ; et ce sont les effets de son application et des pouvoirs propres du Président qui ont conduit à la dérive présidentialiste du régime français et à l'instauration d'une "monarchie républicaine" ou d'une "présidence impériale", selon les auteurs (3).

La doctrine française est unanime à reconnaître la primauté présidentielle en matière de politique extérieure (4) et il a toujours régné à cet égard un large consensus tant dans l'opinion publique qu'au sein de la classe politique.

---

(1)- Il s'agit du Général DE GAULLE, de Georges POMPIDOU et de François MITTERRAND. Concernant ce dernier, lire son interview dans l'hebdomadaire français "LE POINT", N° 738, 10 Nov. 1986, p. 28.

(2)- Pour illustration, v. SEURIN (Jean-Louis), "Réévaluation de la fonction présidentielle dans le système politique français" in "La présidence en France et aux Etats-Unis", ECONOMICA, 1986, p. 396.
Le Président MITTERRAND a même été plus explicite en Janvier 1983 en déclarant : "C'est moi qui détermine la politique étrangère de la France, pas mes ministres..." (Cité par BAYART (Jean-François) in "La politique africaine de François MITTERRAND", Ed. KHARTALA, PARIS, 1984, p. 48).

(3)- Cf.- DUVERGER (Maurice), "La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois", Ed. LAFFONT, 1974, 284 p.
- DECAUMONT (Françoise), "La présidence de Georges POMPIDOU - Essai sur le régime présidentialiste français", ECONOMICA, 1979, 302 p.
- ROBERT (Jacques), "La présidence impériale, "LE MONDE", 9 Janvier 1981, p. 2.

(4)- V. -SCHIFRES (Michel) & SARAZIN (Michel), "L'Elysée de MITTERRAND", Ed. A. MOREAU, PARIS, 1985, pp. 168-171.
- Les Affaires Etrangères et le corps diplomatique français", Ed. du C.N.R.S., 1984, Tome 2, p. 600.

La thèse de la prépondérance présidentielle est néanmoins aujourd'hui dépassée dans le contexte de la "cohabitation" qui, depuis Mars 1986, met en présence, pour la première fois sous la Vème République, un Président et une majorité parlementaire n'appartenant pas à la même formation politique (1). Cette coexistence institutionnelle a engendré une répartition plus équilibrée des pouvoirs entre le Président de la République et le Gouvernement.

En raison de la rupture entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, le Président est devenu l'arbitre et le régulateur des institutions, et le Premier Ministre dispose de plus de prérogatives que par le passé. Le Président de la Vème République s'est, en un mot, rapproché d'un Chef d'Etat de type parlementaire.

Cet infléchissement vers une lecture plus parlementaire de la Constitution du 4 Octobre 1958 a donné lieu à une toute autre conception du "domaine réservé" qui infirme la toute-puissance présidentielle en matière de politique extérieure, la cohabitation a pour ainsi dire amoindri l'hégémonie présidentielle ; elle a permis de prendre la mesure exacte de la notion. Et à la lumière de cette épreuve, inédite pour les institutions françaises, il est même plus exact de dire qu'il n'existe plus de "domaine réservé".

---

(1)- Sur la "cohabitation" définie comme "l'état d'un Président de la République et d'une majorité parlementaire d'orientation différente qui vivent ensemble", consulter entre autres :
- DUVERGER (Maurice), "Bréviaire de la cohabitation", P.U.F., 1986, 150 p.
- DUHAMEL (Olivier), "Constitution et cohabitation : cinq innovations de l'alternance" ("LE MONDE", 26 Mars 1986, pp. 1 et 7).

L'expérience de la cohabitation a, en définitive, donné l'occasion de vérifier que les pouvoirs diplomatiques du Président de la République sont des compétences partagées. Et une nouvelle répartition de ces compétences s'est progressivement instaurée depuis Mars 1986 :

a)- Sur la scène internationale, la représentation de l'Etat français est désormais assurée par le couple Président-Premier Ministre (1).

b)- Au plan intérieur, une collaboration régulière s'est établie entre les deux têtes de l'exécutif, chaque fois qu'il s'est agi de prendre des initiatives diplomatiques importantes (2).

c)- Le Premier Ministre bénéficie d'une incontestable autonomie en matière de relations extérieures et joue, en sa qualité de chef de gouvernement, un rôle beaucoup plus actif que par le passé (3).

d)- Le Ministre des Affaires Etrangères jouit également d'une plus grande latitude d'action au regard de ses prédécesseurs (4).

---

(1)- C'est ensemble que MM. MITTERRAND et CHIRAC prennent part aux sommets économiques des "Sept", au Conseil Européen, aux rencontres bilatérales France-RFA, France-Grande-Bretagne... et au sommet franco-africain.

(2)- Tel fut le cas notamment lors de la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran le 17 Juillet 1987.

(3)- A preuve les nombreuses visites de M. CHIRAC en Afrique, aux U.S.A. en Mars 1987, en U.R.S.S. en Mai 1987, au Canada en Septembre 1987, etc...

(4)- Dans une interview radiodiffusée le 21 Juin 1987, M. Jean-Bernard RAIMOND estimait lui-même que la cohabitation lui laisse "une marge de manoeuvre non négligeable".
Sur le même point, v. "JEUNE AFRIQUE" N° 1384, 15 Juillet 1987, p. 48 : "France : entre le marteau et l'enclume".

e)- Le Président de la République conserve sa prééminence (1) ; mais celle-ci reste assortie de l'accord du gouvernement pour les grands choix diplomatiques.

Au total, la thèse du "domaine réservé" n'était recevable que pendant la période d'exercice présidentialiste du pouvoir ; le concept a prospéré tant qu'a duré l'identité entre majorité parlementaire et majorité présidentielle ; le renversement de majorité de Mars 1986 a, comme on l'a dit, révélé toute sa relativité. L'évolution de la Vème République vers un régime parlementaire moniste a mis un terme à la caducité de l'article 20 de la Constitution de 1958 et désormais, le gouvernement détermine et conduit véritablement la politique de la nation.

L'avenir dira si cette évolution est temporaire ou si elle survivra aux élections présidentielles de 1988. Il n'est pas exclu que ces échéances rétablissent l'harmonie institutionnelle entre Président, Gouvernement et Parlement en faisant, à nouveau, du premier "le plus hégémonique des dirigeants politiques d'Occident" (2). Toujours est-il que la notion de "domaine réservé" qui a été forgée à son profit est, de nos jours, devenu un phénomène universel qui a partout favorisé l'"escalade de la politique étrangère au sommet de la pyramide étatique" (3).

---

(1)- Le Premier Ministre ne conteste pas cette prééminence. Voir en ce sens l'interview de M. CHIRAC au "MONDE" du 8 Juillet 1987.

(2)- DUVERGER, "Bréviaire de la cohabitation", p. 7.

(3) MERLE, op. cit., p. 121.

2°)- Un phénomène universel.-

En dehors de l'Hexagone français, le concept de "domaine réservé" a connu ailleurs une remarquable extension spatiale en trouvant des "adeptes partout dans le monde".

Aujourd'hui, dans la plupart des régimes, les attributions diplomatiques du chef de l'exécutif se trouvent si accrues que l'on peut convenir que la théorie et la pratique du "domaine réservé" ne sont plus une particularité française (1). Elles gomment les barrières idéologiques, les disparités économiques et les spécificités culturelles. Dans la quasi-totalité des Etats, le titulaire réel du pouvoir exécutif est non seulement l'organe attributaire des compétences internationales, mais encore il en est l'agent d'exercice principal sinon exclusif. Tout se passe comme s'il s'était opéré un retour à l'ère de la diplomatie classique où la gestion des affaires extérieures constituait la prérogative et le privilège du souverain. La diplomatie des sommets est la manifestation la plus saisissante de ce phénomène contemporain.

Aussi, est-ce symptomatique qu'on l'observe au niveau d'entités aussi dissemblables que les Etats-Unis d'Amérique et le Vatican : dans le premier cas, le Président, chef de l'exécutif, est le pivot de la politique extérieure, et c'est à lui qu'incombe la responsabilité du choix des grandes options diplomatiques (2) ; dans le second, la politique internationale est semblablement du ressort exclusif du

(1)- MERLE, op. cit., p. 26.

(2)- Cf. AICARDI DE SAINT-PAUL (Marc), "La politique africaine des Etats-Unis - Mécanismes et conduite", ECONOMICA, PARIS 1984, p. 17.

Pape, chef de l'Eglise catholique ; les évêques et nonces apostoliques sont incompétents pour se prononcer de façon autonome sur les problèmes internationaux (1).

L'universalité du phénomène est encore amplifiée par sa parfaite intégration même dans les structures de pouvoir des Etats réputés révolutionnaires : si en Chine, "les affaires étrangères... constituent par excellence un domaine réservé du pouvoir" (2), la situation n'est guère différente en Algérie où "selon une pratique constante, la politique extérieure a été placée sous la responsabilité du chef de l'exécutif" (3).

Ce monopole des compétences diplomatiques dont jouit l'organe exécutif sans distinction de régimes, semble cependant être plus sensible en Afrique qu'ailleurs. Il n'est pas exagéré de dire qu'il existe à cet égard une lecture africaine spécifique de la notion de "domaine réservé".

3°)- Une lecture africaine spécifique.-

La spécificité ne tient pas à une différence de nature mais de degré. Dans la majorité sinon la totalité des Etats du continent, on note une accentuation manifeste du phénomène du "domaine réservé", à

---

(1)- V. "La diplomatie de Saint-Pierre" dans l'hebdomadaire français "L'EXPRESS" N° 1770, 14 Juin 1985, pp. 9-11.

(2)- MERLE, op. cit., p. 192.

(3)- GRIMAUD (Nicole), "La politique extérieure de l'Algérie (1962-1978) - Essai d'interprétation", Ed. KARTHALA, PARIS 1984, p. 10.

la faveur de l'exercice solitaire du pouvoir et de l'hégémonisme présidentiel, quelle que soit par ailleurs la nature monocéphale ou bicéphale de l'exécutif.

L'on a pu dire du système politique français, antérieur à la cohabitation, qu'il n'y a pas de "domaine réservé" au Chef de l'Etat pour la bonne raison qu'ils lui appartiennent tous (1). Cette observation rend aussi compte de la pratique des pays africains où, en raison d'une prépondérance analogue de l'organe présidentiel, tout est devenu domaine réservé au seul profit de ce dernier. Etant au centre de tout, c'est le Chef de l'Etat qui donne vie aux institutions (2).

C'est pourquoi la politique extérieure figure toujours au premier rang de ses nombreuses compétences. Qu'il soit Président de la République en régime constitutionnel, dirigeant de l'instance suprême en situation d'exception ou, dans les deux cas, leader du parti unique ou dominant, il est invariablement le chef réel de la diplomatie (3).

---

(1)- Consulter à ce propos : - DECAUMONT (F), "La présidence de Georges POMPIDOU", p. 156;
- CHANTEBOUT (B), "Droit constitutionnel & science politique", p. 511.

(2)- Cf. CONAC (Gérard), "Portrait du Chef d'Etat" in "POUVOIRS" N° 25, 1983, pp. 121-122.
Pour plus de détails, v. ASSO (Bernard) : "Le Chef d'Etat africain - L'expérience des Etats africains de succession française", Ed. ALBATROS, 1976, 382 p.

(3)- Voir - "JEUNE AFRIQUE", N° 873, 30 Sept. 1977, pp. 18-23 : "Ministre des Aff. Etrangères, un métier qui mène à tout".
- "JEUNE AFRIQUE", N° 1251-1252, 26 Décembre 1984 - 2 Janvier 1985, pp. 60-61. On y lira cette déclaration d'un Ministre africain des Aff. Etrangères, agacé par son appellation courante de "chef de la diplomatie" : "Nous ne sommes chefs de rien du tou. Le vrai chef, c'est le Président !".

Le Ministre des Affaires Etrangères étant en règle générale "totalement étranger aux affaires", le Chef de l'Etat demeure l'organe principal en matière de relations extérieures : il assure la représentation internationale du pays ; il jouit d'une exclusivité de compétence dans le choix des options de politique extérieure ; il est détenteur du "treaty-making power" en matière conventionnelle ; il est enfin l'organe accréditant et accréditaire des représentants diplomatiques (1).

L'ensemble de ces attributions ne traduisent peut-être pas un renforcement sensible ou un élargissement manifeste de ses pouvoirs constitutionnels au regard du droit commun des compétences présidentielles dans le domaine des relations extérieures. Mais la particularité africaine, c'est que l'emprise présidentielle est généralement telle que souvent le Chef de l'Etat est lui-même le Ministre en titre des Affaires Etrangères (2). Même si ce n'est pas le cas, la politique extérieure s'inspire partout de l'action personnelle et de la pensée du Président dont il reste la "chasse gardée" et "qui la marque de sa personnalité, de ses convictions profondes et de ses sympathies

---

(1)- Sur tous ces points, cf. :
- "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 137.
- DIOP (Serigne), "Le Premier Ministre Africain", pp. 141-142.
- KONTCHOU-KOUGMEGNI (Augustin), "Les Constitutions africaines et le droit international" in "Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique...", pp. 239 & s.

(2)- On peut, à une époque ou à une autre, citer les cas des Présidents Houphouet BOIGNY de Côte d'Ivoire, Kamuzu BANDA du Malawi, Milton OBOTE d'Ouganda et Albert RENE des Seychelles. Cf. "JEUNE AFRIQUE" N° 1251-1252 précité.
Le Niger a connu une situation analogue à 2 reprises : de 1960 à 1963, puis de 1965 à 1970. Voir infra Ch. II.

comme de ses antipathies" (1).

La diplomatie nigérienne ne fait pas exception à cette règle. Tributaire à un égal degré de la théorie du "domaine réservé", elle a illustré ce concept par une pratique qu'il convient à présent d'examiner.

B/- LA PRATIQUE NIGERIENNE DU "DOMAINE RESERVE".-

La prépondérance présidentielle est une constante en matière de politique extérieure au Niger. Déjà organe principal en ce domaine avant le coup d'Etat militaire, la Présidence l'est demeurée depuis lors ; aujourd'hui encore, les relations extérieures constituent en effet "un domaine d'intervention privilégié du Chef de l'Etat" (2).

Cette constance a pour justifications deux séries de facteurs : au plan du droit, ce sont les fondements juridiques (1°) consignés dans les textes, qui ont donné vie au concept de "domaine réservé" ; au niveau socio-politique, le phénomène contemporain de la personnalisation du pouvoir (2°) est à la base de sa consolidation et de sa longévité.

---

(1)- TOUMI (Moshen), "La politique étrangère de la Tunisie", R.F.E.P.A., N° 79, Juillet 1972, p. 71.
Dans le même sens, voir
- A propos du Sénégal, CONSTANTIN (François) & COULON (Christian), "La diplomatie du dialogue" in R.F.E.P.A., N° 101, Mai 1974, pp. 57 et 58.
- CORNEVIN (Robert), "La politique étrangère du Zaïre, R.F.E.P.A., N° 79, Juillet 1972, p. 63.
- NDAM NJOYA (Amadou), "Le Cameroun dans les relations internationales", L.G.D.J., 1976, pp. 205-6.
A propos de ce dernier pays, l'illustration récente et significative aura été le limogeage en Janvier 1987 de M. William ETEKI, alors Ministre des Aff. Etrang., pour avoir établi des relations diplomatiques avec la HONGRIE, sans consultation du Président. Justifiant sa décision de limoger l'ancien Secrétaire Général de l'O.U.A., le Président Paul BIYA avait expliqué que la diplomatie faisait partie de son "domaine réservé". Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1365 du 14 Mars 1987, p. 22.

(2)- MAIDOKA (Aboubacar), "La politique étrangère du Niger (1960-1982)", p. 26 et aussi pp. 18 et 21.

1°)- Les fondements juridiques.-

Il s'agit de la Constitution du 8 Novembre 1960 d'une part et de l'Ordonnance N° 74-01 du 22 Avril 1974, d'autre part.

Jusqu'à sa suspension, la Constitution du 8 Novembre 1960 avait fourni au Chef de l'Etat les bases d'une véritable hégémonie sur toute l'action diplomatique. A l'instar des autres Constitutions africaines inspirées de la lecture présidentielle de la Constitution française du 4 Octobre 1958, elle organisait cette hégémonie autour de trois types d'attributions :

- l'exclusivité de compétence en matière de pouvoir exécutif et la prérogative de définition et de conduite de la politique de la Nation ;

- la compétence d'accréditation des représentants diplomatiques à l'étranger ;

- la compétence conventionnelle de négociation et de ratification des engagements internationaux (1).

L'existence d'une Commission des Affaires Etrangères à l'Assemblée Nationale ne remettait nullement en cause ces prérogatives ; seul le Parti dont le Président de la République était le Secrétaire Général avait, en de rares occasions, joué un rôle décisif (2).

---

(1)- Ces compétences sont consignées dans les articles 12, 21, 16 et 53 de l'ancienne Constitution.

(2)- Ainsi, en 1968, le Bureau Politique du P.P.N.-R.D.A. s'était unanimement opposé à une visite du Président DIORI à YAMOUSSOUKRO, parce que la Côte d'Ivoire avait reconnu le BIAFRA.
V. BAULIN (Jacques), "La politique africaine d'Houphouet BOIGNY", Ed. Eurafor-Press, PARIS 1980, p. 105.

En ce qui concerne l'Ordonnance N° 74-01, la fonction de représentation internationale qu'elle confère au Président du C.M.S. ne s'est pas limitée à de simples attributions représentatives ; elle a instauré un monopole présidentiel sur l'ensemble des compétences diplomatiques. Le Ministre des Affaires Etrangères est certes l'autorité délégataire de droit commun en la matière ; mais l'esprit et la lettre des compétences qui lui sont dévolues réduisent singulièrement sa marge de manoeuvre. Chargé seulement d'appliquer la politique extérieure du gouvernement, il ne dispose ni d'un droit d'initiative, ni de pouvoirs propres dans un secteur où la prépondérance présidentielle, issue des textes, s'est consolidée à la faveur d'une irrésistible personnalisation du pouvoir.

2°)- La personnalisation du pouvoir (1).-

Perversion du pouvoir institutionnalisé, elle conduit dans l'imagerie populaire à l'identification entre la fonction et son titulaire et "permet une polarisation de l'opinion en faveur d'un homme" (2).

Dans le cas du Niger, elle vient s'ajouter à la nature d'exception du régime pour renforcer la prépondérance présidentielle déjà instaurée par les textes. Le Président du C.M.S. dont on sait déjà qu'il est, dans les faits,investi de l'ensemble des pouvoirs exécutif et législatif "domine si bien les autres organes qu'ils ne détiennent

---

(1)- Sur cette question, consulter notamment "La personnalisation du pouvoir" - Entretiens de DIJON. Sous la direction de Léo HAMON et Albert MABILEAU - P.U.F., PARIS 1964, 500 p.

(2)- BURDEAU (Georges) : "Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques", 20ème éd., L.G.D.J., 1984, p. 517.

d'autre autorité que celle qu'il a bien voulu leur déléguer" (1). La très forte personnalité du Général KOUNTCHE, ses attributions ministérielles et l'existence formelle du C.M.S. sont les principaux éléments qui se conjuguent pour faire de l'actuel Chef de l'Etat nigérien l'incarnation même du pouvoir et de tout le pouvoir aux yeux des citoyens comme des autorités à tous les niveaux.

Au présidentialisme "constitutionnel" antérieur au 15 Avril 1974 s'est ainsi substitué un présidentialisme d'exception qui, à l'image du premier, a conservé à la politique extérieure son statut de domaine réservé présidentiel.

PARAGRAPHE II.- LA POLITIQUE EXTERIEURE, DOMAINE RESERVE PRESIDENTIEL.-

A l'instar de la plupart de ses pairs du continent africain, le Président du C.M.S. jouit dans le domaine diplomatique de compétences ne souffrant aucun partage et affranchis de tout contrôle. Elles peuvent être regroupées autour de trois prérogatives essentielles : l'emprise sur les relations extérieures (A) ; le privilège du secret (B) ; le pouvoir de légation (C).

A/- L'EMPRISE SUR LES RELATIONS EXTERIEURES.-

A la différence du premier Chef de l'Etat nigérien qui, au cours de ses trois mandats successifs, avait accordé une importance notable aux problèmes internationaux,le Président du C.M.S. a, selon ses

(1)- BURDEAU (Georges), op. cit., ibid.

propres termes, procédé à une "vigoureuse remise en ordre "marquée par un recentrage sur les problèmes intérieurs.

Néanmoins, dans les deux périodes concernées, la politique extérieure est restée du ressort du Président qui en a toujours été le maître d'oeuvre (1°), le Ministre des Affaires Etrangères n'étant que son instrument, relégué au statut de simple organe d'exécution (2°).

1°)- Le Président, maître d'oeuvre de la politique extérieure.-

Le Président du Conseil Militaire Suprême est non seulement l'architecte de la politique extérieure, mais il en est également l'artisan : c'est lui qui la conçoit (a) ; il en assure la conduite (b) ; il veille à son application (c).

a/- La conception de la politique extérieure.-

Comme ailleurs où le Chef de l'Etat est seul à pouvoir prendre des initiatives diplomatiques, au Niger, le Président du C.M.S. dispose, en sa qualité de chef de l'exécutif, d'une compétence exclusive en matière de définition des grandes options de politique extérieure et d'élaboration de la stratégie d'action dans les rapports internationaux de l'Etat.

C'est à lui qu'il appartient de déterminer les axes prioritaires de la diplomatie du pays par le choix de ses objectifs majeurs et de ses partenaires principaux. Il est aussi juge de l'opportunité et du degré de participation à la vie internationale, maître d'oeuvre de la politique de coopération et de la représentation extérieure de l'Etat, garant de l'execution de ses obligations financières. C'est encore lui qui, au cours de ses conférences de cadres, exprime et explicite les positions

du Niger sur les problèmes de l'heure et annonce, en énonçant leur objet, ses visites à l'étranger et celles d'autres hommes d'Etat à NIAMEY. C'est enfin lui qui décide des déplacements des membres du gouvernement en dehors du territoire national (1).

La différence est manifeste avec le régime juridique de la politique extérieure dans un Etat comme le BENIN où la Commission des Relations Extérieures du Comité Central du Parti (C.R.E./C.C.) est l'organe compétent en matière de définition des grands axes diplomatiques et d'orientation et de contrôle des activités du Ministère des Affaires Etrangères (2). Au-delà de la conception de la politique extérieure, les compétences de la C.R.E./C.C. s'étendent ainsi à sa conduite qui, au Niger, demeure une prérogative essentielle dans les attributions diplomatiques du Président.

b/- La conduite de la politique extérieure.-

Responsable en amont de la stratégie de l'Etat en matière de relations internationales, le Président du C.M.S. ne reste pas en aval étranger à sa mise en oeuvre. Il prend littéralement en charge la diplomatie, c'est-à-dire l'application concrète des options qu'il a définies. Et les modalités de cette conduite personnelle des relations extérieures sont variées :

---

(1)- En l'occurrence, ces derniers sont toujours "chargés d'une mission par le Président du C.M.S.".

(2)- Cf. HOUNDJAHOUE (Michel), "Bénin : révolution socialiste et politique étrangère à l'ère de la Diplomatie Nouvelle", "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 225-226, Octobre-Novembre 1984, p. 31.

D'abord, le Président mène lui-même l'action diplomatique : par une sorte de pouvoir de substitution d'action permanent, le Ministre des Affaires Etrangères est dépouillé de ses prérogatives déjà formelles ; la pratique de la "diplomatie au sommet", notamment en matière de règlement des différends interafricains, favorise en effet la participation directe du Chef de l'Etat aux négociations intergouvernementales.

La direction présidentielle de la diplomatie se matérialise ensuite par le fréquent recours aux émissaires et envoyés spéciaux auprès des autres Chefs d'Etat, surtout en Afrique de l'Ouest. Et en l'occurrence, l'envoyé spécial n'est généralement qu'un simple porteur de message (1).

Il arrive aussi que le Président adresse des instructions décisives aux délégations nigeriennes aux grandes conférences internationales, même quand elles sont conduites par le Ministre des Affaires Etrangères : ce fut le cas en Février 1982 à l'occasion du retrait du Niger de la 36ème session du Conseil des Ministres de l'O.U.A., suite à la décision d'admission de la République Arabe Sahraouie Démocratique -R.A.S.D.- au sein de l'Organisation (2).

Il est enfin courant que le Président entre directement en contacts avec les chefs de missions diplomatiques nigériens à l'étranger pour des questions de tous ordres : administratives, consulaires,

---

(1)- De plus, il ne s'agit pas nécessairement du Ministre des Affaires Etrangères ; M. Daouda DIALLO, Ministre de la Culture et de la Communication a, plus d'une fois, rempli cette mission de "missi dominici".

(2)- Le Général KOUNTCHE était en tournée à l'intérieur du pays quand il avait ordonné ce retrait.

economiques, politiques... Le pouvoir hiérarchique du Ministre des Affaires Etrangères ne confère donc à ce dernier qu'une compétence purement théorique en matière de contrôle de l'activité diplomatique qui, lui aussi, relève du Président.

c/- Le contrôle de l'application de la politique extérieure.-

C'est la Présidence du C.M.S. qui, en dernier ressort, veille à la gestion correcte des relations extérieures, tant au niveau de l'administration centrale du département qui en a la charge qu'à celui de ses services extérieurs.

Le Ministre des Affaires Etrangères est ainsi tenu à une obligation impérative de compte rendu à l'issue de ses différents déplacements à l'etranger.

Quant aux représentants diplomatiques, le contrôle sur l'accomplissement de leur mission s'effectue par le biais des instructions présidentielles qui leur sont directement adressées, de leur rappel en consultations et éventuellement de sanctions qu'ils encourent (1).

Le contrôle présidentiel sur l'action diplomatique peut en définitive s'analyser comme un véritable contrôle hiérarchique, donc un pouvoir sur les personnes et un pouvoir sur les actes. Dans sa finalité, il tend à satisfaire une double exigence de conformite aux objectifs de politique extérieure et de performance au plan de la diplomatie mise en oeuvre. Au total, il réduit le rôle du Ministre des Affaires Etrangères à celui d'un simple exécutant.

---

(1)-Ainsi en 1977, 1980 et 1986, le Président du C.M.S. a mis fin à la mission de trois ambassadeurs pour cause de non respect des dispositions de la réglementation financière.

2°)- Le Ministre des Affaires Etrangères, organe d'exécution de la politique extérieure.-

Aux termes du décret déterminant ses attributions (1), le Ministre des Affaires Etrangères n'exerce qu'une compétence subordonnée d'exécution de la politique extérieure définie par le Président.
Au regard des attributions des autres membres de l'exécutif, auxquels les textes organiques reconnaissent une certaine faculté de conception dans leurs domaines respectifs, il ne dispose d'aucune faculté réelle d'initiative. Ses pouvoirs les plus étendus sont relatifs à l'administration interne de son département, en sa qualité de responsable supérieur de l'action de ses services.

Au-delà, il n'est pas habilité à opérer un quelconque choix diplomatique ; tout au plus, peut-il, sur instructions présidentielles, préparer les prises de position du pays qu'il défendra dans telle enceinte internationale ou qui seront consignées dans tel communiqué conjoint.

Pour le reste, il assume les fonctions protocolaires classiques inhérentes à sa charge : réception des copies figurées des lettres de créance des chefs de mission étrangers, présence aux cérémonies de présentation de ces lettres de créances, signature d'accords et conventions...

Ce rôle secondaire du Ministre des Affaires Etrangères n'est en réalité que le reflet de la part que prend le gouvernement en tant que tel dans l'élaboration de la politique extérieure ; cette part est infime qu'il s'agisse du Premier Ministre ou du Conseil des Ministres.

---

(1)- Voir infra, Chapitre II de cette même Partie.

Incompétent en matière de formulation des orientations diplomatiques, le Premier Ministre se borne, dans le cadre de sa mission de coordination, à examiner les aspects techniques des relations extérieures avec le Ministre des Affaires Etrangères ou en Conseil de Cabinet. Quant au Conseil des Ministres, il ne prend non plus aucune part à la conception et à la conduite de la politique extérieure ; son ordre du jour ne comporte généralement que des questions internes et le Ministre des Affaires Etrangères n'y fait pas de communication sur la situation internationale, comme c'est le cas dans certains Etats (1) ; il ne délibère pas enfin sur les actes individuels de nomination des ambassadeurs, cette compétence étant exercée par le seul Président, dans le secret de son cabinet.

B/- LE PRIVILEGE DU SECRET.-

L'un des préceptes de la diplomatie classique enseigne que la politique extérieure doit, dans sa conduite, être protégée par la pratique du secret, non seulement par courtoisie à l'égard des interlocuteurs étrangers, mais aussi pour des raisons de simple prudence (2).

Le Président du C.M.S. fait une stricte observance de cette règle. Car, l'un de ses traits de caractère (1°) l'a amené à privilégier la diplomatie tranquille et discrète(2°) au détriment de toute diplomatie de place publique.

---

(1)-On peut, à ce titre, citer l'exemple du Sénégal.

(2)-MERLE, op. cit., p. 30.

1°)- Un trait de caractère.-

Outre la carrière militaire, un certain nombre de points de convergence peuvent être établis entre l'actuel Chef de l'Etat nigérien et le Général DE GAULLE en matière de conception et d'exercice du pouvoir.

On notera d'abord que, dès sa prise du pouvoir, le premier s'était lui-même volontiers identifié au second (1).

Ensuite, les conférences de cadres du Président du C.M.S., faisant apparaître ses ministres à ses côtés, semblent être largement inspirées des conférences de presse du fondateur de la Vème République française ; d'autant plus qu'il y répète assez souvent qu"un Etat ne recule jamais" ; tout comme le défunt Chef de l'Etat français aimait à dire que "le pouvoir ne recule pas".

Autre élément de rapprochement entre les deux hommes : le premier Président de la Vème République estimait que le chef devait toujours garder par-devers lui quelque secret (2) ; le Président du C.M.S. nourrit très fortement la même conviction et on peut convenir, de ce point de vue, que "sa discrétion confine au culte du secret" (3).

Par tempérament, le Général KOUNTCHE est en effet austère, discret et très peu expansif (4). Réfractaire à la publicité, il avoue

---

(1)- Cf. "JEUNE AFRIQUE", N° 694 du 27 Avril 1974 ; "JEUNE AFRIQUE MAGAZINE", N° 35, Mars 1987.

(2)- V. "L'EXPRESS", N° 1733, 28 Septembre 1984.

(3)- "AFRIQUE-ASIE", N° 358, 7-20 Octobre 1985.

(4)- A un journaliste qui lui faisait observer "Vous êtes trop secret, ce n'est pas toujours bon", il avait répondu : "C'est comme ça, il faut se méfier des journalistes comme de la peste. Ce sont des gens dangereux". Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1015, 18 Juin 1980.

avoir "horreur du tam-tam" (1). Cette tendance à l'effacement et ce goût du secret le rapprochent singulièrement de Feu le Président BOUMEDIENE avec lequel il partage en outre la même conception de la politique extérieure, subordonnée aux choix nationaux de développement (2).

Mais, à la différence de la diplomatie algérienne caractérisée par une certaine tendance au leadership, la diplomatie nigérienne se veut elle modeste et discrète.

2°)- Une diplomatie discrète.-

Le régime politique nigérien étant un régime militaire, on aurait pu penser que la politique extérieure est peut-être conçue comme un plan de défense. L'analogie serait excessive même si, comme ailleurs, il est évident que la diplomatie ne s'y élabore ni ne s'y exécute sur la place publique.

Il faut néanmoins souligner que la conduite des relations extérieures nigériennes est soigneusement mise à l'abri de toute couverture médiatique tapageuse. Faisant bon usage de l'opinion suivant laquelle "la diplomatie doit échapper au concert des caméras et des microphones" parce qu'elle "n'a rien à voir avec les âpres marchandages des bazars de l'Orient" (3), le Président du C.M.S. y veille personnellement. C'est pourquoi, hormis les informations que lui-même donne au cours de ses conférences de cadres, les décisions et initiatives de politique extérieure ne sont pas annoncées en règle générale ou le sont très

(1)- Cf. "JEUNE AFRIQUE" N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 39.

(2)- GRIMAUD (N.), op. cit., p. 15 et pp. 21-22.

(3)- Richard NIXON cité par M. MERLE, op. cit., p. 32.

tardivement, contrairement à une pratique bien établie des relations inter-étatiques contemporaines. Ainsi, les nouvelles relatives aux visites officielles du Chef de l'Etat, du Président du C.N.D. ou du Premier Ministre à l'extérieur ne sont diffusées que le jour de leur départ (1). De même, si les déplacements des membres du gouvernement à l'étranger sont généralement annoncés, leur objet l'est rarement (2). Les missions du Ministre des Affaires Etrangères, enfin, sont exceptionnellement portées à la connaissance de l'opinion publique, les éléments habituels d'indication de son absence étant les actes de son intérimaire ou la retransmission de ses interventions dans les enceintes internationales.

Cette diplomatie tranquille, silencieuse et par trop protégée est à l'image même d'un pays effacé et qui ne nourrit aucune ambition de puissance. Le Président du Conseil Militaire Suprême qui en est l'inspirateur et le maître d'oeuvre, la marque donc de son empreinte ; il consacre ainsi, pourrait-on dire, une conception de diplomatie à énigmes. Les modalités d'exercice de ses multiples prérogatives dans le domaine des relations internationales y concourent. Au nombre de ces prérogatives, son pouvoir de légation occupe une place non négligeable.

---

(1)- Seules exceptions à ce principe de discrétion, les visites officielles du Président KOUNTCHE aux Etats-Unis (Décembre 1984), en R.F.A. (Septembre 1985), en France (Juin 1986), au Japon et en Corée du Nord (Septembre 1986).

(2)- La formule usuelle est la suivante : "Le Président du C.M.S. a chargé M..., Ministre de...,, d'une mission à .... M. ... a quitté NIAMEY le ... et rentrera sa mission terminée. Son intérim est assuré par M. ..., Ministre de ...".
Une évolution vers plus de transparence a cependant eu lieu depuis 1986, l'objet des missions ministérielles à l'étranger étant désormais annoncé. A titre d'exemple, V. "LE SAHEL", 27 Février 1987, p. 1.

C/- LE POUVOIR DE LEGATION.-

Ses deux aspects classiques de légation active (nomination des représentants de l'Etat à l'étranger) et de légation passive (accréditation par les Etats étrangers de leurs représentants et plénipotentiaires)relèvent de manière indivisible de la compétence du Président.

Le second ne présente pas d'originalité puisque la réception par le Chef de l'Etat des lettres de créance et de rappel des ambassadeurs etrangers est aujourd'hui une pratique universelle. C'est sur le premier aspect que le régime juridique est différencié et qu'il importe de s'appesantir.

Aux termes de l'article 22 de la Constitution nigérienne du 8 Novembre 1960, la désignation des chefs de missions diplomatiques était du ressort du Conseil des Ministres qui obligatoirement devait délibérer sur les nominations aux emplois supérieurs de l'Etat. Dans la pratique, ces nominations avaient toujours été le fait du seul Président de la République. La situation n'a pas varié depuis 1974 : la désignation des chefs de missions diplomatiques est aujourd'hui une compétence exclusive du Président du C.M.S. (1°) et elle continue de s'exercer sous la forme d'un pouvoir discrétionnaire (2°).

1°)- Une compétence exclusive.-

En vertu des dispositions de l'article 13, alinéa 3, de la Constitution du 4 Octobre 1958, en France, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires sont nommés en Conseil des Ministres.

Il en va de même dans un certain nombre d'Etats africains dont le Mali et le Sénégal (1).

Dans les trois pays concernés, l'acte de nomination des représentants de l'Etat à l'étranger relève donc d'une instance collégiale. Mais on ne peut en déduire ipso facto l'exercice d'une compétence partagée, car dans les faits, l'intervention du Conseil des Ministres équivaut très souvent à une simple approbation formelle de nature à répondre aux exigences juridiques de validité et de régularité de l'acte.

Aucune comparaison ne peut ainsi être établie avec les pouvoirs diplomatiques du Sénat américain dont l'accord est indispensable pour que les propositions de nomination des ambassadeurs faites par le Président deviennent définitives (2).

L'exclusivité de compétence du Président du C.M.S. en la matière découle pourtant de l'absence de toute intervention du Conseil des Ministres dans le droit public nigérien. La nomination des chefs de missions accrédités à l'étranger ne donne lieu qu'à un décret simple (3) et

---

(1)- Pour le Sénégal, V. par exemple la nomination de M. Abdel Kader FALL, ancien Ministre de la Culture, en qualité d'ambassadeur au Canada, "LE SOLEIL", 6 Août 1986.
En ce qui concerne le Mali, cf. le Décret N° 223 PG-RM du 22 Décembre 1969 portant réorganisation du Ministère des Aff. Etrang. & de la Coop., aux termes duquel "les ambassadeurs sont nommés par décret en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des Aff. Etrang.", J.O.R.M., 1er Janvier 1970, pp. 11-12.

(2)- Cette exigence est imposée par l'article 2, section 2 de la Constitution fédérale.

(3)- Le décret N° 87-051 du 9 Avril 1987 portant réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères a d'ailleurs renforcé cette exclusivité de compétence en opérant une distinction qui n'existait pas dans les textes antérieurs : aux termes de ses dispositions, les directeurs centraux du département sont nommés par décret en Conseil des Ministres alors que les ambassadeurs sont nommés par décret.
Pour plus de détails sur le décret N° 87-051, voir infra CHAPITRE II de cette même Partie.

quand l'avis du Ministre des Affaires Etrangères est sollicité, il n'est que consultatif.

Et parce qu'il n'exerce pas de compétence liée en l'espèce, le Chef de l'Etat dispose d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

2°)- Un pouvoir discrétionnaire.-

Si dans le droit français -pour ne citer que cet exemple- les ambassadeurs et autres plénipotentiaires appartiennent à la catégorie des hauts fonctionnaires dont la nomination est à la discrétion du gouvernement, au Niger leur nomination est à la discrétion du Président.

La différence de régime juridique ne s'arrête pas à ce seul critère tenant à l'autorité investie du pouvoir sur les personnes ; elle concerne aussi les conditions de fond relatives aux qualités humaines, intellectuelles et professionnelles requises des candidats à une affectation en ambassade. Il est évident que la désignation d'un chef de mission devrait être liée à ses "aptitudes particulières... à assurer des responsabilités... dans un secteur géographique dont il peut posséder par sa carrière antérieure une expérience personnelle" ; de même, son efficacité est fonction "non seulement de la sûreté de son jugement, mais aussi du sentiment qu'il a d'un certain confort intellectuel dans l'exercice de ses fonctions" (1).

La jeune diplomatie nigérienne qui ne compte pas encore en son sein une pléthore d'ambassadeurs de carrière ne s'embarrasse pas d'une rigoureuse conformité à ces conditions. Et l'absence d'un statut

(1)- V. l'ouvrage collectif "Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français", Tome 2, p. 620.

particulier du personnel diplomatique (1) ne semble pas avoir été étrangère au renforcement du pouvoir discrétionnaire présidentiel. Le Président du C.M.S. est en effet seul juge de l'opportunité de ses nominations ; celles-ci s'avèrent être des actes "intuitu personae" exclusivement fondés sur sa confiance dans leurs bénéficiaires. C'est pourquoi l'éventail du choix des représentants diplomatiques est très large, ces derniers pouvant être issus de l'un quelconque des corps de la fonction publique nigérienne : administration générale, enseignement, information, animation, santé... (2). Aucun critère de compétence n'entre en jeu ; le Président nomme, à l'instar de certains de ses homologues africains, des personnalités qui, à ses yeux, "sont susceptibles de traduire sa pensée et de remplir efficacement leur mission" (3).

Les prérogatives du Chef de l'Etat voient souvent leur champ d'application s'étendre avec l'intervention personnelle du Président du C.M.S. même pour l'affectation des agents subalternes des postes diplomatiques. Cette substitution au Ministre des Affaires Etrangères est, semble-t-il, motivé par deux soucis : celui de proscrire tout favoritisme et celui de placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut par l'envoi en ambassade d'agents qui, au vu de leur état civil et de leur vie privée, pourraient dignement représenter la nation à l'étranger.

Cette gestion très pointilleuse de tout ce qui touche au domaine des relations extérieures est sans doute l'une des clés de compréhension de l'organisation actuelle des services de la Présidence.

---

(1)- V. infra, CHAPITRE II.

(2)- Cf. la nomination d'un journaliste comme consul à KANO (Nigéria), "LE SAHEL", 25 Nov. 1986, p. 1 - J.O.R.N., 15 Déc. 1986, p. 1130.

(3)- Exemple du Cameroun cité par A. NDAM NJOYA, op. cit., p. 207.

L'extrême concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Etat explique l'inadéquation de leurs structures à satisfaire aux exigences d'une diplomatie moderne.

SECTION II.- L'INADEQUATION DES STRUCTURES DES SERVICES.-

Les fonctions de Président de la République étant des fonctions supérieures de direction et de contrôle, l'organisation de la Présidence comporte, dans tout Etat, trois niveaux classiques de structures : cabinet, secrétariat général, instances de contrôle (1).

L'organisation de la Présidence au Niger présente dans l'ensemble une configuration similaire. Elle est cependant frappée du sceau du volontarisme et de l'austérité chers aux autorités de ce pays dont l'un des maître-mots est la diminution du train de vie de l'Etat. Celle-ci a commencé par une économie des moyens à l'échelon le plus élevé des institutions étatiques. Aussi les structures administratives de la Présidence sont-elles des structures légères (PARAGRAPHE I) ; elles apparaissent même inhabituelles (PARAGRAPHE II) quand on les compare à celles d'autres pays.

PARAGRAPHE I.- DES STRUCTURES LEGERES.-

L'organisation de la Présidence révélait, antérieurement au 15 Avril 1974, un étonnant vide juridique en raison de l'inexistence de tout texte à caractère général(2). Cette lacune n'est pas encore entièrement

(1)- Il s'agit de l'inspection d'Etat, du contrôle financier et de l'inspection des Formes Armées.
Consulter à titre d'exemple, s'agissant du Sénégal, BOCKEL (Alain), "Droit Administratif", N.E.A., 1978, p. 266.

(2)- Les seuls textes existants étaient le Décret N° 70-135 du 13 Mai 1970 relatif au Secrétariat Général de la Présidence (J.O.R.N., 15 Mai 1970) et celui portant organisation du Secrétariat Général du Gouvernement (Décret N° 60-105 du 31 Mai 1960, J.O.R.N., 1er Juillet 1960).

comblée dans la mesure où, à la différence de certains Etats de la sous-région (1), il n'est pas de texte unique régissant l'ensemble des structures, mais autant de décrets qu'il y a de services.

C'est à partir de ce cadre juridique très épars que l'on peut rendre compte de l'organisation générale de la Présidence (A) et constater ainsi l'absence de toute cellule diplomatique en son sein (B).

A/- L'ORGANISATION GENERALE DE LA PRESIDENCE.-

Elle fait apparaître deux catégories de services :

- des services propres constitués des instances de collaboration constante qui, de manière permanente, assistent le Président dans l'accomplissement de ses fonctions ;

- des services rattachés comprenant les structures qui, à un titre ou à un autre, relèvent de l'autorité du Chef de l'Etat(2).

Il n'y a aucune hiérarchie entre ces différents services qui tous jouissent d'un égal droit d'accès au Président. Cette absence de toute relation hiérarchique rend malaisé la coordination et le contrôle de leurs activités en conférant, de droit, ces attributions au seul Chef de l'Etat

(1)- On citera, entre autres, le Sénégal, le Togo et le Burkina, alors Haute-Volta. Voir respectivement :
- Décret N° 83-463 du 1er Mai 1983 relatif à l'organisation de la Présidence de la République, in "Textes relatifs à l'organisation politique et administrative du Sénégal", Année 1985, pp. 117-126.
- Décret N° 82-20 du 16 Février 1982 portant organisation des services de la République, J.O.R.T., Numéro Spécial, 31 Mars 1982.
- Décret N° 82-262/PRES.CMPRN du 15 Juillet 1982 portant organisation des services de la Présidence de la République, J.O.R.H.V., 22 Juillet 1982, pp. 630-633.

(2)- Voir, à titre comparatif, les différents services de la Présidence de République en France in SEURIN (Jean-Louis), "La présidence de la République en France et aux Etats-Unis", pp. 285-288.

qu'une judicieuse déconcentration des pouvoirs aurait utilement déchargé.

L'existence de rapports de type horizontal aboutit ainsi à une autonomie des divers services (1°). Dans le contexte du régime militaire nigérien, cette autonomie est sous-tendue par la recherche de l'efficacité (2°).

1°)- L'autonomie des services.-

Ce sont les directives présidentielles -instructions écrites, annotations ou indications verbales- qui constituent les lignes directrices de l'activité des services. Et qu'il s'agisse des services propres (a) ou des services rattachés (b), leurs responsables ne sont comptables de leurs actes que devant le Président du C.M.S.

a/- Les services propres.-

Faisant partie intégrante de la Présidence, envisagée en tant qu'entité administrative individualisée, ils sont au nombre de trois : le Cabinet, le Secrétariat Général de la Présidence, le Secrétariat Général du Gouvernement.

- Le Cabinet (1) : instance classique de collaboration personelle, c'est un cabinet exclusivement civil. Les textes ne définissent pas ses attributions, mais comme ailleurs, il a une vocation essentiellement politique.

(1)- Cf. Décret N° 74-64/PCMS du 30 Avril 1974 complété par le Décret N° 86-59 du 21 Avril 1986, J.O.R.N. 1er Mai 1974, p. 286 et J.O.R.N. 1er Mai 1986, pp. 437-8.

- Le Secrétariat Général de la Présidence : ses attributions sont à caractère économique et administratif ; en tant qu'"organe de réflexion, de conseil et de travail", il assiste le Chef de l'Etat dans ses tâches "de conception, de décision et de continuité dans l'action économique et administrative" (1).

- Le Secrétariat Général du Gouvernement (2) : maître d'oeuvre de l'activité législative et réglementaire de l'Etat, il est un "organisme exclusivement administratif" placé sous l'autorité directe du Président du C.M.S., chef du gouvernement et auquel le Premier Ministre peut recourir "en tant que de besoin".

b/- Les services rattachés.-

Ils sont au nombre de cinq : l'Inspection d'Etat, le Bureau de Coordination et de Liaison, le Service de la Police Judiciaire en matière économique, douanière et fiscale, la Grande Chancellerie des Ordres Nationaux, le Service des Travaux Communautaires.

Les trois premiers, incarnation même de la nature présidentialiste du régime (3) sont à la totale discrétion du Chef de l'Etat et accomplissent leurs missions sous sa haute autorité et son contrôle permanent. Quant aux deux derniers, ils sont beaucoup moins sollicités par la Présidence.

---

(1)- Cf. Décret N° 75-227/PCMS du 27 Novembre 1975, J.O.R.N., 15 Décembre 1975, pp. 889-890.

(2)- V. Décret N° 74-248/PCMS/SGG du 17 Septembre 1974, J.O.R.N., 1er Octobre 1974, p. 733.

(3)- Ces trois services incarnent aux yeux du citoyen nigérien la toute-puissance présidentielle. La simple évocation de leurs noms inspire la frayeur et leurs interventions sont particulièrement redoutées.

- L'Inspection d'Etat (1) : comme tout corps de contrôle interne, elle veille au bon fonctionnement de l'administration publique et du secteur parapublic, en exerçant à la fois un contrôle de conformité et d'opportunité.

- Le Bureau de Coordination et de Liaison : il fait office de police politique, relevant de la compétence exclusive du Chef de l'Etat. Ses attributions concernent le renseignement et toutes les activités connexes (2).

- Le Service de la Police Judiciaire : corps de répression de la fraude, il lui appartient de "constater les infractions aux réglementations en matière économique, douanière et fiscale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs" (3).

- La Grande Chancellerie des Ordres Nationaux : elle a à charge la gestion des différents ordres nationaux sous l'autorité du Chef de l'Etat, Grand Maître de l'Ordre National.

- Le Service des Travaux Communautaires (4) : il remplit une mission de service public par la réalisation de "tous travaux d'intérêt général" pouvant lui être confiés par le Chef de l'Etat.

---

(1)- V. Décret N° 74-271/PCMS/IE du 22 Octobre 1974, J.O.R.N., 1er Novembre 1974, pp. 785-7.

(2)- La création en Janvier 1987 d'une Direction de la Sûreté de l'Etat rattachée à la Présidence devrait entraîner la disparition du B.C.L.

(3)- V. Ordonnance N° 74-12 du 25 Juillet 1974, J.O.R.N., 1er Août 1974, pp. 524-5.

(4)- Cf. Décret N° 79-171/PCMS du 12 Novembre 1979, J.O.R.N., 1er Décembre 1979, p. 991.

La mise en place d'un tel service aux côtés de ce dernier semble justifiée par la recherche de l'efficacité que suggèrent les structures de la Présidence.

2°)- La recherche de l'efficacité.-

L'autonomie des différents services de la Présidence les uns par rapport aux autres n'est pas fortuite. Elle porte la marque du Président du C.M.S. par nature peu porté vers la lourdeur administrative ou les procédures formelles et rigides du droit. Attitude somme toute logique chez un homme d'Etat affirmant n'être "intéressé que par le concret" et qui, selon ses propres termes, "reste militaire et... place l'action avant toute autre considération" (1).

Cette orientation pragmatique explique ses réticences à procéder à toute réorganisation de la Présidence. Répétant volontiers que "les meilleures structures ne valent que par les hommes chargés de les animer", il préfère maintenir l'organisation actuelle qui lui permet d'exercer directement son pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des services. Très sceptique à l'égard de la démultiplication de l'autorité que postulent les techniques de déconcentration et de décentralisation, partisan de l'unité du pouvoir de commandement, militant du centralisme jacobin, il cultive la concentration des actions et décisions, gages à ses yeux de résultats tangibles et, en définitive, d'efficacité.

Cette quête de l'efficience et de la performance est à l'origine des structures minimales actuelles de la Présidence (a), tout comme de la priorité accordée au réalisme et au pragmatisme dans la conduite de l'action diplomatique (b).

---

(1)- V. "JEUNE AFRIQUE", N° 1217, 2 Mai 1984, p. 38.

a/- Des structures minimales.-

Le cabinet proprement dit du Président du C.M.S. est un organisme très restreint composé d'une demi-douzaine de personnes (1). Il n'y a donc pas au Niger cette "diversification structurelle" de la Présidence, cette "hypertrophie des services présidentiels" ou encore cette "sur-administration au sommet", caractéristiques de nombre d'Etats africains (2).

De l'aveu même de ses plus proches collaborateurs, le Général KOUNTCHE a horreur de la pléthore de monde ; dans sa vision de l'unité de conception, de direction et de contrôle de l'action des services, elle est une entrave à la célérité et à l'efficacité de l'activité administrative.

Il n'est pas surprenant que ce culte de l'efficacité ait imprimé un style plus pragmatique à la diplomatie nigérienne depuis 1974.

b/- Un style diplomatique pragmatique.-

Le style très dépouillé de la "nouvelle diplomatie" nigérienne est la marque distinctive de son orientation pragmatique. Le cérémonial de présentation des lettres de créance des ambassadeurs étrangers et les visites présidentielles à l'extérieur permettent de l'illustrer.

---

(1)- Il s'agit d'un directeur de cabinet, d'un chef de cabinet, de trois chargés de mission, d'un aide de camp et d'une secrétaire particulière. De ce point de vue, la comparaison est fort intéressante avec les cabinets très étoffés des Présidences de la République du Sénégal et dans l'ex-Haute-Volta. Voir les décrets y afférant précités.

(2)- Cf. GAUTRON (Jean-Claude) et BALANS (Jean-Louis), "L'organisation des services de la Présidence..." in CONAC, "Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire", ECONOMICA, 1979, pp. 15-19.
Il semble plus opportun de parler de "sous-administration". L'absence de tout protocole formaliste pour les audiences du Chef de l'Etat en est une indication : ayant nous-même sollicité une audience à titre privé en 1983, nous étions reçu dès le lendemain par le Président.

La présentation des lettres de créances donne traditionnellement lieu à un échange d'allocutions entre le chef de mission diplomatique et le Chef de l'Etat accréditaire (1). Sous son ancien régime, le Niger sacrifiait à ce rite, à l'instar d'autres Etats africains (2).

Le Président du C.M.S. n'a souscrit à cet usage que jusqu'en 1975 (3). Depuis lors, dans le droit fil du style austère et rigoriste qui est le sien, il a réduit le cérémonial à sa plus simple expression : présentation du chef de mission et de ses collaborateurs, remise des lettres d'accréditation, entretien privé (4).

On note le même souci de simplicité et du concret au niveau des visites présidentielles à l'étranger. La diplomatie du régime militaire visant moins un objectif de présence sur la scène internationale que la mise en oeuvre d'une coopération pour le développement, les voyages du Chef de l'Etat s'inscrivent uniquement dans ce dernier cadre. Parce qu'il n'affectionne pas les visites officielles d'Etat, le Président du C.M.S. n'en a pas effectué plus d'une quinzaine en treize années d'exercice du pouvoir. Il a en revanche privilégié les visites de travail ; ses déplacements de ce type sont pratiquement innombrables. Séjours très courts en général, ils ont surtout concerné les Etats voisins (Nigéria, Bénin,

---

(1)- Sur ce point, consulter "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2,p. 163.

(2)- C'est le cas du Sénégal, voir entre autres, "LE SOLEIL" du 14 Mars 1987 pour les discours échangés entre le Président Abdou DIOUF et les nouveaux ambassadeurs de Chine, d'Espagne et du Zimbabwé. S'agissant du Niger, signalons pour la petite histoire, que les discours-réponses du Président DIORI sont restés célèbres auprès des auditeurs de Radio-Niger pour la formule d'appel "Monsieur l'Ambassadeur,".

(3)- Cf. Seyni KOUNTCHE, "Discours & Messages" - 15 Avril 1974 - 15 Avril 1979, pp. 324-349.

(4)- La cérémonie de présentation des lettres de créance a lieu en présence du Ministre des Affaires Etrangères, du Directeur de Cabinet du Président et du Secrétaire Général du Ministère des Aff. Etrang.

Algérie...), un certain nombre d'autres pays africains (Sénégal, Maroc, Gabon...) et les institutions multilatérales d'assistance comme la C.E.E. Leur objet a invariablement été économique : développement de la coopération bilatérale, perspectives d'aide au Niger, diversification de ses voies d'approvisionnement.

Dans les deux cas - visites officielles et visites de travail- ou à l'occasion des conférences au sommet auxquelles prend part le Chef de l'Etat, la taille toujours réduite de la délégation présidentielle vient confirmer cette diplomatie de l'austérité et de l'efficacité annoncée dès le discours-programme du 22 Avril 1974, avec l'objectif proclamé de "compression des dépenses de voyages à l'extérieur" (1).

Ayant ainsi opté pour une diplomatie de développement, le régime militaire nigérien ne se reconnaît dans aucune diplomatie de prestige. L'absence de toute cellule diplomatique à la Présidence semble en être le reflet structurel.

b/- L'ABSENCE DE CELLULE DIPLOMATIQUE.-

Dans la plupart des Etats, il est institué au niveau de la Présidence une structure qui assiste le Chef de l'Etat dans ses attributions de premier responsable de la diplomatie. Il s'agit par exemple en Algérie

---

(1)- V. "DISCOURS & MESSAGES", p. 16.
A propos de la composition de la délégation présidentielle lors des déplacements du Chef de l'Etat à l'étranger, on indiquera le contraste frappant entre la suite de 270 personnes accompagnant le Président égyptien Hosni MOUBARAK au 23 ème sommet de l'O.U.A. (Juillet 1987) et celle des 34 personnes qui étaient aux côtés du Général KOUNTCHE, lors de ses visites officielles au JAPON et en COREE DU NORD en Septembre 1986. En cas de visites de travail, la délégation présidentielle est encore beaucoup plus réduite (à peine une dizaine de membres).
Les délégations conduites par le Premier Ministre sont tout aussi peu importantes en matière d'effectif : ainsi à l'occasion du 8ème sommet des Non-Alignés (HARARE, Septembre 1986), le Premier Ministre représentant le Chef de l'Etat n'était accompagné que du Ministre des Affaires Etrangères et de l'Ambassadeur du Niger à l'O.N.U.

d'un département des relations internationales et de la coopération (1) et en France d'une cellule diplomatique assez légère (2).

Au Niger, la Présidence a, de tous temps, fait l'économie d'une telle structure. Le premier chef de l'Etat nigérien, qui pourtant était entouré de nombreux conseillers (3), n'a jamais disposé d'un conseiller diplomatique en titre (4). Le Président du C.M.S. s'est conformé à cette règle non écrite qui semble régir les structures de gestion des relations extérieures nigériennes au niveau le plus élevé. Cette situation est peut-être justifiée par le fait que deux de ses anciens directeurs de cabinet étaient des diplomates de carrière (5). Mais en raison du

---

(1)- Il est dirigé par un chef de Département assurant les fonctions de principal conseiller diplomatique du Président. Voir "EL MOUDJAHID", 15 Novembre 1984, p. 3.

(2)- Le Président MITTERRAND a ainsi à ses côtés un conseiller et un conseiller-adjoint chargés de la diplomatie, un conseiller s'occupant des relations économiques et un autre spécialiste des questions européennes. Cf. "L'ELYSEE DE MITTERRAND", p. 168.

(3)- Sur ce point, consulter MAIDOKA A., op. cit., p. 142 et la R.F.E.P.A. N° 101, Mai 1974, p. 22.

(4)- Seules deux personnalités avaient, de façon intermittente, assumé cette fonction : d'abord M. Neagu DJUVARA, coopérant français d'origine roumaine, alors conseiller technique au Ministère des Affaires Etrangères et interprète anglophone du Président ; ensuite M. Jacques BAULIN, français également mais d'origine égyptienne, ancien conseiller du Président Houphouet BOIGNY, promu au rang de conseiller spécial à compétences étendues auprès du premier Chef de l'Etat nigérien de 1966 à 1974 (Voir l'ouvrage de l'intéressé intitulé "CONSEILLER DU PRESIDENT DIORI", Editions EURAFOR-PRESS, Paris 1986, 191 p.).

(5)- Il s'agit de MM. Jean POISSON et Sani BAKO.
Le premier avait été longtemps ambassadeur à BRUXELLES avant d'être nommé Représentant Permanent auprès des Nations Unies à NEW-YORK.
Quant au second, aujourd'hui Ministre des Affaires Etrangères & de la Coopération, il avait été secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères, après avoir dirigé la Direction des Organisations Internationales au sein de ce département.

profil des deux autres titulaires du poste (1), cette justification s'avère être partielle.

L'absence à la Présidence de toute unité administrative chargée des relations extérieures découle en fait du statut accessoire que l'actuel Chef de l'Etat nigérien a toujours accordé aux problèmes internationaux. L'examen du rôle de ses conseillers techniques (1°) et de ses chargés de mission (2°) est assez éclairant à cet égard.

1°)- Les conseillers techniques.-

Le Président du C.M.S. assigne donc à l'action diplomatique une fonction essentiellement supplétive. Sa conviction profonde est en effet que la crédibilité internationale du Niger ne peut être que l'image de la cohésion interne de son peuple, de sa détermination et de son esprit d'entreprise (2).

Cette conviction se reflète dans la répartition des compétences au niveau de ses conseillers techniques qui sont un conseiller économique, un conseiller financier, un conseiller administratif, un conseiller fiscal et un conseiller juridique. Il n'y a pas ainsi dans l'entourage présidentiel de spécialiste des problèmes idéologiques et politiques et des questions internationales, toutes choses jugées fort éloignées des priorités internes qui sont "un peuple à sortir de l'incertitude des saisons ; une économie à organiser ; un paysannat à encadrer ; des terres

(1)- M. Idé OUMAROU, premier directeur de cabinet du Président et actuel Secrétaire Général de l'O.U.A. est issu du cadre de l'information. Quant à M. Hama AMADOU, actuel titulaire du poste, il est administrateur civil.

(2)- V. son message à la nation à l'occasion du 18 Décembre 1974, 16ème anniversaire de la proclamation de la République, in "DISCOURS & MESSAGES", p. 96.

à mettre en valeur... ; une industrialisation à créer ; une administration à assainir ; des enfants à enseigner ; des malades à soigner..."(1).

Le Président du C.M.S. avait certes eu à ses services un conseiller spécial à la sécurité (2) et un conseiller technique pour les questions islamiques (3). Mais ces derniers dont les compétences recoupaient partiellement les relations extérieures avaient rarement géré l'international.

Les attributions des chargés de mission du Président confortent à leur tour l'idée qu'il est plutôt un homme "du dedans", très peu passionné par les "affaires du dehors".

2°)- Les chargés de mission.-

En fait d'attributions, ils n'en ont aucune de précise parce que le poste n'était pas initialement prévu par les textes (4) et qu'il est généralement confié à des membres du gouvernement dont il vient d'être mis fin aux fonctions (5).

---

(1)- Extraits du message à la nation du 3 Août 1976, "DISCOURS & MESSAGES", pp. 139-140.

(2)- De Septembre 1981 à Octobre 1983, le poste avait été occupé par M. Amadou OUMAROU, très proche collaborateur du Général KOUNTCHE et instigateur du coup d'Etat manqué du 6 Octobre 1983. Cf. arrêté N° 7/PCMS du 31 Sept. 1981 (J.O.R.N., 15 Sept. 1981, p. 657) et arrêté N° 7/PCMS du 21 Nov. 1983 (J.O.R.N., 1er Déc. 1983, p. 909).

(3)- Il s'agit notamment de El Hadj Oumarou AHMADOU, ancien ambassadeur en Arabie Saoudite. Cf. arrêté N° 02/PCMS du 4 Août 1982, J.O.R.N. 15 Août 1982, p. 732.

(4)-C'est pour cette raison que le Décret N° 74-64 du 30 Avril 1974 portant organisation du cabinet présidentiel avait dû être complété en Avril 1986 (V. Décr. N° 86-59 du 21 Avr. 1986, J.O.R.N., 1er Mai 1986, pp. 437-8).

(5)-V. à titre d'exemples la nomination en cette qualité des anciens Ministres de la Justice et de la Jeunesse, (J.O.R.N., 15 Avril 1983, p. 228 et J.O.R.N., 15 Mai 1986, p. 520).

Dans la pratique, leurs activités se limitaient au règlement des litiges des champs. Le Chef de l'Etat s'était d'office saisi de cette question, en raison de son caractère très sensible dans un pays essentiellement agricole comme le Niger (1).

Les divers chargés de mission aux services desquels il a successivement eu recours n'ont donc jamais exercé de compétences dans le domaine des relations internationales, que ce soit en qualité de conseillers diplomatiques ou d'ambassadeurs itinérants. Du reste, ce dernier poste n'a jusque-là pas été institutionnalisé à la Présidence, contribuant ainsi à rendre ses structures inhabituelles au regard de celles des autres Etats.

PARAGRAPHE II.- DES STRUCTURES INHABITUELLES.-

L'élargissement du champ d'action de la diplomatie des relations politiques à l'ensemble des problèmes internationaux économiques, financiers et techniques a partout provoqué une mutation structurelle des institutions de gestion des relations extérieures. L'évolution est nettement perceptible dans beaucoup d'Etats du Tiers-Monde qui, dans leur quête d'un développement course-poursuite, ont assigné à leur politique extérieure une mission de coopération tous azimuts et transformé leur action internationale en une diplomatie de développement.

---

(1)- De ce point de vue, la Présidence a souvent fait figure de juridiction de conciliation. Mais depuis le début de l'année 1986, une déconcentration des pouvoirs a eu lieu ; la compétence de conciliation en matière de litiges des champs est désormais dévolue aux autorités administratives locales (préfets, sous-préfets, maires, chefs de postes administratifs).

Celle-ci est caractérisée par "atomisation de l'action diplomatique et le primat du développement économique et social des partenaires en relations" ; diplomatie démultipliée, elle engendre la multiplication des "organes intervenant dans ce processus diplomatique éclaté" (1).

Le Niger qui, depuis 1974, se réclame avec une rare constance de cette nouvelle conception de l'action diplomatique n'a curieusement pas consacré "la pratique tendant à constituer au sein du cabinet présidentiel des structures assez étoffées permettant au Président d'exercer effectivement ses fonctions de représentation diplomatique" (1).

Cette pratique a notamment entraîné l'institutionnalisation du poste de conseiller diplomatique (A) et l'apparition d'autres collaborateurs présidentiels (B).

A/- L'INSTITUTIONNALISATION DU POSTE DE CONSEILLER DIPLOMATIQUE.-

En règle générale, cette institutionnalisation est consacrée par un acte réglementaire : décret organique ou attributif de compétence, arrêté présidentiel ou ministériel de nomination. Les fonctions qui y sont attachées sont soumises à un régime juridique découlant à la fois des arrêtés d'application des textes relatifs au département chargé des relations extérieures et des statuts particuliers des personnels diplomatiques :

---

(1)- OWONA (J.), voir sa communication intitulée "Droit international : relations entre l'enseignement, la recherche et les débouchés en Afrique", présentée à une consultation d'experts organisée par l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (I.R.I.C.) et l'UNESCO sur l'enseignement du droit international en Afrique - Yaoundé, 28 Novembre - 2 Décembre 1983.

les premiers définissent les attributions du conseiller diplomatique, les seconds déterminent les critères de son recrutement.

Le lieu d'exercice des fonctions n'est cependant pas identique dans les divers Etats ; si en Mauritanie, les postes de conseillers diplomatiques sont institués au sein du Ministère des Affaires Etrangères (1), au Burkina, au Sénégal et ailleurs, la Présidence reste l'organe habituel de rattachement (2).

Cette mise à contribution du conseiller diplomatique à l'échelon le plus élevé du pouvoir étatique résulte simplement de l'obligation qui incombe à chaque Etat d'assurer correctement sa fonction externe par une participation appropriée à la vie internationale.

L'universalisation de la fonction de conseiller diplomatique(1°) a ainsi donné à la collaboration de ce dernier la dimension d'un facteur de rationalisation (2°) de l'exercice de leurs compétences diplomatiques par les Chefs d'Etat, ici et là organes principaux des relations extérieures.

1°)- L'universalisation de la fonction de conseiller diplomatique.-

L'étude comparée des structures d'élaboration et d'application de la politique extérieure de différents Etats africains montre que presque partout un conseiller diplomatique est attaché au Chef de l'Etat.

(1)- Cf. art. 3 et 12 du Décret N° 162-79 du 7 Décembre 1979 fixant les attributions du Ministère des Affaires Etrangères & et de la Coopération et l'organisation de l'administration centrale de son dépt, J.O.R.I.M., 26 Déc. 1979, pp. 606-7.

(2)- Le Président SANKARA avait nagère comme conseiller diplomatique M. Buana KABUE, journaliste d'origine zaïroise, grand admirateur de la révolution burkinabè (V. "JEUNE AFRIQUE", N° 1353, 10 Déc. 1986, p. 41). Quant au Président Abdou DIOUF du Sénégal, il dispose de 2 conseillers diplomatiques.

Dans la plupart des cas, sans en porter nécessairement le titre, les collaborateurs présidentiels préposés à cette fonction en exercent les attributions : il peut s'agir d'ambassadeurs itinérants (Cameroun), de conseillers sans attributions définies (Côte d'Ivoire), d'ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires (Bénin), de conseillers aux organisations interafricaines (Gabon)... (1).

Le poste est souvent tenu par un ancien Ministre des Affaires Etrangères (2). Il peut également l'être par un futur Ministre des Affaires Etrangères (3).

Dans l'ensemble, le recours au conseiller diplomatique est donc une pratique très répandue. La singularité des structures de la Présidence au Niger n'en devient que plus patente. Une comparaison avec les services de la Maison Blanche aux Etats-Unis permet d'en prendre la mesure.

Si l'on n'y trouve pas de conseiller diplomatique en titre ou de cellule diplomatique en tant que telle, il n'en existe pas moins d'autres structures de substitution. Les tâches de conseil et d'information du chef de l'exécutif américain sont en effet assurées par le Bureau Exécutif du Président et en son sein par deux organismes, le Bureau de

---

(1)- Cf. OWONA, communication précitée, p. 7.

(2)- Ce fut le cas de M. Paul OKOUMBA D'OKWATSEGUE auprès du Président BONGO du Gabon, avant son élection au poste de Secrétaire Général de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (A.C.C.T.) en 1986.

(3)- M. Ahmed Taleb IBRAHIMI, actuel Ministre algérien des Affaires Etrangères, a ainsi été Ministre-Conseiller à la Présidence sous les Présidents BOUMEDIENE et CHADLI.

la Maison Blanche et le Conseil National de Sécurité (1). Le dernier occupe une place particulière dans la mesure où il joue un rôle très actif dans le domaine de la politique extérieure. La promotion de certains de ses responsables -précisément le Dr. Henry KISSINGER et le Général Alexander HAIG- au poste de Secrétaire d'Etat confirme que son influence diplomatique est considérable (2).

Au total, de façon directe ou au moyen d'un substitut de remplacement, la collaboration du conseiller diplomatique s'avère être un facteur de rationalisation des activités du pouvoir exécutif en matière de relations extérieures.

2°)- La collaboration du conseiller diplomatique, facteur de rationalisation.-

La contribution des conseillers diplomatiques au sein des cellules de crise ou des structures de conseil, de prospective et d'évaluation chargées de traiter les événements internationaux ou de préparer les décisions de politique extérieure est importante. Il en va de même pour leur fonction d'expertise au service des organes politiques, Président

---

(1)- Cf. AICARDI DE SAINT-PAUL, op. cit., pp. 17 & ss.

(2)- Les empiètements du conseiller spécial pour les questions de sécurité nationale ("National Security Adviser") sur les compétences du Secrétaire d'Etat et ses prétentions à disputer à ce dernier son rôle de principal conseiller diplomatique du Président en sont une autre illustration. L'affaire de la vente secrète d'armes américaines à l'IRAN, plus connue sous le nom d'"IRANGATE" n'est qu'un épiphénomène de cette situation conflictuelle.
Sur la même question, V. dans l'hebdomadaire nigérien "SAHEL-DIMANCHE" N° 99 du 30 Nov. 1986, p. 8, une note éclairante de M. DIOP Cheikh Ibrahim, "Le Président, le Conseil National de Sécurité et les autres".

ou Gouvernement ; elle permet en effet au pouvoir exécutif d'opérer ses choix diplomatiques en toute connaissance de cause. Du reste, leur rôle d'information et de consultation est aujourd'hui imposé par le phènomène de démultiplication de l'autorité issu des principes de déconcentration, de délégation et de décentralisation du pouvoir. L'efficacité même de l'action des services, chère au régime militaire nigérien, ne recommande pas une centralisation excessive, tant il est vrai que "si une seule personne pouvait tout faire, les institutions n'auraient plus de sens..."(1).

Il ne faut naturellement pas exagérer l'impact du rôle du conseiller diplomatique sur les actes du Président ou du Gouvernement. Parce que "la science propose et le prince dispose" (2), ce rôle n'est qu'auxiliaire ; il se limite à des tâches d'assistance-conseil sous la forme de simples observations d'expert, d'avis consultatifs et d'éléments techniques d'appréciation qui ne lient point l'autorité politique, mais peuvent en revanche asseoir sa décision.

L'existence de ce poste au sein d'un cabinet présidentiel présente néanmoins l'avantage d'aider le Chef de l'Etat à mieux maîtriser la gestion des relations extérieures. Le conseiller diplomatique peut d'abord, de façon ponctuelle, faire office d'émissaire spécial pour des missions discrètes ou délicates, des contacts préliminaires ou enfin des déplacements dont l'enjeu ne requiert pas l'intervention du Ministre des

---

(1)- L'opinion est du Président Denis SASSOU-NGUESSO du Congo, in "JEUNE AFRIQUE" N° Spécial 1336-1337 des 13 & 20 Août 1986, p. 39.

(2)- ARON (Raymond), cf. "Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?", "REVUE FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE", Octobre 1967, p. 856.

Affaires Etrangères. Le fait que ce dernier ne soit pas au premier plan dans ces trois cas de figures permet soit d'éviter toute couverture médiatique inopportune, soit de minimiser les conséquences d'un éventuel revers diplomatique. En second lieu, la présence d'un conseiller diplomatique aux côtés du Président crée, pour la gouverne de ce dernier en matière de relations internationales, un mécanisme de double flux d'informations (cellule diplomatique présidentielle - Ministère des Affaires Etrangères) qui élargit la gamme des éléments d'appréciation nécessaires à la prise de ses décisions de politique extérieure (1).

Le recours à ce système varié d'informations, au besoin discordantes, conviendrait parfaitement au Président du C.M.S. qui, comme l'actuel Chef de l'Etat français, se satisfait rarement d'une source unique de renseignement (2). En bonne logique, outre un conseiller diplomatique, d'autres collaborateurs préposés à des fonctions similaires devraient faire leur apparition au sein de son cabinet.

---

(1)- Si un tel mécanisme avait joué, il est certain que la Côte d'Ivoire aurait évité, en Octobre 1986, l'erreur diplomatique qu'a été la réouverture de son ambassade auprès d'ISRAEL, à JERUSALEM. Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1348, 5 Novembre 1986, p. 17.

(2)- "L'ELYSEE DE MITTERRAND", passim.

B/- L'APPARITION D'AUTRES COLLABORATEURS PRESIDENTIELS.-

On note aujourd'hui, dans les services présidentiels de beaucoup d'Etats, la mise en place d'une nouvelle catégorie de collaborateurs : les conseillers spéciaux ou personnels (1).

Certes, le conseiller spécial ou personnel ne dispose lui aussi que de compétences consultatives. Néanmoins, l'institutionnalisation de son poste a l'avantage de renforcer la cellule diplomatique de la Présidence (1°) en ouvrant la voie à une meilleure prévision de l'événement (2°).

1°)- Le renforcement de la cellule diplomatique.-

Le Président du C.M.S. avait également eu à ses côtés un conseiller spécial ; mais les attributions de ce dernier s'étaient limitées au domaine précis de la sécurité (2).

La situation géopolitique du Niger, avec notamment l'inquiétant dynamisme de la révolution libyenne et les risques d'extension du conflit tchadien n'a pas été étrangère à cette innovation dans les structures de la Présidence.

---

(1)- C'est ce rôle que jouent M. Ali BEN BONGO auprès de son père le Président BONGO du Gabon, M. Ahmed Réda GUEDIRA aux côtés du roi HASSAN 2 (V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1053, 11 Mars 1981, pp. 79-93) et M. Jacques ATTALI à l'ombre du Président MITTERRAND.
Ajoutons qu'en Tunisie, jusqu'en 1986, M. Habib BOURGUIBA Junior était conseiller personnel de son père, le Président BOURGUIBA.
Au Burkina-Faso, avant la révolution d'Août 1983, il était prévu au sein du cabinet-conseil du Président, des postes de conseillers spéciaux relevant directement du Président et nommés par lui "selon les opportunités dont il est seul juge" (art. 15, Décret 82-262 précité).
Au Sénégal enfin, le Président de la République qui a la faculté de "nommer un ou plusieurs conseillers personnels" (art. 2, Décret N°83-463 précité) dispose aujourd'hui de deux conseillers personnels.

(2)- Voir supra.

Mais si les questions de sécurité ont des implications diplomatiques évidentes, le conseiller spécial du Président du C.M.S. n'a pas, comme on l'a déjà noté, exercé de compétences en matière de relations extérieures. De plus, en raison de l'absence de toute cellule diplomatique, sa nomination n'avait eu aucun effet de renforcement des services de la Présidence.

La situation est tout autre dans les Etats où, au sein du cabinet présidentiel, évoluent des conseillers personnels en titre ou de fait : ambassadeurs itinérants, ministres chargés de mission, conseillers politiques.

Catégorie jusque-là inconnue dans les structures de la politique extérieure nigérienne, mais dont l'institution est prévue (1), les ambassadeurs itinérants jouent ailleurs un rôle diplomatique important, en assurant pour le compte du Président une fonction de représentation, en participant à des négociations interétatiques ou en remplissant la mission d'émissaire presidentiel (2). Dans les Etats en développement, leur mise à contribution permet en outre de pallier les inconvénients d'une représentation extérieure très limitée, en élargissant le réseau des relations bilatérales par la pratique d'une diplomatie intermittente.

---

(1)- C'est là l'une des recommandations de la dernière Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique et Consulaire tenue à Niamey du 16 au 20 Mars 1987. Voir infra, CHAP.II.

(2)- Jusqu'à sa nomination en 1985 comme Représentant Permanent des Etats-Unis à l'O.N.U., le Général Vernon WALTERS était l'ambassadeur itinérant du Président REAGAN, "porteur de ses messages personnels" et "envoyé spécial de la Maison Blance", V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1243, 21 Octobre 1984, pp. 44-45.

Quant aux ministres chargés de mission, ce sont des "diplomates de carrière s'occupant essentiellement des problèmes des relations internationales" (1). Ils partagent leurs compétences avec les autres experts de la cellule diplomatique (ambassadeurs itinérants, conseillers techniques...) en assistant le Président, en traitant directement avec l'extérieur à sa demande, en instruisant la plupart des questions émanant du Ministère des Affaires Etrangères et des ministères techniques (1). Leur rang ministériel leur octroie un poids politique qui renforce la cellule diplomatique de la Présidence et accroît leur pouvoir de négociation à l'extérieur.

Les conseillers politiques enfin appartiennent, à la différence des ambassadeurs itinérants et des ministres chargés de mission, au personnel de la "diplomatie ad hoc", cette diplomatie parallèle qui n'est pas le fait des diplomates de carrière (2). Leur présence dans l'entourage présidentiel contribue également à asseoir la crédibilité de la cellule diplomatique du cabinet du Chef de l'Etat, en lui fournissant un moyen supplémentaire de plus grande efficacité. Cela est surtout vrai quand le conseiller politique fait en même temps office de conseiller diplomatique (3). Tant et si bien que l'existence d'un conseiller politique et diplomatique ou d'un conseiller personnel à compétences diplomatiques, parce qu'elle consolide les structures de la cellule diplomatique de la Présidence, crée les conditions d'une meilleure prévision de l'événement au niveau le plus élevé des organes de l'Etat.

---

(1)- Cf. NDAM NJOYA (A.), op. cit., p. 209.

(2)- Sur la notion de "diplomatie ad hoc", consulter DREYFUS (Simone), "Droit des relations internationales", CUJAS 1978, pp. 128-9.

(3)- La Présidence de la République du Zaïre avait, pendant longtemps fait l'expérience de l'institution d'un poste de conseiller politique et diplomatique. Il était tenu par un très proche collaborateur du Maréchal MOBUTU, M. Nkema LILOO, nommé depuis lors conseiller spécial en matière de sécurité. V. "LE SOLEIL", 24 Nov. 1986, p. 17; "JEUNE AFRIQUE", N° 1355-6 des 24-31 Déc. 1986, pp. 30-31.

2°)- La prévision de l'événement.-

L'adage "gouverner, c'est prévoir" trouve un terrain d'application privilégié dans le domaine de la politique extérieure. Ce secteur de l'activité de l'Etat ne saurait tolérer ni pilotage à vue continuel, ni improvisations intempestives. Pour tenir son rang sur la scène internationale et sauver sa mise dans la compétition multiforme entre nations, un Etat doit nécessairement faire montre d'organisation et de méthode dans la gestion de ses relations extérieures. Quels que soient par ailleurs les objectifs de son action diplomatique (politique de puissance, rayonnement culturel, messianisme révolutionnaire, volonté de leadership ou coopération), il est tenu de mettre en place les structures les plus appropriées en vue de les atteindre. C'est cet impératif qui, de par le monde, a engendré cette différenciation des tâches qui, au sein des cabinets présidentiels, a vu l'apparition de tous ces collaborateurs ayant à charge la prévision et le traitement de l'événement.

Prévoir l'événement, c'est faire oeuvre de prospective dans les affaires extérieures de l'Etat ; c'est dresser les perspectives de son action internationale à court, moyen et long terme, en procédant au besoin aux réajustements ou aux réorientations nécessaires. C'est aussi cette capacité de réponse immédiate à toutes les fluctuations de la scène internationale, notamment quand intervient une rupture de la paix en violation du principe de non recours à la force prescrit par l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies.

Traiter l'événement, c'est au regard de l'environnement immédiat et lointain de l'Etat, procéder à la modulation entre ses demandes internes et les contraintes externes qui pèsent sur lui ; c'est préparer ses

prises de position sur toutes questions ; c'est élaborer sa stratégie diplomatique, conçue comme un ensemble d'actions, de réactions et d'initiatives fondées sur sa conception de l'intérêt national.

Les structures de la Présidence au Niger n'accordent pas encore une large place à cette indispensable prévision de l'événement et à son traitement. La priorité constamment donnée par le Président du C.M.S. aux problèmes intérieurs a jusque-là laissé la portion congrue aux affaires extérieures.

Pourtant, l'accent ainsi mis -et à très juste titre- sur les priorités internes ne saurait justifier une lacune aussi importante que l'absence d'une cellule diplomatique ou simplement d'un conseiller diplomatique au sein des services de la Présidence. Surtout quand on reconnaît par ailleurs que "... notre place sur l'échiquier international n'est pas encore à la mesure de notre ambition..." (1).

Or, le désir pour un Etat sinon de briller à l'extérieur, du moins de conserver ou d'améliorer sa position internationale, lui recommande la rationalisation de ses structures diplomatiques à tous les niveaux, singulièrement à celui de l'organe qui, non seulement définit les options de politique extérieure, mais est encore le centre d'impulsion pour leur mise en oeuvre.

Sous peine de continuer à mener des relations internationales marquées par une certaine indigence, l'Etat nigérien pourra difficilement

---

(1)- Extraits du Message à la Nation du Président du C.M.S. prononcé à l'occasion du 18 Décembre 1974, voir "DISCOURS & MESSAGES", p. 95.

à l'avenir, se satisfaire de l'inadéquation structurelle de son organe principal en matière de relations extérieures.

Et cela d'autant plus que ce phénomène d'inadéquation touche aussi le deuxième niveau des structures diplomatiques du pays. En aval de la Présidence, en effet, l'instrument diplomatique de droit commun qu'est le Ministère des Affaires Etrangères n'est pas épargné par le handicap de la sous-administration.

CHAPITRE II.- LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, INSTRUMENT DIPLOMATIQUE DE DROIT COMMUN.-

Au sein de l'administration centrale de l'Etat, le Ministère des Affaires Etrangères constitue une unité spécifique. Parce qu'il est sans doute le seul département dont "le ministre fait strictement le même travail que ses services" (1).

En réalité, les raisons de sa spécificité se situent ailleurs : il fait d'abord partie à la fois des ministères de souveraineté et des ministères-clés (2) ; c'est ensuite lui qui, en principe, assure la représentation extérieure de l'Etat et cette situation privilégiée, avec ses perspectives d'exotisme et de mondanités, en fait un département très convoité.

Avec la pratique du "domaine réservé" présidentiel, l'on peut être fondé à croire que son existence n'est que de pure forme. Pourtant, aucun Etat ne peut se passer de le maintenir ou de le créer, parce qu'il est l'outil privilégié de mise en oeuvre de la politique extérieure. En effet, en dépit de la remise en cause de son monopole de représentation internationale, le Ministre des Affaires Etrangères reste, en droit, le seul responsable de l'action des services diplomatiques ; c'est à lui

---

(1)- Ce travail, c'est négocier. Et à la différence du Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre de l'Education Nationale "ne fait pas la classe" et celui de la Défense "ne fait pas d'exercices militaires". Voir "LE MONDE", 30 Septembre 1984, p. 7.

(2)- Les premiers comprennent généralement les départements de l'Intérieur, de la Justice et des Armées, et les seconds ceux du Plan, de l'Economie et des Finances.

que revient encore, dans une très large mesure, la responsabilité de l'application de la politique extérieure.

"Appliquer la politique extérieure du Gouvernement", telle est d'ailleurs, -il y a lieu de le rappeler- la mission expressément dévolue au ministère nigérien des Affaires Etrangères.

L'institutionnalisation de ce département n'est intervenue qu'au terme d'une longue gestation (SECTION I). Et depuis sa création, il a été soumis à une constante instabilité organisationnelle (SECTION II). Mais, en dépit de ses nombreuses réorganisations, il est demeuré le reflet permanent de la diplomatie de moyens des gouvernants nigériens (SECTION III), même si sur le plan de son fonctionnement, il présente l'aspect d'une administration relativement dysfonctionnelle (SECTION IV).

SECTION I.- UNE LONGUE GESTATION.-

Le Ministère des Affaires Etrangères est le dernier-né des départements ministériels nigériens. Pendant longtemps ses attributions avaient directement relevé du Président de la République. Les causes du retard dans sa consécration comme structure autonome et administration centrale individualisée ne recoupent pas ainsi les contingences liées à la formation des gouvernements et à la répartition des tâches de l'Etat entre divers départements ministériels (1) ; elles tiennent plutôt à sa nature de département à caractère stratégique. Du fait de cette spécificité, le

(1)- Ces contingences, ce sont les facteurs historiques, techniques et politiques qui, notamment en Afrique, entrent en ligne de compte. Consulter à ce sujet, ASSO (Bernard), "Les départements ministériels dans les pays d'Afrique noire francophone", in CONAC, "Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire", pp. 27-53.

premier Chef de l'Etat nigérien, très attentif aux exigences d'une diplomatie naissante, avait été réticent à se dessaisir d'une compétence dont il tenait à conserver le monopole.

Et pour cette raison, l'apparition du Ministère des Affaires Etrangères dans les institutions publiques nigériennes est comparable à l'enfantement : sa difficile conception (PARAGRAPHE I) avait d'abord débouché sur l'avortement des premières structures mises en place (PARAGRAPHE II) ; un nouveau foetus (PARAGRAPHE III) s'était ensuite formé pour engendrer une délivrance fort tardive (PARAGRAPHE IV).

PARAGRAPHE I.- LA CONCEPTION (1961-1963).-

Le Président DIORI Hamani avait été Ministre en titre des Affaires Etrangères de Novembre 1960 à Juin 1963. Exerçant lui-même les compétences relatives aux relations extérieures, il avait procédé à la création d'une structure relevant directement de son autorité et entièrement soumise à son contrôle hiérarchique.

Dénommée "Département des Affaires Etrangères" (1) et organisée conformément à un décret de Janvier 1961 (2), celle-ci n'était qu'un simple service de la Présidence (3). Ses attributions s'étendaient à

(1)- De 1781 à 1789, le Département d'Etat américain avait porté la même appellation.

(2)- Décret N° 61-002/PRN/AE du 7 Janvier 1961, J.O.R.N., 7 Janvier 1961, p. 3.

(3)- Selon les dispositions du Décret N° 61-002, le Dépt. des A.E. était "créé à la Présidence de la République"; il était "placé sous l'autorité du Président" et ses dépenses faisaient l'objet "d'inscriptions budgétaires au titre de la Présidence".

à l'ensemble des relations extérieures, puisque relevaient de sa compétence "toutes les questions d'ordre politique, économique, social et technique posées par les rapports généraux avec... des Etats tiers" .

Le décret de Janvier 1961 devait être abrogé en Avril 1961 (1) pour être remplacé par deux nouveaux textes (2) qui apportaient d'importantes innovations : d'une part, à la définition matérielle initiale du Département des Affaires Etrangères s'ajoutait une définition organico-formelle puisque ce service était désormais l'"organe chargé de la conduite de la politique extérieure du pays ; d'autre part, il était placé à sa tête un Secrétaire Général aux Affaires Etrangères.

Mais, dans la pratique, les dispositions des décrets d'Avril 1961 consacraient les réticences à la création d'un Ministère des Affaires Etrangères (A) en délimitant strictement le rôle du Département des Affaires Etrangères (B).

A/- LES RETICENCES A LA CREATION D'UN MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES.-

En matière de répartition et d'exercice des compétences diplomatiques, la volonté du Président de la République de faire des affaires extérieures son "domaine réservé" n'avait toléré qu'un seul aménagement

---

(1)- Décret N° 61-053 du 13 Avril 1961, J.O.R.N., 15 Avril 1961, p. 194.

(2)- Voir ibid., Décret N° 61-054/PRN du 13 Avril 1961 portant création et fixant les compétences générales du Dépt. des A.E. et Décret N° 61-055/PRN du 13 Avril 1961 déterminant son organisation.

avec l'attribution à un Ministre Délégué à la Présidence de compétences limitées au domaine de la coopération internationale (1).

Ce souci manifeste de monopoliser les pouvoirs diplomatiques était apparemment motivé par la nécessité d'une prudente initiation à la vie internationale. Dans une société interétatique caractérisée par la pluralité des centres de décision autonomes et l'alternance entre la paix et la guerre (2), les premiers dirigeants nigériens, placés à la tête d'un jeune Etat expérimentant ses institutions et faisant ses premiers pas dans le concert des nations, s'étaient préoccupés d'inscrire leur action diplomatique dans un cadre dont ils avaient la maîtrise juridique et politique.

L'objectif de maîtrise juridique avait été recherché par l'instauration du monopole présidentiel en matière de relations extérieures. En assumant lui-même les fonctions de Ministre des Affaires Etrangères, le Président de la République tenait à veiller personnellement à la vie internationale du pays, alors attelé à défricher le champ de ses rapports avec l'étranger et à organiser son réseau d'amitiés.

Quant à l'objectif de maîtrise politique, elle s'était traduite par l'adoption d'une ligne diplomatique réaliste et modérée dont les points d'ancrage étaient le bon voisinage, l'attachement à l'Unité Africaine, l'amitié avec la France (3) et la pratique d'une stricte diplomatie de moyens.

---

(1)- Cf. MAIDOKA (A.), op. cit., p. 22.

(2)- ARON (R.), op. cit., p. 845.

(3)- On retiendra, sur ce point précis, cette déclaration du Président DIORI : "A une époque où l'on voudrait démontrer que le critère de l'indépendance est l'hostilité vis-à-vis de l'ancien colonisateur, ce qui je pense est une stupidité, nous allons au Niger, faire la preuve que c'est l'amitié", voir FAUJAS (Alain), "La politique étrangère du Niger", R.F.E.P.A. N° 72, Décembre 1971, p. 57.

L'obsession d'économie des moyens expliquait, au niveau des structures internes de l'Etat, l'absence d'un ministère distinct chargé des relations extérieures (1). Chef de la diplomatie, le Président de la République concentrait donc entre ses mains l'ensemble des attributions diplomatiques.

De surcroît, dans un régime où l'extension du pouvoir exécutif avait été "portée à son maximum par le monocéphalisme" et où la fonction présidentielle était devenue la "pierre angulaire du système politique" (2), il avait bénéficié d'un véritable blanc-seing pour la prise d'initiatives diplomatiques majeures.

Il était difficilement concevable, dans ces conditions, que le rôle du Département des Affaires Etrangères ne fût pas assez limité.

B/- LE ROLE DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES ETRANGERES.-

Il consistait exclusivement en l'exécution de la politique extérieure conçue par le Chef de l'Etat. Le Secrétaire Général aux Affaires Etrangères (3) agissait en effet "sous l'autorité et au nom du Président de la République" (4).

---

(1)- L'économie de moyens était perceptible aussi au plan extérieur, car selon le mot même du Chef de l'Etat, le pays ne comptait qu'"un très petit nombre de représentants à l'étranger". Cf. "LE NIGER", N° 15, 9 Avril 1973.

(2)- CADOUX (Ch.), op. cit., p. 70 et p. 81.

(3)- Le premier et unique titulaire du poste fut Feu le Dr. Abdou SIDIKOU, pharmacien, nommé par Décret N° 61-056 du 13 Avril 1961, J.O.R.N. 15 Avril 1961, p. 195.

(4)- Cf. Décret N° 61-054 du 13 avril 1961, Ibid., p. 194.

Responsable de la gestion administrative du département, il avait certes sous sa haute direction tous les services centraux et extérieurs. Pourtant, même si théoriquement il assurait la "direction effective de l'action diplomatique" (1), son rôle réel excédait à peine la mission de simple coordination dévolue à tout Secrétaire Général de ministère.

Dans la mise en oeuvre des orientations du Président de la République, le Département des Affaires Etrangères connaissait en principe de toutes les questions relatives aux rapports extérieurs du pays ; "chargé du suivi des actes internationaux", il assurait "l'application sur le plan du droit interne nigérien des décisions internationales"(2). Mais, dans l'exercice de ces compétences, il ne jouissait d'aucune initiative propre; structure d'appui devant assister le Président dans ses fonctions de Ministre des Affaires Etrangères, il se limitait à la scrupuleuse application de ses directives. Et, pour ce faire, il comportait outre ses services extérieurs (postes diplomatiques et consulaires), trois directions et quatre services (3).

Dans les faits, ces directions et services n'avaient connu qu'une existence toute théorique, en raison de l'évidente pénurie des cadres dans un Etat qui, succédant à l'Etat colonial, se trouvait confronté à la titanesque tâche de structuration de son espace de compétences.

---

(1)- Cf. Décret N° 61-054 du 13 Avril 1961.

(2)- Décret N° 61-054 précité.

(3)- Il s'agissait de la Direction des Affaires Politiques, Economiques et Culturelles, de la Direction des Affaires Administratives et Consulaires, de la Direction des Affaires Générales, du Service du Protocole, du Service d'Information et de Presse, du Service Juridique, du Service du Chiffre, des Transmissions et de la Valise diplomatique. (V. Décret N° 61-055 du 13 Avril 1961).

Avec la formule du Département des Affaires Etrangères, les relations extérieures devaient être entièrement gérées par le Président de la République jusqu'en 1963. C'est à cette date que la période de conception d'un département ministériel autonome débouchera sur deux structures distinctes : un Ministère des Affaires Etrangères et un Ministère des Affaires Africaines. Mais au regard de leurs performances, la conception avait abouti à une sorte d'avortement.

PARAGRAPHE II.- L'AVORTEMENT (1963-1965).-

La création du Ministère des Affaires Etrangères était intervenue en Juin 1963 avec la nomination du premier Ministre des Affaires Etrangères de l'histoire de la diplomatie nigérienne (1). Elle était concomittante à la mise en place d'un Ministère des Affaires Africaines. Les deux départements qui, officiellement, étaient "appelés à travailler en étroite collaboration" (2) remplaçaient le Ministère de la Coopération Internationale et le Département des Affaires Etrangères.

Cette évolution institutionnelle, mieux cette mutation structurelle avait répondu à deux préoccupations : la volonté d'une plus grande participation à la vie internationale (A), et le souci d'accorder une priorité manifeste à la politique africaine (B).

---

(1)- C'était M. Adamou MAYAKI, auparavant Ministre des Affaires Economiques (V. Décret N° 63-114/PRN du 25 Juin 1963, non publié).

(2)- Voir "LE NIGER EN MARCHE", Publication du Ministère de la Défense, de l'Information et de la Jeunesse, Imprimerie POLICROM, Rome, 1963, p. 33.

A/- LA VOLONTE D'UNE PARTICIPATION PLUS ACCRUE A LA VIE INTERNATIONALE.-

Héritier du Département des Affaires Etrangères, le Ministère des Affaires Etrangères en avait repris les attributions en vertu d'un décret d'Octobre 1963 fixant ses compétences et son organisation (1). Au fond, la formulation des dispositions de ce texte était identique à celle du décret de Janvier 1961 relatif au Département des Affaires Etrangères ; comme ce dernier, le Ministère des Affaires Etrangères était "chargé d'exécuter la politique extérieure de la République" et ses compétences s'étendaient à toutes les questions "que posent sur le plan international les relations du Niger avec les Etats étrangers".

La différence entre les deux structures ne tenait donc pas à leurs attributions proprement dites ; elle était plutôt formelle et consistait simplement en la création d'un département ministériel plein aux lieu et place d'un service rattaché à la Présidence. Cette promotion structurelle révélait les ambitions d'une politique extérieure qui s'était voulue active, après la phase d'initiation à la vie internationale.

La mise en place d'un Ministère des Affaires Etrangères constituait en effet pour le gouvernement nigérien de l'époque le moyen d'une insertion harmonieuse et efficace du pays dans le réseau des relations bilatérales et multilatérales ; elle tendait à renforcer l'assise internationale du jeune Etat en élargissant le cercle de ses amitiés et en favorisant sa participation à la solution des problèmes du monde contemporain.

---

(1)- Décret N° 63-202/MAE/PRN du 31 Octobre 1963, J.O.R.N. 15 Novembre 1963, p. 3.

Pour un pays dont les dirigeants évoquaient volontiers l'épanouissement international et qui avait "étendu et développé ses relations avec les autres puissances" en Afrique et sur les autres continents, l'action diplomatique visait alors "à la consolidation de la paix mondiale et au rapprochement et à la coopération entre les peuples" (1).

Ces trois objectifs de paix, de dialogue et de coopération avaient d'ailleurs été pris en compte par le nouvel organigramme du département avec notamment le maintien d'une direction des affaires politiques, économiques et culturelles ; ses deux principaux services -Bureau Géographique et Bureau des Organisations Internationales- (2) étaient en effet les outils privilégiés d'une activité diplomatique que l'on voulait intense et dynamique.

Pourtant, en dépit de l'existence de ces structures à priori fonctionnelles, le Ministère des Affaires Etrangères n'avait apparemment pas répondu aux ambitions d'une diplomatie alors en quête de crédibilité. Au bout de deux années, son action s'était soldée par un bilan négatif aux yeux du Président de la République. Et un remaniement ministériel intervenu en Novembre 1965 devait entraîner sa disparition (3).

Au regard des règles non écrites régissant les remaniements ministériels, ce retour au "statu quo ante" apparaît comme une anomalie,

---

(1)- Extraits du Message à la Nation du Président DIORI à l'occasion du 3 Août 1963, cf. "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 22.

(2)- Le premier traitait des questions bilatérales et le second de la coopération multilatérale.

(3)- V. Décret N° 65-172/PRN-CAB du 23 Nov. 1965 dont l'article 2 était ainsi libellé : "Les compétences du Ministère des Affaires Etrangères sont transférées à la Présidence de la République", J.O.R.N. 24 Nov. 1965.

car dans la pratique, la disparition d'un ministère correspond à la mise en place d'un département plus vaste qui reprend ses activités pour des raisons d'efficacité et de rationalisation (1). Mais, en l'espèce, l'anomalie avait valeur de symbole : elle confirmait avec éclat la spécificité du Ministère des Affaires Etrangères et le caractère très stratégique de ses attributions. Sa suppression et le retour de ses compétences à la Présidence avaient été perçus comme la sanction présidentielle frappant le Ministre des Affaires Etrangères pour sa prise de position à l'occasion du vote par le Conseil des Ministres de l'O.U.A. de la résolution condamnant l'indépendance illégale proclamée en Rhodésie du Sud (2).

L'expérience du Ministère des Affaires Etrangères en tant que département à part entière n'avait donc pas été concluante. La sévérité de la sanction qui l'avait fait disparaître de la structure du gouvernement était à la mesure du monopole présidentiel sur le secteur des relations extérieures.

Avant sa disparition, il avait cependant rempli la fonction d'exécution de la politique extérieure, conjointement avec le Ministère des Affaires Africaines. L'existence de ce département témoignait de la priorité que le régime accordait à la politique africaine.

---

(1)- Ainsi, au Niger, il a été créé en Septembre 1985 un Ministère de la Culture et de la Communication à partir des Ministères de l'Information, des Postes & Télécommunications et des Sports. De même, au Sénégal, depuis Janvier 1986, le Ministère de l'Education Nationale regroupe tous les niveaux d'enseignement, après avoir absorbé l'ancien Ministère de l'Enseignement Supérieur. Enfin, depuis Juillet 1986, il existe en Côte d'Ivoire un "super-ministère" de la Jeunesse, des Sports, de l'Information et de la Culture qui a supplanté les trois Ministères de la Jeunesse & Sports, de l'Information et des Affaires Culturelles.

(2)- Le Ministre Adamou MAYAKI s'était d'abord abstenu avant de voter positivement par la suite.

B/- LE CARACTERE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE AFRICAINE.-

L'institution du Ministère des Affaires Africaines, exactement un mois après la création de l'Organisation de l'Unité Africaine résultait d'une indéniable volonté politique des dirigeants nigériens de l'époque. A leurs yeux, les relations interafricaines avaient alors pris "une ampleur et une importance suffisantes pour constituer à elles seules les attributions d'un département ministériel" (1).

Ce département était à tous égards spécifique. Sa spécificité tenait principalement à sa nature d'administration certes pas unique en son genre, mais néanmoins peu courante ; elle consacrait en effet l'individualisation, au sein d'un ministère plein, d'un secteur géographique des relations extérieures du pays. Parce que dans de nombreux Etats du continent, y compris le Niger à l'heure actuelle, ce secteur relève des attributions d'une banale division du Ministère des Affaires Etrangères, elle attestait du degré de priorité que le gouvernement nigérien accordait alors aux problèmes africains. La mise en place du Ministère des Affaires Africaines symbolisait ainsi l'une de ses orientations diplomatiques majeures au lendemain immédiat de l'indépendance : l'attachement au régionalisme africain et la prise en compte de l'Afrique comme cercle diplomatique privilégié. Ce choix était du même ordre que celui fait aujourd'hui par les Etats membres de la C.E.E. qui, en raison des progrès de l'intégration européenne et dans leur vision de l'unité politique du Vieux Continent, ont tous institué un ministère ou un secrétariat d'Etat chargé des questions européennes.

---

(1)- Cf. "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 33.
Le poste avait été confié à M. Zodi IKHIA, antérieurement Ministre de l'Education, de la Jeunesse et des Sports.

Sur le plan de son organisation, le Ministère des Affaires Africaines, comprenait en principe le cabinet du Ministre et une direction unique des Affaires Africaines (1). Dans sa finalité, il visait à favoriser la réalisation de l'Unité Africaine que la première génération des dirigeants nigériens considéraient, comme ceux d'aujourd'hui, indispensable dans l'intérêt même de leur pays. Convaincus que la vocation du Niger est "d'abord africaine", ils estimaient que les progrès de son action sur la scène internationale et le développement de son audience dans le monde ne devaient pas faire oublier cette évidence (2).

Le Ministère des Affaires Africaines n'était ainsi que l'instrument de mise en oeuvre de leur politique extérieure résolument ouverte sur le continent. C'est pourquoi la mission de ce département consistait, dans les faits, à consolider la solidarité africaine, à resserrer les liens entre le Niger et les autres Etats africains, à renforcer ses relations avec toutes les organisations de coopération interafricaine.

Cette mission n'avait cependant pu être accomplie parce que l'existence du Ministère des Affaires Africaines avait été plus qu'éphémère. L'implication du responsable de ce département dans une mutinerie de l'Armée nigérienne devait entraîner sa disparition en Décembre 1963 (3).

---

(1)- Aucun texte n'était officiellement venu déterminer son organisation. Cf. "LE NIGER EN MARCHE" précité.

(2)- Cf. Le message précité du Président DIORI à l'occasion du 3 Août 1963.

(3)- Cette mutinerie avait été dirigée par le Capitaine DIALLO Ahmadou Hassane, V. FAUJAS, op. cit., p. 44.

Cet épisode consacrera l'échec des premières structures chargées de la conduite de la politique extérieure nigérienne. Après cette fausse couche, une autre conception fut nécessaire ; longue de deux années, elle engendrera un nouveau foetus à partir de 1967.

PARAGRAPHE III.- LE NOUVEAU FOETUS (1967-1970).-

Un décret d'Avril 1967, portant nomination d'un Secrétaire d'Etat chargé des Affaires Etrangères (1), rétablissait les compétences du Ministère des Affaires Etrangères transférées à la Présidence de la République en Novembre 1965.

Tout en se situant dans la ligne de la reprise en mains de la politique extérieure par le Chef de l'Etat, cette nomination avait semblé témoigner à priori du désir de conférer une réelle autonomie à l'exécution de cette politique (A). Mais, dans la pratique, le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères n'avait disposé que d'attributions limitées (B).

A/- LES RAISONS DE LA NOMINATION D'UN SECRETAIRE D'ETAT AUX AFFAIRES ETRANGERES.-

La disparition pure et simple du Ministère des Affaires Etrangères avait consacré la restauration totale du monopole diplomatique présidentiel. Le retour à la formule du Secrétariat Général aux Affaires Etrangères

(1)- Décret N° 67-52/PRN-CAB du 14 Avril 1967, J.O.R.N. 1er Mai 1967, p. 322.
Le poste fut confié à M. Abdou SIDIKOU qui, après des ambassades à WASHINGTON et NEW-YORK (V. Décret N° 62-213/PRN du 11 Août 1962, J.O.R.N. 1er Septembre 1962, p. 392) puis à BONN (Décret N° 64-186/PRN du 24 Septembre 1964, J.O.R.N. 1er Novembre 1964, p. 6), avait retrouvé ses fonctions antérieures de Secrétaire Général aux Affaires Etrangères.

avait en effet rétabli la double dépendance administrative et politique à l'égard du Président de la République qui, comme par le passé, assumait l'ensemble des prérogatives en matière diplomatique (1).

La reprise brutale par ce dernier de ses attributions primitives de Ministre des Affaires Etrangères découlait apparemment de l'échec de la première expérience d'exécution de la politique extérieure par un ministère plein. La formulation même des dispositions du décret y afférant était une indication fort significative de l'évaluation négative que le Président avait faite de la gestion structurellement distincte des affaires extérieures. Peu préoccupé de l'instabilité qui, déjà, commençait par marquer l'administration centrale chargée de conduire la politique extérieure du pays et convaincu sans doute qu'"il n'y a pas de ratés innocents en politique étrangère" (2), le premier Chef de l'Etat nigérien s'était résolu, à nouveau, à exercer personnellement ses compétences de Ministre des Affaires Etrangères. En ressuscitant le Secrétariat Général aux Affaires Etrangères, il semblait déterminé à éviter à l'avenir tout dérapage dommageable à sa diplomatie toujours à la recherche des voies et moyens de sa consolidation. C'est pourquoi, il n'avait consenti à dépasser ce modèle structurel qu'après cette seconde période de gestion directe des relations extérieures et cela en expérimentant la formule de Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères.

---

(1)- Il y a lieu de noter que le retour à cette formule avait été précédé par la nomination d'un Ministre de la Coopération Internationale (V. Décret N° 62-215/PRN du 11 Août 1962, J.O.R.N. 1er Septembre 1962, p. 392) qui, d'Août 1962 à Juin 1963, s'était substitué au Département des Affaires Etrangères. Rappelons enfin que ce Ministre qui était un Ministre Délégué à la Présidence, n'avait que des attributions limitativement énumérées (Voir supra).

(2)- L'opinion est de M. Jean-François PONCET, ancien Ministre français des Affaires Etrangères, voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1317, 2 Avril 1986, p. 35.

A la différence du Secrétaire Général aux Affaires Etrangères qui était surtout un responsable administratif, ce dernier, membre du gouvernement, était une autorité politique. Il disposait en principe d'une plus grande autonomie d'action. Du reste, le Président de la République semblait vouloir la lui conférer dans la perspective d'une diplomatie toujours plus crédible.

Mais, parce qu'il n'était pas un Secrétaire d'Etat autonome et que, de par son statut, il était soumis à l'autorité hiérarchique du Chef de l'Etat, il n'était pas affranchi du droit de regard présidentiel. Il n'était certes pas un Secrétaire d'Etat classique (1) ; néanmoins, sa situation juridique n'était guère différente de celle d'un simple délégataire de pouvoirs, chargé de la gestion d'un secteur sur lequel le Président, autorité délégante, exerçait un contrôle vigilant.

Pourtant, la personnalité même du Secrétaire d'Etat d'alors accréditait l'idée de l'existence à son profit d'une marge de manoeuvre appréciable. Son choix n'avait pas été fortuit. Ancien Secrétaire Général aux Affaires Etrangères et ancien ambassadeur aux Etats-Unis d'Amérique, puis en République Fédérale d'Allemagne, l'intéressé (2) avait acquis la stature d'un diplomate chevronné à une époque où la diplomatie nigérienne manquait cruellement de cadres formés à la tâche. Sa nomination avait revêtu l'aspect d'une juste promotion. De plus, en raison de son expérience diplomatique, il avait apparemment su gagner la confiance du Président

---

(1)- Le Secrétaire d'Etat est traditionnellement un "jeune talent faisant son apprentissage à l'ombre d'un ministre chevronné", in HAURIOU (André) & GICQUEL (Jean), "Droit constitutionnel & Institutions politiques", Ed. Montchrestien, 1980, p. 1016.
On peut, en guise d'exemples, citer les postes de Secrétaires d'Etat qui, assez souvent, existent au sein du gouvernement nigérien et dont l'institution obéit en outre à des préoccupations de dosage politique ou régional.

(2)- Rappelons qu'il s'agissait du Docteur Abdou SIDIKOU.

de la République ; l'abrogation formelle des dispositions transférant les compétences du Ministère des Affaires Etrangères à la Présidence (1) avait semblé en être l'indication. Enfin, sa présence à la tête des structures de la diplomatie nigérienne dès la mise en place du Département des Affaires Etrangères avait favorisé une certaine continuité qui, théoriquement, créait les conditions de l'institutionnalisation ultérieure du Ministère des Affaires Etrangères.

L'autonomie dont jouissait le Secrétaire d'Etat n'avait cependant eu aucun effet sur la prépondérance présidentielle en matière diplomatique. En réalité, cette prépondérance avait largement réduit ses attributions.

B/- LES ATTRIBUTIONS LIMITEES DU SECRETAIRE D'ETAT AUX AFFAIRES ETRANGERES.-

Elles devaient cette caractéristique autant au phénomène du "domaine réservé" qu'à l'instabilité même des premières structures chargées de la mise en oeuvre de la politique extérieure du pays. L'absence d'une administration centrale stable ne pouvait naturellement pas contribuer au renforcement des prérogatives des autorités placées à la tête de ces structures. De même, la règle du monopole du Chef de l'Etat en matière diplomatique ne pouvait que rendre formelles les compétences de ses principaux collaborateurs dans ce domaine.

---

(1)- C'est l'article 2 du décret de nomination du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères qui avait porté abrogation de ces dispositions. Voir J.O.R.N., 1er Mai 1967, p. 322.

Le Président de la République étant le chef de la diplomatie, c'est donc sous sa haute direction que le Secrétaire d'Etat avait, trois années durant, théoriquement conduit la politique extérieure du pays. C'est justement pendant cette période où il avait, à ses côtés, un Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères que le premier Chef de l'Etat nigérien avait mené une activité diplomatique intense, reléguant pratiquement ce dernier dans des fonctions de pure exécution et dans un rôle somme toute négligeable.

Partisan de la "diplomatie ad hoc", il n'avait pas hésité à s'investir personnellement à l'occasion de visites officielles, de négociations bilatérales ou de conférences multilatérales. Il cumulera les présidences en exercice de plusieurs organisations sous-régionales (1), s'interposera comme médiateur dans un certain nombre de conflits (2) et exercera enfin un leadership certain dans le regroupement des Etats francophones (3).

Ce dynamisme présidentiel, au moment même où existait un Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, n'avait pas permis à ce dernier de disposer de l'autonomie d'action que suggéraient son statut politique et l'équation du titulaire du poste.

C'est pourquoi, il n'avait pu déboucher, dans des délais rapides, sur une institution stable et autonome ayant à charge l'exécution de la

---

(1)- Il s'agit notamment du Conseil de l'Entente et de l'O.C.A.M. Voir infra, CHAP. II,2ème Partie.

(2)- On peut citer la guerre civile nigériane, le différend Rwanda-Zaïre en 1968... V. CHAP. III, 2ème Partie.

(3)- Cf. FAUJAS A., op. cit., p. 21.

politique extérieure. L'intervention directe et personnelle du Président de la République dans la conduite des relations extérieures devait prolonger cette troisième phase de la conception du Ministère des Affaires Etrangères dont la délivrance n'interviendra finalement qu'en 1970.

PARAGRAPHE IV.- LA DELIVRANCE (1970-1974).-

C'est à partir de Janvier 1970 que le Ministère des Affaires Etrangères est devenu une structure définitive (1). Depuis lors, il a affermi sa stabilité.

Au regard de la période antérieure d'instabilité institutionnelle, cette mise en place, même tardive, d'un département autonome et permanent chargé des relations extérieures constituait une évolution positive majeure qui, à priori, augurait pour l'avenir un souci de tradition administrative et de stabilité structurelle.

Du point de vue de ses compétences, à partir de 1974, le département consolidera sa position dans la hiérarchie ministérielle en voyant entrer dans le champ de ses attributions la gestion de la coopération internationale.

En ce qui concerne l'exercice effectif de ces compétences, la pratique d'une diplomatie personnelle par le Chef de l'Etat (A) ne disparaîtra pas pour autant, bien que le régime militaire ait à l'origine initié une diplomatie moins dirigée (B).

---

(1)- Sa consécration est aujourd'hui matérialisée par l'existence d'un nouvel immeuble -le plus imposant des édifices publics de la capitale nigérienne- inauguré en 1982 et dont le coût total s'est élevé à plus de 3 milliards de F. CFA.

A/- LA CONTINUITE DANS LA DIPLOMATIE PERSONNELLE.-

Le Ministère des Affaires Etrangères avait réapparu à l'occasion d'un remaniement du gouvernement nigérien qui avait vu l'ancien Ministre des Finances prendre en charge ce département (1).

En rétablissant ainsi le ministère, le Président de la République ambitionnait d'imprimer à sa politique extérieure une dynamique nouvelle faite de prospective dans la conception et d'autonomie significative dans l'exécution. Si la création du département en 1963 avait été une sorte d'expérimentation, sa restauration en 1970 était le point d'aboutissement de cette longue période de mise à l'épreuve de ses structures ; tout indiquait qu'elle semblait entériner une émancipation à l'égard de l'autorité hiérarchique présidentielle.

Le titulaire du poste d'abord : naguère inamovible et tout-puissant Ministre des Finances, c'était une personnalité de premier plan du fait de son statut de membre du Bureau Politique National du Parti. Cette situation particulière devait logiquement lui ménager une grande liberté d'action dans ses nouvelles fonctions.

Les attributions du département ensuite : l'examen du texte qui les déterminait (2) révèle que l'institutionnalisation du Ministère des Affaires Etrangères allait de pair avec le renforcement de ses compétences.

---

(1)- Il s'agissait de M. COURMO Barcourgné, V. Décret N° 70-12/PRN du 15 Janvier 1970, J.O.R.N. 1er Février 1970, p. 67.

(2)- Décret N° 70-25/PRN-DIR-CAB du 26 Janvier 1970 (J.O.R.N., 12 Février 1970, p. 110), confirmé par les Décrets N° 70-268 du 11 Décembre 1970 (J.O.R.N., 15 Déc. 1970, pp. 820-1) et N° 72-108 du 17 Août 1972 (J.O.R.N., 1er Sept. 1972, p. 444).

Alors que le "ministère de 1963" était simplement "chargé d'exécuter la politique extérieure de la République" (1), celui de 1970 avait pour mission de l'élaborer et de la mettre en oeuvre (2). Si l'on y ajoute la conduite de toutes les négociations internationales et la faculté de "donner toutes instructions" aux représentants diplomatiques à l'étranger (2), l'on peut convenir que l'intention du Président DIORI de créer un grand Ministère des Affaires Etrangères se voulait réelle. Elle laissait en tout cas penser que le Chef de l'Etat nigérien se ralliait désormais à une conception moins rigide du monopole diplomatique présidentiel. Mais la "valse des Ministres" devait infirmer cette impression en ruinant les espoirs d'une ère de diplomatie moins dirigée.

De Janvier 1970 à Avril 1974, trois personnalités différentes s'étaient en effet succédé à la tête du département (3). Les raisons de cette instabilité pouvaient, à première vue, être rattachées à des facteurs observables dans la plupart des Etats africains. Car, sur le continent, le changement très fréquent de Ministre des Affaires Etrangères ne traduit pas toujours "une orientation ou... une réorientation de la diplomatie" des pays concernés; il s'explique en fait par "le souci d'empêcher que la fonction ne confère une dimension internationale à son titulaire" (4). Et dans la conception de certains hommes d'Etat, l'instabilité de ces fonctions était un moyen d'éviter le "dualisme en matière de conduite de la politique étrangère" (5).

---

(1)- Cf. Décret N° 63-202 du 31 Octobre 1963 précité.

(2)- Cf. Décret N° 70-25 du 26 Janvier 1970, voir supra. C'est nous qui soulignons.

(3)- MM. COURMO Barcourgné du 15 Janvier au 22 Nov. 1970 ; MAIDAH Mamoudou du 22 Nov. 1970 au 17 Août 1972 ; Boukary SABO du 17 Août 1972 au 15 Avril 1974. M. MAIDAH était antérieurement Ministre de l'Economie Rurale et M. SABO Ministre de la Fonction Publique.

(4)- "JEUNE AFRIQUE", N° 873, 30 Septembre 1977, p. 23.

(5)- Telle était la conception du Président SENGHOR du Sénégal. Voir R.F.E.P.A. N° 101, Mai 1974, p. 58.

Chez les dirigeants nigériens pourtant, elle n'était pas inspirée par le souci de préserver la suprématie présidentielle en matière diplomatique. Si le poste de Ministre des Affaires Etrangères a été soumis à un incessant renouvellement, ce fut presque toujours pour des raisons de politique intérieure (1).

Néanmoins, cette constante instabilité avait durablement affecté l'autorité du Ministre d'autant plus que "l'intérêt porté par le Président DIORI à la politique internationale avait déjà conduit à son effacement" et certaines questions étaient même traitées à son insu (2).

L'autonomie qui, au moment du rétablissement du ministère, semblait vouloir être conférée à la gestion des relations extérieures s'était donc progressivement réduite au fil des années et l'institutionnalisation du département avait perdu tout intérêt. Bien que ministère plein et désormais distinct de la Présidence, le Ministère des Affaires Etrangères n'échappait toujours pas à l'hégémonie présidentielle.

Il faudra attendre l'avènement du régime militaire pour le voir renforcer son statut avec l'initiation d'une diplomatie moins dirigée.

B/- L'INITIATION D'UNE DIPLOMATIE MOINS DIRIGEE.-

Au lendemain du 15 Avril 1974, le Ministère des Affaires Etrangères devient Ministère des Affaires Etrangère et de la Coopération et il est confié à l'un des principaux artisans du coup d'Etat (3).

---

(1)- Ainsi, le départ de M. COURMO avait été suivi par sa nomination comme Premier Président du Conseil Economique et Social, poste honorifique beaucoup plus conforme à sa stature.

(2)- Voir MAIDOKA (A), "La politique étrangère du Niger", p. 21.

(3)- Le Capitaine HOUMOUNI Djermakoye Adamou, aujourd'hui Lieutenant-Colonel et Préfet du Département de Zinder. Il restera à ce poste jusqu'en Septembre 1979.
Notons que, redevenu Ministère des Affaires Etrangères après le remaniement du 7 Septembre 1987, le département retrouvera son appellation de Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération le 20 nov.87.

L'élargissement de ses attributions (1°) et l'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre au Ministre (2°) contribueront à consolider définitivement ses assises.

1°)- L'élargissement des attributions du Ministère des Affaires Etrangères.-

Il a lieu en vertu d'un décret de Mai 1974 (1). A ses attributions antérieures sont venues s'ajouter celles de l'ancien Ministère du Développement et de la Coopération (2).

La prise en charge du secteur de la coopération par le département chargé des relations extérieures témoignait ainsi dès le départ de l'option du régime militaire pour une diplomatie de développement. En consacrant l'élargissement du champ de compétences du ministère, les modifications apportées par le décret de 1974 confirment la priorité accordée à l'oeuvre de développement dans la conception et la conduite de l'action diplomatique.

Ainsi, l'information du gouvernement sur les problèmes internationaux qui constituait le premier point du décret de 1970 perd cette sorte de préséance : c'est l'illustration du caractère secondaire que ces questions revêtent pour les nouvelles autorités nigériennes préoccupées d'aide au développement et de concours extérieurs (3).

---

(1)- Décret N° 74-114/PCMS/MAEC/DP du 31 Mai 1974, J.O.R.N. 15 Juin 1974, pp. 428-9.

(2)- Voir infra, CHAPITRE III de cette même Partie.

(3)- On rappellera qu'en Conseil des Ministres, le Ministre des Affaires Etrangères ne fait pas de communication sur la situation internationale.

De même, c'est au Ministre des Affaires Etrangères qu'il appartient "d'assurer les relations et la correspondance" avec les organisations internationales et les Etats étrangers ou leurs représentants sur place. Cette compétence qui n'apparaissait nullement dans le Décret N° 70-25 consacre formellement un monopole traditionnel en matière de relations extérieures, celui d'être l'unique interlocuteur en ce domaine ; même s'il n'est pas respecté, il y a là un autre fondement juridique à l'affermissement du rôle du département.

Et la présence à sa tête d'un membre important du C.M.S. équivaudra à l'octroi au Ministre des Affaires Etrangères d'une plus grande marge de manoeuvre.

2°)- <u>L'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre au Ministre des Affaires Etrangères</u>.-

Le premier Ministre des Affaires Etrangères du régime du C.M.S. bénéficiait incontestablement de la totale confiance du Chef de l'Etat. De plus, en raison de son équation personnelle, son département jouissait alors d'une réelle autonomie qui l'avait mis à l'abri de tout contrôle hiérarchique tâtillon. Enfin, l'absolue priorité accordée par le Président du Conseil Militaire Suprême aux problèmes intérieurs du pays avait contribué à le doter d'une plus grande liberté d'action que ses prédécesseurs sous l'ancien régime (1). Le Ministre des Affaires Etrangères avait ainsi effectué des missions fort nombreuses et souvent très significatives en se rendant notamment dans des pays comme l'Espagne et l'Iran avec lesquels les relations bilatérales n'avaient jamais auparavant atteint un tel niveau. Et si ses prérogatives s'en trouvaient

(1)- Voir le mensuel "EUROPE-OUTREMER", N° 554, Mars 1976, Spécial Niger, p. 14 ; MAIDOKA (A.), op. cit., p. 26.

accrues, c'est parce qu'il avait pratiquement joui du monopole de la représentation internationale de l'Etat au détriment du Président, situation en tous points contraire à la période antérieure.

Homme d'initiatives et de contacts, le capitaine DJERMAKOYE s'était employé, selon ses propres termes, à "oeuvrer farouchement pour donner une meilleure assise "internationale au Niger (1). Et parce que le Président du C.M.S. lui laissait toute latitude pour le choix et la conduite des moyens diplomatiques à utiliser, il avait bénéficié d'une marge de manoeuvre considérable. Celle-ci lui avait permis d'asseoir la crédibilité du département au sein même du gouvernement et de lui conférer un certain prestige dans l'opinion publique.

Ce prestige aurait assurément été plus grand si, depuis sa création, le Ministère des Affaires Etrangères n'avait pas souffert d'une constante instabilité organisationnelle qui n'a pas favorisé la consolidation de ses acquis structurels.

SECTION II.- UNE CONSTANTE INSTABILITE ORGANISATIONNELLE.-

Depuis sa mise en place, le Ministère des Affaires Etrangères -ou ce qui en a souvent tenu lieu- a fait l'objet de plusieurs textes organiques et d'autant de réorganisations. Sous sa forme actuelle, il en a connu trois depuis 1974 (2).

---

(1)- In "SAHEL-HEBDO", Spécial 15 Avril 1977, p. 18.

(2)- Le Département des Affaires Etrangères avait donné lieu à 4 décrets entre Janvier et Avril 1961. Quant au "Ministère de 1970", il avait été réorganisé en Novembre 1973.

Cette instabilité tient en premier lieu au caractère tardif de l'institutionnalisation du département qui, à la différence des autres, devait d'abord faire la preuve de sa fiabilité. Elle s'inscrit ensuite dans le cadre plus général de la remise en cause permanente de leurs institutions par les jeunes Etats en quête de modèles organisationnels plus adéquats. C'est sous cet angle que l'on peut comprendre que, depuis 1960, le Ministère des Affaires Etrangères soit resté une sorte de chantier en perpétuelle construction.

La nature spécifique de ses attributions, l'apport considérable attendu du secteur dont il a la charge, les difficultés en matière de ressources humaines, financières et matérielles ont constamment alimenté, chez les dirigeants nigériens, la recherche d'un organigramme conforme aux réalités nationales et adapté à la mise en oeuvre d'une diplomatie de développement. De ce point de vue, le cycle de réorganisations (PARAGRAPHE III) dans lequel le département est entré depuis Avril 1974 avait eu pour signes précurseurs les balbutiements organisationnels (PARAGRAPHE II) qui avaient marqué toute la période du régime précédent. Cependant, il s'était toujours posé la question de l'existence ou non d'un Secrétariat d'Etat, sans avoir jusqu'à ce jour trouvé de réponse définitive ; cette incertitude a, dans le contexte des structures diplomatique nigériennes, donné au Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères la curieuse caractéristique d'une structure à éclipses (PARAGRAPHE I).

PARAGRAPHE I.- LE SECRETARIAT D'ETAT AUX AFFAIRES ETRANGERES : UNE STRUCTURE A ECLIPSES.-

Le poste de Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères n'est pas institué dans tous les pays. Lorsque ces derniers y ont recours, l'appellation est souvent différente (1).

Parfois, les compétences ne sont pas identiques (2).

Au Niger, si depuis 1981, on fait l'économie du poste, il n'en a pas toujours été ainsi. En dehors du Secrétaire d'Etat dont l'activité a couvert la période de 1967 à 1970, le pays a connu deux autres expériences dont l'originalité était leur coexistence avec un Ministre des Affaires Etrangères : il s'agit du Secrétariat d'Etat à la Présidence (A) et du Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères et à la Coopération (B). Chacune de ces structures présentait un point commun avec l'ancien Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères : la première relevait de la même autorité de tutelle et la seconde jouissait des mêmes compétences.

---

(1)- Ainsi, aux Etats-Unis d'Amérique, le Ministre des Affaires Etrangères porte lui-même le nom de Secrétaire d'Etat ("Secretary of State") et celui qui fait office de Secrétaire d'Etat, selon la terminologie traditionnelle, est appelé Secrétaire d'Etat Adjoint ("Deputy Secretary of State").
De même, en Egypte, existe un poste de Ministre d'Etat aux Affaires Etrangères dont le titulaire est, contrairement à la hiérarchie gouvernementale propre au droit public français, sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères.

(2)- Au Sénégal, l'ancien Secrétariat d'Etat créé en Mars 1970 avait surtout des attributions en matière financière. Cf. le Rapport du Bureau Organisation et Méthode (B.O.M.) : "Etude de réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères - Fascicule I : Analyse et Recommandations (structures et procédures)", Janvier 1971, p. 146.

A/- LE SECRETARIAT D'ETAT A LA PRESIDENCE.-

Créé en Novembre 1970 (1), il était placé sous la haute direction du Président de la République. Le Secrétaire d'Etat connaissait de toutes les questions que ce dernier lui confiait et agissait conformément à ses directives.

L'institution de cette structure au début des années 70 était très symbolique ; intervenant à une époque où le Niger initiait la diversification de ses partenaires -notamment avec le Canada-, elle marquait une orientation significative en matière de politique extérieure, l'action diplomatique du pays privilégiant alors la coopération pour le développement. C'est cette orientation qui avait posé les jalons de la création en 1972 d'un Ministère de la Coopération et du Développement et de la transformation en 1974 du Ministère des Affaires Etrangères en un Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. Le rôle croissant de la coopération dans les relations extérieures nigériennes était d'ailleurs mis en relief aussi bien au niveau de l'organisation du Secrétariat d'Etat à la Présidence qu'à celui de ses attributions.

L'organisation du Secrétariat d'Etat avait fait l'objet de deux décrets, l'un de Mars 1971 (2) et l'autre de Juillet 1972 (3). Par

---

(1)- V. Décret N° 70-254/PRN/CAB du 26 Novembre 1970, J.O.R.N. 1er Décembre 1970, p. 803.
Le poste avait été confié à M. Mai Mai GANA, alors inspecteur d'Etat à la Présidence, très proche collaborateur du premier Chef de l'Etat nigérien et nanti d'une grande expérience en matière de coopération internationale.

(2)- Décret N° 71-52/PRN/SEP du 22 Mars 1971, J.O.R.N. 1er Avril 1971, pp. 221-222.

(3)- Décret N° 72-66/PRN/SEP du 15 Juillet 1972, J.O.R.N. 1er Août 1972, p. 367.

rapport au premier, le second apportait une meilleure structuration des services et une définition plus claire de leurs tâches.

La Direction de la Coopération internationale (1) reflétait ainsi au sein du Secrétariat d'Etat les tendances dominantes de la politique nigérienne de coopération d'alors. Coopération bilatérale et coopération multilatérale constituaient certes, comme aujourd'hui, les principaux moyens d'une diplomatie sans autre ambition que celle du développement ; cependant le décret de Mars 1971 présentait l'originalité d'y faire apparaître des sections géographiques différenciées attestant de l'existence de liens privilégiés ou de rapports très étroits entre le Niger et les partenaires concernés (2).

Quant aux attributions mêmes du Secrétariat d'Etat, elles avaient exclusivement trait à la gestion de la coopération internationale. Le Secrétaire d'Etat à la Présidence était en effet compétent pour toutes les questions de coopération en matière technique, financière et culturelle (3). Et, dans la pratique, il avait joué un rôle accru dans ce domaine. Le rapprochement de ses prérogatives avec celles du Ministre des Affaires Etrangères révèle d'ailleurs que cette période a été capitale pour l'évolution des structures diplomatiques nigériennes : l'existence d'un Secrétaire d'Etat ayant à charge la coppération avait donné aux

---

(1)- La seconde direction du Secrétariat d'Etat était le Commissariat Général au Développement (C.G.D.) créé en Décembre 1965 et qui est l'ancêtre de l'actuel Ministère du Plan.

(2)- Il s'agissait de 4 "sections de coopération" : avec le F.E.D. et les pays de la C.E.E. ; avec le Canada ; avec le Nigéria et la Libye ; avec les autres pays africains.

(3)- Cf. Décret N° 72-1/PRN/DIRCAB du 3 Janvier 1972, J.O.R.N., 15 Janvier 1972, p. 30.

attributions de ce dernier un caractère résiduel en le confinant dans la conduite des seules relations politiques. C'est sans doute là l'une des raisons pour lesquelles le Ministère des Affaires Etrangères maîtrise encore mal la gestion de la coopération internationale.

Le Secrétariat d'Etat à la Présidence devait être supprimé en Août 1972. Mais la formule de Secrétariat d'Etat en matière de relations extérieures allait réapparaître au lendemain du 15 Avril 1974 sous la forme d'un Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères et à la Coopération.

B/- LE SECRETARIAT D'ETAT AUX AFFAIRES ETRANGERES ET A LA COOPERATION.-

Il a couvert deux périodes, l'une allant de Juin 1974 à Mars 1976, l'autre de Septembre 1979 à Février 1981. D'abord Secrétariat d'Etat à la Coopération dans le deuxième gouvernement provisoire du C.M.S. (1), il avait pris cette appellation à partir de Novembre 1974 (2) et la gardera jusqu'à sa disparition (3).

Trois différentes personnalités ont tenu le poste (4). Ayant toutes en commun d'être des technocrates, le Secrétaire d'Etat avait donc vocation à remplir une fonction de formation auprès du Ministre.

---

(1)- V. Décret N° 74-134 du 8 Juin 1974, J.O.R.N. 15 Juin 1974, pp. 401-402.

(2)-V. Décret N° 74-306 du 30 Novembre 1974 portant formation du 3ème gouvernement provisoire, J.O.R.N. 1er Décembre 1974, pp. 856-7.

(3)- V. Décret N° 81-21 du 9 Février 1981 nommant les membres du 10ème gouvernement provisoire, J.O.R.N. 15 Février 1981, pp. 95-96.

(4)- M. ALFIDJA Abderramane de Juin 1974 à Juin 1975 ; M. MOUNKAILA Harouna de Juin 1975 à Février 1976 ; M. HAMID Algabid de Septembre 1979 à Février 1981.

Cette fonction participe de la conception exclusivement technique qu'ont toujours eue les autorités nigériennes quant à la mission dévolue aux Secrétaires d'Etat nommés au gouvernement (1). Telle est en tout cas la signification que l'on peut donner aux dispositions selon lesquelles "le Secrétaire d'Etat assiste le Ministre" (2).

Dans le contexte nigérien d'alors, cette assistance n'avait d'autre sens que celui d'une sorte de formation et d'initiation à la gestion des affaires publiques ; ainsi, à la différence de la théorie et de la pratique classiques, les Secrétaires d'Etat n'étaient pas des "ministres en stage", mais faisaient plutôt figure de précepteurs auprès des autorités militaires.

La mission assignée au Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères doit être rattachée à ce cadre. Elle avait consisté à initier le Ministre aux affaires internationales. Cette fonction de formation avait eu une cible précise et elle avait été limitée dans le temps.

La cible, c'étaient les personnalités qui, nommées à la tête du département, se trouvaient être totalement étrangères au domaine des relations extérieures ; ce fut le cas des deux premiers titulaires du poste, l'un militaire, l'autre journaliste (3). Ils furent d'ailleurs

---

(1)- A preuve, l'apparition dans le 2ème gouvernement provisoire de trois autres Secrétaires d'Etat : à l'intérieur, au développement, à l'Economie Rurale.
L'adjonction au gouvernement exclusivement militaire d'Avril 1974 de 4 technocrates est significatif du rôle incombant à ces derniers de mettre toutes leurs compétences techniques au service des décideurs politiques.

(2)- Cf. article 2 du Décret N° 74-134 du 8 Juin 1974 sus-mentionné portant formation du 2ème gouvernement provisoire qui avait vu l'entrée en son sein des 4 Secrétaires d'Etat précités.

(3)- Ce sont le capitaine MOUMOUNI DJERMAKOYE Adamou et M. Daouda DIALLO.

les seuls à avoir à leurs côtés un Secrétaire d'Etat, contrairement à leurs successeurs déjà rompus à la diplomatie en tant qu'ancien ambassadeur à l'O.N.U. ou ancien Secrétaire Général du ministère(1).

Au-delà de cet objectif d'initiation, la nomination d'un Secrétaire d'Etat entre 1974 et 1976 avait aussi permis d'assurer la transition diplomatique consécutive au changement de régime. La spécificité de ses attributions en matière de coopération avait enfin donné l'occasion au Ministre de se consacrer principalement aux relations politiques pour asseoir la légitimité du nouveau gouvernement au plan international.

Quant à la deuxième période d'institutionnalisation du Secrétariat d'Etat (1979-1981), il s'était agi d'aider le Ministre dans la gestion d'un département et d'un secteur auxquels la stature et l'oeuvre de son prédécesseur avaient donné un poids considérable.

Mais, à l'image de ces deux séries de motivations, la fonction de formation du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères a été limitée dans le temps. Il y a été mis fin chaque fois qu'il a été jugé que l'initiation du Ministre était suffisante et qu'elle lui permettait d'exercer seul toutes ses attributions. Et le poste avait, à chaque fois, disparu en même temps que la fonction.

Cependant, l'accomplissement de cette fonction de formation était toujours allée de pair avec l'exercice d'une compétence générale de suppléance. N'étant pas titulaire d'attributions définies, le Secrétaire d'Etat connaissait en effet de toutes les questions que le Ministre lui confiait. En cette qualité de Secrétaire d'Etat à compétence générale,

---

(1)- Il s'agit respectivement de M. Idé OUMAROU et de l'actuel Ministre, M. Sani BAKO.

il avait été une sorte de vice-ministre, assistant le Ministre de façon permanente. Il le suppléait dans la plénitude de ses attributions et assurait notamment son intérim en cas d'absence ou d'empêchement (1). Sous ce rapport, le poste avait apparu comme un excellent moyen de continuité du service.

Pourtant, nonobstant cet avantage, il n'a pas été rétabli depuis sa suppression alors même que l'évolution de l'action diplomatique du pays commande son institutionnalisation comme structure permanente. En tout cas, l'usage intermittent qu'on en a fait participe des balbutiements organisationnels qu'a connus le Ministère des Affaires Etrangères lui-même entre 1960 et 1974.

PARAGRAPHE II.- LES BALBUTIEMENTS ORGANISATIONNELS.-

Les différents organigrammes du Ministère des Affaires Etrangères -ou de ce qui, à certaines périodes, en a tenu lieu- constituent une bonne illustration du phénomène de frénésie d'organisation et de réorganisation qu'ont connu les Etats africains depuis leur indépendance.

Du fait de la création tardive du département, les premières tentatives de structuration n'avaient pas à l'origine débouché sur un organigramme définitif. Elles avaient plutôt marqué une période d'initiation qui peut être analysée en deux étapes :

---

(1)- En raison de cette compétence de suppléance du Secrétaire d'Etat, le Ministre Daouda DIALLO n'avait pas manqué de souligner aux ambassadeurs et chefs de missions que "l'existence de deux autorités politiques à la tête du département" devait leur permettre "à tout instant de disposer d'un interlocuteur pour diverses questions de représentation diplomatique et consulaire". Cf. son allocution d'ouverture de la 4ème Conférence des Ambassadeurs (NIAMEY, Janvier 1981).

- la première qui correspond aux années 1961 et 1963 est une phase d'expérimentation symbolisée par le choix d'une sorte d'organisation à l'essai (A) ;

- la seconde qui s'ouvre à partir de 1973 est caractérisée par la recherche d'un organigramme de base, largement inspiré des acquis de la période antérieure (B).

A/- LES DECRETS DE 1961 ET 1963 : L'ORGANISATION A L'ESSAI.-

Le Département des Affaires Etrangères et le premier Ministère des Affaires Etrangères, auxquels ces textes sont relatifs, présentaient tous deux des organigrammes assez simples. Aux termes du Décret du 13 Avril 1961 fixant l'organisation du Département des Affaires Etrangères, cette administration ne comprenait que trois directions (1); quant au Décret du 31 Octobre 1963 portant organisation du Ministère des Affaires Etrangères (1), il se limitait à créer deux directions.

Cette option pour des modèles organisationnels pour ainsi dire rudimentaires semblait avoir été motivée par la nécessaire mise à l'épreuve de ces premières structures ; elle s'adaptait en outre à un environnement alors très défavorable.

La pénurie notoire de cadres, caractéristique des années 60, avait ainsi été l'un des facteurs limitants n'ayant pas permis la mise

---

(1)- Voir supra.

en place de directions étoffées et de services diversifiés. Et les exigences inhérentes à la fonction diplomatique en avaient fait un handicap de taille (1).

C'est pourquoi, l'organisation à priori idéale du Département des Affaires Etrangères était restée dans une large mesure théorique ; faute de cadres, très peu d'emplois avaient pu être occupés dans ses directions et services.

L'organigramme du Ministère des Affaires Etrangères en avait tiré les enseignements en tenant compte des moyens réellement disponibles par le regroupement de ses structures. En dehors du cabinet du Ministre, l'administration centrale du département ne comprenait que deux directions et un seul service (2).

Ce souci manifeste d'économie des moyens, bien que réaliste, pouvait cependant être interprété comme un recul, car le nouvel organigramme avait abouti à une centralisation poussée. Il était sans doute conforme aux caractéristiques structurelles de la diplomatie d'un pays pauvre ; mais qu'il intervînt pour substituer une organisation beaucoup plus lourde à une autre à l'évidence plus appropriée attestait que les efforts de structuration du département balbutiaient encore. C'est seulement à partir de 1973 qu'apparaîtra une constante préoccupation de recherche d'un organigramme de base.

---

(1)- Les autorités reconnaissaient elles-mêmes que "le recrutement du personnel... est un problème délicat" parce que "les agents diplomatiques doivent... être aptes à remplir des emplois aussi bien à l'administration centrale qu'à l'étranger" et qu'"outre une formation administrative générale, ils doivent posséder des langues étrangères et être au fait de la pratique diplomatique", Voir "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 33.

(2)- Il s'agissait de la Direction des Affaires Générales, Administratives et Consulaires (D.A.G.A.C.), de celle des Affaires Politiques, Economiques et Culturelles (D.A.P.E.C.) et du Service du Protocole.

B/- LE DECRET DE 1973 : LA RECHERCHE D'UN ORGANIGRAMME DE BASE.-

Depuis son rétablissement, le Ministère des Affaires Etrangères restait organisé conformément aux dispositions du décret d'Octobre 1963 qui n'avait pas été formellement abrogé. Un nouveau texte organique n'était intervenu qu'en Novembre 1973 (1) ; il devait être suivi par un arrêté d'application en Janvier 1974 (2).

Ces textes étaient adoptés à un moment où le Ministère des Affaires Etrangères était devenu une institution définitive. Cet acquis aidant, ils consacraient la mise en place d'un organigramme-cadre.

Le décret de 1973 visait en effet à asseoir une organisation stable s'inscrivant dans la durée. Cet objectif a été globalement atteint puisque l'organigramme retenu est demeuré le cadre organisationnel de base dont s'inspireront toutes les réorganisations ultérieures. Il comportait le cabinet du Ministre, le Secrétariat Général et quatre directions (3).

Ces services ont tous été maintenus, même si, s'agissant des directions, leur nombre, leurs appellations et leurs attributions ont varié au cours des années. Cette continuité illustre la volonté qui alors animait les responsables de la diplomatie nigérienne de consolider les

---

(1)- C'était le Décret N° 73-153/PRN/MAE du 23 Nov. 1973, J.O.R.N. 15 Décembre 1973, pp. 572-3.

(2)- Arrêté N° 001/MAE/CAB du 9 Janvier 1974, J.O.R.N. 15 Janvier 1974, pp. 45-7.

(3)- Notons que le Secrétariat Général n'avait jamais été pourvu ; son existence n'est devenue effective qu'avec l'avènement du régime militaire.
Quant aux directions, c'étaient la Direction des Affaires Politiques et Culturelles (D.A.P.C.), celles des Organisations Internationales et des Affaires Economiques (D.O.I./A.E.), du Personnel et des Affaires Consulaires (D.P.A.C.) et du Protocole (D.P.).

structures du département, dans la mesure où son renforcement au plan administratif et l'amelioration de son fonctionnement étaient vraisemblablement les raisons du choix de l'organigramme de 1973. L'examen de cet organigramme révèle en effet, plus qu'une tendance, le souci de faire du ministère un outil diplomatique moderne et performant.

La modernisation et la performance avaient été recherchées dans un effort d'adaptation aux réalités d'une diplomatie en mutation : l'érection de l'ancien "Bureau des Organisations Internationales" en une direction prenait en compte à la fois l'émergence de ces organisations comme l'un des sujets majeurs du droit international, l'importance croissante du multilatéralisme et l'essor de la diplomatie parlementaire ; la création d'une Direction des Affaires Economiques attestait, de son côté, du rang de priorité désormais accordé aux problèmes économiques et de l'élargissement du champ d'action de la diplomatie nigérienne.

L'effort de coller davantage à la réalité internationale avait cependant été déployé tout en maintenant les constantes de cette diplomatie. Ce fut le cas en matière de politique africaine : sa place déjà privilégiée s'était encore raffermie avec l'existence de deux divisions spécifiques.(1).

Le cycle des réorganisations dans lequel est entré le département depuis 1974 est aussi tributaire de cette préoccupation d'adéquation de l'outil diplomatique aux nécessités du monde contemporain.

---

(1)- Une division "Afrique" au sein de la Direction des Affaires Politiques et une division des "Organisations Interafricaines" au niveau de la Direction des Organisations Internationales.

PARAGRAPHE III.- LE CYCLE DES REORGANISATIONS.-

Parmi les textes relatifs au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération intervenus sous le régime militaire, trois méritent d'être relevés : ce sont les Décrets N° 74-120 du 31 Mai 1974 (1), 80-125 du 14 Août 1980 (2) et 87-051 du 9 Avril 1987(3).

Les modifications qu'ils ont apportées ont, à chaque fois, remodelé l'administration centrale (4) au gré des circonstances et des priorités. Ce sont d'ailleurs les priorités assignées à la politique extérieure qui ont généralement constitué les lignes de force (A) de toutes les réorganisations, l'aboutissement (B) de cette série de restructurations étant l'organigramme actuel du département.

A/- LES LIGNES DE FORCE.-

Elles s'inspirent de l'option connue du C.M.S. de mener une diplomatie de développement qui, au-delà de l'amitié entre les Etats, privilégie l'entraide et la solidarité dans leurs rapports (5). La primauté

---

(1)- V. J.O.R.N., 15 Juin 1974, pp. 428-9. Il sera complété par le Décret N° 77-151 du 10 Nov. 1977 (J.O.R.N. 1er Décembre 1977, pp. 953-4) et l'arrêté d'application N° 006/MAEC du 9 Mai 1978 (non publié).

(2)- J.O.R.N., 1er Septembre 1980, p. 647. Voir ses deux arrêtés d'application N° 11/MAEC du 24 Septembre 1980 (J.O.R.N., 1er Juin 1981, pp. 395-8) et N° 008/MAEC du 27 Décembre 1982 (J.O.R.N., 1er Janvier 1983, pp. 19-20).

(3)- Cf. "LE SAHEL", 10 Avril 1987, pp. 1 et 3 ;JORN 15 Avr. 1987, p. 387. Il a été complété par les arrêtés N° 005/MAEC et N° 006/MAEC du 9 Avril 1987 , J.O.R.N. 15 Mai 1987, pp. 465-474.

(4)- Elles n'ont jamais concerné les services extérieurs qui sont toujours demeurés les suivants : ambassades, représentations permanentes, postes consulaires et consulats honoraires.

(5)- Voir, sur ce point, le Message à la Nation à l'occasion du 15 Avril 1978, "DISCOURS & MESSAGES", p. 238.

ainsi accordée à la diplomatie de développement (1°) s'est traduite par la quête des structures les plus adéquates pour la mettre en oeuvre (2°).

1°)- La primauté de la diplomatie de développement.-

Pour le régime militaire nigérien, le fait même que le Ministère des Affaires Etrangères s'occupe à la fois de politique extérieure et de coopération est bien la preuve que le C.M.S. entend mettre la diplomatie au service exclusif du développement national (1).

C'est pourquoi, la priorité ainsi mise en relief s'est concrétisée, au plan structurel, par l'importance accordée à l'aspect coopération. Devenu Ministère de la Coopération, le Département chargé des relations extérieures a vu s'ériger en son sein une direction à cet effet (2).

Cette direction avait pour mission la coordination et l'exécution de la politique de coopération. Ses attributions confirmaient le rôle capital que le régime militaire, tout comme celui qui l'a précédé, assigne à la coopération. Une confirmation de plus grande portée devait intervenir avec la création d'une direction spécifique, celle de la Coopération Internationale (D.C.I.) à la faveur de la réorganisation d'Août 1980 ; outre les compétences dévolues à l'ancienne D.A.P.C.I., elle avait aussi, dans le champ de ses attributions, les questions relatives aux

---

(1)- Cf. l'interview du Ministre DJERMAKOYE à "SAHEL-HEBDO", 15 AVRIL 1976, p. 37.

(2)- L'ancienne Direction des Affaires Politiques et Culturelles (D.A.P.C.) était devenue "Direction des Affaires politiques et de la Coopération Internationale" (D.A.P.C.I.) à partir de Mai 1974.
Sur l'importance de cette direction, on signalera cette déclaration du Ministre DJERMAKOYE : "Il y a... dans notre département une direction très importante -celle de la coopération...- qui est chargée de préparer les différentes réunions avec nos partenaires étrangers pour examiner les possibilités d'intervention et de concours de ces pays dans leur aide au développement du Niger" (Voir "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1976, p. 37).

aides multilatérales et aux négociations en matière économique, financière et technique.

L'individualisation de la Direction de la Coopération traduisait ainsi le net infléchissement de la politique extérieure nigérienne vers les priorités de développement économique et social. Sa disparition avec la réforme d'Avril 1987, loin de constituer une quelconque désaffection à l'égard de la coopération internationale, reflète plutôt un souci de cohérence, d'équilibre et d'efficacité dans la mesure où la responsabilité de la mise en oeuvre de la coopération relève désormais de trois directions géographiques différentes (1).

En definitive, les trois réorganisations intervenues au cours des treize dernières années se situent toutes dans le droit fil de la constante recherche de structures adéquates pour le Ministère et ses activités.

2°)- La recherche de structures adéquates.-

Mettre le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération en meilleure position pour répondre aux attentes d'une politique de développement largement tributaire de l'aide extérieure, telle est la motivation profonde qui est à l'origine des efforts successifs d'adaptation de son administration centrale. La transformation des directions existantes et la création d'autres en ont été les principaux éléments d'illustration.

Du point de vue quantitatif, le nombre des directions du département est passé de quatre en 1973 à sept en 1987 (2). Au plan qualitatif,

(1)- Voir infra.

(2)- La progression a été régulière : cinq directions en 1974, six en 1977.

l'adéquation structurelle a été recherchée par une série de mesures :

a)- la création d'une Direction des Affaires Juridiques devenue plus tard Direction des Affaires Juridiques et Consulaires : la multiplicité croissante des engagements internationaux auxquels l'Etat est partie, l'étude des projets y afférents, leur mise en forme, le souci de célérité dans les procédures de leur approbation ou ratification requéraient la mise en place d'un tel service technique ;

b)- la transformation de la Direction du Personnel en une Direction des Affaires Administratives : l'évolution des effectifs du département, sa vocation à devenir une lourde machine administrative n'ont pas été étrangères à cette mutation qui sera amplifiée par l'élargissement ultérieur des compétences de la Direction aux questions financières ;

c)- la création d'une Direction de la Traduction, de la Presse et de la Documentation : elle tenait compte de l'élargissement du réseau diplomatique du pays et exauçait le voeu des diverses Conférences des Ambassadeurs de voir les représentations diplomatiques dûment dotées de la documentation et des éléments d'information indispensables à l'accomplissement de leur mission (1).

---

(1)- Il est à regretter que cette direction, devenue par la suite Direction de la Traduction, de la Documentation et des Archives, ait disparu à partir d'Avril 1987 pour laisser la place à de simples services rattachés au Secrétariat Général, V. infra.

d)- la mise en place de trois directions géographiques (Afrique-Moyen-Orient, Europe, Amérique-Asie-Océanie) : ces nouvelles directions ont vocation à assurer un meilleur suivi des actions de coopération ;

e)- la création d'une Direction des Organisations et Conférences Internationales : ce service apparaît comme une structure idoine de nature à permettre au pays de prendre une part plus active à la diplomatie contemporaine de conférences ;

f)- l'institution d'une Inspection des Postes diplomatiques : elle résultait de la nécessité de systématiser le contrôle des services extérieurs pour les rendre toujours plus aptes à jouer leur rôle d'instrument capital pour une diplomatie dont les moyens limités ne permettent pas une large couverture diplomatique.

L'ensemble de ces mutations conduira à l'aboutissement du cycle de réorganisations inauguré au lendemain du 15 Avril 1974.

B/- L'ABOUTISSEMENT.-

Il se résume en l'organigramme actuel du département, mis en place par le Décret N° 87-051 du 9 Avril 1987 et qui fait apparaître un cabinet, un secrétariat général (1) et sept directions centrales (2).

---

(1)- Au cabinet est rattachée l'Inspection des Postes diplomatiques et consulaires et au secrétariat général le service de presse, le service de la documentation et des archives diplomatiques, le service de la traduction et de l'interprétation.

(2)- Direction Afrique-Moyen-Orient ; Direction Europe ; Direction Amérique-Asie-Océanie ; Direction des Affaires Juridiques et Consulaires ; Direction des Organisations et Conférences Internationales ; Direction des Affaires Administratives et Financières ; Direction du Protocole.

Cette nouvelle organisation, motivée par "l'évolution de la politique extérieure en termes d'accroissements sensibles des affaires" (1) a donc conduit à une division hybride du ministère (1°); elle a en outre consacré la tendance à la rationalisation de ses structures (2°) perceptible depuis 1974.

1°)- L'option pour une division hybride du département.-

En matière d'organisation du ministère chargé des relations extérieures, le choix n'est pas uniforme dans tous les pays. Deux critères peuvent en effet être retenus : la "sectorisation" ou la "régionalisation". En vertu de la sectorisation, "les affaires sont regroupées par nature d'activité" ; dans la régionalisation ou "géographisation", on note "le souci d'assurer la cohésion de l'action diplomatique par région" (2).

Certains Etats (3) ont structuré leurs Ministères des Affaires Etrangères conformément à ce dernier schéma en créant des directions géographiques polyvalentes dotées de compétences dans tous les domaines. D'autres, notamment ceux d'Afrique francophone, ont accordé leurs préférences à la sectorisation. D'autres enfin (4) ont choisi de combiner les deux systèmes en juxtaposant directions géographiques et directions fonctionnelles.

---

(1)- Extraits d'une interview du Ministre Sani BAKO, "SAHEL-DIMANCHE" N°118, 12 Avril 1987, p. 8.

(2)- MERLE, in "La politique étrangère", p. 131.

(3)- On peut ainsi citer l'Union Soviétique, la Grande-Bretagne, le Japon, l'Espagne, la Grèce.

(4)- Exemple caractéristique, celui des Etats-Unis d'Amérique.

C'est dans cette dernière catégorie que se range le Niger. Après avoir été organisé de manière fonctionnelle depuis sa création, le Ministère des Affaires Etrangères a récemment "évolué de l'approche thématique vers une approche géographique" (1). Sous ce rapport, son organigramme diffère de ceux de la plupart des Etats voisins ou de la région qui, presque tous, ont fait le choix de la spécialisation fonctionnelle (2).

Excepté l'existence d'un Directeur Général du Ministère aux lieu et place du Secrétaire Général, le Bénin est l'un des rares pays de la zone à avoir adopté la même combinaison de la régionalisation et

---

(1)- Cf. interview précitée du Ministre Sani BAKO, "SAHEL-DIMANCHE" N° 118, 12 Avril 1987, p. 8.

(2)- Ainsi, l'organigramme actuel du Ministère des Affaires Etrangères du Sénégal, ceux de Mauritanie de 1979 et du Burkina de 1981 se rapprochent davantage de celui mis en place au Niger par le Décret N° 80-125 du 14 Août 1980. Voir respectivement :
- Décret N° 76-026 du 13 Janvier 1976 portant organisation du Ministère des Affaires Etrangères, J.O.R.S., 31 Janvier 1976, pp. 156-158.
- Décret N° 162-79 du 7 Décembre 1979 précité, J.O.R.I.M., 26 Décembre 1979, pp. 606-607.
- Décret N° 81-16 PRES.CMPRN du 13 Janvier 1981 portant définition des secteurs ministériels, J.O.R.H.V., 22 Janvier 1981, p. 29.

Il en est de même de la Côte d'Ivoire avec une notable différence : l'existence d'une Direction de l'Assistance Technique, reflet structurel de la dépendance. V. Décret N° 77-841 du 21 Octobre 1977 portant réorganisation du Ministère des Aff. Etrang., J.O.R.C.I., 17 Nov. 1977, pp. 214-216.

L'Algérie et le Mali présentent eux la particularité d'avoir organisé leurs départements des relations extérieures en Directions Générales : 5 pour la première regroupant 18 directions ; 2 pour le second structurées en 7 divisions. Voir respectivement :
- GRIMAUD (N.), "La politique extérieure de l'Algérie", Annexe I, p.335.
- Décret N° 223 PG-RM, 22 Déc. 1969, portant réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, J.O.R.M., 1er Janvier 1970, pp. 11-12.

de la sectorisation avec exactement le même nombre de directions géographiques et fonctionnelles (1).

Les organigrammes des Ministère nigérien et béninois des Affaires Etrangères, similaires à ceux du Zaïre et du Cameroun (2), sont, dans une certaine mesure, comparables à celui du Quai d'Orsay français qui comporte également directions régionales et directions sectorielles(3).

L'organisation différenciée du département des relations extérieures dans les divers Etats s'inscrit presque partout dans une tendance à la rationalisation à la fois de l'outil et de l'action diplomatiques. C'est en tout cas l'impression qui se dégage nettement de l'exemple du Niger.

---

(1)- Il s'agit des directions suivantes : la Direction du Département N° 1 (Pays socialistes) ; la Direction du Département N° 2 (Europe occidentale et Amérique du Nord) ; la Direction du Département N° 3 (Autres pays et Tiers-Monde) ; la Direction du Département N° 4 (Organisations internationales) ; la Direction des Etudes et de la Planification ; la Direction des Affaires Financières et Administratives.
Cf. Décret N° 75-226 du 18 Septembre 1975 portant attributions et réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, J.O.R.P.B., 15 Février 1976, pp. 131-134.

(2)- Au Zaïre, l'organigramme du M.A.E. de 1978 présente 3 directions fonctionnelles (Organisations Internationales ; Protocole d'Etat ; Affaires Administratives) et 3 directions régionales (Afrique ; Europe ; Asie).
Quant au Cameroun, l'organisation du M.A.E. est la suivante d'après les textes de 1983 : 2 directions géographiques (Afrique-Asie-Europe ; Amérique - Océanie) et 4 directions sectorielles (Administration Générale ; Organisations Internationales ; Protocole ; Documentation et Etudes).
Cf. OWONA (Joseph) in "Droit international : relations entre l'enseignement, la recherche...".

(3)- Du moins celui en date du 1er Novembre 1982 où les directions fonctionnelles étaient au nombre de 6 (Affaires Politiques ; Affaires Economiques et Financières ; Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques ; Personnel et Administration Générale ; Affaires Juridiques ; Français à l'étranger et étrangers en France) et les directions régionales au nombre de 5 (Affaires Africaines et Malgaches ; Europe ; Asie et Océanie ; Afrique du Nord et Moyen-Orient ; Amérique).
Voir "LES AFFAIRES ETRANGERES ET LE CORPS DIPLOMATIQUE FRANCAIS", T. 2, pp. 977-8.

2°)- La tendance à la rationalisation de l'outil et de l'action diplomatiques.-

L'objectif de rationalisation vise à un degré supérieur d'adéquation structurelle.

C'est en ce sens que la réorganisation d'Août 1980 avait été justifiée par un "impératif de rationalisation et d'homogénéisation des démarches" (1). Aussi, avait-elle abouti à un regroupement des affaires par secteurs. Cette sectorisation, plus accentuée que par le passé, avait contribué au renforcement de certaines des directions existantes (2) et donné naissance à deux nouvelles directions.

Celles-ci -Direction des Affaires Politiques et Culturelles (D.A.P.C.) et Direction de la Coopération Internationale (D.C.I.)- s'étaient avérées être les plus importantes du département.

Mais, à l'expérience, cette restructuration n'a pas été concluante. Le fonctionnement de ces deux unités était assez lourd : l'amalgame des questions politiques bilatérales et du suivi des activités des organisations internationales au sein de la D.A.P.C. avait généralement conduit à l'engorgement de sa Division des Affaires Politiques ; quant à la D.C.I., l'essor de la coopération internationale du pays ne l'avait pas non plus mise à l'abri d'un semblable phénomène de goulot d'étranglement.

---

(1)- Extraits d'une déclaration de M. Sani BAKO, alors Secrétaire Général du Ministère des Affaires Etrangères, devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (NIAMEY, Janvier 1981).

(2)- Voir supra.

C'est cette situation qui a été à l'origine immédiate de la réorganisation d'Avril 1987 : parce que le ministère était "débordé par le travail à faire au sein de ces deux directions" en raison d'"un certain déséquilibre dans le volume de leurs attributions", il s'est agi "de les fusionner puis de les éclater en directions géographiques équilibrées" (1). L'organigramme actuel du département avec ses quatre directions fonctionnelles (Organisations et Conférences Internationales, Affaires Juridiques et Consulaires, Affaires Administratives et Financières, Protocole) et ses trois directions régionales (Europe, Afrique-Moyen-Orient, Amerique-Asie-Océanie) a ainsi paru plus apte à remédier au dysfonctionnement constaté. Au regard de l'organigramme de 1980 dont ne subsistent que trois directions (2), on peut convenir qu'il présente les avantages d'équilibre au niveau des services, de transparence et de spécialisation du personnel invoqués à son appui (3).

La tendance à la rationalisation de l'outil et de l'action diplomatiques n'a cependant pas été menée à son terme. Si la régionalisation, présentée à juste titre, comme la caractéristique majeure de la réorganisation, confirme l'orientation diplomatique du pays depuis 1960, elle n'en tire pas toutes les conséquences. L'Europe est en effet le

---

(1)- C'est là l'explication donnée par le Ministre Sani BAKO, V. son interview précitée.

(2)- Il s'agit des Directions suivantes : Affaires Juridiques et Consulaires, Affaires Administratives et Financières, Protocole.

(3)- V. la même interview de M. Sani BAKO.
En matière de transparence, le Ministre explique que "nos partenaires intérieurs, en l'occurrence les administrations publiques, sauront désormais quelle sera la direction compétente pour traiter d'un dossier de coopération".

seul continent à faire l'objet d'une direction individualisée (1). La vocation africaine du Niger, l'impératif d'Unité Africaine, l'attachement réitéré des dirigeants nigériens à cet idéal auraient dû faire de l'Afrique le premier cercle diplomatique du pays à jouir d'un tel privilège structurel : l'amalgame au sein d'une même direction des questions africaines et des inextricables problèmes du Moyen-Orient ne paraît pas justifiée. En tout état de cause, cette banalisation de la politique africaine contredit les proclamations panafricanistes des gouvernants ; celles-ci appelaient logiquement l'institution d'une "Direction Afrique", manifestement plus appropriée que l'actuelle "Division Afrique" pour suivre les efforts d'intégration économique et d'unification du continent.

Sur un autre plan, l'opportunité de la transformation de la Direction de la Documentation en un simple service ne semble pas évidente dans la mesure où sa première transformation avait répondu en 1980 à la nécessité d'une bonne cellule de documentation et d'archivage et au souci de faire perdre aux agents du département leur goût pour la tradition orale.

Enfin, en dépit de la création d'une Direction des Organisations et Conférences Internationales,il y a lieu de relever l'absence de toute structure spécifique chargée de la préparation des réunions internationales se déroulant à l'étranger. En matière d'organisation et de méthode, c'est là une lacune dans la nouvelle restructuration des services centraux du département.

---

(1)- Sur le rôle sans égal que joue le continent européen dans les relations extérieures des Etats africains, consulter KOUOMEGNI (Augustin Kontchou), "Le système diplomatique africain - Bilan et tendances de la première décennie (1960-1970)", PEDONE, Paris 1977, passim.

Cette restructuration, à l'image de celles qui l'ont précédée, n'a au total pas fait évoluer qualitativement le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération qui continue de porter la marque de la diplomatie de moyens. Pour en être la structure d'application par excellence, il en reste le reflet fidèle et permanent.

SECTION III.- UN REFLET PERMANENT DE LA DIPLOMATIE DE MOYENS.-

Selon ses dirigeants actuels, "le Niger a délibérément proscrit toute intention de se lancer dans une politique dont il n'aura ni le contrôle, ni les moyens..." (1).

Le réalisme qui transparaît de ces propos et qui inspire l'action intérieure de l'Etat marque aussi sa politique extérieure. Sur ce dernier point, le régime militaire professe, à l'instar du régime civil du P.P.N.-R.D.A., qu'un pays pauvre ne peut mener une diplomatie ambitieuse. C'est pourquoi, le thème de la modicité des moyens revient, à la manière d'un leitmotiv, dans tous les discours et adresses du Chef de l'Etat ou du Ministre des Affaires Etrangères.

Dans les faits, le C.M.S. s'est employé à inscrire son action diplomatique "dans les limites raisonnables des possibilités existantes". Ce type de gestion des relations extérieures s'est traduit au niveau de l'administration centrale et des services extérieurs du Ministère des Affaires Etrangères principalement sous deux formes : d'abord par une

---

(1)- Extraits d'une déclaration du Président KOUNTCHE faite à l'occasion d'une visite officielle en Arabie Saoudite, en Mars 1976. Voir "DISCOURS & MESSAGES", p. 368.

allocation au département de ressources matérielles et humaines limitées (PARAGRAPHE I) ; ensuite par la mise en place d'un cadre austère d'action (PARAGRAPHE II) pour les agents du ministère et pour la diplomatie même qu'ils sont censés mettre en oeuvre.

PARAGRAPHE I.- DES RESSOURCES LIMITEES.-

Si l'on convient que les ressources, ce sont "l'ensemble des moyens matériels dont disposent les collectivités pour assurer leur subsistance" (1), on ne peut que rappeler que le Niger, qui figure dans le peloton de tête des pays les moins avancés, est contraint de se satisfaire d'une diplomatie de présence symbolique.

Les contraintes budgétaires (A) et la pénurie des cadres (B), constantes dans tous les Etats à système socio-politique analogue et de niveau de développement comparable, sont, dans le domaine des relations extérieures, les conséquences normales de son économie de subsistance.

A/- LES CONTRAINTES BUDGETAIRES.-

L'évolution du budget du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération a été remarquable au cours des treize dernières annees - V. Tableau N° 1 ci-dessous (2).

---

(1)- ARON (Raymond) in "Paix et guerre entre les nations", CALMANN-LEVY, 6ème édition, 1975, pp. 247-8.

(2)- Sur cette évolution,on signalera le rapport publié par le M.A.E.C. à l'occasion du 15 Avril 1984 : "Dix ans d'action au service de la paix et de la coopération internationales (1974-1984)".

TABLEAU N° 1.- EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA COOPERATION DEPUIS 1974.-

ANNEE	MONTANT (F CFA)	ANNEE	MONTANT(F CFA)
1974	463.040.000	1981	1.923.300.000
1975	641.770.000	1982	2.012.671.000
1976	811.685.000	1983	1.996.225.000
1977	1.085.240.000	1984	1.783.600.000
1978	1.326.395.000	1985	1.905.770.000
1979	1.408.020.000	1986	2.056.625.000
1980	1.592.886.000	1987	2.233.340.000

SOURCE : J.O.R.N.

Une comparaison avec d'autres Etats africains - V. Tableau N° 2- permet de constater que, si le volume des crédits affectés au Niger à l'action diplomatique est important par rapport à ceux du Mali ou du Togo, cette importance devient relative au regard des moyens mis en place par le Gabon ou le Sénégal.

De plus, si de manière intrinsèque, l'évolution budgétaire a été considérable depuis 1974, il s'avère à l'examen que cette évolution a été irrégulière (1°). Et le caractère, à toutes époques, modeste de la représentation extérieure du pays (2°) est le meilleur indicateur des contraintes budgétaires qui handicapent sa diplomatie.

1°)- Une évolution budgétaire irrégulière.-

En treize ans, la progression de l'enveloppe financière du Ministère des Affaires Etrangères a pour ainsi dire été fulgurante. Cette enveloppe a quadruplé, passant de moins de cinq cents millions de F. CFA à plus de deux milliards.

Cette évolution doit cependant être analysée en fonction d'un certain nombre de variables qui illustrent sa relativité et qui sont : le caractère non prioritaire de la diplomatie, l'impact de la récession économique et l'application d'une politique d'austérité.

Parce que l'aspect secondaire de la diplomatie est l'une des innovations apportées par le régime militaire dans la gestion des affaires publiques, les relations extérieures viennent derrière les grandes priorités que sont la sécurité, le développement rural, le secteur social ou l'équipement. C'est pourquoi, même s'il est appréciable dans le contexte nigérien, le budget du Ministère des Affaires Etrangères est

TABLEAU N° 2.- BUDGETS COMPARES DES MINISTERES DES AFFAIRES ETRANGERES DE DIVERS PAYS AFRICAINS.-

(EN F CFA)

ANNEE	NIGER	GABON	MALI	SENEGAL	TOGO
1976	811.685.000		580.564.000		
1979	1.408.020.000	4.293.350.000			
1980	1.592.886.000	5.087.500.000			
1981	1.923.300.000				757.428.000
1982	2.012.671.000				829.819.000
1986	2.056.625.000			11.206.686.000	
1987	2.233.340.000			11.873.018.000	

SOURCES : - Gabon : J.O.R.G., 15 Janvier 1980, p. 20.

- Mali : J.O.R.M., 15 Janvier 1976, p. 1477.

- Togo : J.O.R.T., Numéro Spécial, 17 Janvier 1982.

- Sénégal : "LE SOLEIL", 24 Mai 1986, p. 7 et 1er Juin 1987, p. 7.

sans commune mesure avec ceux des départements de l'Education Nationale, de la Santé Publique ou de l'Agriculture (1).

L'impact de la récession économique découle d'un examen plus attentif du tableau d'évolution de ce même budget. En effet, sa progression n'a pas été continue, ou du moins elle ne l'a été que jusqu'en 1982. A partir de 1983, s'était dessinée une tendance à la baisse (2) ; cette tendance s'est accentuée en 1984 où les crédits avaient été réduits à leur niveau de 1980, en raison de l'instauration d'une politique d'assainissement financier, en accord avec le F.M.I.

L'objectif de redressement économique visé avait eu deux conséquences au plan des relations extérieures avec la fermture d'un certain nombre de missions diplomatiques en 1983-84 (3) et le retard dans le paiement des contributions aux organisations internationales(4).

Sur un autre plan, la majoration de l'enveloppe budgétaire n'a très souvent été qu'une conséquence de la hausse du dollar américain; elle n'a pas toujours correspondu à une amélioration concomittante des

---

(1)- Ainsi, en 1984, alors même que l'enveloppe financière du M.A.E.C. n'atteignait pas encore 2 millards de F. CFA, les budgets des Ministères du Développement Rural, de l'Education et de la Santé étaient respectivement de 2.348.875.000 F., 13.444.185.000 et 4.828.170.000 (J.O.R.N., 16 Déc. 1984, pp. 1069-70).

(2)- Elle était justifiée par une réduction du budget général de l'Etat de plus de 13 % (J.O.R.N., 11 Octobre 1982).

(3)- A l'occasion du 3 Août 1982, le Président KOUNTCHE estimait "parfaitement naturel qu'un vent d'austérité atteigne nos ambassades" ("LE SAHEL", 4 Août 1982, pp. 2-4). Ce vent qui soufflait dès l'année suivante devait emporter les ambassades du Niger à Accra, Dakar, Khartoum, Yaoundé et la Représentation Permanente auprès de l'UNESCO.

(4)- Pour la première fois dans sa vie internationale, le Niger -jusque-là toujours en règle- commencera à avoir des arriérés dans ce domaine ; il sera même amené à établir une liste d'organismes prioritaires pour lesquels les cotisations seraient toujours versées.

moyens d'action des instruments diplomatiques : le budget du Ministère des Affaires Etrangères a ainsi atteint son niveau le plus élevé en 1986-87 alors même qu'aucune modification n'est par exemple intervenue dans la carte diplomatique.

La récession économique a enfin conduit à l'application d'une politique d'austérité. Celle-ci se présente sous trois formes très courantes dans l'action diplomatique du pays : la modicité des ressources allouées aux conférences internationales, la limitation de la taille des délégations nigériennes à l'étranger, le caractère généralement réduit du personnel des missions diplomatiques.

Les ressources allouées aux conférences internationales sont plus que symboliques (1). Les délégations nigériennes à ces conférences sont très peu etoffées quand elles ne sont pas simplement absentes (2). Quant au personnel des missions diplomatiques, il est en règle générale très peu nombreux dans tous les pays d'accréditation (3), l'objectif étant de "contenir le fonctionnement de chacune des ambassades dans la

---

(1)- Ainsi, pour l'exercice 1984-85, la section 412 "actions internationales" du budget du M.A.E.C. ne faisait apparaître que 19.100.000 F. CFA, dont 3.100.000 pour "diverses conférences à NIAMEY" et 16.000.000 pour la délégation du Niger à l'Assemblée Générale de l'O.N.U. (V. "BUDGET 1985", Publication du Ministère des Finances, pp. 181-189).
On notera à titre comparatif, qu'en 1985, le Sénégal avait dégagé une somme de 144.500.000 F. CFA pour sa participation aux conférences internationales ("LE SOLEIL", 24 Mai 1986, p. 7).

(2)- En raison du coût élevé des frais de transport et de séjour, le nombre des délégués varie en moyenne de 1 à 2 ; il n'atteint que très exceptionnellement 5 ou 6, à l'occasion des grandes réunions comme le sommet de l'O.U.A., ou la session de l'O.N.U.

(3)- L'effectif du personnel diplomatique proprement dit oscille entre 6 personnes pour PARIS (premiere ambassade à l'étranger) et 2 pour le Consulat de KANO au Nigéria, la moyenne se situant entre 3 et 4 agents pour la plupart des postes.

limite des crédits délégués" (1).

C'est ce refus des ambassades "budgétivores" qui a partout engendré une représentation extérieure modeste.

2°)- Une représentation extérieure modeste.-

Dans le défi posé aux Etats en développement de concilier l'impératif de représentation extérieure et les exigences d'austérité, le Niger a résolu la difficulté en sacrifiant le premier sur l'autel de la modicite de ses moyens.

Au début des années 70, le pays ne comptait, selon l'expression même du Président de la République, que "quelques ambassades aux effectifs très restreints... pour des raisons évidentes d'austérité" (2). Parce qu'un pays sous-développé... ne peut se permettre de pratiquer une politique de prestige par l'ouverture de nombreuses ambassades", cette couverture diplomatique réduite était présentée comme le reflet même du réalisme des dirigeants (3).

Le même réalisme a prévalu depuis le 15 Avril 1974. Une dizaine de nouvelles ambassades sont certes venues élargir la carte diplomatique jusque-là limitée à quinze représentations à l'étranger (4)

---

(1)- Extraits du Message à la Nation à l'occasion du 3 Août 1982, "LE SAHEL", 4 Août 1982, pp. 2-4.

(2)- V. le discours du Président DIORI devant la 1ère Conférence des Ambassadeurs (Avril 1973), "LE NIGER" N° 15, 9 Avril 1973. Il y avait alors exactement 7 ambassades : à Accra, Khartoum, Lagos, Bonn, Bruxelles, Paris, Washington.

(3)- Extraits d'un exposé du Ministre des Affaires Etrangères, M. Boukary SABO sur la politique étrangère du Niger devant l'Assemblée nationale en Mars 1973, "LE NIGER", N° 15, 9 Avril 1973.

(4)- Sur l'extension du réseau diplomatique depuis 1974, V. :
- le discours-bilan du Président du C.M.S. à l'occasion du 15 Avril 1979, "DISCOURS & MESSAGES", p. 306.
- le rapport du M.A.E.C. "Dix ans d'action...".

et le recours aux systèmes d'accréditations multiples et de consulats honoraires permet au Niger d'être représenté dans plus de quatre-vingts pays. Néanmoins, sa représentation extérieure reste qualitativement identique, c'est-à-dire aussi modeste que par le passé. Ainsi, le nombre des postes diplomatiques n'a jamais atteint vingt-cinq (1) et en raison de la fermeture de certains d'entre eux et du jumelage de quelques-uns (2), la carte diplomatique n'est pas aujourd'hui sensiblement différente de celle qu'elle a été jusqu'en 1974. En outre, depuis quelques années, prévaut un gel en matière d'ouverture de missions diplomatiques et le Niger n'a encore pas d'ambassades en Amérique Latine, au Japon, à Londres ou à Genève.

Les contraintes budgétaires ne sont cependant pas les seuls motifs qui justifient l'approche réaliste du Conseil Militaire Suprême dans le domaine de la représentation extérieure du pays. L'absence d'un personnel diplomatique nombreux et qualifié, en d'autres termes, la pénurie de cadres, entre également en ligne de compte.

B/- LA PENURIE DE CADRES.-

Dans une moindre mesure que celle du régime civil certes, l'action diplomatique du régime militaire subit elle aussi les effets de ce facteur limitant. Ses responsables l'ont d'ailleurs généralement reconnu

---

(1)- Il y en a précisément 21 aujourd'hui : 16 ambassades (Abidjan, Addis-Abéba, Alger, Le Caire, Cotonou, Lagos, Tripoli, Djeddah, Koweit-City, Bonn, Bruxelles, Paris, Moscou, Pékin, Washington, Ottawa), 1 représentation permanente (New-York) et 4 consulats (Freetown, Kano au Nigéria, Tamanrasset en Algérie et Sebha en Libye).
On signalera en guise de comparaison que le Sénégal entretient 32 ambassades, le Maroc une soixantaine, les Etats-Unis 286 services diplomatiques, la France 149 missions permanentes en 1978.

(2)- Depuis 1984, les représentations permanentes auprès de l'O.N.U. et de l'UNESCO ont été rattachées respectivement aux ambassades du Niger à WASHINGTON et à PARIS.

en soulignant assez souvent les besoins du Ministère des Affaires Etrangères en cadres diversifiés et de haut niveau, "rompus au maniement des règles du droit international", "compétents pour analyser le contenu d'un projet de développement" ou spécialistes des questions de coopération (1).

Il est cependant évident que, depuis 1974, la situation a favorablement évolué : l'effectif global du département a plus que doublé (2) et tous les ans, y sont recrutés environ une dizaine de jeunes universitaires. Le problème de la pénurie des cadres se pose donc moins en termes quantitatifs que qualitatifs : les difficultés de personnel que connaît le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération tiennent à l'hétérogénéité de ce personnel (1°), à sa jeunesse (2°) et à sa formation (3°).

1°)- L'hétérogénéité du personnel.-

Si "la tradition plaide en faveur de la professionnalisation de la carrière diplomatique", il est normal qu'en soient exclus les amateurs sans expérience, les politiciens professionnels et les techniciens et autres experts (3).

---

(1)- Voir les déclarations du Ministre DJERMAKOYE en Avril 1976 ("SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1976, p. 37), en Août 1977 devant la 3ème Conférence des Ambassadeurs ("LE SAHEL", 5 Août 1977, pp. 3 et 12) et celle du Secrétaire Général Sani BAKO devant la 4ème session de cette Conférence en Janvier 1981.

(2)- Ainsi, de 1974 à 1984, il est passé de 206 à 507 agents (V. "Dix ans d'action...").

(3)- MERLE, op. cit., p. 29.

Le Niger a très peu sacrifié à cette tradition. Les cadres de la diplomatie proviennent en effet d'origines diverses (1). Cette hétérogénéité, principalement due à l'absence d'un statut du personnel diplomatique (2), a engendré trois conséquences :

a)- le corps des chefs de mission, discrétionnairement choisis par le Président du C.M.S. est, nous l'avons vu, d'une composition bigarrée : anciens ministres, officiers supérieurs de l'Armée, administrateurs civils, enseignants, islamologues... ;

b)- les étudiants programmés pour le Ministère des Affaires Etrangères rejoignent tous le département à la fin de leur formation, quelle que soit la nature de cette formation (droit, sciences économiques, langues vivantes...) (3);

c)- la pratique des détachements des autres administrations (Ministères des Finances, du Plan, de l'Intérieur...) subsiste toujours, élargissant encore davantage la gamme des corps de recrutement des diplomates nigériens.

Ces derniers ne sont donc pas, comme ailleurs, des candidat à la carrière, soumis à sélection.

---

(1)- Notons cependant qu'une telle situation n'est pas propre au Niger et aux autres Etats en développement.En effet, même dans un vieux pays comme la France, le personnel du Quai d'Orsay ne constitue pas un corps homogène en raison de la diversité du recrutement et des "intégrations effectuées au lendemain de la guerre et de la décolonisation", V. "LES AFFAIRES ETRANGERES ET LE CORPS DIPLOMATIQUE FRANCAIS", Tome 2, p. 620.

(2)- Voir infra.

(3)- Ainsi, parmi les 10 nouveaux cadres ayant rejoint le département en 1986, on comptait 2 titulaires d'un D.E.A. de science politique, 1 titulaire d'une maîtrise en droit, 1 titulaire d'une maîtrise en science politique, 1 titulaire d'une maîtrise en études commerciales, 1 angliciste, 1 archiviste, 1 documentaliste, 1 bibliothécaire et 1 interprète (J.O.R.N., 1er Sept. 1986, p. 796).

Cependant, même conduite par un personnel aussi diversement com-
/nigérienne posé, la diplomatie ne souffre pas de cet amateurisme qui a engendré, dans certains pays, une diplomatie de dilettantes (1). Mais la jeunesse de ses cadres semble être l'originalité de substitution.

2°)- La jeunesse des cadres.-

Elle résulte de la politique de promotion et de responsabilisation des jeunes initiée et poursuivie par le C.M.S. depuis son arrivée au pouvoir.

La quasi-totalité des cadres de conception et d'exécution du Ministère des Affaires Etrangères est ainsi constituée d'universitaires dont la moyenne d'âge tourne autour de la trentaine (2). De même, dans les conférences internationales, les délégués nigériens ont toujours frappé par leur jeunesse (3).

Cette mise à contribution tous azimuts des jeunes est assurément souhaitable et même indispensable en matière de politique intérieure. Dans le domaine des relations extérieures, néanmoins, la sagesse recommande plus de prudence. La diplomatie est en effet moins une science qu'un art fondé sur la pratique et faisant appel à l'expérience qui ne s'acquiert que sur le terrain (4).

---

(1)- Ce serait le cas des Etats-Unis, selon un ancien ambassadeur américain, V. MERLE, op. cit., p. 30.

(2)- L'actuel Ministre n'est lui-même âgé que de 36 ans et un certain nombre de chefs de missions diplomatiques sont de sa génération.

(3)- Nous en avons personnellement fait l'expérience : membre de la délégation nigérienne aux 31ème et 32ème sessions ordinaires de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1976 et 1977, nous nous trouvions être le benjamin de la 3ème Commission.

(4)- V. MERLE, op. cit., p. 29.

La nécessité de ce recours à l'expérience semblait pourtant avoir été perçu au départ par les responsables du département qui alors indiquaient que "dans l'attente des cadres en formation... les anciens s'attellent à guider les pas des jeunes" déjà en service (1). Mais cette sage approche des choses avait très vite été abandonnée avec la mise à la retraite anticipée de ces anciens, rompus à la diplomatie. La longue expérience et la compétence professionnelle de ces derniers ont incontestablement manqué aux jeunes préposés à leur difficile relève. De plus, la remise à leurs corps d'origine des personnels d'emprunt constituant la première génération des diplomates nigériens devait encore priver le département de certains de ses cadres chevronnés (2), et aucune structure ne sera conçue en vue de recueillir leur riche héritage (3). Enfin, la réorganisation du mois d'Avril 1987 n'a pas vu la nomination à la tête des directions centrales du ministère des anciens ambassadeurs qui y sont en service et dont l'expérience ne semble pas être suffisamment mise à profit. Entre autres, les intéressés pourraient utilement contribuer à parfaire la formation des jeunes diplomates qui, telle qu'elle est assurée, requiert une certaine amélioration.

---

(1)- Déclaration du Ministre DJERMAKOYE, in "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1976, pp. 22-23.

(2)- V. en ce sens, les arrêtés N° 2.032/MFP/T et N° 2.033/MFP/T du 31 Décembre 1984, J.O.R.N., 15 Janvier 1985, p. 71.

(3)- On aurait pu -comme ce fut le cas au Sénégal en Juillet 1986- créer une "Amicale des Anciens des Affaires Etrangères". L'objectif de cette association est d'entretenir "une coopération étroite et éclairée avec le Département pour la mise en oeuvre de son action diplomatique".

3°)- La formation du personnel.-

A la différence d'un certain nombre d'Etats africains (Algérie, Cameroun, Sénégal...), le Niger ne compte pas à ce jour d'institut national de formation diplomatique (1). La formation de ses diplomates continue d'être assurée à l'étranger, principalement à l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (I.R.I.C.) et à l'Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.) de Paris (2).

L'inexistence de tout établissement approprié au plan interne a révélé les deux insuffisances du système nigérien de formation : inadéquation de la formation initiale, absence de formation continuée.

S'agissant du premier point, si dans beaucoup de pays la formation professionnelle des diplomates a lieu immédiatement après la fin des études universitaires théoriques, le Niger a lui fait un pari audacieux en faisant précéder cette formation d'une obligation de service de six années au sein du Ministère des Affaires Etrangères (3).

---

(1)- Le projet de création d'une section diplomatique à l'Ecole Nationale d'Administration, envisagé dès 1963, n'a pas encore vu le jour en raison d'une pénurie d'enseignants.

(2)- Seule la première génération des diplomates du pays est passée par l'Institut des Hautes Etudes Internationales de GENEVE.

(3)- La durée de cette obligation de service qui était initialement de deux ans est passé à six en Juillet 1985, aux termes d'une nouvelle réglementation des conditions de départ en stage des agents de l'Etat : pour prétendre à une quelconque formation professionnelle, tout fonctionnaire nigérien doit désormais justifier d'une année de stage probatoire, sanctionnée par sa titularisation, puis de cinq ans d'ancienneté dans son service.

Le futur diplomate commence donc par s'investir dans la conduite des relations extérieures du pays ; tant et si bien que quand il est autorisé à entreprendre sa formation professionnelle, il est déjà nanti d'une expérience diplomatique fort appréciable qui, pratiquement, rend cette formation sans objet (1).

En ce qui concerne l'absence de formation continuée, les exigences du perfectionnement des cadres du département, de l'actualisation de leurs connaissances et de leur initiation aux nouvelles méthodes et champs d'action de la diplomatie n'ont pas encore engendré une politique systématique de formation permanente par le biais de séminaires, de stages ou de recyclages. S'y ajoute l'absence de mesures de promotion interne des agents (2).

L'ensemble de ces facteurs contribuent à faire de la diplomatie nigérienne un cadre austère d'action.

PARAGRAPHE II.- UN CADRE AUSTERE D'ACTION.-

Si la diplomatie demeure dans beaucoup de pays l'une des branches d'activité les plus convoitées, en raison de ses nombreuses séductions (3), au Niger, comme dans certains autres Etats africains, semble s'être déjà installé le "malaise de la fonction diplomatique", caractéristique des vieux pays (4) : l'on y constate une sorte de banalisation du métier.

---

(1)- En réalité, le seul intérêt de cette formation, c'est de permettre son reclassement dans la hiérarchie A1.

(2)- En Algérie, par exemple, il est, tous les ans, organisé un examen professionnel à cette fin; GRIMAUD, op. cit., p. 19.

(3)- Même dans un Etat réputé révolutionnaire comme l'Algérie, "la nomination la plus recherchée reste l'ambassade...", ibid., p. 20.

(4)- Pour le cas de la France, consulter "LES AFFAIRES ETRANGERES...", p. 914.

Acquis, dès ses origines, à une approche pragmatique des affaires extérieures, le C.M.S. a rendu son exercice encore moins attrayant par le choix d'une diplomatie de réalisme (A) et la perpétuation de l'absence d'un statut particulier du personnel diplomatique (B).

A/- L'OPTION POUR UNE DIPLOMATIE DE REALISME.-

Consacrant une tendance amorcée sous le régime précédent, elle est l'une des manifestations les plus tangibles de la diplomatie de développement dont se réclame le Conseil Militaire Suprême.

Dès les origines, elle s'est traduite par une stricte subordination de l'action diplomatique aux réalités du pays. "Notre politique extérieure est avant tout une politique réaliste", aiment à dire les dirigeants militaires (1), qui explicitent leurs choix en ces termes : "Politique réaliste, car notre pays est en retard... Nous ne voulons pas faire du suivisme. Nous ne désirons pas nous lancer dans le verbalisme, nous engager dans des options qui ne remuent pas un grain de sable" (2).

En vertu de ce réalisme, la diplomatie n'est pas une variable indépendante dans la vie nationale. Elle joue un rôle auxiliaire : "privée de toute autonomie", elle "est mise au service de la politique générale" de l'Etat "dont elle est censée constituer le reflet" (3).

---

(1)- V. la Conférence de presse du Président du C.M.S. à l'occasion du 15 Avril 1975, "Livre d'or : 15ème anniversaire de l'indépendance".

(2)- Extraits d'une interview du Ministre DJERMAKOYE, "SAHEL-HEBDO", Numéro Spécial, 18 Décembre 1976, p. 35.

(3)- C'est là la substance même de l'orthodoxie boumediéniste en ce domaine, V. N. GRIMAUD, "La politique extérieure de l'Algérie", pp. 22-23.

Tributaire des priorités de la politique interne dont elle est la servante, elle a pour mission de contribuer à la transformation positive des réalités nationales par la promotion d'une coopération tous azimuts, génératrice d'assistance au développement. C'est en ce sens qu'il lui est prescrit de se préoccuper davantage d'efficacité que de folklore : le diplomate nigérien, invité à "abandonner la queue de pie et présenter à l'étranger les réalités du Niger" (1) est ainsi "d'abord et avant tout un agent du développement" (2). C'est ce sousi des réalités qui confère à la diplomatie nigérienne son style simple et sa prédilection pour le concret. Et quand les dirigeants du pays déplorent qu'"en Afrique... l'on prenne en considération les Etats plus préoccupés de faire du bruit que des actions concrètes"(3), c'est parce qu'à leurs yeux, l'action politique en général et l'action diplomatique en particulier doivent toujours être porteuses de changements réels.

Une telle conception du concret qui, par ailleurs, se rattache au cadre général de la diplomatie de moyens invariablement mise en oeuvre, ne pouvait engendrer que des conditions de travail assez rigoureuses pour les diplomates nigériens. L'amélioration de la situation de ces derniers reste en fait subordonnée à l'adoption d'un statut particulier.

---

(1)- Propos du Président KOUNTCHE, in "JEUNE AFRIQUE", N° 797 du 16 Avril 1976, "Supplément : le Niger".

(2)- Déclaration du Ministre Daouda DIALLO dans son discours inaugural devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (Janvier 1981). Le concept du "diplomate, agent de développement" a d'ailleurs constitué le principal thème de la 5ème Conférence des cadres de l'Administration diplomatique et consulaire (Mars 1987). Voir à cet égard le discours d'ouverture du Président du C.M.S. ("LE SAHEL", 17 Mars 1987, p. 3) et l'interview précitée du Ministre Sani BAKO "SAHEL-DIMANCHE", N° 118, 12 Avril 1987, p. 8).

(3)- Déclaration du Président KOUNTCHE à "JEUNE AFRIQUE" N° 797 du 16 Avril 1976.

L'absence de ce cadre juridique constitue en effet l'une des lacunes majeures dont souffre la diplomatie nigérienne.

B/- L'ABSENCE DE STATUT PARTICULIER.-

Les responsables du Ministère des Affaires Etrangères conviennent que le statut du personnel "confère une stabilité et une garantie de carrière" et "une organisation rationnelle... des fonctions des citoyens appelés à servir la politique extérieure" (1). Et ils sont sans doute soucieux d'assurer aux diplomates du pays une carrière stable.

Pourtant, il n'existe pas jusqu'à ce jour de statut propre aux agents du département. Cette singulière situation (1°) est d'autant moins justifiée que l'adoption d'un tel statut est une revendication permanente de ces agents (2°).

1°)- Une situation singulière.-

Les diplomates nigériens demeurent régis par les dispositions du Statut Général de la Fonction Publique (2), alors que la plupart des Etats africains n'ont pas manqué de faire adopter un statut spécifique régissant leur personnel diplomatique.

---

(1)-Voir l'exposé du Secrétaire Général Sani BAKO devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs.

(2)- Le seul texte les concernant en propre est le Décret N° 78-100/PC MS/MAEC/MF/MFPT du 13 Septembre 1978 "fixant les traitements et indemnités ainsi que les conditions générales de voyage et de séjour des membres du personnel des missions diplomatiques et postes consulaires du Niger à l'étranger". Voir J.O.R.N. du 1er Octobre 1978, pp. 648-650.

En réalité, le Niger avait aussi institué un tel texte dès Février 1962 (1). Mais il ne fut jamais appliqué parce qu'en raison de la pénurie des cadres, il ne correspondait pas aux disponibilités du pays et que les divers avantages qu'il concédait n'étaient pas réalistes compte tenu du contexte national de l'époque.

C'est dans ce même souci d'éviter de créer un corps de fonctionnaires jouissant d'avantages exorbitants par rapport aux autres que le régime militaire a jusque-là hésité à instituer un statut particulier du personnel diplomatique. Ses réticences sont donc inspirées par son attachement à une diplomatie modeste et peu coûteuse. Et si ce texte n'a encore pas vu le jour, c'est parce que le Ministère des Finances et celui de la Fonction Publique ont régulièrement élevé des objections tenant à son caractère irréaliste : le premier s'est toujours montré peu enclin à entériner un document dont les implications financières seraient difficilement maîtrisables ; quant au second, il s'est généralement abrité derrière les risques de trop grandes disparités au regard des dispositions du Statut Général.

En entretenant cette singularité au niveau du Ministère des Affaires Etrangères, le C.M.S. a affermi la revendication permanente de ceux intéressés au premier chef.

---

(1)- V. Décret N° 62-009/PRN/AE/MFP du 7 Février 1962 portant statuts particuliers du personnel diplomatique et consulaire, J.O.R.N. 15 Février 1962, pp. 30-35.

2°)- Une revendication permanente.-

Privés d'un cadre juridique approprié, le personnel du Ministère des Affaires Etrangères ne bénéficie ni d'avantages particuliers, ni de garanties statutaires. La situation des agents en service dans les missions diplomatiques n'en est que le reflet : l'affectation en poste de ces derniers n'est soumise à aucune durée prédéterminée (1).

Il est donc logique que les agents du département aient, sans relâche, oeuvré pour l'adoption d'un statut spécifique prenant en compte les sujétions particulières de leurs fonctions et aménageant le déroulement normal de leur carrière.

Depuis 1974, chacun des ministres successifs s'est ainsi trouvé aux prises avec cette urgente question et les quatre sessions de la Conférence des cadres de l'Administration diplomatique l'ont vu figurer en bonne place dans leurs ordres du jour respectifs.

Mais malgré ce caractère prioritaire qu'elle a toujours revêtu, cette légitime revendication n'est encore pas satisfaite (2). Et ce vide juridique est de nature à émousser l'enthousiasme des agents et partant à réduire l'impact de l'action diplomatique du pays.

---

(1)- Dans d'autres Etats, la question de la rotation du personnel des ambassades a été résolue par la fixation d'un temps minimum ou maximum de séjour :
- en Algérie, aux termes du statut de 1977, la durée des affectations est de 3 ans pour les postes difficiles et 5 ans en règle générale", GRIMAUD, op. cit., p. 19;
- au Sénégal, la durée maximale du temps de service dans un poste diplomatique est de 8 années. V. sur ce point, la déclaration du Ministère des Affaires Etrangères à l'occasion de l'examen du budget 1987-1988, "LE SOLEIL", 1er Juin 1987, p. 7.

(2)- Il y a cependant lieu de signaler qu'un nouveau projet de statut est actuellement en discussion entre le Ministère de la Fonction Publique et celui des Affaires Etrangères.

A côté de cette lacune, d'autres difficultés d'ordre structurel donnent au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération tous les aspects d'une administration relativement dysfonctionnelle.

SECTION IV.- UNE ADMINISTRATION RELATIVEMENT DYSFONCTIONNELLE.-

La complexité croissante des domaines de l'action diplomatique des Etats impose à ces derniers de doter leurs départements des relations extérieures d'"une machine administrative fonctionnant sans heurt" et ayant "la fiabilité d'un ordinateur" (1).

Dans ce sens, l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération que nous avons décrite n'a d'intérêt que si elle donne un bon rendement, en d'autres termes si l'ensemble institutionnel que constitue le département est en mesure d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Cela suppose que la répartition matérielle des tâches déterminée par les textes soit notamment accompagnée d'une programmation prévisionnelle du travail, d'une définition rationnelle des activités quotidiennes et de leur nécessaire coordination.

Or, le fonctionnement interne de l'Administration Centrale du Ministère, ses relations avec les services extérieurs ne se sont pas toujours conformés à ces exigences. L'organisation du département en tant que telle n'est certes pas en cause ; c'est dans la dynamique de l'accomplissement de sa mission que ce dernier se heurte à un certain nombre de difficultés. Quelques facteurs limitants ne favorisent pas en effet

---

(1)- "Rapport de réorganisation du Ministère des Aff. Etrang. du Sénégal", B.O.M., Janvier 1971, p. 151.

la mise en oeuvre d'une diplomatie performante (PARAGRAPHE I). Leur impact était d'ailleurs tel qu'à l'époque, ils avaient suscité des projets de réformes structurelles tendant à tracer à la diplomatie nigérienne des perspectives de plus grande efficacité et de meilleure performance (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LES OBSTACLES A LA MISE EN OEUVRE D'UNE DIPLOMATIE PERFORMANTE.-

En arrivant à la tête de la diplomatie du royaume chérifien en 1985, le nouveau Ministre marocain des Affaires Etrangères prenait la décision de gérer son département comme une entreprise "dégageant des profits diplomatiques" (1).

Approche originale, cette initiative consistant à appliquer les techniques du management au domaine des relations extérieures est de nature à accroître les performances de l'action internationale d'un Etat en ménageant les hypothèses de succès diplomatiques et en réduisant la part des revers. Cette sorte de gestion privée de la diplomatie n'a pas partout fait recette ; ici et là, l'on s'est plutôt rallié à un modèle bureaucratique d'exécution de la politique extérieure, caractérisée par une centralisation administrative poussée et une concentration des décisions.

Jusqu'à la réorganisation d'Avril 1987, la conduite de l'action diplomatique du Niger s'était, dans une certaine mesure, rapprochée de ce schéma en raison de la persistance, au niveau de l'Administration

---

(1)- Sur cette initiative de M. Abdellatif FILALI, voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1281, 24 Juillet 1985, pp. 32-33.

Centrale du Ministère des Affaires Etrangères, de trois obstacles à toute percée diplomatique significative : les pesanteurs des services du département (A), la marginalisation des structures informelles existantes (B), les difficultés inhérentes à la gestion de l'information (C).

A/- LES PESANTEURS DES SERVICES.-

Dans un passé récent, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération se heurtait surtout à l'écueil d'une conception très rigide de l'exercice de leurs compétences par ses diverses directions. Cette conception se traduisait, au niveau interne, sous la forme de conflits de compétences notamment entre les anciennes Directions des Affaires Politiques et Culturelles (D.A.P.C.) et de la Coopération Internationale (D.C.I.), dans le traitement des dossiers relevant de certains organismes internationaux. L'absence d'une pratique de coordination systématique ne favorisait alors pas la cohérence et l'efficacité nécessaires à toute action diplomatique.

Au plan extérieur, le département n'avait pas suffisamment d'ouverture sur son environnement ; il semblait s'abriter derrière la spécificité de ses attributions pour ne pas recourir aux services des techniciens et autres experts qui, ailleurs, secondent les diplomates professionnels.

A cette tendance au cloisonnement des compétences venaient s'ajouter les lacunes en matière d'organisation et de méthode. Le défaut de programmation rigoureuse des activités du ministère et l'insuffisante préparation des grandes échéances internationales constituaient ainsi un obstacle majeur à toute prétention de performance diplomatique. Cela

semblait en grande partie due à l'inexistence, au sein de l'Administration Centrale, d'une cellule spécifiquement chargée d'étudier les enjeux des conférences intergouvernementales, d'arrêter les centres d'intérêt pour le pays, de formuler les projets de prises de position à y défendre.

La désignation généralement tardive des délégués à ces réunions et la discontinuité dans la composition des délégations se conjuguaient avec cette lacune -qui, du reste, subsiste- pour rendre toute relative l'efficacité de la diplomatie nigérienne.

La marginalisation des rares structures informelles du département était également tributaire de l'ensemble de ces pesanteurs.

B/- LA MARGINALISATION DES STRUCTURES INFORMELLES.-

Du fait de leur existence en dehors des textes organiques, les structures informelles n'étaient pas suffisamment valorisées. Il ne leur était pas accordé, sur le plan institutionnel et dans la pratique quotidienne, l'importance et la crédibilité requises. Leurs réunions étaient irrégulières et leur impact marginal sur le fonctionnement du ministère.

C'est sans doute parce que l'on y avait que peu recours qu'elles ne s'étaient pas développées et s'étaient limitées à deux : la réunion des directeurs centraux du département (1°) et la Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique et Consulaire (2°).

1°)- La réunion des Directeurs.-

Dans l'ensemble, les quatre Ministres des Affaires Etrangères du régime militaire n'ont pas récusé la formule.

Regroupant tous les directeurs centraux autour du Ministre ou du Secrétaire Général, elle est une réunion de coordination permettant de faire le point des dossiers et des affaires, de déceler les éventuels facteurs de blocage et de donner l'impulsion nécessaire à leur traitement accéléré. Elle n'était cependant pas soumise à une rigueur de nature à accroître son efficacité. Cette efficacité n'était en tout cas pas comparable à celle du "Conseil des Directeurs" institué au sein du Ministère béninois des Affaires Etrangères : réunissant les septs Directeurs du département, cette structure joue un rôle majeur dans le processus décisionnel puisque le Directeur Général du Ministère, responsable de la coordination des affaires et de la centralisation des activités des directions, "ne peut prendre aucune décision importante sans s'y référer" (1). Le caractère non institutionnalisé de la réunion des Directeurs lui ôtait donc toute portée réelle.

La Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique et Consulaire n'avait pas eu davantage d'impact en raison aussi de sa nature informelle.

2°)- La Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique et Consulaire.-

Réunissant les professionnels de la diplomatie nigérienne, ceux de l'Administration Centrale comme des services extérieurs, elle vise à faire le point des relations extérieures du pays, à "examiner les

(1)- Voir Décret n° 75-226 du 18 Septembre 1975 portant attributions et réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, J.O.R.P.B., 15 Février 1976, pp. 131-134.

voies et moyens d'élargir le cercle de ses amitiés et d'accroître sa participation à la vie internationale" (1). Jusque-là, seul conclave de réflexion sur l'action diplomatique, elle offre ainsi l'occasion d'un large débat de politique extérieure et est "le lieu d'une analyse rétrospective et prospective des multiples problèmes touchant le Niger dans ses relations d'interdépendance avec le reste du monde" (2).

Antérieurement appelée "Conférence des Ambassadeurs et Cadres du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération" (3), elle avait tenu ses premières assises en Avril 1973. Depuis lors, elle s'est réunie à quatre reprises en Juin 1975, Août 1977, Janvier 1981 et Mars 1987. A partir de sa 3ème session, dans son obsession du concret, le régime militaire avait introduit deux innovations dans son déroulement en instituant d'une part des exposés de certains membres du gouvernement et en organisant d'autre part une visite des chefs de missions diplomatiques à l'intérieur du pays afin de les familiariser davantage avec les réalités nationales (4). D'autres initiatives avaient également été envisagées comme la tenue biennale des assises de la Conférence et l'organisation, dans l'intervalle des sessions, de réunions zonales pour examiner les problèmes particuliers des différentes zones d'accréditation.

---

(1)- Extraits du discours inaugural du Ministre DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence (Août 1977).

(2)- Extraits du discours inaugural du Ministre Daouda DIALLO devant la 4ème Conférence (Janv. 1981).

(3)- L'appellation actuelle a été adoptée à partir de la 5ème Conférence (Mars 1987).

(4)- Ainsi, à l'occasion de la dernière session de la Conférence, après avoir visité la 1ère foire nationale agro-sylvo-pastorale (NIAMEY, 7-15 Mars 1987), les participants avaient entendu les communications des Ministres de la Fonction Publique, du Plan, des Finances, des Mines et de la Tutelle des Etablissements Publics et Sociétés. Ils avaient également écouté les exposés du Secrétaire Général du Conseil National de Développement et du Président de la Commission de la Charte Nationale, avant de se rendre à l'intérieur du pays sur le site du projet de KEITA qui est un projet de récupération des sols et de lutte contre la désertification.

Qu'aucune réunion zonale n'ait encore eu lieu et que la Conférence elle-même ne se soit réunie pour ses 5èmes assises qu'après une léthargie de six ans indiquent une marginalisation certaine de l'institution..Cette marginalisation n'est néanmoins pas justifiée malgré les difficultés de conjoncture, surtout quand on sait que, dans leurs efforts de structuration de leur diplomatie, les Etats africains ont,à différentes reprises, eu recours à ce conclave irremplaçable (1).

La minoration du rôle de la Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique participait en réalité de la relative inadéquation des structures du Ministère des Affaires Etrangères. C'est cette inadéquation qui était aussi à l'origine des difficultés que connaissait son administration centrale dans le domaine de la gestion de l'information.

C/- LES DIFFICULTES EN MATIERE D'INFORMATION.-

Il n'y avait pas d'ordinaire entre le département et son environnement, entre sa portion centrale et ses services extérieurs une circulation correcte et régulière de l'information. Le ministère se trouvait, de ce point de vue, handicapé par deux pesanteurs : d'une part, ses activités étaient méconnues voire ignorées du grand public ; d'autre part, les postes diplomatiques à l'étranger ne disposaient pas toujours des éléments d'information nécessaires à l'exécution de leur mission.

---

(1)- Voir pour -la Tunisie, TOUMI (M.), op. cit., R.F.E.P.A. N° 79, Juillet 1972, p. 72.
-le Cameroun, NDAM NJOYA, op. cit., p. 205.
-le Bénin, HOUNDJAHOUE (M.), op. cit., "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 225-6, Oct.-Nov. 1984, p. 31.
-le Nigéria, "LE SOLEIL", des 7, 8 et 14 Avril 1986.

Au sein de l'opinion publique en effet, le Ministère des Affaires Etrangères était et reste perçu comme "un service essentiellement tourné vers l'extérieur et attelé à des considérations de haute politique... détachées des préoccupations du commun" (1). Si cette perception a pu être ancrée dans l'imagerie populaire, c'est parce qu'il n'a pas été conféré au Service de Presse un rôle actif de diffusion des activités du département. En l'absence d'initiatives telles que l'organisation d'émissions spéciales sur les questions de politique extérieure (2), les attributions de ce service, limitées notamment aux relations avec les organes de presse, à la collecte des informations et à la publication des communiqués de presse (3), ne favorisaient et ne favorisent toujours pas cette nécessaire ouverture sur l'environnement extérieur (4).

Le service de la Documentation se heurtait et continue de se heurter à des insuffisances du même ordre. Il ne semble pas en effet être en mesure de constituer pour les besoins des représentations diplomatiques à l'étranger une solide banque de données politiques, économiques, commerciales et culturelles sur le pays. Sous ce rapport, sa séparation d'avec le Service de Presse a non seulement introduit quelque incohérence

---

(1)- Extraits de la communication du représentant de ce ministère lors d'un séminaire national sur la définition d'une politique culturelle, organisé en Juillet 1985.

(2)- C'est là l'une des compétences du Service de l'Information et de la Documentation du Ministère des Affaires Etrangères du Bénin. Voir Décret N° 75-226 du 18 Sept. 1975 précité, J.O.R.P.B., 15 Fév. 1976.

(3)- Pour plus de détails, v. art. 6 de l'Arrêté N° 005/MAEC du 9 Avril 1987 et art. 10 de l'Arrêté N° 006/MAEC du 9 Avril 1987.

(4)- Le Ministre Sani BAKO paraît vouloir y remédier par une pratique régulière d'entretiens avec la presse.
V. -ses déclarations après le 23ème sommet de l'O.U.A., "LE SAHEL", 10 Août 1987;
-son interview à l'issue du 2ème sommet de la Francophonie, "SAHEL-DIMANCHE", N° 139, 13 Sept. 1987.

au niveau de l'exercice de leurs attributions respectives (1), mais est encore loin de pallier la situation.

En revanche, les perspectives d'efficacité et de performance naguère tracées pour le ministère étaient susceptibles de permettre à l'ensemble de ses services de remplir correctement leurs fonctions.

PARAGRAPHE II.- LES PERSPECTIVES D'EFFICACITE ET DE PERFORMANCE.-

Entre Novembre 1983 et Juillet 1985, correspondant à la période pendant laquelle il a exercé les fonctions de Ministre des Affaires Etrangères, M. Idé OUMAROU s'était essayé à rendre l'action diplomatique nigérienne plus fonctionnelle en y intégrant la prospective.

Trois projets de réformes structurelles du département avaient visé à cette fin : le renforcement des attributions du Chef de Cabinet (A), la nomination de conseillers techniques (B), la création d'une cellule d'analyse et de prévision (C).

A/- LE RENFORCEMENT DES ATTRIBUTIONS DU CHEF DE CABINET.-

Toujours choisi "intuitu personae", le Chef de Cabinet traite de toutes les affaires qui lui sont confiées par le Ministre. Dans la pratique, il fait office de chef de protocole de ce dernier : c'est lui qui

---

(1)- Ces deux services, complémentaires, sont en règle générale regroupés : c'est, entre autres, le cas au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Mali et en Mauritanie.

organise ses audiences, dirige et contrôle son secretariat particulier, veille à la bonne tenue de ses bureaux et dépendances (1).

Outre ses attributions, il assurait -comme dans les autres départements ministériels- l'intérim du Secrétaire Général (2). Et ces fonctions temporaires l'avaient souvent propulsé au rang de principal collaborateur du Ministre.

Le projet de réforme envisagé tendait à ce que ce statut fût permanent. De plus, il était non seulement lié à la personnalité de celui qui alors occupait ce poste (3), mais aurait aussi juridiquement consacré une situation qui existait déjà; le Ministre s'appuyait en effet davantage sur son chef de cabinet qui était devenu un rouage essentiel du département (4). Le renforcement de ses attributions devait donc aboutir à lui confier certaines tâches de conception et à accroître considérablement le rôle du Cabinet dans la mise en oeuvre de la politique extérieure.

Cet elargissement de compétences avait été jugé de nature à contribuer à la redynamisation du ministère au même titre que la nomination d'un certain nombre de conseillers techniques en son sein.

---

(1)- V. art. 3 de l'Arrêté N° 005/MAEC du 9 Avril 1987.

(2)- Cette situation a pris fin en Juillet 1986, l'intérim du Secrétaire Général de ministère étant désormais assuré par son adjoint, ou à défaut, par le directeur de service le plus ancien. Voir Décret N° 86-92 du 24 Juillet 1986, J.O.R.N. 15 Août 1986, p. 728.

(3)- Il s'agissait de M. Sahidou ALOU, aujourd'hui chargé de mission à la Présidence, collaborateur de longue date de M. Idé OUMAROU depuis que ce dernier était rédacteur en chef des organes de presse nigériens, "LE TEMPS DU NIGER" et "LE NIGER".

(4)- Sur une situation analogue, V. l'article précité de ASSO (Bernard), "Les départements ministériels...", p. 45.

B /- LA NOMINATION DE CONSEILLERS TECHNIQUES.-

Des postes de conseillers techniques ont toujours été prévus au cabinet du Ministre des Affaires Etrangères avec pour mission de fournir des avis sur toutes les questions qui sont confiées à leurs titulaires (1).

Mais ils ont rarement été pourvus de façon régulière et permanente. Quand ils l'ont été, ce fut toujours de manière épisodique et pour des raisons purement conjoncturelles au bénéfice d'ambassadeurs rappelés en attente d'affectation ou de fonctionnaires internationaux en fin de mandat.

La pénurie de cadres et précisément le rang plus que clairsemé des diplomates nigériens chevronnés ont pu expliquer cette situation peu courante pour un département chargé des relations extérieures. La diplomatie nigérienne comptant aujourd'hui un personnel relativement nombreux, la nomination de conseillers techniques permettrait tout à la fois de combler une lacune (1°) et de valoriser des compétences (2°).

1°)- Une lacune à combler.-

La proposition de nomination de conseillers techniques semblait répondre à un souci de conformité aux textes. Elle tendait vraisemblablement à éviter que ceux-ci ne tombent en désuétude dans certaines de leurs dispositions dont l'application est capitale pour l'efficacité d'une diplomatie généralement timide et hésitante. De plus, elle dérivait apparemment d'une détermination à mieux structurer que par le passé le

(1)- Voir en ce sens, l'article 3 de l'Arrêté N° 005/MAEC du 9 Avril 1987.

cabinet du Ministre, jusque-là dépourvu de tout conseiller attitré. Il ne semblait pas enfin exclu qu'elle visât à conférer davantage de crédibilité à ce poste, discrédité par l'habitude prise de le confier à des personnalités sans affectations précises.

Dans tous les cas, la désignation de conseillers techniques officiels aurait présenté l'avantage de renforcer l'action du département, surtout si elle intervenait non plus par arrêté ministériel, mais par décret présidentiel et s'il était parallèlement conféré aux intéressés rang et prérogatives d'ambassadeurs (1). Et ces derniers auraient été en mesure de mieux remplir leur rôle en assistant efficacement le Ministre dans les domaines complexes et variés de la diplomatie contemporaine.

Sur un tout autre plan, la nomination de conseillers techniques permanents aurait rejoint la pratique de beaucoup d'Etats (2). Elle aurait également permis de valoriser toutes les compétences disponibles dans le domaine des relations extérieures.

2°)- Des compétences à valoriser.-

La diplomatie nigérienne a eu recours, au fil des années, aux services d'un certain nombre de cadres chevronnés ayant ce "sens inné de l'intuition et de la capacité manoeuvrière" (3). Même s'ils ne forment

---

(1)- C'est le cas en Mauritanie selon le Décret N° 162-79 précité du 7 Décembre 1979 (art. 3 et 12).

(2)- C'est le cas du Sénégal où il y a, au cabinet du Ministre un certain nombre de conseillers techniques, généralement mis à contribution pour les grandes réunions internationales (V. art. 3 du Décret N° 86-1099 du 1er Septembre 1986 portant nomination des membres de la délégation sénégalaise à la 41ème session de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., J.O.R.S. 11 Octobre 1986, p. 483).
C'est également le cas en France : M. Roland DUMAS, Ministre des Relations Extérieures de Décembre 1984 à Mars 1986, disposait de 13 conseillers techniques ("LE MONDE", 15 Février 1985, p. 4).

(3)- MERLE, op. cit., p. 23.

pas légion, leur longue pratique des postes diplomatiques et leur grande expérience des affaires internationales peuvent, aujourd'hui encore, être utilement mises à contributions. Pour avoir connu les "deux âges" de l'action diplomatique du pays, ils en restent les témoins privilégiés.

Ces cadres expérimentés, ce sont les anciens ambassadeurs, tantôt prématurément mis à la retraite, tantôt inopportunément nommés à d'autres fonctions. On peut en dénombrer près d'une vingtaine, chiffre plus que significatif pour un Etat dont la faiblesse en matière de ressources humaines est bien connue.

Ce sont ces diplomates de talent, trop tôt mis en position d'inactivité, qui auraient pu être nommés conseillers techniques au Ministère des Affaires Etrangères. En cette qualité, ils auraient apporté une contribution décisive à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique extérieure ; le recours à ces pionniers, illustration même de l'adage selon lequel "la diplomatie ne s'apprend pas dans les manuels ou par la vertu des séminaires" (1) aurait permis à la diplomatie nigérienne de gagner en efficacité et en crédibilité.

La proposition de nomination de conseillers techniques n'a hélas pas abouti. Le Ministre Idé OUMAROU a néanmoins eu le mérite d'avoir songé à doter le ministère des compétences qui lui faisaient défaut.

Son troisième et dernier projet de réforme structurelle, tendant à créer une cellule de réflexion au sein du département, visait la même finalité de performance de l'action diplomatique.

---

(1)- AYACHE (Georges), "EYADEMA et la politique extérieure du Togo", Editions ABC, Paris 1983, pp. 49-50.

C/- LA CREATION D'UNE CELLULE DE REFLEXION.-

A la différence des postes de conseillers techniques, les textes du Ministère des Affaires Etrangères ne prévoient pas l'existence d'une cellule de réflexion.

La mise en place d'une telle unité était la solution envisagée pour couvrir les nombreux domaines des relations internationales contemporaines, adapter les procédés d'action diplomatique du pays et renforcer l'impact de sa politique extérieure.

Cette cellule aurait été créée auprès du Secrétaire Général. Devant être composée de conseillers techniques (1), elle avait pour objectif d'étoffer le Secretariat Général pour lequel elle aurait constitué une structure d'appui, appelée à promouvoir les tâches de conception habituellement entravées par les activités quotidiennes de coordination, de suivi et d'exécution des décisions. Elle aurait ainsi pallié l'absence de structure de prospective (1°) et répondu à la nécessité d'un noyau d'analyse et de prévision (2°).

1°)- L'absence d'une structure de prospective.-

La diplomatie nigérienne porte encore les stigmates de l'instabilité passée des structures chargées de son application. Elle continue à se manifester assez souvent par à-coups sinon par des prises de position tardives. Cette pratique, certes tributaire de l'inadéquation structurelle de la Présidence, résulte aussi en grande partie de l'inexistence, au niveau du Ministère des Affaires

---

(1)- La différence entre les conseillers techniques au Cabinet et ceux de la Cellule de réflexion tient au fait que les premiers sont requis pour des tâches ponctuelles d'expertise et d'assistance auprès du Ministre ; alors que les seconds ont vocation à réfléchir sur la politique extérieure du pays en général et sur le long terme.

Etrangères, de toute unité administrative chargée d'une réflexion en profondeur sur les événements internationaux et dans une perspective durable.

De ce point de vue, la République Populaire du Bénin dispose de structures diplomatiques plus avancées : le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération y comprend en effet une "Direction des Etudes et de la Planification" dont l'une des attributions est de "suivre l'évolution de la politique internationale sur tous les plans... analyser ses conséquences sur le Bénin", puis de "proposer des voies et moyens pour une amélioration de l'action diplomatique" du pays. C'est le "Service de l'Orientation et de la Prospective" de cette direction qui est plus spécialement chargé de cette tâche"(1).

La lacune que révèle à cet égard le Ministre nigérien des Affaires Etrangères a l'inconvénient d'enfermer très souvent la diplomatie du pays dans l'empirisme ; les prises de position face aux problèmes de l'heure se limitant à des réactions conjoncturelles ou se traduisant par l'absence de toute réaction officielle.

Au Maroc, à cause d'une "diplomatie incapable de la moindre initiative" (2), le nouveau Ministre des Affaires Etrangères avait été amené à mettre en place deux nouvelles structures au sein de son département : une cellule de crise et une structure de prospective et d'analyse (2). De la même manière, les hésitations de la diplomatie nigérienne mettent en relief la nécessité de l'institution d'un noyau d'analyse et de prévision au Ministère des Affaires Etrangères.

---

(1)- Voir Décret N° 75-226 précité du 18 Septembre 1975, J.O.R.P.B. 15 Février 1976.

(2)- V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1281 du 24 Juillet 1985, pp. 32-33.

2°)- La nécessité d'un noyau d'analyse et de prévision.-

La scène internationale étant constamment agitée par des événements soudains ou prévisibles, le Niger est amené, d'une façon ou d'une autre, à prendre position sur chacun d'entre eux, en tant qu'Etat, composante du concert des nations.

Le rôle d'une cellule d'analyse et de prévision serait d'abord d'examiner ces événements en toute sérénité en les plaçant dans leur contexte réel, d'apprécier ensuite l'ensemble de leurs implications, de mettre enfin le Niger en situation en tirant les conséquences qu'engendre pour lui la survenance de ces faits et précisément en adoptant la réaction ou la stratégie de riposte les plus conformes à son intérêt national.

En fait d'analyse et de prévision, il s'agit donc de l'application rigoureuse et ordonnée des grandes options de la politique extérieure du pays par la mise au point de la tactique appropriée et l'élaboration des scenarii adaptés. C'est cette tâche indispensable qui impose la création de cette structure spécifique, à l'image du "Centre d'Analyse et de Prévision" (C.A.P.) du Quai d'Orsay français (1) et du "Policy Planning Staff" du Département d'Etat américain (2).

Le projet d'instituer une cellule analogue découlait donc de la nécessité d'aller au-devant de l'événement en donnant à la diplomatie nigérienne un esprit d'autonomie encore plus affirmée et un réel sens d'initiative. Cette cellule, on l'a dit, devait être composée de conseillers techniques en service au

---

(1)- Pour plus de détails sur le C.A.P., consulter :
- "LES AFFAIRES ETRANGERES ET LE CORPS DIPLOMATIQUE FRANCAIS", Tome 2, pp. 649-650.
- "LE MONDE", 10 Avril 1985, p. 8 : "Expertise diplomatique".

(2)- Voir AICARDI DE SAINT-PAUL, op. cit., p. 34.

ministère. En réalité, elle avait vocation à être plus ouverte, pour devenir, comme le C.A.P. français, une unité pluridisciplinaire comprenant diplomates et experts extérieurs (consultants, chercheurs, spécialistes divers).

Il est à regretter qu'elle n'ait pas vu le jour, de même que les deux autres projets de réforme envisagés, en raison de l'élection de leur initiateur au Secrétariat Général de l'O.U.A.

En effet, si le renforcement des attributions du Chef de Cabinet était plus conjoncturel qu'opportun, la nomination de conseillers techniques et la création d'une cellule de réflexion étaient en revanche d'une évidente nécessité. Aujourd'hui encore, elles correspondent à des besoins pressants du département.

Simples exigences d'une diplomatie qui se proclame de développement et se veut fonctionnelle, elles contribueraient par ailleurs à circonscrire l'effritement des compétences du Ministères des Affaires Etrangères du fait de l'intervention croissante des ministères techniques sur la scène internationale.

CHAPITRE III.- LES MINISTERES TECHNIQUES, STRUCTURES NOUVELLES D'ACTION INTERNATIONALE.-

L'éclatement de la diplomatie du fait de l'extension progressive de son champ d'action est, de nos jours, l'un des principaux critères de l'évolution du milieu international depuis l'apparition de l'Etat moderne.

La diplomatie classique, attribut de l'Etat libéral, limitée aux seuls problèmes politiques et vouée à la solution pacifique des différends, s'est muée en une activité multidimensionnelle et différenciée, se manifestant dans des secteurs jadis abandonnés à la théorie du "laissez-faire, laissez-passer". Dans les pays industrialisés, l'action internationale de l'Etat a ajouté aux questions militaires les problèmes économiques et culturels ; dans les Etats du Tiers-Monde, elle est, comme nous l'avons vu, devenue, selon la terminologie courante, une diplomatie de développement prenant en charge les aspirations de la nation au progrès économique et social.

Du fait de cette mutation de grande ampleur, la conception traditionnelle de la politique extérieure a vécu, et l'éclatement fonctionnel de la diplomatie a aujourd'hui engendré deux séries de transformations structurelles :

- c'est d'une part, l'élargissement des attributions de l'outil diplomatique de droit commun : dans beaucoup d'Etats, notamment en développement, le Ministère des Affaires Etrangères est devenu en même temps un Ministère de la Coopération.

- c'est d'autre part, l'apparition de divers organes étatiques exerçant des compétences concurrentes dans le domaine des relations extérieures : il s'agit des ministères dits techniques, c'est-à-dire de "l'ensemble des départements ministériels auxquels contrairement

au Ministère des Affaires Etrangères qui a des compétences générales, les textes réglementaires ou simplement la pratique ont conféré des attributions spéciales ou limitées dans les relations de l'Etat avec l'extérieur" (1).

Cette définition organique correspond, au plan matériel, aux principaux secteurs de l'activité gouvernementale (économie, finances, planification, agriculture, commerce...) et englobe, du point de vue institutionnel, tous les ministères ayant "des attributions qui les obligent à s'intéresser à la dimension internationale de leurs activités" ; selon diverses modalités : représentation internationale de l'Etat dans certaines conférences, négociation des accords à caractère technique, correspondances directes avec les Etats étrangers, nomination de conseillers et attachés spécialisés auprès des missions diplomatiques (2).

Tous ces départements disposent à cet effet de services des relations extérieures : division des relations internationales, direction des affaires internationales ou bureau des relations extérieures. Naturellement, le rôle effectif de ces services internationaux peut porter atteinte à l'autorité du Ministère des Affaires Etrangères, puisque chaque département concerné voudra s'en affranchir et avoir sa propre politique étrangère. Les conflits de compétences sont dès lors inévitables.

Ainsi, au Niger, évoquant les rapports avec les autres départements ministériels, le Ministre des Affaires Etrangères révélait en 1977 qu'ils étaient difficiles en raison de la pratique consistant à mettre le Ministère des Affaires Etrangères devant le fait accompli (3).

---

(1)- "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 139.

(2)- Voir MERLE (M.), "La politique étrangère", pp. 63 & ss.

(3)- V. l'allocution du Ministre DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence des Ambassadeurs (Août 1977).

En effet, comme ailleurs, la participation des ministères techniques à la conduite des relations extérieures consacre ici aussi la fin du monopole du département qui en a la charge, par le partage de ses compétences diplomatiques (SECTION I). De même, les rapports conflictuels qui résultent de ce phénomène commandent une rationalisation de l'activité diplomatique de l'Etat (SECTION II).

SECTION I.- LE PARTAGE DES COMPETENCES DIPLOMATIQUES.-

Le Ministère des Affaires Etrangères n'étant plus l'unique interlocuteur étatique vis-à-vis du monde extérieur en raison notamment de la diversité et de la technicité des transactions internationales, les textes déterminant ses attributions ont pris en compte les empiétements sur ces attributions en entérinant le partage de ses compétences. Ainsi, si le Décret N° 70-25 du 26 Janvier 1970 (1) confiait au Ministre des Affaires Etrangères la responsabilité de "conduire les négociations" relatives aux engagements internationaux, le Décret N° 74-114 du 31 Mai 1974 qui l'a abrogé et remplacé (1) ne retient plus ce monopole ; il lui substitue en effet la faculté de diriger ces négociations ou la simple possibilité d'y prendre part, selon les cas.

Parallèlement, l'équation "diplomatie = développement" a engendré une pluralité d'acteurs en matière de coopération (PARAGRAPHE II), parce que celle-ci a toujours été pour ainsi dire le postulat de la politique extérieure nigérienne (PARAGRAPHE I).

---

(1)- Voir supra, Chapitre II.

PARAGRAPHE I.- LA COOPERATION, POSTULAT DE LA POLITIQUE EXTERIEURE.-

En raison, entre autres, de son recours massif à l'assistance étrangère dans sa politique de développement, le Niger a -à l'image de beaucoup d'Etats du Tiers-Monde- fait de la coopération à la fois le principe cardinal et l'objectif ultime de sa politique extérieure, en la consacrant progressivement comme moteur de la diplomatie de développement (B). C'est en ce sens que ses dirigeants avaient initialement opté pour une gestion de la coopération au sein de structures autonomes (A), généralement concurrentes du Ministère des Affaires Etrangères.

A/- LA GESTION DE LA COOPERATION AU SEIN DE STRUCTURES AUTONOMES.-

L'autonomie des structures concernées ne signifiait nullement qu'elles fussent affranchies de tout contrôle ou à l'abri de toute tutelle. Elle signifiait simplement qu'il s'agissait d'entités qui, soit n'existaient pas antérieurement, soit coexistaient avec le département chargé des relations extérieures et étaient ainsi des administrations distinctes du Ministère des Affaires Etrangères.

Amorcée dès 1962 avec la nomination d'un Ministre de la Coopération Internationale (1), la politique de promotion de la coopération s'était poursuivie avec l'institution d'un Secrétariat d'Etat à la Présidence chargé de la coopération de 1970 à 1972 (2), puis d'un Ministère du Développement et de la

(1)- M. Issoufou Saïdou DJERMAKOYE, auparavant ambassadeur à Washington et auprès de l'O.N.U., occupait ce poste. Voir Décret N° 62-215 du 11 Août 1962, J.O.R.N. 1er Sept. 1962, p. 392.

(2)- Voir supra, Chapitre I.

Coopération de 1972 à 1974 (1).

Tant en raison de leur place dans la hiérarchie ministérielle (1°) qu'en vertu de leurs attributions (2°), ces structures intervenaient dans la gestion des relations extérieures et constituaient de ce fait d'autres moyens d'exécution de l'action diplomatique de l'Etat.

1°)- Les structures autonomes de coopération dans la hiérarchie ministérielle.-

L'évolution intervenue de la nomination d'un Ministre chargé de la Coopération Internationale à l'institution d'un Ministère du Développement et de la Coopération a correspondu à l'octroi d'une autonomie d'action de plus en plus grande et à la reconnaissance de compétences de plus en plus larges aux structures de gestion de la coopération successivement mises en place.

Le Ministre de la Coopération Internationale était en effet un Ministre Délégué à la Présidence. Son statut était justifié par la concentration de l'ensemble des compétences diplomatiques entre les mains du Président de la République.

Quant au Secrétariat d'Etat à la Présidence, il avait joui, on le sait, d'une marge de manoeuvre beaucoup plus importante, en exerçant des attributions autrement plus significatives. Sa coexistence avec un Ministère des Affaires Etrangères témoignait d'ailleurs de l'importance de son rôle.

Le Ministère du Développement et de la Coopération enfin avait constitué, en tant que département ministériel plein, la structure la plus achevée en matière de gestion de la coopération. Son organigramme même attestait de la

(1)- Il était dirigé par le Docteur Harouna BEMBELLO, V. Décret N° 72-102/PRN/DIRCAB du 17 Août 1972, J.O.R.N. 17 Août 1972.

volonté de mettre cette coopération au service exclusif du développement : il comportait en effet une direction de la coopération internationale (1) dont les compétences indiquaient le degré de cohérence intervenue en ce qui concerne les attributions des structures de coopération.

2°)- Les attributions des structures autonomes de coopération.-

Si le Ministre chargé de la Coopération internationale n'avait compétence que pour les questions relevant des organisations internationales, celui du Développement et de la Coopération avait à charge toutes les "affaires intéressant le developpement et la coopération" (2).

Champ de compétences ne pouvait être plus vaste dans la mesure où le département concerné disposait de l'ensemble des attributions traditionnellement dévolues aux Ministères du Plan et de la Coopération dans d'autres pays. En matière de coopération proprement dite, son institution avait donné lieu à une définition plus précise et plus cohérente des compétences au regard du Secrétariat d'Etat à la Présidence.

Le Ministre du Développement et de la Coopération était ainsi chargé de l'élaboration de la politique de coopération internationale, de la coordination et de l'exécution de cette politique, de la recherche des sources de financement et de la conduite des négociations afférentes à ces financements. Il était également l'autorité de tutelle des Commissions Mixtes de Coopération.

---

(1)- Voir Décret N° 73-1/PRN/MDC, J.O.R.N. 15 Janvier 1973 et Arrêté N° 1/MDC du 12 Février 1973, J.O.R.N. 15 Février 1973, pp. 93-96.

(2)-Voir Décret N° 72-13/PRN du 26 Septembre 1972, J.O.R.N. 1er Octobre 1972, pp. 495-6.

Ce renforcement du rôle de la coopération -autrement dit de la recherche de l'aide au développement- dans la politique extérieure du Niger et l'élargissement progressif des compétences des structures appelées à la mettre en oeuvre devaient aboutir à sa consécration comme moteur de la diplomatie de développement que privilégie le régime militaire.

B/- LA CONSECRATION DE LA COOPERATION COMME MOTEUR DE LA DIPLOMATIE DE DEVELOPPEMENT.-

L'existence d'un Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération puis d'un Ministère du Développement et de la Coopération avait pour ainsi dire dévalué le Ministère des Affaires Etrangères dont les attributions très réduites se limitaient alors à la diplomatie classique à caractère politique.

Depuis l'avènement du C.M.S., l'option plus marquée et constamment proclamée pour une diplomatie de développement a provoqué une sorte de renaissance de ce département ; il s'est opéré un incontestable rehaussement de son statut avec la concentration en son sein des moyens de la coopération (1°). Mais l'expérience révélera les insuffisances des structures ainsi mises en place (2°).

1°)- La concentration des moyens de la coopération.-

Elle n'est que le prolongement de la conception exclusivement fonctionnelle de l'action diplomatique défendue par le régime militaire nigérien.

Contrairement à la tendance contemporaine au démantèlement des compétences du Ministère des Affaires Etrangères, elle s'etait d'abord traduite, on l'a vu, par un élargissement de ces compétences, avec le transfert à ce département des attributions relatives à la coopération.

Au regard du dualisme et de la dispersion du pouvoir de négociation qui prévalaient à l'époque du Secrétariat d'Etat à la Présidence, puis du Ministère du Développement et de la Coopération, cette mutation semblait annoncer une structuration plus judicieuse, une organisation plus méthodique et, en tout cas, plus conforme à la réalité diplomatique d'un Etat en développement, où les relations extérieures sans la coopération seraient vidées de leur substance.

De plus, le renforcement du Ministère des Affaires Etrangères par l'accroissement de ses compétences était de nature à lui insufler le dynamisme et l'ouverture qui, d'ordinaire, accompagnent l'action de coopération dans les pays en quête d'assistance extérieure.

Tout indiquait enfin que cette "promotion" du département, comme instrument par excellence de mise en oeuvre de la politique extérieure et interlocuteur privilégié des partenaires étrangers, allait reléguer les autres ministères dans la position d'organes subsidiaires dans le domaine des relations internationales. Cette évolution probable résultait notamment du second aspect de la concentration des moyens de la coopération : la nomination, deux mois après le coup d'Etat militaire, d'un Secrétaire d'Etat à la Coopération aux côtés du Ministre des Affaires Etrangères. Cette décision confirmait la volonté annoncée de recentrage de l'action diplomatique, désormais confondue avec la coopération pour le développement devenue à la fois son moteur, son expression et sa finalité.

La politique de coopération du C.M.S. sera cependant relativement handicapée par les insuffisances de ces mêmes structures que l'on avait pensé être fonctionnelles, ou tout au moins, plus adaptées que celles héritées du régime antérieur.

2°)- Les insuffisances des structures de coopération.-

Les dirigeants nigériens n'hésitent pas à reconnaître cette réalité. En effet, ils déplorent assez souvent l'absence d'une solide tradition de coopération dans leur pays. Et aux yeux des responsables de la diplomatie, les difficultés dans ce domaine tiennent pour l'essentiel aux relations parfois heurtées existant entre le Ministère des Affaires Etrangères et les autres départements ministériels.

L'on peut convenir avec eux que le premier a une vocation naturelle à être l'initiateur de toute action de coopération, alors que les seconds devraient se limiter au rôle de structures d'exécution de cette action. Néanmoins, il convient d'observer que le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération n'est pas, en ce qui le concerne, suffisamment armé pour une gestion plus efficace de la coopération internationale et l'instauration de cette indispensable tradition administrative.

Les services du Premier Ministre font, du reste,une évaluation analogue. Dans l'exercice de leurs infimes compétences diplomatiques, relatives justement à l'examen des aspects techniques de la politique de coopération, ils estiment habituellement que le Ministère des Affaires Etrangères fait plus de diplomatie conventionnelle que de coopération, et relèvent que ce secteur n'occupe qu'une part marginale de ses activités.

Cette inaptitude à une prise en charge adéquate de la coopération internationale semble s'expliquer par une insuffisance des moyens du ministère et précisément par l'absence en son sein de cadres techniques appropriés. Le Secrétariat Général du département avait d'ailleurs reconnu ce handicap en soulignant la "necessité d'une disponibilité en cadres spécialisés... pour les

questions économiques, scientifique et techniques" (1). C'est cette pénurie des cadres qui est donc à l'origine des difficultés qui entravent la mise en oeuvre ou le renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale nigérienne dans les délais requis. Aussi, rend-elle opportun le dépassement de la diplomatie de moyens par la diversification et la spécialisation du personnel du Ministère des Affaires Etrangères et par la mutation préconisée des diplomates en agents de développement que ne rebutent plus la technicité et la complexité des problèmes internationaux.

Pour l'heure, le manque de ressources humaines compétentes dans les domaines divers et variés de la diplomatie contemporaine permet de comprendre que le bilan de l'activité du département soit plutôt maigre en matière de coopération, après treize années d'expérience. Le regroupement des structures n'a donc pas répondu aux attentes. Bien plus, en raison des obstacles qu'il rencontre, eu égard à ses faibles moyens, l'on a vu apparaître, au plan national, une pluralité d'interlocuteurs dans ce domaine.

PARAGRAPHE II.- LA PLURALITE D'INTERLOCUTEURS EN MATIERE DE COOPERATION.-

Dans leurs secteurs respectifs de responsabilités, la plupart des ministères techniques interviennent sur la scène internationale (2). Et parce qu'ils disposent généralement des moyens techniques d'entrer directement en

---

(1)- Extraits de l'exposé de M. Sani BAKO devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (Janvier 1981).

(2)- En matière de coopération pour le développement, la situation est analogue dans tous les Etats.
On peut, entre autres, citer l'exemple des Etats-Unis où l'on dénombre une demi-douzaine de ministères concernés (A. DE SAINT-PAUL, op. cit., pp. 49 et 57)et celui de la France où les Ministères de la Coopération,du Commerce Extérieur et de l'Economie & des Finances sont les principaux intervenants (MERLE, op. cit., p. 63).

liaison avec l'extérieur, le monopole théoriquement reconnu au Ministère des Affaires Etrangères en matière de coopération depuis 1974 est aujourd'hui battu en brèche (1).

C'est dans le domaine de la coopération économique et financière surtout (A) que les départements concernés jouent un rôle très actif. Mais ils se manifestent également sur le plan de la coopération technique et culturelle (B).

A/- LA COOPERATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.-

Près de la moitié des départements ministériels composant le gouvernement interviennent directement sur le plan international pour les questions économiques, financières et commerciales (2). Il y a cependant lieu d'y distinguer ceux d'entre eux qui font figure d'interlocuteurs principaux (1°) et les autres qui ne peuvent prétendre qu'à un rôle d'interlocuteurs secondaires (2°).

1°)- Les interlocuteurs principaux.-

Il s'agit des ministères techniques dont la participation à la gestion des intérêts extérieurs de l'Etat dépasse le cadre des attributions limitées qui devraient être les leurs. Entretenant des rapports constants avec l'étranger en menant des activités de négociation ou en remplissant des fonctions de représentation de l'Etat, ils entrent en concurrence avec le Ministère des Affaires Etrangères. Ces interlocuteurs principaux, ce sont le Ministère du Plan, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Transports.

---

(1)- Voir MAIDOKA (A.), op. cit., pp. 29 & ss.

(2)- Sur le même point, consulter NDAM NJOYA, op. cit., p. 210, s'agissant du Cameroun.

a/- Le Ministère du Plan.-

C'est le département qui, le plus souvent, empiète sur les attributions du Ministère des Affaires Etrangères.

Ses activités en matière de recherche de sources de financement des projets de développement, se rapports suivis avec les divers bailleurs de fonds l'amènent immanquablement à excéder ses compétences, normalement limitées à l'élaboration des données techniques des négociations, et à prétendre jouer un rôle diplomatique de premier plan.

En outre, ses transformations successives depuis 1974 ont largement favorisé cette propension. Véritable "super ministère" du Développement jusqu'en 1975, il avait ultérieurement été placé sous l'autorité d'un Ministre d'Etat (1). Cette ascension dans la hiérarchie gouvernementale avait eu pour conséquence d'accroître son rôle sur le plan international ; il était en effet devenu le maître d'oeuvre des grandes négociations et en définitive l'organe étatique exerçant la réalité des compétences en matière de coopération. Ses relations parfois laborieuses avec le Ministère des Affaires Etrangères tirent leur origine de cette situation.

b/- Le Ministère des Finances.-

La nomination simultanée d'un Ministre d'Etat et d'un Ministre Délégué aux Finances à une certaine époque (2) n'a pas engendré au niveau de ce département les mêmes prétentions que celles du Ministère du Plan en matière de relations extérieures.

---

(1)- Décret N° 83-19/PCMS du 4 Février 1983, J.O.R.N. 15 Février 1983, p. 107.

(2)- Ibid. Voir également J.O.R.N. 1er Février 1983, p. 61.

Le Ministère des Finances joue néanmoins un rôle non négligeable dans certains domaines de la coopération internationale : c'est lui qui assure la tutelle d'organisations telles que la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.) qui, dans d'autres Etats, sont sous l'autorité du Ministère du Commerce ; c'est encore lui qui assure la représentation de l'Etat aux réunions de l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A.) et de la Zone Franc ; c'est enfin lui qui prend part aux Assemblées Générales annuelles du Fonds Monétaire International (F.M.I.) et de la Banque Mondiale.

A ces attributions permanentes et, somme toute, normales, d'autres sont venues s'ajouter, depuis quelques années ; elles sont principalement liées à la mise en oeuvre de la politique d'austérité et de redressement économique et financier de l'Etat. Par la fréquente signature des accords de rééchelonnement de la dette et des conventions de prêt notamment (1), le Ministère des Finances est devenu, plus que par le passé, un interlocuteur habituel sur le plan extérieur.

c/- Le Ministère de l'Agriculture.-

Autrefois Ministère du Développement Rural et, depuis peu, Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement(2), la priorité accordée à l'autosuffisance alimentaire depuis 1974 en a fait un département dont l'intervention sur la scène internationale connaît une intensité croissante. Ses compétences en

---

(1)- Consulter, en guise d'exemples : - "LE SAHEL, 1er Août 1985, pp. 1 et 2.
- " " , 14 Avril 1986, p. 2.
- " " , 27 Août 1987, p. 2.

(2)- Jusqu'en Septembre 1985, Ministère du Développement Rural compétent aussi pour les problèmes de l'élevage, le Ministère de l'Agriculture est devenu Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement à la faveur du remaniement ministériel du 7 Septembre 1987, V. "LE SAHEL", 8 Septembre 1987, p. 1.

matière de relations extérieures tendent ainsi à se rapprocher de celles des Ministères du Plan et des Affaires Etrangeres.

Membre de principe de la délégation présidentielle lors des visites du Chef de l'Etat à l'étranger, du fait de l'obsession de l'autosuffisance alimentaire, le Ministre de l'Agriculture a même naguère été l'un des rares membres du gouvernement à avoir jamais effectué une visite officielle en GRANDE-BRETAGNE (1).

Aux fins du même objectif d'autosuffisance, c'est son département qui suit les multiples activités de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (F.A.O.), du Fonds International pour le Développement Agricole (F.I.D.A.), de l'Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest (A.D.R.A.O.), du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (C.I.L.S.S.)... S'agissant de ce dernier organisme, les fonctions de Ministre Coordonnateur exercées par le Ministre du Développement Rural dans les années 1976 et 1977 lui avaient d'ailleurs permis de mener des activités internationales tout aussi importantes que celles du Ministre des Affaires Etrangères.

d/- Le Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Transports.-

Département de tutelle des reunions des A.C.P. (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique associés à la C.E.E.) comme de la C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement), il conduit

---

(1)- Au cours de son séjour, M. ALLELE El Hadj Habibou avait notamment visité le "Royal Show" agricole et pris contact avec la "Royal Agricultural Society", "LE SAHEL", 11 Juillet 1986.
A propos des rapports Niger-Grande-Bretagne, on signalera néanmoins que M. Idé OUMAROU, Ministre des Affaires Etrangères, avait effectué une visite officielle à LONDRES, en Juin 1985 ("LE SAHEL", 24 Juin 1985, p. 3).

également un certain nombre d'actions en dehors du territoire national. Elles ont notamment trait à l'organisation ou à la participation à des foires et autres manifestations à caractère touristique ou commercial (1). Ses services spécialisés que sont le Centre Nigérien du Commerce Extérieur et la Direction du Commerce Extérieur en sont les maîtres d'oeuvre. A cet égard, les missions à l'étranger de leurs cadres semblent fortement concurrencer celles des diplomates professionnels du Ministère des Affaires Etrangères.

Mais si le Ministère du Commerce se trouve naturellement associé à toutes les Commissions Mixtes de Coopération, en raison de la modicité des échanges commerciaux du pays, ses activités s'avèrent beaucoup moins importantes que celles des départements du Commerce Extérieur dans les Etats développés. De ce point de vue, son rôle s'apparente, dans le contexte nigérien, à celui des interlocuteurs secondaires en matière de coopération.

2°)- Les interlocuteurs secondaires.-

Dans le domaine de la coopération économique et financière, ce sont tous les départements ministériels qui se manifestent au plan international en poursuivant des objectifs circonscrits et limités dans le cadre de leurs responsabilités respectives.

Leurs activités extérieures sont nettement plus modestes que celles des interlocuteurs principaux dans la mesure où elles concernent des secteurs précis ou spécialisés. C'est pourquoi, elles sont moins fréquentes et leur part moindre dans le démantèlement des compétences du Ministère des Affaires Etrangères.

---

(1)- Sur une récente participation du Niger à des foires internationales, V. "LE SAHEL", 16 Avril 1986, p. 4.

Les ministères intéressés sont surtout ceux des Ressources Animales et des Mines et de l'Energie.

a/- Le Ministère des Ressources Animales (1).-

Son champ de compétences s'étendant à l'élevage, un des piliers de l'économie nigérienne, ses activités sur la scène internationale visent donc à la promotion de ce secteur. Il est ainsi l'initiateur d'une coopération suivie avec de nombreux pays en vue de la transformation de l'élevage extensif et contemplatif en un élevage intensif moderne.

Sur un autre plan, l'exploitation des ressources animales n'est pas toujours recherchée dans le cadre des Commissions Mixtes de Coopération, mais le plus souvent par le biais de structures relevant du département de tutelle (2). Cette procédure aboutit à une relative marginalisation du Ministère des Affaires Etrangères.

b/- Le Ministere des Mines et de l'Energie.-

Il est le maître d'oeuvre dans le domaine des négociations minières, précisément celles relatives à l'uranium. Le rôle du Ministère des Affaires Etrangères est en effet ici d'ordre formel. Depuis la signature des nouveaux accords franco-nigériens de coopération (3) par les soins de ce dernier, le Ministère des Mines et de l'Energie est la structure d'application privilégiée

(1)- Depuis Septembre 1987, il est devenu Ministère des Ressources Animales et de l'Hydraulique.

(2)- Ainsi, par exemple, la vente de viande ou de bétail sur pied au Nigéria est, en règle générale, périodiquement négociée par la Société Nigérienne d'Exploitation des Ressources Animales (SONERAN).

(3)- En Février 1977.

de la politique de vente libre de l'uranium mise en oeuvre par le régime militaire. Et après le relèvement de la participation nigérienne dans les différentes sociétés minières, il a eu à charge la concrétisation des objectifs de coopération du gouvernement en obtenant la diversification des partenaires (1) et en amenant ceux-ci à contribuer de manière décisive au développement de la nation (2).

C'est dans cette même optique de construction nationale et de diversification des concours extérieurs qu'est déployée la coopération technique et culturelle du pays.

B/- LA COOPERATION TECHNIQUE ET CULTURELLE.-

Les Ministères de l'Enseignement Supérieur, de la Culture et de la Santé sont ceux qui, dans ce domaine, partagent les compétences du Ministère des Affaires Etrangères qui, ici encore, ne dispose pas des moyens d'y remédier.

Les prolongements internationaux des attributions de ces départements les mettent en contact avec le monde extérieur dont ils sont devenus des interlocuteurs privilégiés à ce titre. L'extension de leurs activités extérieures épouse en fait l'esprit d'ouverture de la diplomatie nigérienne, engagée depuis treize ans avec un nombre plus élevé de partenaires, conformément à la

---

(1)- Au sein de la Société des Mines de l'Aïr (SOMAÏR), les partenaires extérieurs sont la France, l'Italie et l'Allemagne ; dans la Compagnie Minière d'Akouta (COMINAK), en plus de la France, sont associés au Niger le Japon et l'Espagne.

(2)- On peut, à ce titre, citer la construction de la "route de l'uranium" TAHOUA-ARLIT, mise en service en 1981 et qui relie sur 650 Kms la préfecture de TAHOUA à la cité minière d'ARLIT dans le nord du pays. Les différentes sociétés minières ont financièrement participé à sa construction. (V. le protocole de construction de la route in J.O.R.N., 15 Novembre 1976, pp. 866 & ss.).

politique de coopération tous azimuts dont se réclame le C.M.S. Cette politique a nettement favorisé l'implication de ces ministères dans la multiplicité d'acteurs étatiques intervenant en matière de coopération internationale.

Les secteurs de leurs activités extérieures que l'on ne sépare que pour la commodité de l'exposé concernent l'assistance à la formation des cadres (1°) et les relations culturelles excluant cette formation (2°).

1°)- La formation.-

Les directions centrales du Ministère des Affaires Etrangères ont toutes, dans leurs attributions, la mission "...d'exécuter, en liaison avec les départements ministériels et les services intéressés, la politique culturelle du Niger... en matière d'éducation et de formation..." (1). Dans la pratique, cette mission est assumée à titre principal par les départements concernés.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de la Technologie déploie à cet égard une activité débordante. Ce sont ses services -et précisément la Direction de l'Enseignement Supérieur- qui procèdent au placement des étudiants et stagiaires dans les Universités et autres établissements de formation à l'étranger. En outre, les attachés culturels dans les ambassades, chargés des inscriptions des étudiants, du suivi de leur cursus scolaire et de la gestion de leurs bourses, relèvent beaucoup plus du Ministre de l'Enseignement Supérieur que de celui des Affaires Etrangères ; ils appartiennent en effet à cette catégorie d'attachés spécialisés qui sont "des fonctionnaires détachés par leur administration d'origine" d'où "ils reçoivent leurs instructions" et devant laquelle "ils sont, en dernier ressort, responsables"(2).

---

(1)- Arrêté N° 006/MAEC du 9 Avril 1987, JORN 15 Mai 1987, pp. 470-474.

(2)- MERLE, in "La politique étrangère", p. 136.

Enfin, le Ministre de l'Enseignement Supérieur effectue assez souvent à l'étranger des missions ayant pour objet le développement de la coopération en matière de formation ou de recherche (1).

Le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales est, en ce qui le concerne, l'instrument privilégié dans le domaine de la formation et du perfectionnement des médecins. Il est, en ce sens, le chef de file de la coopération avec l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) et entretient à cette fin les rapports les plus suivis avec la représentation de cette institution à NIAMEY.

Les départements ayant à charge le renforcement des relations culturelles du pays jouent un rôle identique à celui des Ministères de l'Enseignement Superieur et de la Santé, réduisant eux aussi les compétences du Ministère des Affaires Etrangères.

2°)- Les relations culturelles.-

Le Ministère des Affaires Etrangères a mission de veiller à ce que "toutes les actions ...relevant du domaine de la culture soient conformes aux principes fondamentaux de la politique étrangère..." (2). Dans les faits, il n'est pas en mesure de s'assurer toujours de cette conformité.

Car si les salles de réception et les halls des représentations du pays à l'extérieur constituent assurément de "véritables vitrines d'exposition de la culture nigérienne" (2), c'est le Ministère de la Culture et de la Communication qui est l'artisan de la promotion des relations culturelles avec

---

(1)- Au cours de l'année 1985, M. Illa MAIKASSOUA s'était ainsi rendu en Inde, en Chine et en Corée du Nord.

(2)- Communication précitée du représentant du MAEC au séminaire sur la définition d'une politique culturelle (Juillet 1985).

l'étranger. Il est ainsi à l'origine de nombreux échanges culturels avec l'envoi de troupes culturelles et artistiques dans des pays proches et lointains ou l'accueil de délégations culturelles étrangères sur le territoire national (1). De même, le Ministre de la Culture procède assez souvent à la signature de conventions et accords culturels, disputant ainsi au Ministre des Affaires Etrangères sa compétence traditionnelle de conclusion des engagements internationaux.

Cet exercice concurrent des compétences diplomatiques, même s'il est, dans tous les cas, justifié par l'objectif de développement national pose néanmoins le délicat problème de la cohérence du comportement extérieur de l'Etat. La nécessité d'une rationalisation de l'action diplomatique de ce dernier devient alors un impératif.

SECTION II.- LA RATIONALISATION DE L'ACTIVITE DIPLOMATIQUE.-

La pratique confirme donc que la représentation de l'Etat nigérien dans les négociations à caractère technique et auprès des institutions spécialisées du système des Nations Unies relève pour l'essentiel des ministères techniques.

Mais la propension de ces derniers à vouloir exercer leurs compétences "à l'abri des ingérences du Ministère des Affaires Etrangères" crée un certain malaise dans les relations avec ce département. La multiplicité d'interlocuteurs sur le plan extérieur ne pouvait, de toutes façons, faire l'économie d'un tel climat de tensions au niveau interne de l'Etat.

---

(1)- V. dans "LE SAHEL" du 22 Juillet 1987, p. 2, le séjour d'une troupe de musiciens chinois au Niger.

Plus grave, ce sont les contradictions, que cette pluralité d'acteurs étatiques pourrait engendrer sur la scène internationale, qui sont de nature à constituer une grave hypothèque sur la réussite de son action diplomatique.

La diplomatie de moyens qui est, en grande partie, à l'origine de l'accroissement des activités extérieures des ministères techniques au détriment du Ministère des Affaires Etrangères et dont la raison d'être même est de servir la nation au moindre coût économique, mais aussi politique, commande qu'une coordination interministérielle appropriée (PARAGRAPHE II) puisse prévenir ce risque. Cette coordination devrait avoir pour point de départ une meilleure articulation des rapports entre les Ministères du Plan et des Affaires Etrangères (PARAGRAPHE I).

PARAGRAPHE I.- LES RAPPORTS ENTRE LE MINISTERE DU PLAN ET LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES.-

Les ressources extérieures constituant les principaux moyens d'investissement pour l'économie nigérienne (1), le financement effectif des projets et plans de développement requiert une adéquate répartition des compétences (A) entre les divers organes étatiques ayant à charge la recherche de ces ressources. Quand tel n'est pas le cas, les chevauchements et interférences (B) ne peuvent qu'entraver la mise en oeuvre de la politique de coopération.

---

(1)- Pour plus de détails, consulter TANKOANO (Amadou), "Coopération, Souveraineté et Développement : le cas du Niger", Thèse de doctorat d'Etat en Droit, NICE, Juillet 1985, pp. 29-33.
Comme données plus récentes, on indiquera que pour le Plan quinquennal de développement 1987-1991, évalué à 535 milliards de F. CFA, 525 milliards sont attendus de l'aide extérieure ("LE SAHEL", 6 Juillet 1987, p. 3 ; "LE SOLEIL", 3 Juillet 1987, p. 30).

A/- LA REPARTITION DES COMPETENCES.-

Le partage des rôles entre Ministère du Plan et Ministère des Affaires Etrangères assigne au premier la programmation et la coordination des projets de développement et au second la conduite des démarches diplomatiques relatives à leur financement.

Mais ce schéma n'est pas toujours respecté, parce qu'il ne découle pas de la lettre des textes attributifs de compétences qui révèlent plutôt une certaine imprécision (1°). Les relations de travail entre les deux départements résultent davantage d'un empirisme dans leurs actions respectives (2°).

1°)- L'imprécision des textes.-

C'est la caractéristique que l'on relève en ce qui concerne le Ministère du Plan.

Le décret déterminant les attributions du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération est en effet très explicite sur la fonction de coordination dévolue à ce dernier en matière de coopération : aux termes de son article 1er, le Ministre des Affaires Etrangères est chargé "de coordonner et d'exécuter, en liaison avec les Ministres intéressés, la politique de coopération internationale en matière économique, financière, culturelle et technique" (1).

Or, le décret attributif de compétences relatif au Ministère du Plan n'assigne à ce département aucune mission dans le domaine du financement extérieur, alors même que l'on a soutenu que parmi ses attributions "figure la

---

(1)- Voir supra, Chapitre II, Décret N° 74-114 du 31 Mai 1974.

recherche du financement des projets inscrits au plan" (1). En fait, ces attributions ont trait à la "prise en charge des activités de planification du développement", à la "formulation des perspectives à long terme et des plans pluriannuels", à la coordination des "actions de développement des différents ministères dans la mise en oeuvre des plans et programmes" (2).

Elles sont donc suffisamment larges pour être imprécises et sujettes à une extension dans leur interprétation. Il apparaît néanmoins évident qu'elles n'incluent aucune compétence en matière de coopération internationale, à la différence du Ministère du Développement et de la Coopération -dont le Ministère du Plan est l'héritier- et auquel il appartenait non seulement de "coordonner et exécuter la politique de coopération", mais aussi de "rechercher les sources de financement les mieux adaptées" et de "mener les négociations afférentes à ces financements" (3).

Cet héritage explique sans doute l'intervention du Ministère du Plan dans le secteur de la coopération. Et l'on pourrait même convenir que ce sont le poids de ce passé et ces incertitudes dans la délimitation des compétences qui l'amènent à entrer en concurrence avec le Ministère des Affaires Etrangères (4).

Cette concurrence se rattache en tout cas à l'empirisme qui, en règle générale, caractérise l'action diplomatique nigérienne.

---

(1)- MAIDOKA A., op. cit., p. 30.

(2)- Décret N° 80-36/PCMS/MP du 21 Mars 1980, J.O.R.N. 1er Avril 1980, p. 215.

(3)- Voir supra, Section I.

(4)- MAIDOKA A., op. cit., p. 31.

2°)- L'empirisme dans l'action.-

C'est l'absence de définition préalable de la stratégie diplomatique, le défaut de prévision de l'événement. En matière de répartition des compétences, il signifie que le rôle prescrit par les textes à chaque secteur étatique n'est pas strictement respecté et que c'est la pratique qui détermine la part qu'ils prennent, chacun en ce qui le concerne, dans l'application de la politique extérieure.

Aussi, quand ils ne sont pas conflictuels, les rapports entre le Ministère du Plan et celui des Affaires Etrangères s'ordonnent-ils autour d'une sorte de co-gestion de la coopération. Le gouvernement a tiré les enseignements de la situation en définissant, sur la base de cette expérience de compétences concurrentes, trois niveaux de responsabilités en matière de coopération :

- un premier niveau constitué par "les ministères responsables des secteurs de développement et chargés d'élaborer les projets" ;

- un deuxième niveau qui se trouve être le Ministère du Plan, "chargé de la coordination et surtout de la définition des priorités d'exécution des projets" ;

- un troisième niveau enfin se situant à l'échelon du Ministère des Affaires Etrangères "chargé de recevoir les documents des projets, de sélectionner les sources susceptibles d'en assurer le financement, d'étudier l'opportunité politique d'ouvrir la négociation, de parachever les négociations et de consigner leurs résultats" (1).

---

(1)- Extraits de l'exposé du Secrétaire Général Sani BAKO devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (Janv. 1981).

Ni les décrets déterminant les attributions des Ministères du Plan et des Affaires Etrangères, ni leurs arrêtés d'application ne définissent de manière aussi claire et précise la répartition des compétences entre les divers départements ministériels dans le domaine de la coopération. Celle-ci résulte beaucoup plus d'une interprétation logique des textes que de leur application formelle.

Dans l'optique des responsables du Ministère des Affaires Etrangères, cette définition des différents niveaux de responsabilités est de nature à améliorer les rapports avec les ministères techniques, notamment celui du Plan. Ils reconnaissent en tout cas que le contact avec ces départements est d'une "nécessité absolue" parce qu'ils "ont la responsabilité première... du développement socio-économique..." dans leurs domaines de compétences. Et ils conviennent que le rôle de leur département "est en substance de négocier... mais sur la base... d'analyses profondes et... complexes effectuées par les ministères techniques" (1).

Dans la pratique, la mise en oeuvre de la politique de coopération a rarement confirmé cette articulation idéale des rapports entre le Ministère des Affaires Etrangères et les autres départements ministériels. Le primat de l'empirisme sur une répartition plus rigoureuse et plus contraignante des compétences ne pouvait en effet prévenir les chevauchements et interférences qui, par nature, sont inévitables surtout dans les relations entre les Ministères du Plan et des Affaires Etrangères.

---

(1)- Extraits de l'exposé du Secrétaire Général Sani BAKO devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (Janv. 1981).

B/- LES CHEVAUCHEMENTS ET INTERFERENCES.-

En République Populaire du Bénin, "...en raison de l'existence en son sein d'une direction chargée de la coopération technique", le Ministère du Plan s'est "vu confier... un rôle de centralisateur et... de négociateur des ressources necessaires au développement". De ce fait, il "participe à la gestion directe de la politique extérieure dans le secteur de la coopération en transigeant directement avec des partenaires étrangers" (1).

On constate un phénomène identique au Niger où il n'est pas rare que le Ministère du Plan procède à la signature d'accords internationaux, indépendamment du Ministère des Affaires Etrangères (2). C'est pourquoi, il semble bien exister, comme au Bénin, une certaine confusion dans les attributions de ces deux departements quant à la mise en oeuvre de la politique de cooperation internationale. En effet, quand la co-gestion informelle des activités de coopération devient conflictuelle, des difficultés surgissent : elles tiennent à une revendication réciproque du secteur de la coopération (1°) et se manifestent sous la forme d'une querelle latente pour la tutelle des commissions et réunions bilatérales (2°).

1°)- La revendication du secteur de la coopération.-

Le Ministère des Affaires Etrangères et celui du Plan estiment tous deux être compétents pour gérer la coopération internationale. Ils nourrissent une égale prétention à entreprendre et à mener à bien toutes les démarches et négociations en ce sens et ce, pour des raisons différentes dans les deux cas :

---

(1)- HOUNDAHOUE (M.), op. cit., p. 33.

(2)- Voir sur ce point MAIDOKA A, op. cit. p. 31.

le Ministère des Affaires Etrangères invoque ses attributions expressément reconnues de coordination et d'exécution de la politique de coopération ; quant au Ministère du Plan, il met en relief d'une part, ses solides relations extérieures et la présence dans ses services de cadres spécialisés (1) et d'autre part, l'inaptitude des structures du Ministère des Affaires Etrangeres à une gestion efficace de l'aide extérieure et de la coopération.

Dans ce conflit positif de compétences, le Ministère des Affaires Etrangères semble en outre s'en tenir à la règle classique du monopole : le Ministre concerné estimait, il y a une dizaine d'années, qu'un principe cardinal devait désormais prévaloir au sein du département et dans ses rapports avec les autres services de l'Etat ; ce principe, il l'enonçait en termes de "monopole exclusif des relations avec l'extérieur" (2).

Mais, pour être souhaitable, ce retour à la tradition n'est ni réaliste, ni réalisable. Les difficultés relatives à la tutelle des réunions et commissions bilatérales en fournissent une première illustration.

2°)- La tutelle des réunions et commissions bilatérales.-

Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération demeure certes le maître-d'oeuvre en matière de réunions internationales et d'organisations inter-gouvernementales. Cependant, un certain nombre d'institutions lui échappent désormais. S'il conserve la primauté dans trois domaines précis (présidence

(1)- Voir MAIDOKA (A.), op. cit., p. 31.
L'auteur écrit que le Ministère du Plan a "de nombreux atouts pour mener des négociations techniques compte tenu des... cadres spécialisés dont il dispose. Souvent, saisi directement par les bailleurs de fonds et les organismes de financement internationaux, il est parvenu à tisser un réseau étroit de contacts qui concurrencent ceux du Ministère des Affaires Etrangères".

(2)- Discours inaugural du Commandant DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence des Ambassadeurs (Août 1977).

des Commissions Mixtes de Coopération, tutelle des grandes organisations internationales, représentation de l'Etat dans les principales conférences), certaines organisations sont, nous l'avons vu, en dehors de son champ d'attributions : il s'agit notamment des institutions spécialisées de l'O.N.U. (O.M.S., O.I.T., U.N.E.S.C.O....) et des organisations à caractère économique comme la C.E.A.O., le C.I.L.S.S., la C.N.U.C.E.D., etc...

De plus, certaines organisations qui, à priori, devraient relever de ses services (Autorité du Bassin du Fleuve Niger, Commission Mixte Nigéro-Nigériane de Coopération) se trouvent être sous l'autorité du Ministère du Plan qui, par ailleurs, assure la tutelle de la Commission Economique pour l'Afrique (C.E.A.) et des organisations non gouvernementales (O.N.G.) qui interviennent dans le pays (1).

Cette démultiplication des attributions diplomatiques, bien qu'engendrée en partie par la limitation des moyens d'action du Ministère des Affaires Etrangères, ne manque pas de provoquer quelques frustrations au niveau de ce dernier. Mais, en règle générale, il n'y a pas sur ce terrain de difficultés majeures entre les deux départements, en raison de la présence systématique de délégués du Ministère des Affaires Etrangères dans chacune de ces enceintes.

Les conflits de compétences se manifestent plutôt à l'occasion des réunions ou commissions bilatérales. Il en est ainsi notamment dans les relations avec les Etats-Unis et le Canada. Les négociations relatives à la coopération avec ces pays ont le plus souvent lieu avec leurs agences de développement, U.S.A.I.D. (United States Agency for International Development) et A.C.D.I. (Agence Canadienne pour le Développement International). Or, ces

(1)- Ces O.N.G., au nombre de 26, sont regroupées au sein d'un Groupement d'Aides Privés (G.A.P.).V. l'Hebdomadaire catholique dakarois, "AFRIQUE NOUVELLE", N° 1944, 22 Octobre 1986, p. 23.

institutions sont habituellement en rapports de travail avec le Ministère du Plan, avec lequel elles demeurent en contacts permanents.

Le Ministère des Affaires Etrangères semble difficilement s'accommoder de cette situation de relative marginalisation. Aussi, est-il à l'origine de l'organisation, depuis quelques années, des consultations bilatérales périodiques mettant en présence les Etats en tant que tels (1) et au cours desquelles il retrouve une certaine prééminence (2).

Cette sorte de compensation laisse néanmoins entier le problème structurel de la coordination interministérielle, indispensable à la rationalisation de l'activité diplomatique du pays.

PARAGRAPHE II.- LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE.-

Si, dans l'absolu, elle tend à "rétablir une unité d'action et de stratégie en contrepartie de la diversité organique et institutionnelle de l'administration publique" (3), en matière de relations extérieures, elle permet d'assurer la cohérence et la continuité de la politique étrangère. A cette fin, elle devrait aboutir à restituer au Ministère des Affaires Etrangères le rôle principal qui est le sien, en confinant les ministères techniques dans le rôle subsidiaire qui leur est normalement dévolu (4).

---

(1)- Les dernières consultations se sont tenues en Janvier 1986 en ce qui concerne le Canada ("LE SAHEL", 15 Janvier 1986, p. 1 et 16 Janvier 1986, p. 3) et en Juin 1986 pour les Etats-Unis ("LE SAHEL" des 5 et 9 Juin 1986, pp. 1 et 2).

(2)- Les consultations se déroulent sous la présidence du Ministre des Affaires Etrangères, mais en présence du Ministre du Plan.

(3)- GAUTRON et BALANS in "... La coordination interministérielle", p. 20.

(4)- Cela avait, semble-t-il, été réussi en Algérie du temps de M. BOUTEFLIKA, V. GRIMAUD, op. cit., p. 18.

D'où la nécessité de mettre en oeuvre les procédures susceptibles de maintenir l'unité de la politique extérieure et de prévenir toute contradiction dans son application. Ces procédures qui consistent dans la coordination et le contrôle des activités extérieures de l'Etat méritent d'être mieux observées dans l'intérêt bien compris de la diplomatie nigérienne : les tensions inter-institutionnelles (A) parfois constatées dans les rapports entre le Ministère du Plan et celui des Affaires Etrangères pourraient, le cas échéant, compromettre l'unité d'action diplomatique du pays (B).

A/- LES TENSIONS INTER-INSTITUTIONNELLES.-

Elles découlent de la mauvaise articulation des rapports entre le Ministère des Affaires Etrangères qui a la responsabilité de négocier, le Ministère du Plan qui est chargé de la recherche du financement et les autres ministères auxquels incombe l'exécution des projets de développement.

Or, l'absence d'une réelle cohésion entre ces différents acteurs étatiques, pour le même objectif de sauvegarde des intérêts nationaux, crée un danger d'effritement du pouvoir de négociation du pays et un risque d'emprise des partenaires extérieurs sur le processus décisionnel de l'Etat (1).

Les responsables du Ministère des Affaires Etrangères ont, en ce qui les concerne, assez souvent déploré la pratique des autres départements de court-circuiter le leur. Car, ici mieux qu'ailleurs, se vérifie l'opinion suivant laquelle "chaque département ministériel a..., ou tout au moins, veut avoir sa propre politique étrangère" (2). Cet engouement pour un exercice autonome des compétences

---

(1)- Sur ce point, on signalera l'analyse très pertinente faite par la Sous-Commission Développement Rural de la Commission de la Charte. Voir son rapport, p. 56.

(2)- MERLE, op. cit., p. 68.

internationales engendre au moins deux conséquences : sur le plan extérieur, il aboutit souvent à des négociations en ordre dispersé (1°) ; au niveau interne, il est parfois à l'origine de certains retards dans l'exécution des projets (2°).

1°)- Les négociations en ordre dispersé.-

A l'image du Ministère du Plan, les ministères techniques, dans leur ensemble, ne se privent pas de traiter directement avec l'extérieur. Cette prise de contacts directs, par le canal des représentations étrangères -en violation des dispositions de la Convention de Vienne (1)- ou des missions diplomatiques à l'étranger, leur permet de contourner le relais du Ministère des Affaires Etrangères qu'ils jugent formel, long et procédurier.

C'est pourquoi, l'implication de ce département dans leurs activités extérieures prend l'aspect d'un ultime recours, quand surgissent les difficultés (2). Dans tous les cas, la pluralité d'interlocuteurs étatiques est, par nature, génératrice d'erreurs et de maladresses, "les ministères techniques n'étant pas toujours au fait des rouages et des subtilités des questions internationales" (3).

---

(1)- Aux termes de l'article 41, § 2 de la Convention du 18 Avril 1961 sur les relations diplomatiques, "Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission par l'Etat accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des Affaires Etrangères de l'Etat accréditaire, ou par son intermédiaire...".

(2)- Le Ministre DJERMAKOYE avait expressément évoqué ce point dans son discours d'ouverture de la 3ème Conférence des Cadres de l'Administration diplomatique (Août 1977).

(3)- "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 139.
Indiquons aussi que M. MAIDOKA donne à ce sujet une illustration très saisissante, op. cit., p. 32.

Cette situation rend impérieuse la tâche de coordination préalable en matière d'action diplomatique, sous peine de voir apparaître des contradictions quant au contenu même de la politique extérieure. Si tel devait être le cas, cette politique ne gagnerait nullement en crédibilité et l'Etat lui-même verrait son prestige entamé.

Mais au-delà de la tendance des ministères techniques à intervenir sur la scène internationale, leurs relations conflictuelles avec le Ministère des Affaires Etrangères ont des prolongements au niveau national : c'est le retard parfois enregistré dans l'exécution des projets de développement.

2°)- Le retard dans l'exécution des projets.-

Si le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération est, en matière de relations extérieures en général et de coopération en particulier, le relais nécessaire, il n'a pas pouvoir de décision ; il se limite à répercuter les offres extérieures de financement. S'il a le devoir d'informer les ministères techniques "du caractère d'inopportunité politique que pourrait revêtir le recours à certaines sources étrangères de financement" (1), il ne peut se subsituer à eux.

Pourtant, la difficulté de sa tâche réside justement dans l'exécution de cette fonction d'intermédiaire. En effet, tantôt les réponses aux offres extérieures ne lui parviennent pas en temps opportun ; tantôt les dossiers qui lui sont transmis ne répondent pas aux exigences formelles de présentation.

Cette double cause de retards ne manque pas d'avoir des répercussions sur la réalisation des projets concernés dont le début d'exécution effective

(1)- Rapport précité du Bureau Organisation et Méthode (B.O.M.) du Sénégal, p. 47.

accuse souvent des retards importants. Et de proche en proche, l'Etat se trouve parfois dans une situation d'incapacité manifeste à absorber les crédits mis à sa disposition (1).

L'absence de coordination interministérielle adéquate, avec les tensions et retards qu'elle engendre met donc les structures diplomatiques nigériennes à rude épreuve, tout en attestant qu'une administration de coopération reste à bâtir. C'est pourquoi, en même temps qu'ils oeuvraient à "une bonne maîtrise de nos intérêts et de nos réalités pour pouvoir les vendre" (2), les responsables du Ministère des Affaires Etrangères, conscients des moyens limités de leur département, avaient, dans un passé récent préconisé une coordination interministérielle efficace, susceptible d'accroître le pouvoir de négociation de l'Etat et de réaliser l'unité de son action diplomatique.

B/- L'UNITE D'ACTION DIPLOMATIQUE.-

C'est dans cette perspective que le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération avait naguère pris l'initiative d'un certain nombre de réunions avec les ministères techniques en vue d'une coordination permanente de la politique de coopération (3).

Cette initiative devrait aujourd'hui être reprise voire dépassée, puisque la solution aux tensions inter-institutionnelles semble résider dans la

---

(1)- Le Président du C.M.S. s'est assez souvent fait l'écho de cette situation. Et le Premier Ministre a dû organiser en Mars dernier une réunion d'information destinée à "améliorer la capacité d'absorption des crédits". Voir "LE SAHEL", 2 Mars 1987, pp. 1 et 3 ; "SAHEL-DIMANCHE", N° 115, 22 Mars 1987, pp. 4-5.

(2)- L'expression est du Ministre Idé OUMAROU, au cours d'un entretien en Janvier 1985.

(3)- Elle avait eu lieu à l'époque du Ministre Idé OUMAROU.

création d'une instance nationale de coordination (1°). La mise en place d'une telle structure permettrait également d'assurer le respect de ce qui reste encore du monopole diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères, en lui reconnaissant une certaine prééminence en matière de relations extérieures (2°).

1°)- La création d'une instance nationale de coordination.-

Elle découle des propositions faites par le Comité Ad Hoc de la Commission de la Charte, chargé des questions de politique extérieure et de coopération (1). Il lui est attaché l'avantage de permettre de conduire l'action diplomatique avec organisation et méthode, en évitant les démarches en ordre dispersé, les conflits de compétences, les doubles emplois, interférences et contradictions et la lourdeur administrative dans la préparation des dossiers.

L'institution de cette unité devrait aller de pair avec le respect des attributions de chaque ministère et l'organisation de réunions inter-ministérielles périodiques (1).

Les difficultés relatives à la consommation des crédits d'investissement ont révélé l'exigence du respect scrupuleux des attributions des différents départements. Sous ce rapport, il a d'ailleurs été reconnu qu'"entre les ministères du Plan, des Finances et des Affaires Etrangères, une délimitation plus précise des responsabilités... s'impose en matière de recherche de financement des projets, de contrôle de leur exécution financière et de négociation d'accord ou de convention" (2). C'est pourquoi, s'il est impératif que le

---

(1)- Cf. rapport dudit Comité.

(2)- "SAHEL-DIMANCHE", N° 115, 22 Mars 1987, p.4.

Ministère des Affaires Etrangères soit seul habilité à présenter toute requête aux partenaires étrangers, il est tout aussi impérieux que le Ministère du Plan soit toujours en mesure de jouer pleinement son rôle de coordination dans le processus de traitement des dossiers.

Quant aux réunions inter-ministérielles périodiques, elles seraient organisées de manière systématique et regrouperaient le Ministère des Affaires Etrangères et les ministères techniques. Elles se préoccuperaient de faire le point de la coopération internationale, d'exploiter davantage toutes les possibilités de financement extérieur et surtout d'harmoniser les démarches en ce sens.

La création d'une commission permanente de coordination enfin mettrait un terme à la prolifération des comités nationaux chargés de suivre les relations du pays avec les divers organismes de coopération (1). Cette nouvelle structure reunirait autour du Ministère des Affaires Etrangères les autres départements ministériels et associerait à ses travaux tous services intéressés. Dans son rôle de cellule centrale de coordination de la politique de coopération, elle aurait à charge l'examen des accords et conventions de financement avec les partenaires extérieurs. Le statut de chef de file qui y serait conféré au Ministère des Affaires Etrangères contribuerait à asseoir la prééminence diplomatique de ce dernier par rapport aux autres acteurs étatiques.

---

(1)- Ces comités sont un autre prétexte à tensions entre ministères et une raison supplémentaire d'aggravation de leurs conflits de compétences : ainsi le Comité C.E.E.-A.C.P. a cessé de fonctionner parce qu'il était généralement court-circuité par le Ministère du Commerce ; de même, un Comité ONUDI n'avait pu être mis en place, en raison de l'opposition du Ministère des Mines & Industries.

2°)- Le respect de la prééminence diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères.-

Le Ministère des Affaires Etrangères étant en principe le seul responsable de l'action des services diplomatiques, l'exercice de ses responsabilités requiert qu'il soit toujours informé des activités extérieures des autres départements et aussi qu'il soit en mesure d'exercer un contrôle de ces activités pour maintenir l'unité de la diplomatie (1).

Aussi, une certaine primauté devrait-il lui être reconnue dans la conduite de la politique extérieure. Car, l'ancienne règle du monopole faisant de lui "le seul interlocuteur du monde extérieur... n'est plus qu'un souvenir"(2). La prééminence que l'on peut aujourd'hui revendiquer à son profit serait en effet sans commune mesure avec ses prérogatives d'antan. Elle consisterait simplement à lui "permettre... d'assurer réellement la coordination de la politique étrangère... sans se substituer aux ministères techniques..." (3). Mais elle engendrerait une distribution plus précise et rigoureuse des rôles entre ces derniers et le Ministère des Affaires Etrangères : les premiers s'occupant de l'élaboration des données techniques des négociations, le second demeurant responsable de la conformité des projets techniques aux options de politique extérieure, de la conduite des négociations et de la préparation des accords ainsi que de leur ratification (4).

---

(1)- Voir, sur ce point, "LES AFFAIRES ETRANGERES ET...", Tome 2, p. 620.

(2)- MERLE, op. cit., p. 28.

(3)- Rapport précité du B.O.M.-Sénégal, p. 163.

(4)- La question des accords internationaux avait d'ailleurs, dès 1962, fait l'objet d'un décret instituant un incontestable monopole au profit du Département des Affaires Etrangères.
V. Décret N° 62-282 du 1er Décembre 1962, J.O.R.N. 29 Décembre 1962, p. 225.

La prééminence diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération se manifesterait également par la restauration de son rôle d'administration centrale en matière de relations extérieures en mettant fin aux "atteintes à l'intégrité organique du departement", nées des interventions intempestives des postes diplomatiques à d'autres niveaux (1).

En définitive, elle le rétablirait dans son statut d'instrument diplomatique privilégié et permettrait à la diplomatie nigérienne de mieux s'affirmer en menant une action internationale plus efficace et dynamique.

La diplomatie de moyens dont se réclame le Conseil Militaire Suprême a donc donné aux organes d'élaboration et d'application de la politique extérieure la configuration de structures au sein desquelles il n'y a pas une matérialisation institutionnelle adéquate de leurs compétences internationales, leurs traits distinctifs étant une insuffisance quantitative ou qualitative des ressources humaines et autres,et des performances diplomatiques nettement perfectibles.

Ainsi, pour être l'organe principal en matière de relations extérieures, la Présidence n'a pas fondamentalement évolué du point de vue de son organisation administrative. Depuis 1960, celle-ci n'est pas en mesure de faire

---

(1)- Le Ministre Daouda DIALLO avait déploré cette pratique devant la 4ème Conférence des Ambassadeurs (Janvier 1981).
Une préoccupation analogue avait conduit le gouvernement gabonais à adopter un texte spécifique aux termes duquel "Toutes les missions diplomatiques de la République Gabonaise dépendent hiérarchiquement du Ministère des Affaires Etrangères et les chefs de missions doivent en conséquence traiter toutes affaires de leur ressort par le canal du Ministre responsable de ce département", V. Décret N° 0054/PR du 8 Juin 1971 relatif à l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères, J.O.R.G. 1 er Juillet 1971, p. 464.

face avec célérité et efficacité aux exigences des attributions diplomatiques du Président. Le dynamisme du premier Chef de l'Etat nigérien sur la scène internationale était resté à l'état d'une diplomatie personnelle et n'avait pas engendré de structures appropriées au sein de son cabinet. La même situation continue de prévaloir aujourd'hui et la tendance a même été accentuée par le rigorisme de son successeur et le caractère accessoire que les problèmes internationaux revêtent à ses yeux.

Quant au Ministère des Affaires Etrangères, si l'accroissement de ses compétences et le renforcement de son personnel peuvent être considérés comme des faits nouveaux par rapport à la période antérieure, il n'en continue pas moins de porter la marque de la diplomatie de moyens : la frénésie de la réorganisation et le défaut d'organisation et de méthode en sont les caractéristiques majeures. La modicité des ressources financières, la taille réduite de la carte diplomatique et l'inexistence au plan statutaire d'un corps de diplomates nigériens s'y ajoutent pour secréter cette diplomatie velléitaire et discrète.

S'agissant des ministères techniques, leur articulation défectueuse avec celui des Affaires Etrangères, l'absence dans leurs services de cadres rompus à l'exercice de leurs inévitables compétences internationales sont, en ce qui les concerne, les effets de la contrainte de la diplomatie de moyens. Ils n'ont pas varié en nature d'un régime politique à l'autre, mais en degré, en raison de l'essor qu'a connu l'action de coopération depuis 1974 et du plus grand nombre d'acteurs étatiques qui y prennent part.

L'étude de ces trois types d'organes intervenant dans le domaine des relations extérieures atteste ainsi que le régime militaire n'a pas beaucoup innové en matière de structures diplomatiques : l'organisation et les méthodes d'action de celles-ci sont restées identiques et requièrent aux trois niveaux

considérés les mêmes exigences de restructuration qu'il y a treize ans, en vue d'une action diplomatique plus performante.

En dernière analyse, la continuité l'a emporté sur le changement qu'avait semblé augurer l'avènement du nouveau régime. C'est pourquoi, comme par le passé, la diplomatie de moyens du C.M.S. a logiquement débouché sur sa diplomatie de développement qui, à l'échelle africaine notamment, continue à être la consécration des mêmes objectifs.

DEUXIEME PARTIE

LA DIPLOMATIE DE DEVELOPPEMENT,

CONSECRATION DES OBJECTIFS

DE POLITIQUE AFRICAINE

"Pour nous, il ne sert à rien de faire de la diplomatie si elle ne doit pas déboucher sur l'aspect coopération en vue de développer notre pays".

Commandant MOUMOUNI DJERMAKOYE Adamou
Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération

(Avril 1977)

L'indépendance, la sécurité et le développement sont des demandes traditionnelles dans la politique extérieure des Etats du Tiers-Monde.

Plus que d'autres, le gouvernement nigérien en a fait le canevas de toute son action diplomatique. Depuis Avril 1974, il a pour ainsi dire sacralisé la notion d'indépendance nationale. Et au nom et en vue de cette indépendance, il s'est essentiellement attelé à la défense de la sécurité du pays et à la promotion de son développement, dans la mise en oeuvre de sa politique extérieure en général et africaine en particulier.

De ce dernier point de vue, sécurité et développement constituent les objectifs majeurs de son action.

Leur réalisation est recherchée à travers des principes directeurs qui, comme les contraintes qui les ont engendrés, n'ont pas varié :

C'est d'abord le principe de bon voisinage : en raison de l'enclavement du pays et de son environnement géopolitique, l'existence de bonnes relations avec les Etats limitrophes et leur renforcement sont devenus des préoccupations quotidiennes. Et dans cette quête de la sécurité, le principe s'est mué en un véritable souci du bon voisinage (CHAPITRE I).

C'est ensuite le principe de coopération : il est mis en oeuvre dans le cadre d'ensembles économiques jugés plus viables. Les dirigeants militaires nigériens prolongent ainsi leur pratique du bon voisinage en poursuivant l'objectif de développement national à deux niveaux complémentaires : dans l'environnement immédiat et proche du pays, ils oeuvrent à la construction d'espaces de solidarité par une politique d'intégration régionale(CHAPITRE II) ; à l'échelle du continent, à l'instar de leurs homologues, ils se vouent à la recherche d'une autonomie collective globale, sous la forme d'un attachement constant à l'Unité Africaine (CHAPITRE III).

CHAPITRE I.- LA QUETE DE LA SECURITE : LE SOUCI DU BON VOISINAGE.-

La sagesse et le réalisme recommandent aux Etats d'avoir des amis à leurs frontières et leurs ennemis le plus loin possible.

Dans son action diplomatique, le Niger semble s'être inspiré de ce précepte : le maintien de bonnes relations avec les pays qui l'entourent a, à toutes époques, constitué une priorité pour ses dirigeants (1). Et le bon voisinage a, de ce fait, acquis rang de principe cardinal dans sa politique extérieure.

Cette importance du principe résulte du déterminisme géographique qui pèse sur le pays et qui réduit son autonomie d'action en matière de relations internationales. En raison de sa continentalité, du nombre d'Etats qui le bordent et de la diversité de leurs options politiques, ses gouvernants se sont invariablement et méthodiquement employés à ménager ces derniers. Le souci de ne jamais inquiéter et de toujours rassurer est ainsi à l'origine de l'"inéluctable modération de la politique du Niger à l'égard de ses voisins" (2).

Cette modération s'est généralement traduite par le respect scrupuleux des règles de non-immixtion, de réglement pacifique des différends et d'intangibilité des frontières dans les rapports avec les pays limitrophes.

---

(1)- A preuve, les déclarations ci-après :
- de M. Boukary SABO, Ministre des Affaires Etrangères, en Mars 1973 : "l'un de nos premiers soucis en matière de politique étrangère a été d'établir ou de consolider des liens de solidarité politique et économique avec nos voisins immédiats" ("LE TEMPS DU NIGER", 9 Mars 1973, pp. 1-4);
- du Président KOUNTCHE, en Avril 1984 : "La constance de notre politique extérieure a été le fait d'avoir les meilleures relations avec nos voisins... quels que soient les gouvernements que ces voisins se sont donnés ou les idéologies qui les animent" ("LE SAHEL", 6 Avril 1984, p. 1). Dans le même sens, V. "La dynamique du bon voisinage", in "SAHEL-DIMANCHE", N° 129, 28 Juin 1987, p. 1.

(2)- BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI", p. 37.

Le Niger a d'abord élevé au rang de religion l'observance du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Ce culte de la non-immixtion a notamment débouché sur la recherche d'une cohabitation aussi harmonieuse que possible avec les Etats voisins dotés de régimes socio-politiques différents (1).

En deuxième lieu, soucieux de se conformer au principe de non recours à la force dans les relations internationales, il s'est fait l'avocat discret mais constant du règlement pacifique des différents entre Etats, en s'appliquant à éviter tout conflit avec ses voisins et à offrir volontiers sa médiation en cas de rupture de la paix dans leurs relations.

Enfin, en matière d'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, sa politique extérieure a été particulièrement novatrice au cours des treize années écoulées. Dans leur souci d'entretenir d'excellents rapports avec tous les Etats limitrophes, ses dirigeants ont entrepris la matérialisation systématique des frontières nationales.

La quête de la sécurité résultant de la défense de ces frontières est, du reste, à côté de la dépendance géographique, le second déterminant de cette politique de bon voisinage. Si le pays nourrit aujourd'hui une véritable obsession à cet égard et s'emploie à pratiquer une politique d'équilibre, c'est en raison des contraintes et incertitudes nées de son environnement : il doit d'abord s'accommoder d'une difficile cohabitation avec trois géants du continent, le Nigéria , l'Algérie et la Libye (SECTION I) ; il doit ensuite composer avec des Etats réputés progressistes, le Bénin, le Burkina et le Mali (SECTION II) ; il doit enfin tirer les enseignements de la hantise sécuritaire créée par la persistance du conflit tchadien (SECTION III).

---

(1)- Voir supra, la déclaration rapportée du Président du C.M.S. Voir également ses déclarations similaires dans :-"JEUNE AFRIQUE" N° 904, 3 Mai 1978, p.35.
-"LE SAHEL", 21 Décembre 1984, pp. 1 et 4.
-"SAHEL-HEBDO", N° 434, 24 Décembre 1984, pp. 6-10.

SECTION I.- NIGERIA, ALGERIE, LIBYE : LA DIFFICILE COHABITATION AVEC TROIS GEANTS DU CONTINENT.-

L'Algérie, la Libye et le Nigéria constituent en Afrique des "poids lourds" ou, selon l'expression de M. ZORGBIBE, des "centres de puissance" (1), disposant tous trois d'une appréciable capacité d'action sur leur environnement. De plus, ils n'ont pas toujours su résister à la tentation du leadership sur le continent (2).

Situé à leurs frontières, le Niger ne manque pas d'être l'objet d'une lutte d'influence entre ces "trois voisins à demi-rassurants" (3). La constante voire l'habileté de sa diplomatie a consisté à échapper à la tutelle de l'un ou l'autre de ces Etats, en maintenant la balance égale entre eux et en neutralisant ainsi leur volonté de puissance respective (4). Cette stratégie de contrepoids et de neutralisation réciproque lui a, de ce fait, permis de donner à sa politique extérieure une remarquable autonomie se traduisant le plus souvent par des prises de position courageuses sinon téméraires dans ce contexte géopolitique.

Ainsi, d'une manière générale, le Niger ne s'est pas laissé écraser par le Nigéria, en dépit de la spécificité des relations nigéro-nigérianes SOUS-SECTION I) ; il a constamment refusé de s'aligner sur l'Algérie, d'où une

(1)- "La politique extérieure des grandes puissances", P.U.F., "Que-sais-je ?", 1984, p. 4.

(2)- S'agissant du Nigéria, V. NWOKEDI (Emeka), "Le Nigéria et le conflit tchadien : affirmation ou infirmation d'une puissance sous-régionale ." "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 221-222, Juin-Juillet 1984, pp. 23-34.

(3)- BIARNES (Pierre), "L'Afrique aux Africains - 20 ans d'indépendance en Afrique noire francophone", ARMAND COLIN, PARIS, 1980, p. 239.
Sur l'enjeu que constitue le Niger pour ses trois grands voisins, V. "LE MONDE" , 19 Mai 1982, p. 5.

(4)- Consulter sur ce point : - BIARNES(P.), op. cit., p. 240.
- BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI,p.34.

certaine ambivalence dans les rapports entre les deux pays (SOUS-SECTION II) ; il a toujours répugné à être l'instrument de l'expansionnisme libyen, alimentant par là-même les difficultés de la coopération nigéro-libyenne (SOUS-SECTION III).

SOUS-SECTION I.- LA SPECIFICITE DES RELATIONS NIGERO-NIGERIANES.-

Multidimensionnelle, elle dérive tout à la fois de la géographie et de l'histoire, de l'ethnie et de la culture et des transactions économiques. Les dirigeants nigériens et nigérians successifs l'ont toujours mise en exergue (1) et les rencontres entre eux ont été et demeurent innombrables.

Mais la spécificité n'étant pas synonyme d'exemplarité, ces relations n'ont pas été à l'abri des vicissitudes politiques qu'ont connues les deux pays. Ainsi, elles semblent avoir été plus étroites et et plus confiantes à l'époque du régime civil. Avec l'avènement du C.M.S., l'axe NIAMEY-LAGOS a parfois connu un certain refroidissement (2).

Néanmoins, les liens bilatéraux ont d'une manière générale conservé leur singularité. Le régime militaire s'est même employé à la préserver, conscient que les deux Etats sont "condamnés par le destin à vivre en symbiose et en bonne intelligence" (3).

---

(1)- On citera entre autres :
- cette déclaration du Président KOUNTCHE, à l'occasion d'une visite officielle à LAGOS, en Mars 1978 : "La nature des rapports entre nos deux pays va au-delà des formules protocolaires, pour se situer sur le terrain, depuis longtemps éprouvé, de la parenté et de l'amitié" ("DISCOURS & MESSAGES", p. 402) ;
- et celle qui suit, faite par le Général Ibrahim BABANGIDA, Chef de l'Etat nigérian lors de sa visite de travail à NIAMEY en Juin 1986 : "Je considère le NIGER comme ma deuxième patrie ; c'est pourquoi, j'ai décidé de m'y rendre en premier lieu, voir mes frères et soeurs, avant de visiter d'autres pays" ("LE SAHEL", 17 Juin 1986, p. 1).

(2)- Ce refroidissement a été manifeste sous le régime du Général Mohamed BUHARI, de Décembre 1983 à Août 1985.

(3)- Extraits du toast du Président du C.M.S. en l'honneur du Président BABANGIDA, "LE SAHEL", 17 Juin 1986, p. 3.

L'institution d'une Commission Mixte Permanente de Coopération (PARAGRAPHE I) reste le symbole de cette spécificité. Pourtant, nonobstant l'existence de cet instrument, les rapports Niger-Nigéria devaient traverser une crise majeure en 1977, à l'occasion de l'élection des membres africains au Conseil de Sécurité (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- L'INSTITUTION D'UNE COMMISSION MIXTE PERMANENTE DE COOPERATION.-

Instituée en Mars 1971 et siégeant à NIAMEY, la Commission Mixte Nigéro Nigériane de Coopération (C.M.N.N.C.), reflet des "liens si étroits et dans des domaines si variés" existant entre les deux pays, a pour mission de "seconder les représentations diplomatiques et de suivre... l'évolution et l'exécution des projets économiques communs" (1).

Elle institutionnalise ainsi la complémentarité entre les deux économies résultant des impératifs de la géographie et de l'histoire (A). A cet égard, il lui incombe d'élargir et de renforcer la coopération bilatérale (B). La réussite de cette mission requiert naturellement des rapports sereins entre les partenaires ; tel ne fut pas toujours le cas : à preuve la récente fermeture des frontières nigérianes (C).

---

(1)- Extraits du discours du Président DIORI devant la 1ère Conférence des Ambassadeurs, "LE NIGER", 9 Avril 1973.

A/- LES IMPERATIFS DE LA GEOGRAPHIE ET DE L'HISTOIRE.-

L'intimité des rapports nigéro-nigérians et leur densité rendent les usages diplomatiques classiques impropres à les régir (1). En raison de leur imbrication et de leur intensité, les hommes d'Etat nigériens ont généralement été à l'origine d'initiatives majeures concernant le Nigéria, qu'il s'agisse de projets de confédération, d'intégration ou du refus de reconnaître le Biafra.

En matière d'union d'Etats, le parti d'opposition Sawaba avait, dès 1958, revendiqué la "liberté pour le Niger de se confédérer avec le Nigéria..." en cas de balkanisation de l'A.O.F. (2).

Sur le plan de l'intégration économique, si le projet très tôt envisagé par le premier régime politique nigérien n'a pu voir le jour, le Niger s'est néanmoins toujours préoccupé de ne pas se trouver coupé de son grand voisin dans le cadre des expériences d'intégration en Afrique de l'Ouest (3).

Quand à la non-reconnaissance du Biafra, elle a constitué l'une des décisions de politique extérieure les plus courageuses du pays, alors soumis

---

(1)- V. l'allocution du Président KOUNCHE à l'occasion de la présentation des lettres de créance du nouvel ambassadeur du Nigéria, le 5 Décembre 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 339.

(2)- Sur ce point, consulter :
- COMTE (Gilbert) : "Treize ans d'histoire nigérienne", R.F.E.P.A. N° 72 Décembre 1971, p. 30.
- TANKOANO A., Thèse précitée, p. 442.
- TRIAUD (Jean-Louis), "L'islam et l'Etat au Niger", "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 192-193, Déc. 1981 - Janv. 1982, p. 14.

(3)- Voir infra, Chapitre II.

à la double pression française et ivoirienne (1). Une telle reconnaissance aurait contrevenu au principe de non-ingérence, discrédité la politique d'unité nationale du gouvernement et aurait surtout été un acte suicidaire compte tenu de la symbiose entre les populations du Nigéria et du Niger et de la grande dépendance de celui-ci à l'égard de celui-là (1°).

Pour toutes ces raisons, "la politique d'amitié avec le Nigéria est une constante de la diplomatie nigérienne". Et parce que "les évidences de la géographie et de l'économie, autant que le facteur haoussa jouent en ce sens" (2), il y a eu cette institutionnalisation de la spécificité des relations nigéro-nigérianes (2°).

1°)- Une grande dépendance.-

Le Nigéria occupe une place particulière parmi les Etats limitrophes du Niger. Son attraction sur le pays est telle que ses dirigeants eux-mêmes reconnaissent qu'il ne peut se passer de son puissant voisin. La prise en compte de cette réalité dans leur politique africaine est à l'origine de leur constant souci de ménager ce géant continental. Et il y a ainsi une sorte d'interaction permanente du voisinage nigérian sur l'action diplomatique nigérienne ; elle tient à un ensemble de facteurs : situation géographique, parenté ethnique, héritage historique et culturel, échanges économiques.

Du point de vue géographique, Niger et Nigéria partagent une longue frontière commune sur près de 2.000 kms. L'enclavement du premier rend tout l'Est nigérien tributaire de la "voie nigériane" d'accès à la mer. A cette contrainte naturelle, est venu s'ajouter depuis le mois d'Octobre 1976 un autre élément de dépendance, la fourniture d'énergie électrique à NIAMEY et ses environs à partir du barrage nigérian de KAINDJI.

---

(1)- Voir BAULIN (J.), "La politique africaine d'Houphouet-BOIGNY", p. 103.
(2)- TRIAUD (J.-L.), op. cit., p. 22.

Sur le plan ethnique, à cheval sur la frontière, vit le groupe ethnoculturel haoussa qui forme près de la moitié de la population du Niger et le tiers de celle du Nigéria. Fixés au Centre-Sud du pays, les haoussaphones nigériens entretiennent avec leurs congénères nigérians d'intimes relations familiales, des rapports politiques suivis et d'intenses transactions commerciales (1). C'est essentiellement en raison de leur rôle de groupe informel de pression que les autorités de NIAMEY avaient inconditionnellement soutenu le gouvernement fédéral de LAGOS tout au long de la sécession biafraise.

Au point de vue historique, les régions qui, aujourd'hui, jouxtent la frontière des deux côtés ont, dans le passé, appartenu aux principautés haoussa apparues au 7ème siècle et ayant connu leur apogée au 15ème. L'histoire commune est renforcée par la communauté de religion : la confession musulmane solidement ancrée des Haoussa nigérians et nigériens est l'héritage du puissant Etat islamique du Sultan Ousmane DAN FODIO des 17ème et 18ème siècles. Et dans un Niger musulman à 95 %, l'importance démographique du groupe haoussa et ses allégeances à l'égard de l'islam nord-nigérian ne sont pas sans effet sur l'orientation pro-islamique de la diplomatie.

Mais, c'est sur le terrain des échanges économiques surtout que les contraintes du voisinage du Nigéria sont particulièrement pesantes sur cette diplomatie. Deuxième partenaire commercial du Niger après la France, le Nigéria est son partenaire africain le plus important (2). Il est à la fois son premier fournisseur et son premier client : en tant que premier fournisseur, il inonde les marchés nigériens d'une gamme variée de produits ; comme premier client,

---

(1)- En ce sens, voir "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5.

(2)- Consulter sur ce point : - TANKCANO A.,op. cit., pp. 84, 101, 149, 158.
- "LE SAHEL", 2 Juillet 1984, pp. 6-7.
- " " , 16 Juin 1986, p. 3.

il absorbe la moitié des exportations du pays. C'est notamment cette dépendance du Niger à l'égard de l'économie nigériane qui explique l'institutionnalisation de la spécificité des relations entre les deux pays.

2°)- Une institutionnalisation de la spécificité.-

Parce que les rapports nigéro-nigérians dépassent le cadre traditionnel des relations interétatiques, ils ont, au-delà des usages consacrés (installation d'ambassades, échanges de visites...) engendré des structures originales.

Dans l'organigramme de l'ancien Secrétariat d'Etat à la Présidence, chargé de la coopération, il existait ainsi une "section de la coopération avec le Nigéria". Sa dissociation d'avec la "section de coopération avec les autres pays africains" était déjà le reflet institutionnel de la singularité des liens Niger-Nigéria, de leur caractère exorbitant du droit commun des rapports bilatéraux.

La mise en place de la Commission Mixte Permanente de Coopération la rendra caduque et consacrera définitivement cette singularité. La C.M.N.N.C. est en effet la seule institution permanente du genre créée par le Niger dans ses relations avec un partenaire extérieur. En outre, elle se distingue des autres Grandes Commissions ou Commissions Mixtes à plus d'un titre : du point de vue de ses organes, son instance suprême est une "Haute Autorité" réunissant les deux Chefs d'Etat ; la durée de validité de la Convention qui la crée est illimitée ; la périodicité de ses sessions est bi-annuelle et en ce qui concerne son fonctionnement, elle n'est pas structurée en sous-commissions, mais en commités ad hoc (1). Sa prise en charge de la coopération bilatérale corrobore-t-elle pour autant cette spécificité des relations nigéro-nigérianes ?

(1)- Sur l'ensemble de ces points, V. la Convention portant création de la C.M.N.N.C., J.O.R.N., 1er Nov. 1971, p. 696.

B/- L'ETAT DE LA COOPERATION BILATERALE.-

Une dizaine d'accords et de protocoles bilatéraux (1) sont venus renforcer le cadre juridique que constitue la Commission, témoignant ainsi de la diversité des secteurs d'action commune.

Ces secteurs vont de l'amélioration des infrastructures de communication à l'exploitation des ressources en eau des bassins communs en passant par la mise en oeuvre de projets industriels conjoints.

Si un nombre appréciable de projets ont pu être réalisés (fourniture d'énergie électrique au Niger, raccordement des routes internationales le long de la frontière, liaisons téléphoniques, commerce de la viande entre les deux pays...), certains autres -notamment l'utilisation rationnelle des ressources en eau (2)- n'ont pu voir le jour, à cause des pesanteurs qui entravent le fonctionnement de la Commission.

Ces pesanteurs sont d'abord d'ordre structurel : elles tiennent d'une part aux lenteurs dans le processus décisionnel, en raison de la complexité de l'administration fédérale nigériane et aux moyens limités de la Commission (3) ; elles résultent d'autre part de l'absence jusqu'à ce jour, de toute réunion formelle de la Haute Autorité dont les directives et le prestige auraient sans doute été facteur de dynamisme et d'efficacité (4).

---

(1)- Voir le "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU NIGER", au 31 Décembre 1982, publié par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, p. 17.

(2)- Elle se rattache à la mise en valeur des 4 bassins communs (Maggia-Lamido, Goulbi-Gada, Tagwai-El Fadama, Komadougou-Yobé) et concerne surtout la répartition des ressources de la Komadougou.

(3)- La Commission -qui est dirigée par un Secrétaire Général nigérian, secondé par un Secrétaire Général Adjoint nigérien- dispose d'un personnel d'une quarantaine de membres et n'a qu'un seul service opérationnel, une Direction des Affaires Economiques.

(4)- Les Présidents BABANGIDA et KOUNTCHE avaient pourtant décidé, en Juin 1986, de rendre ses sessions régulières ("LE SAHEL", 17 Juin 1986, p. 3).

Les pesanteurs sont ensuite d'ordre politique : il s'agit, dans cette hypothèse, des soubresauts qui, de temps en temps, agitent l'un ou l'autre des partenaires et retardent la réalisation de leurs projets communs. L'avènement du régime militaire nigérien avait ainsi paralysé la Commission pendant plus d'une année (1). La fermeture des frontières nigérianes avait semblablement ralenti ses activités d'Avril 1984 à Mars 1986.

C/- LA FERMETURE DES FRONTIERES NIGERIANES (2).-

Elle était d'abord intervenue du 31 Décembre 1983 au 23 Janvier 1984 en raison du coup d'Etat militaire du Général BUHARI, puis du 23 Avril 1984 au 28 février 1986 pour les besoins de la lutte contre l'immigration clandestine, la contrebande et le trafic de monnaie nigériane. Elle avait été, à chaque fois, ponctuée de l'expulsion des étrangers se trouvant en situation irrégulière au Nigéria (3).

Ces deux séries de mesures avaient donc conduit à la quasi-paralysie de la Commission Mixte Permanente de Coopération. Cependant, dans leur application, la particularité des relations nigéro-nigérianes n'avait pas été perdue de vue par les autorités de LAGOS : pendant toute la période de fermeture des frontières du Nigéria, le Niger avait pratiquement bénéficié d'un statut privilégié (1°). Ce statut lui a néanmoins révélé les limites de ses perspectives de révision déchirante vis-à-vis de son puissant voisin (2°).

---

(1)- BAULIN, in "Conseiller du Président DIORI", p. 124.

(2)- Sur cette question, V. "JEUNE AFRIQUE", N° 1249, 12 Décembre 1984, pp. 44-45; "LE MONDE, 16 Février 1985, p. 18 ; "LE SAHEL", 2 Juillet 1984, pp. 6-7 et 13 Novembre 1985, p. 4.

(3)- Sur les expulsions, V. entre autres : - "JEUNE AFRIQUE", N° 1.513, 9 Février 1983.
- "LE MONDE" du 17,20,27 Avril 1985 et du 4 Mai 1985

Ces expulsions avaient concerné 200.000 ressortissants nigériens en Janvier 1983 et 100.000 en Avril 1985.

1°)- Le statut privilégié du Niger.-

La fermeture des frontières nigérianes n'avait pas engendré une rupture totale des liens bilatéraux. Ainsi, les échanges commerciaux avaient officiellement été maintenus (1). A ces rapports officiels, s'ajoutaient les complaisances officieuses et les complicités frontalières. Au total, le courant d'échanges entre les deux pays était resté assez proche du statu quo ante.

Mais, c'est surtout au regard des autres voisins du Nigéria que le Niger avait fait figure de cas particulier. Il n'avait pas été partie aux différents accords que le gouvernement de LAGOS s'était appliqué à conclure avec les Etats limitrophes : accord d'assistance mutuelle en matière de douane, de commerce et d'immigration ; accord d'extradition des criminels de droit commun ; accord sur la coopération entre les polices nationales (2). Cette "bienveillance" résultait sans conteste de l'influence de la communauté haoussa du Nigéria, ayant généralement la maîtrise du pouvoir politique dans le pays (3) et rarement indifférente aux événements de l'autre côté de la frontière.

L'épreuve de la fermeture des frontières nigérianes avait cependant amené le régime militaire nigérien à envisager une révision des rapports bilatéraux qui, compte tenu de leur intimité et de leur forte imbrication, aurait été déchirante.

---

(1)- Lire en ce sens les déclaration du Président KOUNTCHE ("LE SAHEL", 2 Mai 1985, p. 3) et de M. Amadou NOUHOU, alors Ministre du Commerce ("LE SAHEL", 16 Juin 1986, p. 3).

(2)- Sur ces accords, V. : - "LE SAHEL", 12 Décembre 1984, p. 4.
- "JEUNE AFRIQUE", N° 1251-1252, 26 Déc. 1984-2 Janv. 1985.
- "LE SAHEL", 13 Novembre 1985, p. 4.

(3)- Depuis l'indépendance, tous les Chefs d'Etat nigérians, à l'exception du Dr. Namdi AZIKWE et des Généraux GOWON et OBANJANJO, sont issus du groupe ethno-culturel haoussa.

2°)- Les perspectives d'une révision déchirante.-

Malgré le maintien d'un courant d'échanges nigéro-nigérians, la fermeture des frontières avait eu des effets négatifs sur l'économie nigérienne pour ses approvisionnements. D'un autre côté, elle avait révélé tout à la fois la trop grande dépendance de cette économie à l'égard de celle du Nigéria (1) et l'étroitesse de la marge de manoeuvre de l'Etat nigérien dans ses relations avec son grand voisin (2).

Aussi, l'opinion nationale était-elle alors favorable à la prospection "d'autres sources d'approvisionnement... en produits nécessaires à la bonne marche des activités essentielles chez nous" (3). Le gouvernement lui-même avait pris l'initiative de diversifier les fournisseurs du pays en se tournant notamment vers la Côte d'Ivoire, le Togo et le Ghana.

Mais ces tentatives de reconversion ne pouvaient supprimer l'effet d'attraction du Nigéria, eu égard aux facteurs de résistance que sont d'un côté la proximité de ce géant et le dynamisme de ses industries et de l'autre les pesanteurs sociologiques et économiques nées de la communauté ethno-culturelle et des relations d'affaires entre populations nigériennes et nigérianes. La révision déchirante envisagée n'avait donc pu se concrétiser.

La déchirure entre les deux pays avait cependant été frôlée, il y a dix ans, lors de l'élection d'un représentant africain au sein du Conseil de

---

(1)- Consulter sur ce point, "JEUNE AFRIQUE" N° 1204, 1er Février 1984, p. 32.

(2)- A cet égard, voir une déclaration du Président du C.M.S. dans "LE SAHEL" du 15 Mai 1984.

(3)- "LE SAHEL", 2 Juillet 1984, pp. 6-7.

Sécurité des Nations Unies. Seul le caractère spécifique des liens bilatéraux avait réduit l'impact négatif de ce différend sur les rapports Niger-Nigéria.

PARAGRAPHE II.- L'IMPACT DU DIFFEREND RELATIF AUX ELECTIONS AU CONSEIL DE SECURITE.- (1)

Il n'est pas exact de dire que les relations entre le Niger et le Nigéria "n'ont jamais connu de nuages ni au niveau politique ni au niveau économique..." (2). Car, mises à part les deux mesures successives de fermeture des frontières nigérianes et les deux vagues d'expulsion de ressortissants nigériens par le gouvernement de LAGOS, une grave divergence d'intérêt avait opposé les deux Etats en 1977. Lors de la trente-deuxième session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., Niger et Nigéria s'étaient en effet retrouvés tous deux candidats pour un siège au Conseil de Sécurité, au titre de l'Afrique de l'Ouest.

Eu égard à leurs liens bilatéraux, ce différend avait pris l'allure d'un conflit fratricide, accentué par la quasi-homonymie entre les deux pays. La solution traditionnelle des "gentlemen's agreements" (3) n'avait pu être appliquée en l'espèce pour les départager. Et à l'issue du vote, alors inévitable, le Niger, candidat désigné de l'Afrique (A), avait essuyé un échec face au Nigéria dont la conception du Conseil de Sécurité était celle d'un club auquel ne seraient éligibles que les grands pays (B).

---

(1)- Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 879, 11 Nov. 1977, p. 70 : "Quand le candidat de l'Amérique l'emporte sur le candidat de l'Afrique".

(2)- Extraits de l'éditorial du "SAHEL" du 16 Juin 1986, à l'occasion de la visite du Président BABANGIDA.

(3)- V. YAKEMTCHOUK (Romain),"L'Afrique en droit international", L.G.D.J., 1971, p. 297.

Mais, ce revers de la diplomatie nigérienne n'avait pas affecté les rapports entre les deux pays, en raison de la contrainte du bon voisinage qui, surtout, pèse sur le Niger (C).

A/- LE NIGER, CANDIDAT DE L'AFRIQUE.-

En portant le Niger candidat au Conseil de Sécurité, le C.M.S. se préoccupait d'illustrer son option pour une diplomatie de paix. Les dirigeants militaires avaient en effet justifié leur décision en ces termes : "l'entrée de notre pays au sein de cet... organisme sera le juste couronnement des efforts que nous avons de tous temps déployés en vue de.... préserver la paix dans notre sous-région, en Afrique et dans le monde" (1).

L'attachement à la paix était ainsi au coeur des raisons ayant motivé la candidature nigérienne (1°). Et conformément aux règles et usages de l'O.U.A., celle-ci avait reçu la caution du sommet panafricain de LIBREVILLE (2°).

1°)- Les raisons de la candidature nigérienne.-

Dans sa dynamique de paix, le régime militaire nigérien s'est employé à conformer son action aux règles du droit des gens : respect strict du principe de non-recours à la force dans les relations internationales, recours systématique aux modes de solution pacifique des différends.

Pour un pays qui répugne à se lancer dans toute opération de guerre, la scrupuleuse observance de l'interdiction du recours à la force a valeur de principe cardinal. Aussi, ses dirigeants proclament-ils volontiers n'avoir jamais cautionné la guerre, ni conseillé l'usage de la force pour régler les

---

(1)- Déclaration du Ministre DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence des Cadres de l'Administration Diplomatique (Août 1977).

différends (1). Fervents adeptes de la coexistence pacifique entre Etats, qu'ils considèrent comme l'"une des règles sur lesquelles repose la paix du monde" (2), ils ont généralement concrétisé leur "refus de croire en la victoire des armes dans les conflits qui opposent deux Etats" (3) en favorisant, chaque fois que possible, les solutions pacifiques de réglement. Et, selon leur propre expression, "le Niger Nouveau a donné... la preuve de son dévouement à la cause de la paix, en apportant sa modeste contribution aux tentatives de règlement des problèmes brûlants de sa sous-région" (4).

Nourrissant ainsi la conviction que tous les Etats, grands et petits, ont une égale vocation à contribuer au maintien de la paix, les gouvernants nigériens avaient perçu le choix de leur pays, par le sommet de LIBREVILLE, pour représenter l'Afrique au Conseil de Sécurité comme un hommage rendu à leur diplomatie de paix.

2°)- Le choix du sommet de Libreville.-

La désignation du Niger comme candidat ouest-africain au Conseil de Sécurité par la 14ème Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'O.U.A., tenue en Juillet 1977 dans la capitale gabonaise, était intervenue conformément aux règles de l'organisation continentale. La candidature nigérienne

---

(1)- Voir l'intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant la 7ème session extraordinaire d'urgence de l'A.G. de l'O.N.U. sur la question de la Palestine, A/ES-7/PV. du 26 Juillet 1980, p. 92.

(2)- Extraits de l'intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité, à l'occasion du débat sur la situation en Afghanistan, S/PV. 2189, 7 Janvier 1980, p. 22.

(3)- V. la déclaration du Ministre DJERMAKOYE lors de la 1ère session extraordinaire de l'A.G. de l'O.N.U. sur le désarmement, A/S-10/PV.6, 26 Mai 1978, p. 117.

(4)- Extraits de la déclaration précitée du Ministre DJERMAKOYE devant la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement.

avait été prealablement retenue par le Comité des candidatures du Groupe Africain à l'O.N.U. (1) et elle respectait le principe de rotation observé par ce groupe dans l'exercice des responsabilités internationales par ses différents membres.

C'est en vertu de ce principe que le Niger avait été choisi, en même temps que le Gabon au titre de l'Afrique Centrale. Les deux pays devaient siéger aux lieu et place du Bénin et de la Libye dont les mandats venaient à expiration. Ils remplissaient toutes les conditions d'éligibilité, à la différence d'autres Etats dont les candidatures n'étaient pas recevables, au regard des critères de l'O.U.A. C'était le cas du Nigéria qui avait siégé au Conseil en 1966-1967.

Sa seule voix avait manqué pour que l'unanimité fût faite sur le choix du Niger,; au Conseil des Ministres comme à la Conférence des Chefs d'Etat, le gouvernement de LAGOS avait en effet "refusé de s'incliner... préférant solliciter l'arbitrage de l'Assemblée Générale" (2).

Cet arbitrage devait prévaloir sur la décision de l'O.U.A., puisque le NIGERIA était élu, le 24 Octobre 1977, membre du Conseil de Sécurité pour les années 1978 et 1979 (3). En créant ainsi une brèche dans le front de l'Organisation de l'Unité Africaine, les autorités nigériannes avaient du Conseil de Sécurité la conception d'un club seulement ouvert aux grands Etats.

---

(1)- Sur le Comité des candidatures, V. "JEUNE AFRIQUE" N° 879, 11 Novembre 1977, p. 70.

(2)- Ibid.

(3)- Cette élection n'avait été acquise qu'au 5ème tour de scrutin, le Niger s'étant retiré au 3ème tour.

B/- LE CONSEIL DE SECURITE, CLUB DES "GRANDS".-

La compétition Niger-Nigéria avait révélé de la part de ce dernier pays une volonté manifeste de leadership régional. Les déclarations du Commissaire nigérian aux Relations Extérieures (1) mettant alors en avant le désaccord sur les candidatures proposées par l'O.U.A. et la suprématie de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. sur les groupes régionaux n'étaient en réalité que le reflet d'une option de politique extérieure demeurée remarquable dans sa continuité.

Les gouvernements nigérians successifs n'ont en effet jamais fait mystère de leur "intention... d'élever le statut de leur pays à un niveau de prééminence..." sur le continent (2). La récente création du "FORUM DE LAGOS" (3) en est la toute dernière manifestation.

Ainsi, dans l'affaire du Conseil de Sécurité, le Nigéria avait eu recours à des critères d'éligibilité autres que ceux définis par l'article 23,§1 de la Charte de l'Organisation (contribution au maintien de la paix, répartition géographique équitable). Au cours des réunions du Groupe Africain, les délégués nigérians avaient régulièrement défendu l'opinion suivant laquelle "tous les pays ne sont pas qualifiés pour siéger au Conseil" et que pour y prétendre, "les Etats candidats doivent réunir certains critères". La nature exacte de ces critères ne fut jamais précisée, mais l'on avait toujours vu se profiler derrière ces propos l'ombre du poids démographique, économique et politique du Nigéria

---

(1)- Il s'agissait du Général Joseph GARBA, aujourd'hui ambassadeur auprès de l'O.N.U. à NEW-YORK.

(2)- NWOKEDI Emeka, op. cit.

(3)- Cette structure créée à l'initiative du Nigéria, en Mars 1987, est un "groupe informel" composé de 21 "puissances moyennes" (Algérie, Nigéria, Sénégal, Zimbabwé, Autriche, Hongrie, Suède, Suisse, Yougoslavie, Argentine, Brésil, Canada, Mexique, Pérou, Vénézuela, Inde, Indonésie, Malaisie, Pakistan, Australie). Son rôle est d'être une sorte de zone-tampon entre les super-puissances, les grandes puissances et le Tiers-Monde.
Sur les deux réunions du Forum, voir "LE SOLEIL", 17 Mars 1987, p. 23 ; "LE SOLEIL", 20 Mars 1987, p. 24; "LE SOLEIL", 3 Septembre 1987, p. 13.

sur le continent. L'argumentation nigériane, parce qu'elle violaitle principe de l'égalité souveraine et l'esprit de l'O.U.A. et brisait la solidarité africaine, n'avait pas prospéré au sein du Groupe.

Ce furent les sollicitations extérieures, fondées elles aussi sur l'idée d'un Conseil de Sécurité réunissant les seuls Etats diplomatiquement influents, qui favorisèrent l'élection du Nigéria. Les Etats-Unis d'Amérique avaient ainsi ouvertement appuyé le gouvernement de LAGOS. Alors engagés dans la voie d'un redéploiement de leurs relations sur l'ensemble de l'Afrique, ils avaient fait du "géant africain" le champ d'application privilégié de leur nouvelle politique africaine (1). Déclarant avoir "besoin du Nigéria" (2), l'administration CARTER considérait ce pays comme la "clé de toute solution aux problèmes de l'Afrique" (3). Il était logique, dans ces conditions, que WASHINGTON se préoccupât d'avoir au sein du Conseil de Sécurité "un pays qui, par son potentien humain, économique et militaire, est... une force réelle sur le continent" (3).

Ce faisant, le gouvernement américain avait non seulement porté atteinte à l'autorité de l'O.U.A., mais aussi conforté la prétention du Nigéria au statut de puissance régionale, au mépris des exigences du bon voisinage avec le Niger.

---

(1)- Voir à cet égard le discours prononcé en Juillet 1977 par M. Cyrus VANCE, alors Secrétaire d'Etat, in "Relations américano-africaines : nouvelle envergure des relations des Etats-Unis avec l'Afrique", Publication du Service d'Information des Etats-Unis, 1977, 20 p.

(2)- Reçu en Octobre 1977 à la Mission Permanente du Niger à NEW-YORK par l'Ambassadeur Jean POISSON, M. Andrew YOUNG, alors Représentant Permanent des Etats-Unis à l'O.N.U., lui avait avoué sans ambages : "Nous avons besoin du Nigéria".

(3)- "JEUNE AFRIQUE", N° 879 du 11 Novembre 1977, p. 70.

C/- LA CONTRAINTE DU BON VOISINAGE.-

L'épisode des élections au Conseil de Sécurité avait illustré à quel point les impératifs du bon voisinage infléchissent la politique extérieure du Niger. Celle-ci doit constamment se soucier de concilier une farouche résistance à la volonté de puissance de ses grands voisins et la nécessité vitale d'une cohabitation sans heurts avec chacun d'eux.

Chez des dirigeants qui affirment être "d'infatigables adeptes du bon voisinage" (1), cette option s'accommode de toutes les situations et s'adapte à toutes les contingences dans l'évolution des rapports bilatéraux avec les voisins. L'attitude adoptée par le pays au lendemain de l'affaire du Conseil de Sécurité était motivée par ce choix diplomatique : bien que contrecarré dans ses légitimes ambitions, le Niger n'en avait pas tenu rigueur au Nigéria et n'avait eu recours à aucune mesure de rétorsion ou de représailles.

Conscient du rôle particulier, sinon central, que ce pays joue parmi ses sept voisins, son gouvernement avait plutôt prêché l'apaisement et la modération. Plus sensible à la communauté de destin entre les deux peuples et aux contraintes d'une dépendance multiforme qu'à toute ambition de grandeur nationale, il avait fait montre de sérénité en minimisant l'évènement (2).

Cette réaction, qui était objectivement la seule alternative possible et réaliste pour les dirigeants nigériens, autorise le rapprochement entre les relations nigéro-nigérianes et celles entretenues par la Finlande et l'Union

---

(1)- V. l'intervention du Président du C.M.S. devant la 36ème session ordinaire de l'A.G. des Nations Unies, le 5 Octobre 1981, "LE SAHEL", 6 Octobre 1981.

(2)- V. le Message à la Nation à l'occasion du 18 Décembre 1977, "DISCOURS & MESSAGES", pp. 214-215.

Soviétique. Comme dans cette hypothèse, le voisinage Niger-Nigéria juxtapose en effet une puissance -à l'échelle africaine- et un Etat modeste, aux capacités d'influence limitées. Ici également, la coexistence avec un grand voisin prédétermine pour ainsi dire la politique extérieure du plus faible. Si le concept de "finlandisation" illustre les interactions entre le voisinage de l'U.R.S.S. et la diplomatie finlandaise, on note -à un moindre degré, il est vrai- un phénomène similaire dans les rapports entre le Niger et le Nigéria(1).

Dans leurs initiatives de politique extérieure, les gouvernants nigériens sont, en règle générale, très attentifs aux réactions nigérianes et toujours prompts à dédramatiser les comportements extérieurs du grand voisin, même quand ils sont préjudiciables à l'intérêt de leur pays.

Cette stratégie de profil bas a habilement été doublée d'une transposition des questions litigieuses dans le cadre sous-régional, régional ou international : dans ses rapports avec le Nigéria, le Niger réagit rarement au plan bilatéral ; il manifeste ses états d'âme ou sa franche désapprobation au niveau multilatéral : la C.E.D.E.A.O. avait ainsi été le forum au sein duquel le gouvernement nigerien avait pris position contre la fermeture des frontières nigérianes et l'expulsion des immigrés de ce pays ; il avait eu recours au même procédé dans l'affaire du Conseil de Sécurité : c'est devant l'Assemblée Générale de l'O.N.U. que la diplomatie nigérienne avait exprimé ses appréhensions quant à l'avenir de l'Unité Africaine, en raison de l'élection du Nigéria en dehors des règles et de la pratique de l'O.U.A.

En y soulignant qu'il n'existe pas en Afrique "des pays et des hommes prédestinés à conduire les autres vers un destin quelconque" et qu'"aucun Etat n'a réussi à composer sa puissance de l'extérieur pour l'imposer aux autres...", le Ministre nigérien des Affaires Etrangères s'était fait l'avocat intransigeant

(1)- Sur le concept de "finlandisation", V. notamment JAKOBSON (Max), "La neutralité finlandaise : apparences et réalités" in "POLITIQUE ETRANGERE" N° 2, Juin 1980, pp. 453-464.

de l'organisation panafricaine et de son idéal unitaire (1). Mettant en garde "ceux qui... pensent pouvoir se passer de l'O.U.A..." (1), il avait réaffirmé l'attachement du Niger à l'unité du continent.

La fidélité à cette option majeure de politique africaine (2) et le refus de tout hégémonisme sont d'ailleurs les rares principes de la politique extérieure nigérienne à être à l'abri de l'infléchissement qu'engendre habituellement la spécificité des relations nigéro-nigérianes.

Les rapports entre le Niger et l'Algérie ne se posent pas, eux, en termes de spécificité, mais d'ambivalence.

SOUS-SECTION II.- L'AMBIVALENCE DES RAPPORTS ENTRE LE NIGER ET L'ALGERIE.-

Les rapports algéro-nigériens étaient à l'origine assez froids en raison du soutien déclaré du Président Ahmed BEN BELLA au parti d'opposition SAWABA qui alors combattait le régime de M. DIORI Hamani. Leur normalisation n'est intervenue qu'après le coup d'Etat du 19 Juin 1965 ayant porté au pouvoir le Colonel Houari BOUMEDIENE.

Mais si depuis lors ils sont restés dans l'ensemble excellents, une certaine ambiguïté continue de les marquer, en les faisant régulièrement osciller de la sérénité à la tension.

---

(1)- Extraits de l'intervention du Ministre MOUMOUNI DJERMAKOYE Adamou au cours du débat général de la 32ème session ordinaire de l'A.G. de l'O.N.U. (Octobre 1977).

(2)- Elle s'était concrétisée par le refus de retrait de la candidature nigérienne jusqu'à l'organisation du scrutin.
Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 879 précité.

En raison du retentissement de sa lutte de libération nationale, l'Algérie s'est assigné "une vocation spéciale d'éveilleur des consciences" (1). Elle poursuit en outre l'objectif de faire de l'Afrique "un terrain privilégié pour se présenter en modèle et jouer le rôle de montreur de conduite" (2). Aussi, a-t-elle assez souvent cherché à obtenir un alignement des autres Etats sur ses thèses.

Bien qu'il considère l'Algérie comme un pays sérieux, responsable et peu porté vers l'aventurisme ou la déstabilisation, le Niger s'est constamment refusé à être son porte-voix (3). Cette sorte de rébellion a, en règle générale, passablement brouillé les relations entre les deux pays et c'est elle qui est à l'origine de leur ambivalence.

De plus, les rapports étroits que le Niger entretient avec la France, son imbrication dans l'espace francophone -dont l'Algérie s'est toujours ostensiblement détachée-, son unité d'action avec le groupe des Etats africains dits modérés ont encore élargi le champ des divergences. Enfin, la mise en oeuvre de deux politiques internes et externes différentes n'était pas de nature à favoriser une quelconque alliance diplomatique.

En dépit de ces facteurs de divergence, la dominante est cependant l'existence d'excellentes relations entre les deux Etats, également soucieux d'un bon voisinage positif. Le bornage de la frontière commune est ainsi le symbole de la coopération exemplaire qu'entretiennent d'ordinaire NIAMEY et ALGER (PARAGRAPHE I). Et seule la question du Sahara Occidental constitue, depuis le

---

(1)- Nicole GRIMAUD, "La politique extérieure de l'Algérie", p. 266.

(2)- CHIKH (Slimane), "La politique africaine de l'Algérie", "ANNUAIRE DE L'AFRIQUE DU NORD", 1978, p. 3.

(3)- Sur ce rôle joué par d'autres Etats, V. GRIMAUD, op. cit., p. 326.

milieu des années 70, une hypothèque sur les rapports bilatéraux (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LE BORNAGE DE LA FRONTIERE ALGERO-NIGERIENNE, SYMBOLE D'UNE COOPERATION EXEMPLAIRE.-

La convention de bornage, signée à ALGER le 5 Janvier 1983, l'avait été en même temps qu'une "Déclaration Algéro-Nigérienne", réaffirmant les grands principes de politique extérieure des deux Etats et leur égal attachement à leur coopération bilatérale (1).

Aboutissement de nombreuses années d'efforts soutenus, depuis la création de la Commission Mixte de Démarcation en Juillet 1971, sa portée est considérable : elle consacre d'abord la stabilisation des frontières qui est un objectif commun de politique extérieure dans les deux pays (A) ; elle constitue ensuite un facteur de renforcement de la coopération algéro-nigérienne (B).

A/- LA STABILISATION DES FRONTIERES, OBJECTIF COMMUN DE POLITIQUE EXTERIEURE.-

L'O.U.A. a eu la grande sagesse de consacrer le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. L'article III § 3 de sa Charte retient le respect de l'intégrité territoriale de chaque Etat au nombre des principes fondamentaux de l'organisation et sa résolution AHG/Res. 16(I) de

---

(1)- Les deux documents avaient été solennellement signés par les Présidents CHADLI et KOUNTCHE.
Pour le texte de la Déclaration, V. "LE SAHEL" des 7 et 10 Janvier 1983, p. 3.
S'agissant de la Convention, V. J.O.R.N., 1er Mars 1983, pp. 143-144.
Notons enfin que le bornage de la frontière, qui est longue de 950 kms, s'est traduit par l'implantation de douze (12) bornes.

Juillet 1964 a expressément entériné la succession des Etats africains à leurs anciennes frontières coloniales (1).

Pourtant, le principe du respect de ces frontières a rarement fait l'unanimité sur le continent (2). Pour certains Africains, l'O.U.A. "réalise ce paradoxe monumental d'être une organisation de l'unité qui maintient le morcellement d'un continent, dont elle est censée assurer le destin unitaire"(3) ; pour d'autres, la balkanisation de l'Afrique a été "rénovée par le principe de l'intangibilité..." (4) ; pour d'autres enfin , ce principe n'est "pas un principe sacro-saint", mais simplement "une base de travail irremplaçable au départ" et appelée à "être révisée ou dépassée dans le cadre d'un vaste consensus" (5).

Ce consensus étant difficilement réalisable, l'attachement des Etats d'Afrique à la règle de l'"uti possidetis juris" -après ceux d'Amérique Latine au 19ème siècle- était et reste la solution la plus rationnelle.

Le Niger et l'Algérie sont, en ce qui les concerne, demeurés fidèles au principe de l'intangibilité.

---

(1)- Sur la question des frontières africaines, V. entre autres :
- YAKEMTCHOUK (R.), op. cit., pp. 63-97.
- "SUD-MAGAZINE", Revue trimestrielle d'intégration africaine, Dakar, N° 2, Juin 1986 : "Le péril des frontières : l'Afrique en morceaux".

(2)- Il faut rappeler que le Maroc et la Somalie avaient, dès le départ, émis des réserves sur ce principe, au nom respectivement du "Grand Maroc" et de la "Grande Somalie".
Pour une vigoureuse défense du point de vue marocain, voir : EL OUALI (Abdel Hamid), "L'uti possidetis ou le non sens du principe de base de l'O.U.A. pour le réglement des différends internationaux", "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 227-228, Décembre 1984 - Janvier 1985, pp. 3-19.

(3)- L'opinion est de M. Eden KODJO, ancien Secrétaire Général de l'Organisation (1978-1983). V. sa préface à l'ouvrage de M. Edmond JOUVE, "L'Organisation de l'Unité Africaine", P.U.F., 1984, p. 14.

(4)- TANKOANO (A.), Thèse précitée, p. 440.

(5)- Tel est le point de vue de M. William ETEKI MBOUMOUA, également ancien Secrétaire Général de l'O.U.A. (1974-1978), V. AYACHE (G.) op. cit., p. 81.

Dans le cas du Niger, à l'exception de celle avec l'Algérie, les frontières restent imprécises, même si elles ne font pas l'objet de différend (1). C'est pourquoi leur matérialisation avait été envisagée par le premier régime politique du pays qui la considérait comme l'un des problèmes cruciaux posés au nouvel Etat (2). La politique du C.M.S. en ce domaine s'est donc insérée dans un cadre préexistant ; son originalité est d'avoir donné à la question une priorité telle que la matérialisation des frontières constitue l'un des apports majeurs du régime, qui y voit un facteur d'instauration de la paix en Afrique (2°).

Quant à l'Algérie, elle partage la même conception : pour elle également, le respect des anciennes frontières coloniales est une "mesure de sauvegarde de la paix" (3) sur le continent et leur stabilisation un facteur de consécration de l'indépendance de chaque Etat (1°).

1°)- Un facteur de consécration de l'indépendance nationale.-

La doctrine algérienne sur les problèmes frontaliers (4) est demeurée constante. Elle se rapproche de celle du Niger à trois points de vue :

- en premier lieu, elle tient aussi en deux postulats : le respect scrupuleux du principe de l'intangibilité et la pratique d'une politique de bon voisinage ;

---

(1)- Sur l'ensemble de la question des frontières nigériennes, V. "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE, Volume 2, pp. 75 et ss.

(2)- Voir en ce sens une déclaration de M. Boukary SABO, Ministre des Affaires Etrangères, dans "LE TEMPS DU NIGER" du 9 Mars 1973.

(3)- CHIKH (S.), op. cit.,p. 199.

(4)- V.-GRIMAUD, op. cit., pp. 191-214 ; CHIKH, op. cit., pp. 441 ss. ; "LE MONDE DIPLOMATIQUE",N° 392, Nov. 1986, p. 34.
-GHERARI (Habib), "Démarcation et bornage des frontières algériennes", "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 225-226, Octobre-Novembre 1984, pp. 15-30.

- ensuite, elle s'est également concrétisée par une politique systématique de matérialisation des frontières nationales (1);

- enfin, comme le Niger, l'Algérie satisfaite de ses frontières, ne nourrit aucune visée territoriale sur ses voisins.

Mais ici s'arrête la convergence entre les deux pays ; la lutte armée pour l'indépendance a, en Algérie, donné à la question des frontières une dimension sans équivalent dans le contexte nigérien. Parce que "les victimes de la guerre de libération confèrent un caractère sacré aux frontières de la nation" (2), la stabilisation de celles-ci a été élevée au rang de priorité des priorités par les dirigeants algériens depuis 1962.

A la différence de beaucoup d'Etats nouveaux, plus attentifs aux attributs formels de leur souveraineté, l'Algérie a, en effet,fait de la reconnaissance internationale de ses frontières le critère premier de son indépendance. Et, dans une remarquable continuité, cette doctrine a constamment visé à la consolidation de l'assise territoriale de l'Etat comme préalable à la concrétisation de sa souveraineté permanente sur ses richesses et de son indépendance économique.

Mais, la stabilisation des frontières est aussi, aux yeux des dirigeants algériens, génératrice de paix. Sous ce rapport, l'initiative menée à bien avec le Niger doit "servir d'exemple aux pays africains en vue de garantir la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent" (3).

---

(1)- Le bornage de la frontière avec le Niger avait été précédé de la reconnaissance des frontières avec le Maroc en 1969-1970 et avec la Tunisie en 1970. Elle a été suivie de la démarcation de celle avec la Mauritanie ("LE MONDE", 11 Avril 1985, p. 3). Avec le Mali, les négociations sont en cours à cet effet.

(2)- GRIMAUD, op. cit., p. 199.

(3)- Extraits d'une déclaration du Président CHADLI Benjedid au cours d'une escale à NIAMEY en Février 1982, "LE SAHEL", 7 Janvier 1983, p. 1.

L'Etat nigérien a, de son côté, adopté une approche analogue depuis 1974 : le régime militaire a également très tôt perçu le réglement de la question des frontières comme un facteur irremplaçable pour l'instauration d'une paix durable en Afrique.

2°)- Un facteur d'instauration de la paix en Afrique.-

En même temps qu'elle s'insère dans sa vision réaliste de la question (1), la défense du principe de l'intangibilité des frontières recèle pour le C.M.S. une vertu pacifique, salutaire pour l'avenir du continent africain. Elle permet de supprimer une des causes de la détérioration des relations inter-étatiques.

C'est pourquoi, dès Juillet 1975, le gouvernement nigérien avait, à l'occasion de la 12ème Conférence au sommet de l'O.U.A., pris l'initiative d'une résolution recommandant aux Etats membres de trouver une solution générale à leurs litiges frontaliers. Il réiterera cette initiative en Juillet 1986 et fera adopter par l'Organisation le principe de la délimitation et de la matérialisation des frontières africaines (2).

---

(1)- A preuve, cette déclaration du Président du C.M.S. : "Les frontières laissées par les colonisateurs sont ce qu'elles sont, mais les pères fondateurs de l'O.U.A. ont eu la sagesse de les entériner. Que chacun entérine donc ce que son colonisateur a laissé !", "EUROPE-OUTREMER" N° 570, Juillet 1977, p. 8.

(2)- Il s'agit de la Résolution CM-1069 (XLIV) adoptée par la 44ème session du Conseil des Ministres.
Voir à ce sujet les déclarations du Ministre Sani BAKO ("LE SAHEL", 24 Juillet 1986, p. 3) et du Président KOUNTCHE ("LE SAHEL", 4 Août 1986, p. 2).

Pour un pays qui ne revendique le territoire d'aucun autre (1) et qui, rituellement, proclame son attachement au "principe sacro-saint de l'intangibilité" (2), cette matérialisation est incontestablement génératrice de paix sur le continent.

La politique d'institutionnalisation de commissions bilatérales de bornage des frontières, commencée avec l'Algérie et poursuivie avec le Burkina-Faso puis le Mali (3) s'inscrit dans cette perspective pacifique. Elle vise à "l'établissement d'accords garantissant à tous les Etats africains des frontières sûres" au lieu des "délimitations aux contours ambigus" (4).

Facteur de paix entre les Etats, la politique de matérialisation des frontières entreprise par le C.M.S. apparaît comme le couronnement de la pratique de rencontres et contacts systématiques entre autorités et populations frontalières qu'il a mise en oeuvre. Inaugurée avec le Bénin (5), cette pratique a été étendue aux autres voisins, notamment le Mali, le Nigéria, le Tchad et plus récemment l'Algérie (6).

---

(1)- V. sur ce point la conférence du Ministre Daouda DIALLO sur la politique africaine du Niger, "SAHEL-HEBDO", Numéro Spécial du 15 Avril 1982, p. 81.

(2)- Extraits du toast porté par le Président du C.M.S. à l'occasion de la visite au Niger de l'ancien Président BAGAZA du Burundi, "LE SAHEL", 16 Septembre 1983, p. 4.
V. aussi sur ce point l'intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité, S/PV.2302, 23 Sept. 1981, p. 52.

(3)- La commission technique de bornage nigéro-burkinabè a été mise en place en Juin 1987, voir "LE SAHEL" 11 Avril 1986, p. 2 ; 30 Mars 1987, pp. 1 et 2 ; 8 Septembre 1987, pp. 1 et 2 et "LE SOLEIL", 27 Juin 1987, p. 25. Avec le Mali, a été signé un accord portant création d'une commission mixte paritaire. V. "LE SAHEL" des 9 et 12 Mai 1986, pp. 2 et 3 et des 12 et 14 Août 1986, p. 3.

(4)- Extraits d'une interview du Ministre DJERMAKOYE, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1976, pp. 22-23.

(5)- Voir infra, Sous-Section II.

(6)- "LE SAHEL", 11 Décembre 1986.

La fidélité au principe de l'intangibilité ne s'arrête cependant pas au seul cadre bilatéral. Au niveau multilatéral, le Niger lui attache la même vertu pacifique et en fait une défense tout aussi vigoureuse.

Les négociations en cours dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad pour la démarcation des frontières entre Etats riverains et les contacts Bénin-Niger-Nigéria en vue de la détermination du point triple sur le fleuve Niger fournissent la première illustration de la volonté des gouvernants nigériens de procéder à la délimitation de l'ensemble des frontières du pays.

La seconde illustration de leur attachement à la règle de l'"uti possidetis juris", c'est la position prise par le Niger en Novembre 1977, lors des discussions relatives au champ d'application géographique de l'Accord de Non-Agression et d'Assistance en matière de Défense entre les Etats membres de la C.E.A.O. et le Togo (A.N.A.D.) : non seulement, il y avait souligné que ses frontières comme celles des autres Etats africains restent celles héritées de la colonisation, mais il y avait aussi fait admettre que leur délimitation se ferait par voie de négociations, prélude à leur future matérialisation (1).

Enfin, même en dehors du continent, le gouvernement nigérien s'est fait l'avocat du principe d'intangibilité : c'est à l'O.N.U., à l'occasion de l'admission de BELIZE, qu'il avait fait connaître sa conception de ce principe, en le définissant comme celui en vertu duquel "tout territoire colonial internationalement et juridiquement reconnu doit pouvoir, une fois libéré, vivre, s'organiser et s'épanouir à l'intérieur des frontières qui furent siennes avant le départ de la puissance colonisatrice" (2).

---

(1)- La première mouture du texte en discussion comportait l'expression "frontières héritées de la colonisation". Elle avait provoqué les vives objections du Togo et de la Mauritanie, en raison de leurs revendications respectives sur le Togoland et le Sahara Occidental. La formule de compromis finalement retenue est celle de "frontières de chacun des Etats membres".

(2)- Extraits de l'intervention précitée de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité, face aux revendications territoriales de GUATEMALA sur BELIZE, S/PV.2302, 23 Septembre 1981, p. 52.

Au total, la conclusion de la convention de bornage avec l'Algérie s'intègre dans une politique globale des frontières qui a le mérite de la constance, de la cohérence et de la clarté. Au plan purement bilatéral, cet acte est venu renforcer la coopération nigéro-algérienne.

B/- LA COOPERATION BILATERALE NIGERO-ALGERIENNE.-

Elle est mise en oeuvre dans le cadre de la Commission Mixte Algéro-Nigérienne, instituée en Juillet 1971 (1) et des nombreux accords liant les deux pays (2).

Conformément aux dispositions de la Déclaration Algéro-Nigérienne de Janvier 1983, elle illustre une commune volonté de réaliser l'objectif de coopération économique et technique entre pays en développement. Le souci de l'Algérie de voir cette coopération "ne pas rester au niveau des contacts diplomatiques et des forums" (3) y rencontre en effet la détermination du Niger à appuyer toutes les entreprises susceptibles de la voir "quitter les voeux pieux pour entreprendre la concrétisation de notre solidarité" (4).

---

(1)- A l'issue de la 1ère visite officielle du Président DIORI Hamani en Algérie. Sa dernière session (la 5ème) a eu lieu à NIAMEY en Décembre 1986, V. "LE SAHEL", 11 Déc. 1986.

(2)- Voir leur liste dans le "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU NIGER", p. 7.
On peut y ajouter les plus récents : une convention de coopération judiciaire du 12 Avril 1984 (J.O.R.N. 15 Janvier 1986, pp. 104-107) ; un protocole d'accord portant création d'un comité de coordination entre les chambres de commerce signé en Février 1987 ("LE SAHEL",23 Février 1987, p. 1); une convention zoo-sanitaire en date du 17 Avril 1987 ("LE SAHEL", 21 Avril 1987, p. 2).

(3)- In "AFRIQUE-ASIE", N° 333, 22 Octobre-4 Novembre 1984, pp. 79-80.

(4)- V. discours du Président du C.M.S. devant la 5ème Conférence au sommet des Pays Non-Alignés (COLOMBO, Sri-Lanka, Août 1976), "DISCOURS & MESSAGES", p. 374.

Mais, en fait de coopération bilatérale, il s'agit de l'assistance qu'apporte le gouvernement d'ALGER à celui de NIAMEY. L'intérêt qu'y accorde ce dernier atteste de l'importance que joue l'Algérie au sein des partenaires extérieurs du pays (1). Considéré comme l'une des plus performantes, la coopération algérienne intervient dans trois domaines : l'éducation et la formation (1°), les infrastructures de télécommunications (2°), la défense et la sécurité (3°).

1°)- L'Education et la Formation.-

Dans ces secteurs, l'accord de coopération culturelle liant les deux pays (2) n'est pas resté lettre morte, l'assistance de l'Algérie au Niger étant à cet égard considérable. Elle consiste en l'accueil et en la formation des étudiants et stagiaires nigériens dans les divers établissements et instituts spécialisés algériens et en l'octroi annuel d'un nombre appréciable de bourses (3).

De l'avis même du Ministre des Affaires Etrangères, c'est en matière de formation professionnelle que la coopération nigéro-algérienne a enregistré

---

(1)- "L'Algérie est un partenaire très important pour le Niger sur le plan de la coopération bilatérale", déclarait le Général KOUNTCHE en Mai 1985, à l'issue d'une visite de travail à ALGER ("LE SAHEL", 7 Mai 1985).
V. également sur ce point son Message à la Nation à l'occasion du 15 Avril 1984, "LE SAHEL", 15 Avril 1984.

(2)- Il s'agit d'un accord du 3 Juin 1964, J.O.R.N. 15 Juillet 1964.

(3)- Les établissements habituels d'accueil sont les Universités des Sciences & Techniques, l'ENA, l'Institut des Hydrocarbures, l'Institut de Planification, l'Institut de Technologie de Production Animale...
Selon les indications recueillies auprès de l'Ambassade du Niger à ALGER en Novembre 1984, 215 Nigériens étaient inscrits dans les écoles algériennes en 1983-1984, et 57 bourses d'études avaient été offertes par l'Algérie au Niger pour l'année 1984-85.

ses acquis les plus importants (1). Cette appréciation découle du fait que l'Algérie assure, entre autres, la formation des cadres nigériens de l'information et des télécommunications et qu'elle a aidé à la mise en place d'un Centre de Formation Professionnelle (C.F.P.), destiné à pallier la pénurie de techniciens de niveau moyen dont souffre l'économie nigérienne (2).

Avec les infrastructures de télécommunications réalisées par l'Algérie au Niger, le C.F.P. est, d'ailleurs, volontiers présenté par les autorités nigériennes comme le fleuron de la coopération entre les deux pays.

2°)- Les infrastructures de télécommunications.-

Militante de l'autonomie collective des Etats en développement, l'Algérie a, en matière de télécommunications, initié et poursuivi une politique constante tendant à établir avec les Etats africains au Sud du Sahara des liaisons déconnectées des capitales européennes. Depuis le milieu des années 70, elle a ainsi realisé des liaisons directes avec certains d'entre eux en y construisant parfois des centraux téléphoniques (3).

Dans le cas précis du Niger, l'assistance algérienne est, à juste raison, considérée comme "un exemple-type de coopération Sud-Sud" (4). Non seulement une liaison automatique est fonctionnelle entre NIAMEY et ALGER depuis

---

(1)- V. l'allocution de M. Sani BAKO à la clôture des travaux de la 5ème session de la Commission Mixte Algéro-Nigérienne, "LE SAHEL", 11 Décembre 1986, p. 5.
V. également le discours de M. Amadou FITI MAIGA, Ministre des Affaires Etrangères par intérim, à l'occasion du départ de l'Ambassadeur d'Algérie au Niger, "LE SAHEL", 5 Août 1986, p. 3.

(2)- Ce Centre situé à ZINDER et inauguré en Octobre 1986, a été financé par l'Algérie pour un montant de 700 millions de F. CFA, la contribution nigérienne ne s'élevant qu'à 10 millions, V. "LE SAHEL", 7 Novembre 1986, p. 2.

(3)- Sur ce point, V. BALTA (Paul), "La politique africaine de l'Algérie", R.F.E.P.A. N° 132, Décembre 1976, pp. 54-73.

(4)- "LE SAHEL", 19 Janvier 1987, p. 2.

1978, mais encore l'Algérie a mis à la disposition du Niger un système moderne de télécommunications à base de faisceau hertzien, en édifiant ou en renforçant les centres télécom. de NIAMEY et des villes de ZINDER et d'AGADEZ (1).

En définitive, la contribution algérienne au fonctionnement des infrastructures nigériennes de télécommunications est d'une ampleur rarement égalée.

En matière de défense et de sécurité, l'assistance de l'Algérie reste tout aussi appréciable.

3°)- La défense et la sécurité.-

Dans ce domaine, la coopération bilatérale s'est nettement renforcée depuis 1974.

L'instauration d'un régime militaire au Niger a apparemment constitué un effet d'entrainement.

Les premières années de ce régime avaient pratiquement vu une ruée vers l'armée. Et c'est en Algérie, précisement à l'Ecole Militaire Inter-Armes (E.M.I.A.) de CHERCHELL, que la plupart des jeunes officiers, venus à l'armée après le coup d'Etat, ont reçu leur formation.

C'est également en Algérie, à l'Académie de Police d'Alger, qu'est assurée la formation de certains cadres de la police nigérienne (2). L'assistance fournie dans ce secteur précis est à la mesure de la vigoureuse restructuration des services de police et du renforcement de leurs personnels depuis 1974, dans le droit fil de la hantise de la sécurité qui habite le C.M.S.

---

(1)- Pour plus de détails, c.. "LE SAHEL", 19 Janvier 1987, p. 2.

(2)- Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1247,du 28 Novembre 1984, p. 56.

Les préoccupations de sécurité ne sont d'ailleurs pas absentes dans la position adoptée par le Niger sur la question du Sahara Occidental qui met à rude épreuve ses relations avec l'Algérie.

PARAGRAPHE II.- LA QUESTION DU SAHARA OCCIDENTAL : UNE HYPOTHEQUE SUR LES RELATIONS BILATERALES.-

Le problème du Sahara Occidental est suffisamment connu pour qu'il soit utile d'en faire la genèse (1). Nous observerons simplement que la décolonisation manquée de cette ancienne possession espagnole est à l'origine directe de l'impasse dans laquelle se trouve aujourd'hui la question.

L'impossibilité pour l'O.U.A. d'y consacrer une session extraordinaire, la proclamation de la République Arabe Sahraouie Démocratique (R.A.S.D.) (2), son admission controversée au sein de l'organisation panafricaine et la difficulté d'organiser à ce jour un référendum sur le territoire n'en ont été que les conséquences.

Sur un autre plan, toutes ces péripéties ont alourdi le climat des relations interafricaines et compromis jusqu'à l'existence de l'O.U.A. Mais au-delà de ses implications régionales, la question a également eu des répercussions sur les rapports extérieurs de certains Etats du continent.

Le cas-type est celui de l'Algérie qui en est demeurée le héraut. Elle, dont la politique extérieure était à son apogée de 1973 à 1976 (3), s'est

---

(1)- Consulter, entre autres, le dossier réalisé par "LE MONDE" des 7,8,9 et 10 Avril 1981.
V. aussi BARBIER (Maurice) : "Le conflit du Sahara Occidental", L'HARMATTAN, Paris 1982, 419 p.

(2)- Proclamée par le Front POLISARIO en Février 1976, la R.A.S.D. est aujourd'hui reconnue par plus de 70 Etats à travers le monde.

(3)- Cette période correspond à celle pendant laquelle l'Algérie assurait la présidence en exercice du Mouvement des Pays Non-Alignés.

retrouvée dans un relatif isolement diplomatique (1). Cette situation s'était traduite par une tension perceptible dans ses relations avec ses voisins et notamment avec le Niger. En dépit d'une commune adhésion au principe d'autodétermination (A), la question du Sahara Occidental est restée une entrave à l'établissement de rapports sereins entre les deux pays (B). Cependant, dans l'intérêt bien compris de la coopération bilatérale, le gouvernement nigérien a, non sans succès, adopté une politique d'équilibre entre les protagonistes du problème (C).

A/- UNE COMMUNE ADHESION AU PRINCIPE D'AUTODETERMINATION.-

Au regard du droit international général et du régionalisme africain, la question du Sahara Occidental met en jeu les principes d'intangibilité des frontières héritées de la colonisation et de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le Niger et l'Algérie sont, nous l'avons vu, d'ardents défenseurs du premier ; il n'en va pas différemment pour le second. Leur commune adhésion à cette règle découle du fait qu'elle est à l'origine du mouvement de décolonisation et de sa solennelle consécration par l'Assemblée Générale des Nations Unies sous la forme de la Résolution 1514 du 14 Décembre 1960, portant "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux".

Mais, s'il y a incontestablement des éléments de convergence entre les deux pays quant au respect du principe du droit à l'autodetermination (1°), l'on note aussi des points de divergence; ils tiennent à une sorte de lecture nigérienne de ce principe (2°).

---

(1)- V. GRIMAUD, op. cit., pp. 293 et ss.

1°)- Les éléments de convergence : le respect du droit d'autodétermination.-

Le droit des peuples à la libre disposition semble avoir aux yeux des gouvernants algériens et nigériens la valeur d'une norme de "jus cogens", autrement dit d'une règle dont la transgression ne saurait reposer sur aucune justification (1).

L'anticolonialisme figure ainsi au premier rang des principes de la politique extérieure algérienne dont l'une des constantes est l'engagement aux côtés des peuples en lutte pour leur indépendance (2). Il est difficile à l'Algérie de faire moins : parce qu'elle a accédé à la souveraineté internationale à l'issue d'une farouche lutte anticoloniale, sa diplomatie est restée frappée du sceau de la guerre de libération. A cet égard, il n'est pas de meilleure illustration que l'affaire du Sahara Occidental : pour le gouvernement d'Alger, elle n'est ni plus ni moins qu'un problème de décolonisation. Et sa position tient en trois propositions fondées toutes sur le droit du peuple sahraoui à l'autodétermination :

- l'Algérie n'a aucune revendication territoriale sur le Sahara ;
- elle n'est pas directement concernée, parce qu'il ne s'agit pas d'un conflit algéro-marocain ;
- elle n'est qu'une "partie intéressée" du fait de sa situation géographique (3).

---

(1)- Sur la notion, consulter entre autres, REUTER (Paul), "Droit international public", P.U.F. Thémis, 1976, p. 44.

(2)- V. notamment le message publié par l'Ambassade d'Algérie à NIAMEY, à l'occasion du 32ème anniversaire du déclenchement de la lutte armée, "LE SAHEL", 1er Novembre 1986.

(3)- CHIKH (S.), "La politique africaine de l'Algérie", p. 50.

La constance de l'Algérie dans sa défense de l'indépendance de l'ancienne colonie espagnole découle de cette analyse. Mais derrière cet attachement intransigeant au principe d'autodétermination, se profilent ses intérêts d'Etat et précisément son obsession de maintenir le statu-quo dans cette région Nord-Ouest de l'Afrique, à défaut de le modifier favorablement en appuyant l'émergence d'un Etat sahraoui, républicain, progressiste et non-aligné (1).

Dans son adhésion au droit du peuple sahraoui à son autodétermination, le Niger a également adopté une position en tous points conforme aux principes fondamentaux de sa politique extérieure, au nombre desquels figure aussi en bonne place le refus de toute domination étrangère (2). L'adhésion au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est certes proclamée avec moins de vigueur, mais avec une égale constance. Car, depuis son arrivée au pouvoir, le régime militaire nigérien a manifesté sa fidélité, discrète mais réelle, à la Résolution 1514, dans toutes les hypothèses d'usurpation de souveraineté, d'occupation territoriale ou d'oppression coloniale : Djibouti, Rhodésie, Mayotte, Afrique du Sud, Palestine... (3). Il a en outre généralement assorti son anticolonialisme d'une reconnaissance sans équivoque de la légitimité de la lutte armée de libération nationnle (4), même si sa solidarité "agissante" est rarement allée au-delà du rite du discours.

---

(1)- Pour une analyse analogue, V. BALTA (P.), op. cit., p. 70 et GRIMAUD (N.), op. cit., p. 314.

(2)- V., entre autres, le "LIVRE D'OR DE LA REPUBLIQUE DU NIGER", 1980, pp. 11 et 13.

(3)- A ce propos, lire l'interview du Lieutenant-Colonel Seyni KOUNTCHE dans "EUROPE-OUTREMER" N° 554, Mars 1976, p. 13.

(4)- V. notamment l'allocution du Président du C.M.S. à la tribune de l'O.N.U., "LE SAHEL", 6 Octobre 1981.

Pourtant, dans l'affaire du Sahara Occidental, la lecture nigérienne du principe d'autodétermination ne manque pas de singularité. C'est pourquoi, elle constitue l'un des points de divergence dans les rapports avec l'Algérie.

2°)- Les points de divergence : la lecture nigérienne du principe d'autodétermination.-

Dans la question du Sahara Occidental, le Niger a sans relâche défendu la stricte application du principe du droit des peuples à la libre disposition, c'est-à-dire de leur droit à adopter le système politique, économique et social de leur choix. Il n'est jamais allé au-delà.

Ainsi, à la différence de la position algérienne suivant laquelle l'application intégrale du principe d'autodétermination doit conduire à la création d'un Etat sahraoui indépendant et souverain -en l'occurrence la R.A.S.D.-,celle du Niger privilégie le respect formel de la Résolution 1514 (a) et l'observance de la Charte et des décisions de l'O.U.A. (b). Cette attitude s'avère être en contradiction avec la défense de l'intangibilité des frontières africaines (c) dont le Conseil Militaire Suprême s'est fait le héraut depuis 1974.

a/- Le respect de la Résolution 1514.-

Pour le gouvernement nigérien, le problème du Sahara Occidental n'est en dernière analyse que la résultante de la mise en échec du droit d'autodétermination consacré par la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux.

Estimant que l'Espagne et l'O.N.U. n'avaient pas, en l'espèce, "pris leurs responsabilités" (1), les autorités de NIAMEY n'ont cessé de militer pour

(1)- V. l'interview précitée du Président du C.M.S. à "EUROPE-OUTREMER", N° 554, Mars 1976, p. 13.

l'exercice effectif par le peuple sahraoui de son droit inalienable à la libre disposition. Mais, elles n'en ont pas tiré toutes les conséquences en raison de leur non-reconnaissance de la R.A.S.D. proclamée par le Front POLISARIO, légitime représentant de ce peuple. C'est en ce sens que le nécessaire respect de la Résolution 1514 qu'elles invoquent couramment demeure largement théorique et formel.

L'on peut en dire autant en ce qui concerne leur observance de la Charte et des décisions de l'O.U.A.

b/- L'observance de la Charte et des décisions de l'O.U.A.-

La position nigérienne sur la question sahraouie peut se décomposer, dans le contexte africain, en deux volets : le premier a trait à l'appréciation faite à NIAMEY de l'admission de la R.A.S.D. à l'O.U.A. ; le second porte sur l'organisation du référendum dans l'ex-Sahara espagnol.

S'agissant de l'admission de la R.A.S.D., pour le Niger qui s'est abstenu de la reconnaître, la République Arabe Sahraouie Démocratique n'est pas un "Etat indépendant et souverain" au sens de l'article 4 de la Charte de l'O.U.A. Et en se retirant de la 38ème session du Conseil des Ministres de l'Organisation, en Février 1982, la délégation nigérienne avait non seulement implicitement appuyé la demande en interprétation du Maroc, mais elle avait aussi jugé que l'entrée de la R.A.S.D. au sein de l'O.U.A. avait eu lieu en violation des dispositions de sa Charte (1). Aux yeux des dirigeants du pays qui tiennent "pour acquis que le principe du droit du peuple sahraoui à l'autodétermination

---

(1)- V. l'explication détaillée donnée sur la question par le Ministre Daouda DIALLO, "LE SAHEL", 6 Avril 1982, p. 4.

doit être respecté" (1), cette admission controversée n'était pas de nature à résoudre le conflit dont la seule issue réside dans la stricte application du principe du droit des peuples à leur libre disposition. La défense intransigeante de ce principe a donné lieu à une remarquable cohérence dans l'action diplomatique : sans reconnaître la R.A.S.D., le régime militaire nigérien a, plus d'une fois, reçu à NIAMEY les responsables du Front POLISARIO, en leur qualité de dirigeants d'un mouvement de libération nationale et d'un peuple ayant vocation à l'indépendance à la faveur de l'exercice de son droit d'autodétermination.

L'organisation du référendum projeté par l'O.U.A. est de nature à conduire à la réalisation de cette vocation. Sur cette question, les autorités nigériennes ont constamment soutenu que le non-respect des décisions pertinentes de l'organisation panafricaine est seul à l'origine du blocage de la situation. En d'autres termes, elles estiment que la mise en échec de la Résolution 104 de Juin 1983, à l'élaboration de laquelle le Niger "a activement participé" (2) et qu'il a "votée sans calcul et sans réserve" (3) est la cause de la non-tenue du référendum dont le principe était acquis dès Juin 1981. C'est pourquoi, elles ont toujours préconisé l'organisation rapide de cette consultation en application de la résolution considérée.

Le souci du Niger de se conformer aux décisions de l'O.U.A. dénote de sa part une volonté manifeste de conforter l'autorité de l'organisation panafricaine. Cette volonté de contribuer à sa crédibilité aurait eu une plus grande

---

(1)- Extraits de l'intervention du Ministre Idé OUMAROU devant la 39ème session ordinaire de l'A.G. de l'O.N.U. (Octobre 1984), "LE SAHEL", 15 Octobre 1984, pp. 2-3 et 6.

(2)- V. à ce sujet l'interview accordée par le Président du C.M.S. à "JEUNE AFRIQUE" N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 40.

(3)- Intervention précitée du Ministre Idé OUMAROU.

portée si la position de principe du pays sur la question du Sahara Occidental n'entrait pas en contradiction avec le principe de l'intangibilité des frontières africaines qu'il défend avec vigueur et ténacité.

c/- La contradiction avec le principe de l'intangibilité des frontières.-

Si, dans l'affaire du Sahara Occidental, le Niger proclame invariablement son attachement au principe "sacré" de l'autodétermination des peuples, cette sacralisation ne manque pas de faiblesse.

Certes, la constance dans la prise de position est indéniable et même remarquable. Cependant, aucun contenu juridique précis n'est donné aux suites éventuelles de l'exercice par le peuple sahraoui de son droit à disposer de lui-même : le gouvernement nigérien s'est en effet toujours limité à une défense acharnée du principe d'autodétermination, sans se préoccuper jamais des diverses solutions sur lesquelles pourrait déboucher l'organisation du référendum (indépendance consacrant la réalité de la R.A.S.D. ou rattachement au Maroc confirmant la marocanité du territoire).

La prévision de l'événement par le traitement de la question de l'"après-référendum" aurait utilement clarifié la conception nigérienne du droit à l'autodétermination, en distinguant une position maximale et une position minimale ; la première serait favorable à la création d'un Etat indépendant et conduirait à la reconnaissance de la R.A.S.D. ; la seconde constaterait l'absorption de la majeure partie du territoire par le royaume du Maroc et en tirerait les conséquences.

Même si elle est commode, parce qu'inspirée par la logique d'un Etat "monstre froid" comme les autres, la simple défense du principe d'autodétermination

ne manque pas d'ambiguïtés dans le contexte d'une politique extérieure dont on aime à invoquer la clarté de la démarche et la limpidité des principes.

En outre, le fétichisme que l'on constate dans l'attachement au droit de libre disposition des peuples est source de contradictions quand on replace l'attitude nigérienne dans le cadre du régionalisme africain. La question du Sahara Occidental, nous en convenons, est un problème de décolonisation. Sous ce rapport, en vertu des principes fondamentaux de l'O.U.A., la règle juridique qui y est prioritaire n'est pas le droit à l'autodétermination, mais bien l'intangibilité des frontières africaines.

L'analyse à cet égard doit être conduite en deux étapes : en premier lieu, les frontières du territoire, telles qu'elles existaient sous l'administration espagnole, devaient être respectées par tous, sans remise en cause par aucun expansionnisme. C'est sous la réserve de ce préalable dirimant que devait être évoqué, dans un second temps, le problème d'autodétermination. En d'autres termes, en l'espèce, le respect des frontières coloniales prime l'exercice du droit à l'autodétermination ; celui-ci ne peut intervenir que dans le cadre d'un espace géographique insusceptible de toute contestation et de toute revendication.

Cette analyse prend appui sur les règles et réalités des relations interafricaines : le principe d'intangibilité y a, à notre sens, valeur de norme de "jus cogens", en raison de son rôle salutaire de facteur de paix sur le continent. Du reste, les différents Etats ont toujours accordé, dans la pratique, la priorité à la défense de leur intégrité territoriale ; l'intransigeance dont ils font montre à cet égard n'a d'égale que leur refus de concevoir, à fortiori de tolérer, un quelconque droit d'autodétermination chez leurs diverses minorités ethniques ou nationales.

Pour toutes ces raisons, la seule adhésion du Niger au principe du droit à l'autodétermination et sa non-reconnaissance de la R.A.S.D. -au motif que le peuple sahraoui n'a pas encore exercé ce droit- ne sont pas inattaquables. Pour un Etat, ferme partisan du maintien des frontières héritées de la colonisation, il y a une surprenante contradiction à passer sous silence le principe d'intangibilité dans une situation où il a été l'objet d'une flagrante violation dès le depart, du fait de l'accord maroco-mauritanien de partage du 14 Novembre 1975.

La défense de ce principe au lieu de celui du droit à l'autodétermination n'aurait impliqué ni un alignement sur l'Algérie, ni une reconnaissance de la R.A.S.D. Elle aurait plutôt maintenu la constance de la politique africaine du pays et la cohérence de son action diplomatique. Or, le recours au seul principe du droit des peuples à leur libre disposition contredit la doctrine nigérienne des frontières, en avalisant le précédent d'une dangereuse remise en cause des anciennes frontières coloniales dans la région Nord-Ouest de l'Afrique.

Au-delà de cette contradiction interne à la politique extérieure du pays, la non-reconnaissance de la R.A.S.D. a créé, dans les relations avec l'Algérie, de graves divergences qui constituent une entrave à l'établissement de rapports sereins entre les deux Etats.

B/- UNE ENTRAVE A L'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS SEREINS.-

Le gouvernement nigérien ne fait pas mystère de la différence d'approche qui existe entre le Niger et l'Algérie sur la question sahraouie (1). Les deux pays se sont néanmoins gardés d'aggraver leurs divergences, en s'accordant sur le dénominateur commun de leurs positions respectives (2).

Mais si un courant d'entente minimum a toujours pu être préservé, il n'en reste pas moins que, depuis quelques années, les relations nigéro-algériennes s'ordonnent au plan politique autour du problème du Sahara Occidental.

Pour déterminer le niveau et la qualité de ses rapports avec les différents Etats africains, l'Algérie a en effet retenu un nouveau critère fondé sur la position des Etats concernés sur ce problème, distinguant ainsi "entre pays favorables à l'autodétermination du peuple sahraoui et ceux acquis aux thèses marocaines" (3).

Défenseur acharné du principe d'autodétermination, le Niger n'est officiellement pas partisan de la marocanité du Sahara. Mais, en raison de la position médiane sinon équivoque que lui permet d'observer son adhésion réitérée à ce principe, il semble figurer au nombre des Etats beaucoup plus proches de RABAT que du POLISARIO. C'est pourquoi, ses relations avec l'Algérie sont passés par une période de tension (1°) avant de connaître une récente amélioration (2°).

---

(1)- V., en guise d'exemple, la déclaration du Président KOUNTCHE à son retour d'ALGER en Janvier 1983, "LE SAHEL", 7 Janv. 1983, p. 7.

(2)- Ainsi, le communiqué final sanctionnant la visite de travail de M. Hamid ALGABID, Premier Ministre, à ALGER en Mars 1984 souligne simplement la "nécessité d'appliquer intégralement la résolution 104 du 19ème sommet de l'O.U.A.", "LE SAHEL", 29 Mars 1984, p. 3.

(3)- CHIKH (S.), op. cit., p. 50.

1°)- La période de tension.-

Le refus de la satellisation est une constante dans la diplomatie nigérienne. En dépit de sa discrétion et de sa modestie, celle-ci s'est toujours voulue aussi autonome que possible et en tout cas réfractaire à tout leadership extérieur.

Or, l'Algérie s'assigne un rôle d'"aiguillon du Tiers-Monde" et ne cache pas une "propension à imposer ses vues et donner des leçons" (1).

Face aux pressions, ouvertes ou voilées, exercées sur lui, le Niger a fait montre dans l'affaire du Sahara Occidental, de la même témérité et du même refus d'alignement que lors de la guerre civile nigériane. Cette attitude n'a pas été étrangère au cours souvent perturbé de ses relations avec l'Algérie, notamment depuis l'admission de la R.A.S.D. au sein de l'O.U.A.

Ainsi, le retrait de la délégation nigérienne du Conseil des Ministres de l'organisation panafricaine en Février 1982 n'avait pas été apprécié par le gouvernement algérien (2). Pour ce dernier, la position de non-reconnaissance de la R.A.S.D., déjà adoptée par le Niger, avait avec cette attitude pratiquement rejoint la thèse marocaine et franchi le seuil de l'intolérable.

La tension entre les deux pays s'était accrue en Mars 1982 quand le Niger s'était opposé, à NOUAKCHOTT, à la présence de la R.A.S.D. comme observateur à la 6ème Conférence au sommet des Etats Sahariens (3). Cette intransigeance n'avait pas manqué de ternir les rapports bilatéraux. En Août 1982, l'Algérie

---

(1)- GRIMAUD, op. cit., p. 30.

(2)- Voir "LE MONDE DIPLOMATIQUE" N° 340, Juillet 1982, p. 9.

(3)- Ibid. Cette Conférence regroupe l'Algérie, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, V. infra Chapitre II.

n'enverra pas une délégation de haut niveau à la 13ème Conférence ministérielle de l'O.C.I. à NIAMEY (1) ét en Juillet 1985, elle manifestera jusqu'au bout son hostilité à la candidature de M. Idé OUMAROU au poste de Secrétaire Général de l'O.U.A. (2).

Mais, en dépit de ces tensions, les relations algéro-nigériennes n'ont jamais atteint le seuil de la rupture. Elles se sont même sensiblement améliorées au cours de ces dernières années.

2°)- L'amélioration des relations.-

L'existence de rapports d'ordinaire exemplaires entre le Niger et l'Algérie est le critère majeur de l'ambivalence des relations qu'entretiennent les deux pays. Sur la longue période, cet aspect l'emporte largement sur les tensions passagères. Les déclarations, accords et communiqués bilatéraux s'y réfèrent invariablement et ces références traduisent plus qu'une simple conformité aux usages ou un échange de bons procédés.

Il est un autre indicateur de l'exemplarité des rapports nigéro-algériens : les visites au niveau le plus élevé entre les deux Etats. L'Algérie est ainsi, à l'image du Nigéria, l'un des pays voisins dans lesquels le Président du C.M.S. a effectué le plus de déplacements depuis 1974 (3). La pratique des visites ministérielles et des échanges d'émissaires spéciaux présidentiels est aussi une constante entre les deux pays (4).

---

(1)- Le Dr. Ahmed Taleb IBRAHIMI , Ministre des Affaires Etrangères, n'avait pas fait le déplacement.

(2)- Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1282 du 31 Juillet 1985.

(3)- Le Président CHADLI s'est lui rendu au Niger les 11 et 12 Avril 1981 en visite de travail. Voir "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 188-189, Août-Septembre 1981, p. 5.

(4)- Pour des exemples récents, consulter "LE SAHEL", 10 Septembre 1985; 18 Mai 1987.

C'est dans le cadre de cette tendance au maintien de bonnes relations que, depuis 1986, l'on a vu s'instaurer une plus grande sérénité dans les rapports Niger-Algérie, après la tension des années 1982 à 1985. La visite de M. Taleb IBRAHIMI à NIAMEY en Novembre 1986 (1), la tenue dans la capitale nigérienne de la dernière session de la Commission Mixte de Coopération en Décembre 1986 et l'organisation d'une semaine culturelle algérienne au Niger en Mars 1987 (2) en sont les principaux éléments d'illustration.

La nature même ambivalente des relations algéro-nigériennes commande en définitive cette alternance entre les périodes de sérénité et les cycles de tension. L'Algérie, héritière d'un nationalisme ombrageux a généralement su compter avec la tradition nigérienne de résistance à l'hégémonisme et au clientélisme. De plus, les deux pays ont un égal intérêt à cultiver de bonnes relations entre eux. Mais, plus que l'Algérie, c'est le Niger qui est amené à pratiquer une politique d'équilibre dans le contexte général de ses relations africaines.

C/- LA POLITIQUE D'EQUILIBRE.-

Les difficultés périodiques dans les rapports nigéro-algériens résultent certes de la position nigérienne sur la question du Sahara Occidental. Mais elles tiennent aussi, en partie, à la volonté manifeste du Niger de ménager le Maroc (3).

---

(1)- "LE SAHEL", 4 Novembre 1986.

(2)- "LE SAHEL", 6 Mars 1987, p. 6.

(3)- Sur ce point, on lira avec intérêt une analyse d'"AFRIQUE-ASIE" N° 284, 20 Déc. 1982-2 Janv. 1983, pp. 14-15.

La nécessité de résoudre le problème sahraoui dans le cadre africain a en effet conduit les autorités nigériennes à adopter, dans ce conflit, une attitude permettant de garder le contact à la fois avec le Maroc et l'Algérie. C'est en ce sens qu'elles définissent leur position comme celle d'"un frère qui souffre du déchirement de ses frères" et qui s'emploie à "rapprocher les points de vue" (1). La défense du principe du droit du peuple sahraoui à l'autodétermination correspond à cette stratégie de position d'arbitre ; elle permet une attitude équilibrée maintenant la balance égale entre RABAT et ALGER, alors que la reconnaissance de la R.A.S.D. aurait, du point de vue du C.M.S., rendu le Niger partisan en le rangeant aux côtés de l'Algérie.

C'est dans le même souci d'équilibre et d'attitude non partisane que le pays s'est confiné dans une position de tiers à l'égard du traité algéro-tuniso-mauritanien de Fraternité et de Concorde et du traité maroco-libyen d'OUJDA (2). Car, si l'impératif de bon voisinage commande au Niger de maintenir constamment le dialogue avec ALGER, son intérêt national bien compris lui prescrit également de préserver la coopération avec le Maroc.

Le maintien du dialogue avec ALGER a généralement pris la forme d'une multiplication des gestes de bonne volonté et d'une dédramatisation -comme dans le cas du Nigéria- de toutes les situations de nature à faire entrer les

---

(1)- Extraits d'une déclaration du Ministre Daouda DIALLO, "LE SAHEL", 15 Avril 1982, p. 81.

(2)- Le premier a été signé en Mars 1983 à TUNIS entre la Tunisie et l'Algérie ; La Mauritanie s'y est jointe en Décembre 1983.
Quant au second, réplique du premier, conclu en Août 1984, il avait été dénoncé par le Maroc en Septembre 1986.
Sur ces deux traités, V. : - "JEUNE AFRIQUE" N° 1239, 3 Oct. 1984 ; N° 1340, 10 Sept. 1986 ; N° 1341, 17 Sept. 1986.
- "LE MONDE", 15 Septembre 1984, p. 3.
- "LE MONDE DIPLOMATIQUE", N° 392, Novembre 1986, p. 34.

relations bilatérales dans la zone des tempêtes. En ce sens, le régime militaire nigérien n'a pas tenu rigueur à l'Algérie pour son hostilité à la candidature de M. Idé OUMAROU au secrétariat général de l'O.U.A. et il a délibérément minimisé l'expulsion d'émigrés nigériens du Sud-Algérien en Avril 1986 (1).

Mais l'exigence de relations équilibrées entre ALGER d'un côté et RABAT de l'autre a assorti cette sollicitude à l'égard de l'Algérie du souci de préserver, en tout état de cause, la coopération avec le Maroc. Celle-ci s'est particulièrement renforcée depuis 1974 (2). Ses secteurs d'intervention recoupent d'ailleurs en partie ceux de l'assistance algérienne au Niger : formation, défense, sécurité.

Dans le domaine de la formation, les établissements marocains d'enseignement secondaire et supérieur accueillent d'importants effectifs d'étudiants et de stagiaires nigériens en hôtellerie, tourisme, médecine, agronomie...

En matière de défense, beaucoup d'officiers de l'armée nigérienne, ceux de l'escadrille nationale principalement, fréquentent les académies militaires marocaines, notamment celle de MEKNES.

Sur le plan de la sécurité enfin, le Niger bénéficie d'une contribution marocaine considérable : c'est le Maroc qui y assure l'encadrement de la police et des services de renseignements et aussi la formation de la garde présidentielle

---

(1)- Voir "LE SOLEIL", 23 Mai 1986, p. 16;
et entre autres, "JEUNE AFRIQUE" N° 1325, 28 Mai 1986, p. 39.

(2)- Le Président du C.M.S. a ainsi effectué deux visites au Maroc en Mars 1981 et Décembre 1986.
Ses Ministres des Affaires Etrangères successifs s'y sont également rendus : le commandant DJERMAKOYE en 1977 ; M. Daouda DIALLO en Novembre 1983 ; M. Idé OUMAROU en Janvier 1985 ; M. Sani BAKO en Juillet 1986.

et du personnel chargé de la protection rapprochée du Chef de l'Etat (1).

A ces trois secteurs privilégiés, s'ajoutent de nombreuses aides ponctuelles en matière d'aide alimentaire ou en faveur de l'Université islamique pour l'Afrique de l'Ouest, sise au Niger.

La position nigérienne dans l'affaire du Sahara Occidental apparaît donc, en dernière analyse, comme une attitude de neutralité calculée. Tout en se conformant au droit international par la vertu du principe d'autodétermination, elle sauvegarde les intérêts du pays en préservant un important courant de coopération, indispensable dans son état actuel de dépendance.

La défense du droit du peuple sahraoui à disposer de lui-même, tout en satisfaisant à l'exigence minimale de l'Algérie a donc favorisé un renforcement des liens avec le Maroc. L'ouverture par ce dernier d'une Ambassade à NIAMEY -alors que la réciprocité n'est pas observée par le Niger- atteste de son désir d'y assurer une présence active et appréciée.

On ne peut en dire autant de celle de la Libye dont les initiatives singulières sont à l'origine des difficultés de la coopération nigéro-libyenne.

SOUS-SECTION III.- LES DIFFICULTES DE LA COOPERATION NIGERO-LIBYENNE.-

A la différence du voisinage avec le Nigéria et l'Algérie, la coexistence Niger-Libye est source de différends et même d'un conflit ouvert depuis quelques années.

---

(1)- V.-"JEUNE AFRIQUE" N° 1247, 28 Novembre 1984, p. 56.
-"LE MOIS EN AFRIQUE", N° 241-242, Février-Mars 1986, pp. 3-23.
L'assistance marocaine en matière de sécurité s'était surtout concrétisée pendant les assises de la 13ème conférence ministérielle de l'Organisation de la Conférence Islamique (O.C.I.) tenue à NIAMEY en Août 1982.

Car, depuis l'arrivée au pouvoir d'un régime militaire révolutionnaire à TRIPOLI le 1er Septembre 1969, la Libye est devenue un voisin remuant, imprévisible et peu rassurant. Fidèle à sa politique traditionnelle à l'égard de ses grands voisins, le Niger s'emploiera à maintenir un profil bas, en multipliant les gages de bonne volonté et en manifestant sa disponibilité pour une coopération sincère et loyale (1). Mais cette attitude qui, dans le cas du Nigéria ou de l'Algérie, aurait renforcé la confiance réciproque ne réussira pas à faire prendre aux relations nigéro-libyennes un cours normal.

Aussi, le Niger n'a-t-il cessé de nourrir une méfiance obsessionnelle vis-à-vis de la Libye. C'est cette méfiance qui justifie la continuité de sa politique libyenne qui a pour points d'ancrage la vigilance (a), le désir de coexistence pacifique (b) et la prise en compte des déterminants majeurs de l'action diplomatique du pays (c).

a/- La continuité dans la vigilance.-

Pour les deux régimes politiques que le Niger a connus depuis 1960, la Libye du Colonel KADDAFI a toujours constitué un sérieux motif de préoccupation, sinon une hantise permanente en raison du dynamisme parfois inquiétant de ses dirigeants. Face au risque de déstabilisation qu'elle représente, ils ont tous deux adopté une stratégie de "résistance en douceur" en établissant avec elle de bonnes relations assorties d'une vigilance à toute épreuve et marquées par l'aspiration manifeste à une coexistence pacifique.

---

(1)- On citera à cet égard la visite du Président DIORI à TRIPOLI en Février 1971 et celles du Président KOUNTCHE en Novembre 1974 et Septembre 1977.

b/- La continuité dans la coexistence pacifique.-

Respectueux, comme nous l'avons vu, du principe de non recours à la force, le Niger s'applique résolument à éviter tout affrontement avec la Libye, même dans les hypothèses d'ingérence libyenne dans ses affaires intérieures ou de violation de sa souveraineté territoriale par le gouvernement de TRIPOLI.

Ce pacifisme est certes le reflet du réalisme de ses dirigeants trop conscients du rapports de forces défavorable au pays. Mais il résulte également de leur obsession du bon voisinage dans un environnement où tout conflit armé serait irrémédiablement préjudiciable au fragile équilibre de ce pays et à sa relative stabilité. Dans le cas précis de la Libye, les principaux facteurs de la politique extérieure ne manquent pas d'entrer en ligne de compte.

c/- La continuité dans les facteurs de la politique extérieure.-

L'impératif de sécurité nationale, la foi islamique des populations, la dépendance à l'égard de l'uranium qui, pour l'essentiel, prédéterminent l'action diplomatique du Niger forment la trame des relations nigéro-libyennes.

La hantise sécuritaire sera à l'origine de la signature en Mars 1974, par les Présidents DIORI et KADDAFI d'un Traité de défense et de sécurité que

le régime militaire considérera plus ou moins comme un instrument de domination libyenne (1).

Sur le plan religieux, parce que la pratique majoritaire de l'islam au Niger était de nature à créer un cadre propice au pan-islamisme libyen, les autorités nigériennes se sont toujours efforcés de ne pas favoriser ce courant centrifuge.

En ce qui concerne l'uranium enfin, la place de plus en plus prépondérante prise dans l'économie nigérienne par les ressources tirées de ce minerai est l'un des facteurs explicatifs du cours accidenté des relations nigéro-libyennes. Devenu un client important par ses achats d'uranium nigérien, la Libye a rarement résisté à la tentation d'utiliser cette position dominante pour amener le Niger à composition. La farouche résistance de ce dernier perturbera encore un peu plus les rapports bilatéraux.

Depuis 1974, ces rapports apparaissent donc comme une suite de crises ininterrompues. Et ils fournissent la parfaite illustration de la politique africaine de la Libye dont on a dit à juste titre qu'elle est "marquée par des

---

(1)- V. - JOUVE (E.), "Du Niger de DIORI Hamani au gouvernement des militaires (1974-1977)", "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 149, Mai 1978, pp. 34-35.

- BELLOT (Jean-Marc), "La politique africaine de la Libye : le cas du Niger", "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 176-177, Août-Septembre 1980, p. 32.

- BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI", pp. 133 & ss.

- TRIAUD (J.-L.), op. cit., p. 22.

Accord en forme simplifiée, il était conclu pour une durée de 15 ans renouvelables. Il créait une obligation réciproque d'assistance en cas d'agression ou de menace à la sécurité de l'une ou l'autre partie et instituait l'échange de renseignements militaires, la coopération et la coordination entre les forces armées et de sécurité des deux Etats.
C'est en vertu de ses dispositions que la Libye a été le premier pays étranger à entrer en contact avec le nouveau régime, dès le 18 Avril 1974 (V., entre autres, R.F.E.P.A. N° 101, Mai 1974, p.21).
Certains observateurs ont même considéré ce traité comme l'une des causes directes du coup d'Etat militaire.

démêlés avec tous ses voisins" (1). Dans le cas du Niger, ces démêlés dérivent du rôle que le gouvernement libyen veut assigner aux variables islam et uranium dans sa politique en direction de ce pays : le couple islam-uranium y est utilisé comme élément de pression (PARAGRAPHE I) dans le cadre d'un grand dessein régional, celui des "Etats-Unis du Sahel" qui a nourri l'expansionnisme des autorités de TRIPOLI (PARAGRAPHE II).-

PARAGRAPHE I.- LE COUPLE ISLAM-IRANIUM, ELEMENT DE PRESSION.-

Le binôme islam-uranium confère une certaine spécificité aux relations nigéro-libyennes. Celles-ci évoluent au gré des vicissitudes affectant l'une ou l'autre des variables. Les deux Etats ont chacun recours, dans sa politique en direction de l'autre, à un déterminant majeur de sa politique extérieure : l'islam dans le cas de la Libye, l'uranium en ce qui concerne le Niger.

Ainsi, le gouvernement de TRIPOLI avait, dans un passé recent, caressé l'espoir d'une islamisation très poussée du Niger (A). C'est pourquoi, la coopération économique entre les deux pays est restée résiduelle (B). Mais, malgré ce facteur limitant, le Niger a, dans son réalisme coutumier, désacralisé l'uranium, sa principale source de devises, pour en faire, dans ses relations avec la Libye, un simple produit commercial (c) susceptible d'aider à son développement.

---

(1)- BLEUCHOT (Hervé), "La politique africaine de la Libye", ANNUAIRE DE L'AFRIQUE DU NORD", 1978, p. 54.

A/- LA VOLONTE D'ISLAMISATION DU NIGER.-

La politique du régime militaire nigérien en matière religieuse est guidée par la préoccupation de voir se développer dans le pays un islam aux couleurs nationales, à l'abri de toute tutelle des Etats arabes. La création d'une Association Islamique en 1974 a été inspirée par cet impératif.

Il n'est donc pas surprenant que "les dirigeants nigériens répugnent à se laisser enfermer dans l'idéologie islamique du Président libyen" dont le voeu a toujours été de "fonder l'alliance nigéro-libyenne sur une base islamique explicite" (1).

Conformes ici encore à une constante de leur politique extérieure dans les relations avec les grands voisins du pays, ces derniers ont opté pour une indépendance d'action dans le domaine religieux : à l'image des rapports avec le Nigéria sur la question du Conseil de Sécurité et avec l'Algérie dans l'affaire du Sahara Occidental, ils ont conservé en la matière une autonomie sourcilleuse.

Le phénomène intégriste contemporain et les vagues d'émeutes confessionnelles aux frontières du Sud du pays (2) sont venus conforter leur choix. Leur adhésion sans réserve au principe de la laïcité de l'Etat, consacré par la Charte Nationale, participe de la même préoccupation de maîtrise interne du problème religieux. Ainsi, c'est grâce à leur politique anti-hégémonie qu'il a pu être porté un coup d'arrêt à un projet libyen d'arabisation du pays (1°) et que la coopération par les mosquées (2°) mise en oeuvre par le gouvernement de TRIPOLI n'a pas conduit à l'extraversion de l'islam nigérien.

---

(1)- TRIAUD (J.-L.), "L'islam et l'Etat au Niger", "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 194-195, Janv.-Fév. 1982, p. 25.

(2)- Cf. une déclaration du Président du C.M.S. relative aux manifestations d'intégrisme au Nigéria", "J.A." N° 1229, 25 Juill. 1984, p. 40.

1°)- Le projet d'arabisation du pays.-

Un certain nombre d'accords culturels lient le Niger et la Libye. Leur examen montre qu'ils "sont conçus dans une double perspective d'arabisation et de développement de l'islam" (1). Cette perspective s'inscrivait dans le contexte des années 1973-1974 au cours desquelles la sensibilité islamique s'était considérablement renforcée dans la politique extérieure nigérienne, avec la rupture des relations diplomatiques avec Israël en Janvier 1973 et le choix du Niger en Février 1974 pour abriter l'Université Islamique d'Afrique Occidentale (2). La place qui, aux termes des accords nigéro-libyens, devait désormais être accordée à la culture islamique et à la langue arabe au Niger reflétaient cette nouvelle orientation diplomatique.

L'application intégrale de ces accords auraient cependant abouti non seulement à une arabisation du pays, mais aussi à une plus grande dépendance vis-à-vis de la Libye. Les dispositions de la convention culturelle du 20 Septembre 1973 et de l'accord culturel du 2 Février 1974 en témoignent.

La convention culturelle institue des échanges culturels entre les deux pays par le moyen de publications, de films, de matériel scientifique, de groupes artistiques... Mais elle vise surtout à la promotion de l'enseignement de l'arabe dans les établissements scolaires nigériens.

Le renforcement du statut de la langue arabe prendra plus de relief avec l'accord de 1974. Avec l'entrée en vigueur effective de ce dernier, l'arabe aurait pratiquement accédé au rang de langue officielle : l'article 1er du texte dispose en effet que "le Gouvernement du Niger considère la langue du Coran...

---

(1)- TRIAUD, op. cit., p. 23.

(2)- Sur ce point, V. l'interview du Président DIORI dans "JEUNE AFRIQUE" N° 1235, 5 Sept. 1984, pp. 32-37.

comme une langue essentielle du premier degré au Niger" et, selon l'article 2, il s'engageait à arabiser les programmes d'enseignements à tous les niveaux. Sur un autre plan, la Libye devait financer l'installation au Niger d'une station de radiodiffusion, "la Voix de l'Islam" dont la mission aurait été la propagation de l'islam en Afrique.

Le régime militaire nigérien, peu désireux de favoriser le pan-islamisme libyen en terre nigérienne, n'a pas donné son consentement à ce projet. Il a plutôt oeuvré à la conclusion d'une nouvelle convention culturelle plus respectueuse des réalités du pays et de sa souveraineté (1). Le C.M.S. a cependant manifesté moins de réticences à l'égard de la politique libyenne de coopération par les mosquées.

2°)- La coopération par les mosquées.-

Les mosquées étant le meilleur moyen de renforcement et de propagation de l'islam, le Niger sera, du fait de sa proximité géographique, l'un des terrains d'application de la politique libyenne de construction de mosquées, de centres culturels et de médersas.

Dans ce domaine, la Libye fera même preuve d'un étonnant dynamisme avec l'ouverture d'un centre culturel arabe libyen à NIAMEY et l'équipement, la rénovation ou la construction de mosquées partout à travers le pays (2). Celle de la capitale (3) est le fleuron de cette coopération par les mosquées que le C.M.S. a, à dessein laissé s'épanouir, conscient qu'il est de la grande réceptivité des populations nigériennes à tout effort de consolidation de la religion.

---

(1)- Il s'agit de la convention signée le 9 Août 1979 à TRIPOLI (convention non publiée).

(2)- Pour plus de détails, V. BELLOT (J.-M.), op. cit., pp. 28-29.

(3)- Commencée en Février 1977, elle n'a été inaugurée qu'en Janvier 1985. D'une capacité de 8.000 fidèles, elle aura coûté plus d'un milliard de F. CFA.

Par ailleurs, comme elle se développait à une période où les relations bilatérales étaient excellentes, cette coopération s'intégrait parfaitement à la traditionnelle politique de bon voisinage du pays. Dans ce contexte de sérénité, l'aide libyenne s'était aussi manifestée sous la forme d'une importante assistance financière tendant au renforcement des émissions religieuses de la radio-diffusion nationale. Mais le risque de création d'un courant de fanatisme était grand de la part d'un Etat qui estime que "c'est dans la religion musulmane que se trouve le bonheur des êtres humains" (1).

Aussi, la vigilance du C.M.S. contiendra-t-elle le prosélytisme libyen dans des limites raisonnables, en s'employant à circonscrire l'entreprise d'islamisation à grande échelle qui se dessinait. Le caractère plus que résiduel de la coopération économique bilatérale avait apparemment renforcé sa détermination en ce sens.

B/- LE CARACTERE RESIDUEL DE LA COOPERATION ECONOMIQUE.-

Même si elle a été appréciable, l'assistance économique et financière libyenne au Niger (2) est néanmoins restée en deçà des espoirs suscités du côté nigérien.

Mises au service d'une diplomatie planétaire d'activisme, les considérables ressources financières de la Libye (3) n'ont pas dûment bénéficié à son voisin. En raison d'une singulière doctrine de l'aide (1°), la coopération économique entre les deux pays est restée embryonnaire en se limitant à quelques projets communs (2°).

---

(1)- In BELLOT (J.-M.), op. cit., p. 35.

(2)- De 1970 à 1982, l'assistance financière libyenne s'est élevée à environ 9 milliards de F. CFA (TANKOANO, op. cit., pp. 342, 347, 349).

(3)- V. dans "L'EXPANSION" N° 251, 7-20 Décembre 1984, pp. 100-105 : "Comment traiter KADHAFI ?".

1°)- La doctrine libyenne de l'aide.-

L'approche très peu conventionnelle que les dirigeants libyens ont des relations internationales est reconnue même par leurs alliés les plus proches. Ces derniers reprochaient naguère à la Libye sa "conception de la politique étrangère excluant tout droit de regard de ses partenaires" et son "aide économique très inférieure aux promesses" (1).

C'est ce dernier grief qui fait la particularité de la doctrine libyenne de l'aide. Celle-ci se caractérise en effet par les promesses non tenues et une assistance économique généralement dérisoire. Le Niger fut l'un des premiers Etats à en faire l'expérience bien avant le 15 Avril 1974 : les promesses de subventions et de prêts faites à l'occasion de la visite du Président DIORI à TRIPOLI ne furent jamais concrétisées (2). Depuis lors, la conception libyenne en matière d'assistance à l'étranger n'a pas fondamentalement varié (3).

Le gouvernement libyen a lui-même reconnu avoir "perdu la face un peu partout en promettant beaucoup et en réalisant peu" (4). Pourtant, l'engagement qu'il a pris de reexaminer sa politique dans ce domaine ne sera pas non plus tenu.

---

(1)- V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1235, 23 Janvier 1985, au sujet de la réunion Bénin-Burkina-Ghana-Libye, tenue à OUAGADOUGOU les 7 et 8 Janv. 1985 au niveau des M.A.E. des 4 pays.

(2)- V. BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", p. 39 et FAUJAS, op. cit. p. 47.

(3)- Le Général KOUNTCHE a coutume de dire que "les promesses de KADDAFI, c'est du vent !".

(4)- BAULIN, op. cit., p. 133.

Autre particularité de la pratique libyenne, quand il arrive que les promesses, délibérément oubliées ou régulièrement différées, soient tenues ou les accords conclus honorés, les réalisations auxquelles elles donnent lieu ne sont pas nombreuses. C'est le cas des projets communs mis en oeuvre dans le cadre de la coopération avec le Niger.

2°)- Les projets communs de coopération.-

La coopération nigéro-libyenne a pour cadre juridique principal la Commission Supérieure Mixte mise en place en Octobre 1971 et près d'une vingtaine de conventions et d'accords bilatéraux (1). Parmi ces derniers, seuls ceux portant création de sociétés communes produisent des effets de droit.

Il s'agit d'abord de l'accord en date du 11 Juin 1974 portant création d'une "Société Nigéro-Arabe Libyenne de développement de la production et de la commercialisation des produits agro-pastoraux (SONAL). Celle-ci a pour objectifs l'intensification de la production agricole, le développement de l'élevage, la transformation et la commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage. Par la vente de céréales à des prix abordables et par ses opérations "moutons de Tabaski", elle s'est révélée très crédible au regard des rapports difficiles entre les deux partenaires.

Le second projet commun est la "Banque Nigéro-Arabe Libyenne pour le commerce extérieur et le développement" (BALINEX), créée en vertu d'un accord du 1er Novembre 1975. Dotée d'un capital également réparti entre les deux Etats, elle effectue toutes opérations bancaires relatives au commerce extérieur et aux projets de développement économique. Après plus d'une décenie d'existence, elle connaît un franc succès auprès des épargnants, salariés et commerçants nigériens.

(1)- V. "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU NIGER", pp. 13 et 14.

SONAL et BALINEX se trouvent donc être les rares éléments tangibles de la coopération nigéro-libyenne. Car la transformation de l'uranium nigérien en un simple produit commercial n'a pas contribué à son épanouissement et encore moins à l'assainissement du climat des relations entre les deux pays.

C/- L'URANIUM, SIMPLE PRODUIT COMMERCIAL.-

La tonalité résolument nationaliste de la politique extérieure du Niger depuis 1974 s'est surtout concrétisée en matière d'exploitation des ressources du pays. Le discours-programme du 22 Avril 1974 soulignait déjà que ces ressources sont et demeurent des ressources nationales dont la mise en valeur et la commercialisation doivent être au service exclusif du développement du pays (1). Cette option a été consacrée par la Charte Nationale qui, dans le domaine économique, a fait siennes toutes les implications juridiques et politiques de la notion de souveraineté permanente sur les richesses.

En vertu de cette option majeure, l'uranium, jadis produit spécifique et stratégique, à clientèle réservée, est devenu à la fois un produit marchand et un "produit de souveraineté". Produit marchand, il est soumis à une vente libre (2°) : pour les besoins de son développement, le Niger ne récusera aucun client. Produit de souveraineté, l'uranium est pour le régime militaire nigérien le moyen de maîtrise du secteur minier qu'un projet de coopération avec la Libye (1°) avait été près de compromettre.

---

(1)- "DISCOURS & MESSAGES", p. 20.

1°)- La coopération minière nigéro-libyenne.-

Elle devait être mise en oeuvre conformément à une convention spéciale signée entre les deux pays en Février 1974. Aux termes de celle-ci, une nouvelle société minière devait se substituer aux sociétés déjà existantes au Niger. Elle devait y exercer un véritable monopole en matière de recherche, d'exploitation et de commercialisation des ressources minières en général et de l'uranium en particulier. Et la Libye serait devenue le seul et unique client de l'uranium nigérien.

La convention de coopération minière consacrait donc une totale mainmise libyenne sur les ressources uranifères (1). Elle était un formidable moyen juridique d'assujettissement économique du Niger. Seul le refus du gouvernement militaire nigérien de la ratifier a prévenu cet assujettissement.

Cependant, si le Niger a su éviter un asservissement à l'égard de la Libye, il n'a pu échapper à la dépendance créée par l'importance pour son économie des devises procurées par l'uranium. Sa décision d'en faire commerce, au besoin, "avec le diable" (2), en d'autres termes, sa politique de vente libre de ce minerai n'a fait qu'accroître cette dépendance, surtout dans ses rapports avec la Libye.

2°)- La politique de vente libre de l'uranium.-

Le caractère stratégique de l'uranium qui constituait l'une des principales clauses des premiers accords franco-nigériens de coopération d'Avril

(1)- A ce propos, nous convenons que le premier régime politique du Niger "avait été... complaisant envers la Libye" (BLEUCHOT (H.), op. cit., p. 76.

(2)- L'expression est du Président KOUNTCHE. Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 39.

1961 (1) a pris fin avec la conclusion des nouveaux accords de Février 1977 (2). Cette ressource, désormais considérée comme marchandise au même titre que les autres, peut être vendue à tout client à la seule condition qu'il se conforme aux prescriptions de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (A.I.E.A.) (3).

Cette politique pose naturellement un redoutable problème de responsabilité en matière de prolifération nucléaire, d'autant plus que, dans sa tradition de témérité en politique extérieure, le Niger s'est obstinément refusé à signer le Traité de Non Prolifération (T.N.P.). Son gouvernement se défend bien sûr d'être à l'origine d'une quelconque prolifération nucléaire (4).

Néanmoins, la vente d'importantes quantités d'uranium à la Libye n'avait pas manqué de susciter inquiétudes et interrogations. Au plus fort de la crise entre les deux Etats, ce pays était devenu le deuxième client après la France (5). Et l'incertitude la plus totale entoure l'usage qu'il fait de l'uranium nigérien (6).

---

(1)- J.O.R.N., 23 Septembre 1961, pp. 649-669.

(2)- Ibid., 15 Décembre 1980, pp. 1056-1078.

(3)- Cf. une déclaration du Général KOUNTCHE in "JEUNE AFRIQUE", N° 1110, 14 Avril 1982, pp. 34-36.

(4)- A preuve cette réponse du Chef de l'Etat nigérien relative à une question en ce sens : "Nous ne vendons que de l'uranium-métal. Ce n'est pas avec ça que l'on fabrique la bombe. C'est à ceux qui disposent des usines de retraitement et de la technologie nécessaire qu'il faut dire de ne pas vendre. Le danger c'est eux, et pas nous", Ibid.

(5)- Pour la seule année 1981, elle a acheté 1.212. tonnes (quadruple de son tonnage de 1980) à un prix supérieur à celui des autres clients (26.000 F CFA au lieu de 20.000 F), "LE MONDE", 3 Mars 1982, p. 4.

(6)- Voir "LE MONDE", 13 Janvier 1982, p. 6.
Il convient d'observer que les pressions n'ont pas manqué en vue d'amener le Niger à mettre un terme à sa vente d'uranium à la Libye, mais en vain ("JEUNE AFRIQUE" N° 1015, 18 Juin 1980, p. 27).

Mais, c'est au plan bilatéral que la politique de vente libre a eu le plus grand impact : en raison de l'importance des transactions qu'elle avait engendrées entre les deux Etats, elle a révélé l'extrême vulnérabilité de l'économie nigérienne, contrainte à une incontournable dépendance vis-à-vis d'un partenaire-adversaire. Elle avait en outre fourni à la Libye un incomparable moyen de pression auquel elle avait allègrement eu recours : client instable, elle n'a pas manqué d'interrompre parfois ses achats de manière impromptue (1).

Cette utilisation de l'uranium comme élément de pression et de domination, au même titre que l'islam participait d'une stratégie d'ensemble : jusqu'à une époque récente, la Libye était en effet attachée à la création autour d'elle des"Etats-Unis du Sahel". La volonté de réaliser ce projet a été le facteur majeur de l'expansionnisme qui inspire sa politique extérieure.

PARAGRAPHE II.- LE PROJET D'"ETATS-UNIS DU SAHEL", FACTEUR D'EXPANSIONNISME.-

Dans son messianisme révolutionnaire, la diplomatie libyenne s'est manifestée un peu partout à travers le monde par son soutien multiforme à divers mouvements autonomistes, indépendantistes ou même extémistes (IRA irlandaise, Front de Libération Kanak néo-calédonien, Brigades Rouges Italiennes...). Sa conception d'un islam universaliste l'a, d'autre part, amenée à s'intéresser à des groupements à caractère ou objectif religieux (Front Moro philippin notamment).

---

(1)- Cf. - "MARCHES TROPICAUX & MEDITERRANEENS", N° 1943, 4 Février 1983, p. 253.

- "LE MONDE", 8 Octobre 1983, p. 6.

Au regard de ces deux aspects, l'on peut soutenir que l'intervention libyenne en Afrique est justifiée par la proximité géographique, les prétentions progressistes du régime de TRIPOLI et l'ambition d'expansion régionale de l'Islam (1).

Le projet d'"ETATS-UNIS DU SAHEL" s'inscrivait dans le cadre de ce panislamisme. Il correspondait à une volonté de promotion de l'islam à l'échelle de l'espace sahélien par le regroupement des Etats concernés au sein d'une même entité politique (2).

C'est dans cette perspective que le Niger fait partie, avec notamment le Tchad, des pays auxquels la Libye s'intéresse le plus dans la région. Mais l'attachement quasi-viscéral du C.M.S. à la souveraineté nationale sera à la base du contentieux opposant les deux pays. Ce contentieux sera aggravé par la politique libyenne de déstabilisation (A). A cause de cette déstabilisation, les dirigeants nigériens vivent dans la hantise permanente d'un spectre de "tchadisation"de leur pays (B). Et ce risque est d'autant plus réel qu'il résulte du phénomène de sous-impérialisme islamique animant le gouvernement de TRIPOLI (C).

A/- LA POLITIQUE DE DESTABILISATION (3).-

La Libye est pratiquement le seul pays avec lequel le Niger a connu un différend allant jusqu'à la rupture. Pour un Etat, adepte déclaré d'une politique de bon voisinage, cette rupture était inévitable dès lors que la Libye "a

---

(1)- BLEUCHOT (H.), op. cit., p. 59.

(2)- Sur ce projet, consulter : - "JEUNE AFRIQUE" N° 975 du 12 Septembre 1979.
- " " " N° 1046, 21 Janvier 1981,p.25.
- "LE MONDE", 4 Mars 1981, p. 7.
- " " , 8 Octobre 1983, p. 1.

(3)- Voir "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5 : "Niger : la montée du péril libyen".

permis à certains Nigériens de l'installer sur son territoire et de préparer une subversion" (1).

Dans les faits, c'est le refus de cette pratique de subversion (1°) et de la violation du principe de non-ingérence (2) qui devait conduire à la suspension des relations entre les deux pays (2°).

1°)- La pratique libyenne de subversion.-

Aux yeux des autorités de NIAMEY, la Libye passe pour être l'"instigatrice d'un complot permanent" (3) dirigé contre le Niger. Les menées subversives qui lui sont imputées sont nombreuses ; elles se présentent sous les deux aspects de tentatives ponctuelles de renversement du gouvernement nigérien et d'activités régulières de déstabilisation.

Au nombre des premières, on peut citer : le coup d'Etat avorté du 15 Mars 1976 (4), la tentative non consommée d'invasion du pays à partir de TRIPOLI en 1979 (5), l'attaque infractueuse contre la ville minière d'ARLIT (6), la tentative de coup d'Etat du 6 Octobre 1983 (7), l'attaque sanglante de la sous-préfecture de TCHIN-TABARADEN en Mai 1985 (8).

---

(1)- Déclaration du Président KOUNTCHE, "JEUNE AFRIQUE" N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 41.

(2)- Sur le non-respect par la Libye du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, voir l'opinion du Président algérien CHADLI dans "LE POINT", N° 632 du 29 Octobre 1984, pp. 30-31.

(3)- "LE MONDE", 26 Juin 1986.

(4)- TANKOANO (A.), Thèse précitée, pp. 346-348.

(5)- "JEUNE AFRIQUE", N° 975, 12 Septembre 1979.

(6)- "MARCHES TROPICAUX", N° 1943, 4 Février 1983, p. 253.

(7)- "LE MONDE", 7 Octobre 1983, p. 6 ; 8 Octobre 1983, pp. 1 et 6.

(8)- "LE MONDE", 6 Juin 1985, p. 5 ; "JEUNE AFRIQUE" N° 1275, 12 Juin 1985.

Quant aux activités régulières de déstabilisation, elles empruntent généralement trois voies : l'utilisation du facteur ethnique, le recrutement de Nigériens, les émissions radiophoniques.

L'utilisation du facteur ethnique est fondée sur une motivation analogue à celle du défunt projet français d'Organisation Commune des Régions Sahariennes (O.C.R.S.) qui, en 1958, avait visé à "créer une psychose de sécession chez les Touaregs et Toubous du Niger" (1). La Libye agit dans la même perspective en direction des Touaregs qu'elle invite régulièrement à regagner leur mère patrie libyenne (2).

En ce qui concerne le recrutement de Nigériens, même si le C.M.S. le réfute, selon des présomptions précises et concordantes, la LIBYE organisait en territoire nigérien des recrutements pour le compte du Front POLISARIO, de son armée régulière ou de sa "Légion islamique" (3).

Les émissions radiophoniques enfin avaient eu lieu au plus fort de la crise entre les deux pays. Réalisées dans les diverses langues nationales nigériennes, elles invitaient le peuple nigérien à renverser "le gouvernement minoritaire et impopulaire" de NIAMEY.

---

(1)- BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", p. 36.

(2)- En réponse à ces appels, douze hauts fonctionnaires nigériens d'origine touareg -dont le chef de cabinet du Général KOUNTCHE, en sa qualité de Ministre de la Défense- avaient traversé la frontière en Août 1981 "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 198-199, Mai-Juin 1982, p. 10).

(3)- "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5.
Il y a lieu de noter que c'est dans le Nord du Niger qu'avait été arrêté en Avril 1981 le Sénégalais Ahmed NIASSE, connu pour être un agent recruteur de la Libye. Voir "LE MOIS EN AFRIQUE", N° 188-189, Août-Septembre 1981, p. 7.

Face à l'ensemble de ces agissements, sans rompre les liens diplomatiques, le Niger avait pris l'initiative de la suspension des relations bilatérales.

2°)- La suspension des relations nigéro-libyennes.-

Elle fut directement provoquée par la transformation de l'Ambassade de Libye à NIAMEY en "Bureau Populaire" (1). Le gouvernement nigérien avait considéré cette initiative comme intolérable et avait décidé, le 13 Janvier 1981, la fermeture de la mission diplomatique libyenne et ordonné le départ de son personnel (2).

Cette mesure qui, en réalité, consacrait la psychose anti-libyenne qui alors régnait dans le pays (3), devait se traduire par le gel des relations entre les deux Etats quatre années durant. Pendant toute cette période, le régime du Colonel KADDAFI sera dénoncé comme l'ennemi n° 1 du Niger (4). Le climat de tension se reflètera même au niveau multilatéral avec notamment le retrait de la délégation libyenne de la conférence ministérielle de l'O.C.I. qu'abritait NIAMEY (5) et le refus du Président du C.M.S. de se rendre au sommet avorté de l'O.U.A. à TRIPOLI (6).

---

(1)- Sur la notion de "Bureau Populaire", V. "LE MONDE", 10 Janvier 1981, p. 4.

(2)- "LE SAHEL", 14 Janvier 1981, p. 1.

(3)- Le quotidien "LE SAHEL" du 26 Novembre 1980 titrait ainsi à la une : "KADDAFI, faux frère".

(4)- Voir ROBINSON (Pearl T.) : "Playing the arab card : Niger's and Chad's ambivalent relations with Libya", in "Africa security issues : sovereignty, stability and solidarity". "WEST VIEW PRESS" Boulder, Colorado, 1984, p. 178.

(5)- "LE SOLEIL", 22 Août 1982, p. 18.
La délégation libyenne avait argué de "mauvais traitements subis à l'aéroport".

(6)- Il s'agissait du sommet de "TRIPOLI 2" de Novembre 1982, "TRIPOLI 1" n'ayant pas eu plus de succès en Août 1982.

La reprise des contacts entre les deux gouvernements fut donc laborieuse et le processus de normalisation des rapports relativement long. En raison de la détermination des autorités de NIAMEY de n'accepter le rétablissement des relations que "dans la dignité" et de leurs réticences à cause de l'existence d'une "cinquième colonne nigérienne en Libye", les pourparlers engagés en Novembre 1981 n'aboutiront que trois années plus tard. La fin de la suspension des relations, convenue en Mars 1982, ne sera effective qu'en Décembre 1984 avec la visite au Niger de M. Ali TRIKI, alors Ministre libyen des Affaires Etrangères (1). Ce déplacement consacrait officiellement la réconciliation entre les deux pays et la relance de la coopération bilatérale (2).

Cependant, en dépit de cette normalisation, le Niger continuera à cultiver une frileuse vigilance. L'accent mis par ses dirigeants sur le nécessaire respect des institutions respectives des deux Etats, lors de la visite de M. TRIKI, donnait déjà la mesure de leurs doutes quant à la bonne foi libyenne (3). L'obsession du spectre de la "tchadisation" ne fera qu'accroître leur vigilance.

B/- LE SPECTRE DE LA "TCHADISATION".-

La proximité géographique aidant, le conflit du Tchad préoccupe au plus haut point les autorités nigériennes. Conscientes qu'il se déroule à leurs portes, celles-ci redoutent ses répercussions dans leur pays. A cet égard, l'implication

---

(1)- Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1250, 19 Décembre 1984, p. 24 ; "LE SAHEL", 7 Décembre 1984, p. 2 ; "LE SAHEL", 10 Décembre 1984, pp. 2 et 3 ; "SAHEL-HEBDO" N° 432, 10 Décembre 1984, p. 6.
Cette visite avait été précédée d'une mission de bonne volonté du Ministre Idé OUMAROU à TRIPOLI en Juin et de la nomination d'un chargé d'affaires libyen à NIAMEY en Novembre.

(2)- M. TRIKI avait remis au gouvernement nigérien une subvention d'un million de dollars en faveur des victimes de la sécheresse.

(3)- Ces doutes s'étaient révélés fondés : en Juin 1986, devant le "Club de la Presse du Tiers-Monde" de RADIO FRANCE INTERNATIONALE, le Président KOUNTCHE révélait que les rescapés des conjurés du 15 Mars 1976 et du 6 Octobre 1983 -qui avaient tous élu domicile à TRIPOLI- y élaboraient une plate-forme commune.

de la Libye, voisin commun, leur inspire de sérieuses inquiétudes d'abord justifiées par les conséquences de leur refus d'alignement sur sa politique tchadienne (1). Ensuite et surtout, à cause même de ce voisinage, se trouvent créées toutes les conditions objectives d'une situation conflictuelle identique à celle prévalant au Tchad : l'imprécision et la fluidité de la frontière commune ont en effet favorisé une situation de menace contre l'intégrité territoriale du Niger (1°) et d'atteinte à son unité nationale (2°).

1°)- La menace contre l'intégrité territoriale.-

Comme dans le cas de la bande d'AOUZOU au Tchad (2), un litige territorial oppose le Niger et la Libye ; il est relatif au puits de TOUMMO, dans l'extrême Nord-Est nigérien (3).

Cet oasis et la région environnante étaient, semble-t-il, sous occupation libyenne bien avant le 15 Avril 1974 (4). Même s'il ne conteste pas la réalité du contentieux, le régime militaire actuel s'est jusque-là gardé de le poser

---

(1)- Ainsi, en Mars 1981, le représentant libyen au BRESIL avait évoqué la possibilité de "reconsidération de l'aide de la Libye au Niger en fonction de sa position sur le problème du Tchad", voir le journal -aujourd'hui disparu- "LE CONTINENT" N° 87, 16 Mars 1981, p. 3.

(2)- Cette zone de 114.000 km^2, partie intégrante du territoire tchadien (voir "LE SOLEIL", 29 Septembre 1987, p. 19) a été annexé par la Libye en 1973. Elle est aujourd'hui au coeur du conflit TCHAD-LIBYE.

(3)- Sur la question, V. - "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 83.
- BELLOT (J.-M.), op. cit., pp. 32-34.
- BLEUCHOT (H.), op. cit., p. 61.
- ROBINSON (P.), op. cit., pp. 173-174.
- "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5 ; 8 Octobre 1983, p. 6.

(4)- M. Jacques BAULIN l'affirme en précisant que la zone concernée couvre 20.000 km^2. Voir "Conseiller du Président DIORI", p. 36.

officiellement en termes de différend frontalier entre les deux pays. Depuis son arrivée au pouvoir, il est plutôt resté discret sur la question.

Cette attitude pourrait surprendre car, le litige relatif à TOUMMO est le seul problème épineux de frontières existant entre le Niger et l'un quelconque de ses sept voisins. Il faut en chercher les raisons dans le réalisme coutumier du C.M.S. et sa constante politique de profil bas à l'égard de la Libye (1). Néanmoins, telle ne fut pas son attitude quand celle-ci a commencé à porter atteinte à l'unité nationale du pays.

2°)- L'atteinte à l'unité nationale.-

La fébrilité de la réaction du gouvernement nigérien sur ce plan est à la mesure du caractère prioritaire qu'a toujours revêtu à NIAMEY la réalisation de l'intégration nationale en matière de politique intérieure.

De 1960 à 1974, le Parti Progressiste Nigérien en avait fait son premier objectif, à côté de l'élevation du niveau de vie des masses et de l'indépendance économique du pays.

Le Conseil Militaire Suprême a aussi officiellement inscrit toute son action interne dans ce cadre. Les Forces Armées Nigériennes sont ainsi volontiers présentées comme le creuset et le modèle achevé de l'unité nationale et le recours à l'"arme de l'ethnie" est passible de la sanction extrême.

Mais l'impératif d'unité nationale influe également sur la politique extérieure de l'Etat : le soutien du régime DIORI au gouvernement de LAGOS lors

(1)- Dans le même sens, "JEUNE AFRIQUE" écrit, s'agissant du Chef de l'Etat libyen : "Les dirigeants nigériens préfèrent ne pas en parler. Pour ne pas exciter davantage un homme qui explose déjà sans autre stimulant que sa propre auto-fermentation", N° 1321, 30 Avril 1986, p. 49.

de la sécession du Biafra et son appui aux autorités d'OTTAWA sur le problème du Québec avaient en partie été motivés par l'attachement sacré à la cohésion de la nation. La mise en cause directe de la Libye comme agent de déstabilisation du Niger, à la faveur de ses particularismes ethniques, en est un autre élément d'illustration ; elle indique de surcroît le degré de modulation et d'infléchissement qui peut intervenir dans la traditionnelle politique de bon voisinage des autorités nigériennes quand l'unité nationale est mise en danger.

C'est quand la Libye a commencé ses appels à la sédition en direction des Touaregs nigériens que le régime militaire avait reconsidéré sa politique de profil bas. En déclarant que "les frontières libyennes sont ouvertes aux Touaregs, dignes fils de la nation arabe qui souffrent de la répression et des camps d'extermination au Mali et au Niger",le Colonel KADDAFI (1) avait, à ses yeux, franchi le seuil de l'intolérable. Le processus de dégradation des relations bilatérales qui a abouti à la rupture de Janvier 1981 tirait son origine de là. De même, la lenteur dans la normalisation des rapports avait été motivée par la poursuite des initiatives libyennes en direction des Toubous et Touaregs nigériens, par voie d'émissions radiophoniques, de délivrance de passeports et de recrutements militaires. Et les appréhensions actuelles des dirigeants de NIAMEY, c'est de voir des éléments issus de ces groupes ethno-culturels constituer, à l'image de l'ancienne armée du Gouvernement d'Union Nationale de Transition (G.U.N.T.) au Tchad, une force d'appui à l'invasion du territoire national. Le culte de la vigilance qu'ils prêchent au plan interne, malgré la reprise des relations nigéro-libyennes découle de cette crainte. Mais il résulte également de la conscience du danger que représente le phénomène de sous-impérialisme islamique qui inspire l'activisme de la diplomatie libyenne dans la région et ailleurs dans le monde.

---

(1)- Cette déclaration avait été faite en Octobre 1980. Voir "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5 ; BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", p. 41.

C/- LE SOUS-IMPERIALISME ISLAMIQUE.-

La notion de "puissance sous-impériale" (1) est parfaitement applicable à la Libye.

L'examen des initiatives de politique extérieure de ce pays au plan régional permet en effet de constater une tentative multiforme d'extension de son influence sur les Etats d'Afrique sub-saharienne par l'intercession dans certains conflits, la conclusion d'accords de coopération et même le recours à des interventions armées (2).

Cette volonté de puissance, soutenue par les importantes ressources financières libyennes (3), est nourrie par une ambition de grande politique africaine qu'il est difficile de dissocier d'un dessein d'expansionnisme régional. Mis au service de la construction des "ETATS-UNIS DU SAHEL", cet expansionnisme est devenu pour le gouvernement de TRIPOLI un objectif de politique extérieure (2°) utilisant comme instrument l'islam, religion dominante dans la plupart des Etats concernés dont le Niger (1°).

1°)- L'Islam, instrument de politique extérieure.-

Cette caractéristique de l'action diplomatique libyenne ayant été abordée dans l'étude du projet avorté d'islamisation du Niger, il s'agira ici de

---

(1)- NWOKEDI (E.), op. cit., passim.

(2)- Cf. BELLOT (J.-M.), op. cit., pp. 35-36.
La médiation libyenne a, entre autres, eu pour objet le conflit BURKINA-MALI sur l'AGACHER en 1974 d'abord, puis en 1985.
Au nombre des interventions militaires de la Libye -toutes avortées du reste-, on peut citer celles de 1979 en Ouganda après la chute du Maréchal AMINE et de 1981 en Centrafrique au moment du renversement de l'Empereur BOKASSA 1er.

(3)- En 1980, les réserves de devises de la Libye s'élevaient à 13 milliards de dollars ("JEUNE AFRIQUE ECONOMIE", N° 52, 6 Décembre 1984, p. 33).

la replacer dans le contexte de son entreprise de regroupement des pays islamiques de l'espace sahélien.

Plus que tout autre pays, la Libye a en effet basé sa politique extérieure sur l'islam (1). Il est vrai, les Etats de l'Afrique sub-saharienne à populations fortement islamisées comme le Niger ou le Sénégal ont érigé l'islam en déterminant majeur de leur diplomatie. De même, dans la plupart des Etats arabes, l'islam a rang de religion d'Etat. Néanmoins, tous ces pays ont su résister à la tentation de prétention au monopole de la foi islamique et de sa prise en charge sur la scène mondiale. La Libye a, elle, fait de l'islam la ligne directrice de toutes ses initiatives diplomatiques (2).

Bien plus, elle a assigné à la religion musulmane une mission d'unification du monde musulman. Parce que l'unité islamique est l'un des principes fondamentaux de sa politique extérieure (3), elle a voulu en Afrique au Sud du Sahara se servir de la foi islamique des populations comme ciment d'une union transcendant les frontières nationales. La rupture en 1980 de ses relations diplomatiques avec la Gambie, le Ghana et le Sénégal avait eu pour cause le rejet sans appel de ce projet pan-islamique.

Cette politique de propagation de l'islam par-delà les frontières étatiques participe en réalité de l'expansionnisme qui est une constante dans la diplomatie libyenne.

---

(1)- BLEUCHOT (H.), op. cit., p. 81.

(2)- TRIAUD (J.-L.), op. cit., p. 23.

(3)- Elle apporte ainsi son soutien aux minorités musulmanes de par le monde, organise ou finance colloques, séminaires ou réunions tendant à la promotion et à l'expansion de l'islam.
Sa vaine tentative de faire obtenir, en Juillet 1986, un statut consultatif auprès de l'O.U.A. au bénéfice d'une association dénommée "L'Appel de l'Islam" entrait dans ce cadre. Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1336-1337 des 13 et 20 Août 1986, p. 44.

2°)- L'expansionnisme, objectif de politique extérieure.-

On a émis des doutes sur la nature expansionniste de la politique extérieure du gouvernement de TRIPOLI parce que celle-ci relèverait davantage de "velléités hégémoniques teintées de prosélytisme ou de messianisme" et que le sous-peuplement du pays constituerait un handicap en ce sens (1).

Il est possible que l'insignifiance de la population de la Libye, au regard de l'étendue de son territoire, ait gêné les ambitions de ses dirigeants. Il est vrai aussi que le pan-islamisme libyen peut à priori apparaître comme une simple mission à caractère religieux, inspirée par des préoccupations exclusives de renforcement de l'islam.

Néanmoins, les initiatives du gouvernement de TRIPOLI en Afrique incitent à aller au-delà de cette impression. Il est difficile de ne pas voir dans la publication, en 1976, d'une nouvelle carte de la Libye consacrant l'annexion de parties des territoires algérien, nigérien et tchadien la manifestation concrète d'un expansionnisme, c'est-à-dire d'une volonté d'extension territoriale ; le prosélytisme religieux est uniquement mis au service de cette volonté. Dans tous les cas, les diverses tentatives libyennes d'union avec d'autres Etats (a) comme son projet de fusion avec le Tchad (b) ne peuvent être appréhendés que rapportés à la détermination soutenue de la Libye de gagner en influence au-delà de ses frontières nationales.

---

(1)- Voir BALTA (Paul), "KADDAFI est-il expansionniste ?", "POLITIQUE ETRANGERE, N° 2, Juin 1981, pp. 231-245.
V. également GRIMAUD (N.), op. cit., pp. 327-8.

a/- Les tentatives libyennes d'unions.-

Elles ont été aussi nombreuses qu'infructueuses. Commencée en 1970 avec la "Fédération des Républiques Arabes" regroupant l'Egypte, la Libye et la Syrie, l'obsession unioniste des autorités de TRIPOLI essuiera deux échecs retentissants avec le projet avorté de "République arabo-islamique" avec la Tunisie en Janvier 1974 et l'"Union Arabo-Africaine" avec le Maroc, en Août 1986. La Libye n'en sera pas moins à l'origine d'autres initiatives de regroupement avec la Syrie, le Soudan, Malte, l'Algérie... (1).

Toutes ces tentatives participent du rêve libyen d'édification d'une grande nation arabe. Et en raison de leur inspiration pan-islamique, elles sont indissociables du projet d'"ETATS-UNIS DU SAHEL" qui aurait regroupé autour de la Libye l'ensemble des Etats sahéliens et notamment le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Ce projet n'a certes jamais donné lieu à une formulation formelle et officielle comme celle des tentatives avortées d'union. Mais sa réalité ne fait aucun doute (2).

A l'image des projets libyens successifs d'unification, il relève de la conception des frontières qu'ont les autorités de TRIPOLI. Pour celles-ci, la priorité réside dans la "vérité des frontières" qui ne sont elles-mêmes que des "limites fondées sur des spécificités ethniques" (3) ; et parce que "l'ennemi de l'islam, c'est la frontière", toutes les alliances possibles et imaginables

---

(1)- Le projet -infructueux- le plus récent est celui proposé à l'Algérie en Juin 1987. V. notamment "LE SOLEIL" 19 Juin 1987, p. 18 ; 9 Juillet 1987, p. 18.

(2)- M. Didi Demba Médina SOUMBOUNOU, exilé malien réfugié à TRIPOLI, révélait en Septembre 1979 qu'un renversement du Président KOUNTCHE, avec le concours de la Libye, avait pour objectif de "créer les ETATS-UNIS DU SAHEL", V. "JEUNE AFRIQUE" N° 975, 12 Septembre 1979.
Et selon Mme N. GRIMAUD, le Président BOUMEDIENE estimait que le projet n'était pas réaliste, op. cit., p. 327.

(3)- BLEUCHOT (H.), op. cit., p. 74.

doivent être tentées pour l'effacer ou l'atténuer (1). Le projet de fusion avec le TCHAD dérivait en droite ligne de cette singulière conception.

b/- Le projet de fusion avec le Tchad (2).-

Cette initiative annoncée en Janvier 1981, à l'issue d'une visite du Président Goukouni à TRIPOLI, nous paraît être la meilleure illustration du dessein expansionniste des dirigeants libyens. Ces derniers estiment en effet que le Tchad est le prolongement de la Libye (3) et qu'il existe entre les deux pays une "alliance éternelle". En outre, la "fusion", en d'autres termes l'intégration complète des deux pays en une "unité des masses où le pouvoir, les richesses et l'argent seront entre les mains du peuple", consacrait l'absorption de l'Etat tchadien dans le modèle libyen de "Jamahiriya" (4).

Le Niger n'a pas manqué de manifester ses inquiétudes face à ce projet (5).

Mais l'initiative avait paru suffisamment dangereuse pour provoquer d'abord la réaction de LAGOS (6) puis une concertation tripartite Niger-Nigéria-

---

(1)- In "L'EXPANSION", N° 251, 7-20 Décembre 1984, p. 103.

(2)- Voir :-"LE MONDE" du 8 Janvier 1981 et jours suivants.
-"LE CONTINENT", 8 Janvier 1981.
-"JEUNE AFRIQUE", 15 Avril 1981, pp. 76-77.

(3)- A preuve cette déclaration du Colonel KADDAFI : "Je suis persuadé que le Soudan du Sud n'est ni arabe, ni islamique. Il est africain, animiste et chrétien. Si donc le Soudan du Sud fait partie du Soudan, à fortiori, le Tchad constitue le prolongement de la Libye". ("LE MONDE, 9 Mars 1984, p. 6).

(4)- L'appellation officielle de la Libye est celle de "JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE", adoptée le 2 Mars 1977. "Jamahiriya" signifie en langue arabe "Etat des masses".

(5)- Cf. les déclarations du Président du C.M.S. dans "LE SAHEL" des 13 Janv. 1981, p. 4 et 29 Janv. 1981, pp. 2-3.

(6)- Le Président nigérian Shehu SHAGARI avait même effectué une brève visite à NIAMEY le 22 Janvier 1981, V. "LE SAHEL", 23 Janvier 1981, p .1.

Cameroun (1). Pour les trois pays, tous voisins du Tchad, la prétendue fusion Tchad-Libye était un précédent trop lourd de conséquences pour le régionalisme africain, attaché au fragile équilibre issu de la décolonisation et sagement maintenu par l'O.U.A. Leur effort de parade collective devant cette annexion déguisée du maillon le plus faible de la chaîne sous-régionale s'inscrivait dans le cadre de la défense des acquis de l'organisation panafricaine.

Mais, comme toutes les tentatives d'union initiées par le gouvernement de TRIPOLI, la "fusion" a fait long feu. Handicapée aujourd'hui par la baisse de ses revenus pétroliers, traumatisée par le raid américain d'Avril 1986 et affaiblie par ses défaites successives au Tchad, la Libye semble avoir différé ses desseins d'expansion régionale. Le projet d'"ETATS-UNIS DU SAHEL" n'est apparemment plus d'actualité devant le caractère crucial sinon vital que revêt pour le Colonel KADDAFI la question de la bande d'AOUZOU.

Le Niger cultive cependant sa coutumière vigilance.

Vigilance, tel est donc le maître-mot dans les relations du Niger avec ses grands voisins que sont le Nigéria, l'Algérie et la Libye. Dans le cas des deux premiers, cette vigilance s'accompagne d'un degré de confiance dont a rarement bénéficié le troisième. Toujours est-il que la politique de bon voisinage du pays s'est, d'une manière générale, traduite par le souci de ne jamais effaroucher et la constante disponibilité pour une coopération loyale. Mais elle a exceptionnellement pris la forme d'une ferme résistance à toute velléité d'hégémonie, quand le commandait l'intérêt national.

Les rapports sont d'un autre ordre avec le Bénin, le Burkina et le Mali, Etats réputés progressistes et avec lesquels la composition est moins ardue.

---

(1)- "JEUNE AFRIQUE", N° 1049 du 11 Février 1981, p. 52.

SECTION II.- BENIN, BURKINA, MALI : LA COMPOSITION AVEC LES REGIMES PROGRESSISTES.-

Au nom des réalités africaines, les gouvernants nigériens récusent la typologie "modérés-progressistes" généralement utilisée quand il s'agit de classer les différents Etats du continent (1).

Il est cependant une autre réalité, elle aussi africaine : c'est que l'observation révèle que ces Etats se répartissent en deux catégories en fonction de leurs options de politique intérieure, leurs prises de position internationales et leurs alliances extérieures.

Le Niger a, depuis son indépendance, appartenu au groupe des pays dits modérés, adeptes du libéralisme et de la planification indicative, très discrets sur les événements internationaux et beaucoup plus proches du monde occidental.

Ses trois voisins que sont la République Populaire du Bénin, le Burkina-Faso et le Mali font partie, en ce qui les concerne, des Etats "progressistes", ceux que la terminologie soviétique qualifie d'"Etats à orientation socialiste". Cependant, le problème de la cohabitation avec eux se pose dans des termes différents d'avec l'Algérie et la Libye, pays également révolutionnaires, mais dont le gigantisme à l'échelle africaine rend, nous l'avons vu, le voisinage difficile. Ici, le voisinage est sans heurts en raison du poids politique et économique équivalent des Etats en présence et de l'absence de tout risque d'hégémonisme réel ; en raison aussi et surtout de la fidélité du Niger aux grands principes

---

(1)- Sur le rejet de cette terminologie, V. la déclaration du Président KOUNTCHE dans "EUROPE-OUTREMER" N° 570, Juillet 1977, p. 8.

de sa politique extérieure : bon voisinage, réalisme, pragmatisme. C'est le bon voisinage qui, comme politique, lui permet de composer avec ces pays à régimes socio-politiques différents du sien : les relations ne sont peut-être pas idylliques, mais elles sont d'ordinaire bonnes, en tout cas toujours normales et exceptionnellement émaillées de difficultés. Le réalisme et le pragmatisme, comme méthodes d'approche lui fournissent les vertus nécessaires à une remarquable adaptation aux turbulences révolutionnaires du Bénin et du Burkina et au renforcement d'un climat de confiance jadis ébranlé avec le Mali.

Le régime militaire nigérien peut donc aujourd'hui prétendre à une sorte d'accoutumance à la révolution dans les cas du Bénin et du Burkina (SOUS-SECTION I), même si avec le Mali, la coopération bilatérale a parfois été laborieuse (SOUS-SECTION II).

SOUS-SECTION I.- BENIN ET BURKINA : L'ACCOUTUMANCE A LA REVOLUTION.-

D'une manière générale, les relations nigéro-béninoises et nigéro-burkinabè n'ont pas connu de crises majeures (1). Elles ont été, dans l'ensemble, toujours excellentes.

Leur analyse rétrospective permet de comprendre que l'existence d'affinités personnelles entre les premiers Chefs d'Etat des trois pays n'a pas été étrangère à cette tendance à une coopération de qualité. Les liens anciens et éprouvés entre MM. Hubert MAGA, DIORI Hamani et Maurice YAMEOGO ont incontestablement contribué à édifier le socle sur lequel les rapports bilatéraux Niger-

(1)- Il faut toutefois signaler, dans les rapports Niger-Bénin, l'affaire de l'Île de Lété qui, à la fin de 1963, avait conduit les deux pays au bord du conflit armé. Voir "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 75 ; MAIDOKA (A.), op. cit., pp. 137-141.

Bénin et Niger-Burkina se sont consolidés depuis lors. La disparition des intéressés de la scène politique n'a pourtant pas affecté ces rapports qui sont restés sereins tant que les choix politiques respectifs étaient identiques.

Les tensions ne se manifesteront qu'à partir du moment où des orientations radicalement différentes verront le jour dans l'ancien DAHOMEY et l'ex-HAUTE-VOLTA, avec l'instauration de régimes se proclamant révolutionnaires. Ces régimes, tous deux militaires, et qui s'inspirent officiellement ou implicitement de l'idéologie marxiste-léniniste ne pouvaient qu'inquiéter celui du Niger qui, bien que militaire aussi, considère cette idéologie comme importée.

C'est dans ces conditions qu'est née, à partir de 1974 avec le Bénin et de 1983 avec le Burkina, une situation de cohabitation vigilante. Les rapports NIAMEY-COTONOU et NIAMEY OUAGADOUGOU connaîtront ainsi un temps d'incertitudes (PARAGRAPHE I) avant qu'intervienne leur normalisation (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LE TEMPS DES INCERTITUDES.-

Depuis son arrivée au pouvoir, le Conseil Militaire Suprême n'a jamais fait mystère de son grand scepticisme devant les diverses expériences révolutionnaires africaines. Mieux, il a toujours affirmé que le régime qu'il incarne rejette tout à la fois l'idéalisme et le dogmatisme.

Instruit par les nombreuses "... croisades révolutionnaires... verbeuses qui, après avoir... encensé l'irréel, se sont très vite assoupies sans... faire germer un seul grain de riz" (1), il s'est voulu modeste et réaliste, en adoptant un programme politique à ras de terre.

---

(1)- Extraits de l'allocution prononcée par le Lieutenant-Colonel Seyni KOUNTCHE le 15 Juillet 1974 devant les élèves, étudiants et enseignants, "DISCOURS & MESSAGES", pp. 35-36.

Il était prévisible que cette conception ne concordât pas avec celles du Gouvernement Révolutionnaire béninois et du Conseil National de la Révolution burkinabè (1) voués eux à des mutations de tous ordres et à la "création de l'homme nouveau". De plus, la suspicion de collusion de ces régimes avec la Libye (B) ne pouvait qu'accroître du côté nigérien, les appréhensions d'une contagion révolutionnaire (A).

A/- LES APPREHENSIONS DE LA CONTAGION REVOLUTIONNAIRE.-

Les Etats africains "progressistes" sont d'ordinaire coutumiers d'un sectarisme compromettant leurs relations bilatérales dans leur environnement immédiat et même lointain. La Guinée de Sékou TOURE avait, à une certaine époque, illustré ce modèle.

Cette pratique d'intolérance n'a certes pas eu cours dans les rapports NIGER-BENIN et NIGER BURKINA. Car, si la politique intérieure et les alliances extérieures du gouvernement de NIAMEY sont, sans doute, de sérieux motifs de discorde, son culte du principe de la non-ingérence a permis d'éviter les tensions.

Mais la garantie juridique qu'offre ce principe n'avait pas dissipé les craintes du C.M.S. quant aux risques d'extension de deux expériences révolutionnaires dont la maturité et les vertus d'auto-discipline n'étaient pas encore établies : à la différence de l'exemple algérien, révolution stable et responsable, issue d'une lutte de libération nationale, les régimes béninois et burkinabè résultent de coups d'Etat. C'est pourquoi, aux yeux des dirigeants

(1)- Après le coup d'Etat du 15 Octobre 1987, au cours duquel le Capitaine Thomas SANKARA a trouvé la mort, le Conseil National de la Révolution a été dissous et remplacé par un FRONT POPULAIRE.
L'option révolutionnaire du pays n'a cependant pas été remise en cause ; il est plutôt question d'une "rectification" de la révolution.

nigériens, leurs proclamations de foi révolutionnaires (1°) les prédisposaient par nature à une tentation d'exportation de leurs modèles (2°).

1°)- Les proclamations de foi révolutionnaires (1).-

A COTONOU comme à OUAGADOUGOU, l'instauration de la révolution n'a pas été instantanée. Elle s'est étalée sur une période plus ou moins longue : dans le premier cas, le choix de la "voie socialiste de développement, fondée sur le marxisme-léninisme comme idéologie" n'a été fait que le 30 Novembre 1974 (2), deux années après le renversement du Conseil Présidentiel le 26 Octobre 1972 ; dans le second cas, l'objectif d'instauration d'une "révolution anti-impérialiste, démocratique et populaire" ne sera officiellement proclamé qu'avec la création du Conseil National de la Révolution (C.N.R.) le 4 Août 1983, au sortir du régime du Conseil de Salut du Peuple, dix mois après la chute du Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (3).

En outre, les deux expérience sont chargées du même symbolisme, gage de leur détermination à s'engager dans des voies nouvelles. Ce symbolisme s'est traduit par le choix d'autres dénominations pour les Etats concernés, une année après leur option pour la révolution, l'ancien Dahomey devenant "République Populaire du Bénin" (4) et l'ex-Haute-Volta prenant le nom de Burkina-Faso (5).

---

(1)- Pour le Bénin, V. - la Proclamation du 26 Octobre 1972.
- le discours-programme du Commandant Mathieu KEREKOU du 30 Novembre 1972
- et surtout son Discours d'Orientation Nationale du 30 Novembre 1974.

Pour le Burkina, V. le Discours d'Orientation Politique prononcé par feu le Capitaine Thomas SANKARA le 2 Oct. 1983.

(2)- Voir "LE MONDE", 6 Décembre 1974, p. 6.

(3)- "JEUNE AFRIQUE", N° 1141 du 17 Novembre 1982, p. 51.

(4)- V. in J.O.R.P.B., 15 Juin 1976, p. 435, l'Ordonnance N°75-80 du 2 Décembre 1975 portant dénomination de l'Etat à compter du 30 Novembre 1975.

(5)- V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1233-1234 des 15 et 22 Août 1984, pp. 34-35 : "Burkina-Faso : Adieu Haute-Volta !".

Enfin, dans leur commune adhésion au modèle d'une "révolution démocratique, populaire et anti-impérialiste", le Parti de la Révolution Populaire du Bénin et le Conseil National de la Révolution Burkinabè visent tous deux à l'édification d'une "société nouvelle" (1).

Au Bénin, le choix du socialisme scientifique et de son "invincible arme idéologique, le marxisme-léninisme", assignera au nouveau pouvoir les tâches classiques inhérentes à la construction de la "société socialiste où il fait bon vivre" : liquidation de la domination étrangère, fin de l'exploitation de l'homme par l'homme, mise en place d'une économie nationale indépendante, organisation scientifique des forces sociales et productives... L'ancrage à gauche du régime était si manifeste et son ardeur progressiste si intense qu'il devait faire l'objet d'une tentative de renversement en Janvier 1977 (2). La radicalisation qui en résultera l'éloignera encore davantage du régime militaire nigérien, beaucoup moins marqué idéologiquement.

Au Burkina-Faso où la "Révolution d'Août" ne se réclame pas expressément du marxisme-léninisme, le projet politique des dirigeants poursuit le même objectif d'instauration d'un nouvel ordre dans le cadre de la lutte des classes pour mettre fin au "régime économique et social bourgeois". Si le radicalisme révolutionnaire se traduit ici, comme ailleurs, par la création de structures telles que les Comités de Défense de la Révolution -C.D.R.- (3), il emprunte

---

(1)- Cf.-Discours d'Orientation Nationale (Bénin), p. 12.
- Discours d'Orientation Politique (Burkina), pp. 11, 16, 24.

(2)- Pour l'anniversaire de cet événement célébré chaque 16 Janvier comme la "Journée des Martyrs", voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1362, 11 Février 1987,p.32.

(3)- Sur les C.D.R. et leur rôle, V. Discours d'Orientation Politique, pp. 34-41.

cependant la voie d'initiatives pour le moins originales : institution de tribunaux populaires de la révolution (T.P.R.), dissolution annuelle du gouvernement, discussion publique du budget, création d'une "commission du peuple chargée de la prévention de la corruption"... (1). En matière de relations extérieures, la priorité est accordée aux pays dont les autorités sont "tout entier tournées vers les intérêts des peuples" (2). Cette alliance avec les Etats "progressistes" est doublée au niveau africain de la récusation de structures telles que le sommet franco-africain (3). A l'instar des dirigeants béninois qui -dans leur enthousiasme révolutionnaire et leur volonté de réévaluation de l'appartenance de leur pays aux organismes sous-régionaux de coopération- avaient gelé leur participation au Conseil d'Entente, les gouvernants burkinabè ont donc élargi la zone des divergences avec leurs homologues nigériens.

Ces derniers, déjà très attentifs aux convulsions de deux révolutions se voulant pures et dures, nourrissaient par ailleurs de sérieuses craintes face à une éventuelle tentation d'exportation de ces révolutions.

2°)- <u>Les craintes d'une tentation d'exportation de la révolution</u>.-

Le concept d'"exportation de la révolution" correspond à la vision du fait révolutionnaire comme un phénomène conquérant et contagieux par nature.

---

(1)- Sur l'originalité de la révolution burkinabè, V. ANDRIAMIRADO (SENNEN) : "SANKARA, le rebelle", Jeune Afrique Livres - Collection Destins, Mars 1987, 237 p.

(2)- Extraits du discours du Président SANKARA, à l'occasion du 3ème anniversaire de la Révolution, in "CARREFOUR AFRICAIN", Hebdomadaire national d'information du Burkina-Faso, N° 947 du 8 Août 1986, p. 11.

(3)- V. la déclaration du Capitaine SANKARA dans "LE MONDE", 13 Décembre 1984, p. 3.

L'image première que le Niger se faisait des révolutions béninoise et burkinabè était celle d'expériences qui, forts de l'idéalisme et de la générosité qui d'ordinaire les accompagnent, s'essaieraient à élargir leurs assises au détriment de leur environnement immédiat. Le progressisme des autorités de COTONOU, illustré par le slogan "EHUZU" (changement), leurs prises de position en flèche, aux antipodes de celles du C.M.S. n'étaient pas faits pour rassurer. Quant au Burkina-Faso, la jeunesse de ses nouveaux dirigeants, leur radicalisme affiché, leur volonté de purisme et le caractère extrémiste de leurs premières décisions ne pouvaient qu'inquiéter.

Certes, dans un cas comme dans l'autre, aucune initiative concrète n'était venue confirmer les appréhensions nourries à NIAMEY quant aux velléités d'extension du champ révolutionnaire dans la région. Les autorités nigériennes s'employèrent néanmoins à tenter de restaurer une confiance passablement éprouvée par la fièvre revolutionnaire : la visite du Président du C.M.S. à COTONOU en Novembre 1974 et celle du défunt Président SANKARA au Niger en Septembre 1983 entraient dans ce cadre.

Le risque d'exportation de la révolution ne s'est en définitive pas réalisé. En realité, les inquiétudes du Niger découlaient moins d'un dessein tangible d'expansion révolutionnaire que d'une suspicion de ses deux voisins progressistes de collusion avec la Libye.

B/- LA SUSPICION DE COLLUSION AVEC LA LIBYE.-

Bénin et Burkina entretiennent d'étroites relations avec la Libye, partie de la "Grandiose Révolution du 1er Septembre 1969". Les affinités entre les trois Etats tiennent pour l'essentiel aux convictions révolutionnaires communes à leurs régimes respectifs.

Même si l'évolution de ces rapports n'a pas toujours été ascendante du fait de la turbulence du gouvernement de TRIPOLI, la solidarité Bénin-Burkina-Libye se manifeste au niveau sous-régional par le soutien déclaré des trois pays au G.U.N.T. tchadien (2°). Ce triple appui avait naguère engendré une psychose d'encerclement (1°) chez les dirigeants nigériens.

1°)- La psychose de l'encerclement.-

Elle résultait moins des propres agissements des régimes de COTONOU et de OUAGADOUGOU que du dynamisme, toujours très peu rassurant, du gouvernement de TRIPOLI. L'inconnue libyenne avait ainsi amené les autorités nigériennes à faire montre d'une plus grande vigilance dans les relations avec le Bénin et le Burkina.

S'agissant de ce dernier pays, où le phénomène révolutionnaire était plus récent, dès Septembre 1983, elles ne cachaient pas leur détermination à ne jamais permettre qu'il fût une "base de déstabilisation du Niger". Le coup d'Etat avorté du 6 Octobre 1983 qu'elles avaient assimilée à un désir d'imitation des événements du 4 Août 1983 à OUAGADOUGOU avait renforcé cette détermination. Et leur crainte de voir le Niger pris en tenailles entre deux régimes proches l'un de l'autre -au Burkina et en Libye- était réelle (1). Elle dérivait de leur conviction que l'objectif stratégique du gouvernement de TRIPOLI était de prendre le Niger par le Tchad à partir du Burkina-Faso et du Ghana, autre régime révolutionnaire dont les liens avec la Libye sont plus anciens et plus solides. Si l'on y ajoute leurs appréhensions quant au rôle que pourrait jouer COTONOU comme voie d'infiltration d'agents libyens au Niger, l'on réalise que la psychose d'encerclement ne manquait pas de fondements.

---

(1)- Sur ce point, V. "LE MONDE", 7 Octobre 1983, p. 6.

D'autre part, la persistance de la tension dans les relations nigéro-libyennes n'incitait guère le gouvernement nigérien à la sérénité.

Enfin, les déclarations du Chef de l'Etat libyen au cours de sa visite au Ghana et au Burkina en Décembre 1985 (1) et notamment ses philippiques contre les "régimes fantoches de la région, liés à Paris" étaient assez évidentes pour que le Niger se sentît pratiquement assiégé par des voisins tous idéologiquement proches entre eux, à l'exception du Nigéria et du Tchad.

La note discordante que constitue sa position sur la crise tchadienne (2) ne pouvait qu'accroître le sentiment d'encerclement : le soutien déclaré de COTONOU, OUAGADOUGOU et TRIPOLI au G.U.N.T. plaçait en effet NIAMEY dans un isolement peu souhaitable, s'agissant d'un conflit de nature à compromettre la sécurité du pays.

2°)- Le soutien déclaré au G.U.N.T.-

Avec le degré de conviction que leur inspirent leurs humeurs et que leur dictent les circonstances, les dirigeants libyens ont soutenu le Gouvernement d'Union Nationale de Transition du Tchad sous toutes ses formes, avec une constance qui n'a d'égale que la priorité qu'ils accordent à leur politique tchadienne. Après avoir appuyé le G.U.N.T. au pouvoir à N'DJAMENA jusqu'en 1982, ils ont par la suite apporté leur soutien diplomatique, militaire et matériel à son Président, M. Goukouni WEDDEYE, avant de susciter la création d'un "nouveau G.U.N.T." en Novembre 1986 (3).

---

(1)- Cf."LE POINT" N° 691, 16 Décembre 1985, pp. 24-25.

(2)- Voir infra, Section III.

(3)- Il est dirigé par M. Acheikh IBN OUMAR, antérieurement Ministre de la Défense du G.U.N.T.

L'attitude du Bénin et du Burkina dans le conflit du Tchad est identique : elle se résume en un indéfectible soutien au G.U.N.T., dans toutes les circonstances.

C'est à COTONOU qu'a vu le jour le "Néo-G.U.N.T.". Mieux, la capitale béninoise semble être une sorte de plaque tournante pour les opposants tchadiens qui y ont organisé plus d'une rencontre (1). Les dirigeants béninois ne cachent d'ailleurs pas leur profonde antipathie pour le gouvernement de N'DJAMENA (2) qui, lui, les accuse d'avoir fait de leur pays "une base de transit pour les mercenaires de la Légion Islamique" libyenne (3).

Quant au Burkina-Faso, sa solidarité avec le G.U.N.T. est tout aussi solide : OUAGADOUGOU, étape habituelle des responsables du G.U.N.T. dans leurs tournées africaines (4), peut également prétendre au rôle de sanctuaire pour le Gouvernement d'Union Nationale de Transition du Tchad, notamment avec l'organisation récente d'une réunion de l'opposition tchadienne et une tentative de réconciliation de ses chefs (5).

La convergence de vues entre COTONOU, OUAGADOUGOU et TRIPOLI sur la question tchadienne constitue donc pour le Niger -qui, lui, soutient le gouvernement de N'DJAMENA (6)- un sérieux motif de méfiance et une raison suffisante

---

(1)- V. "JEUNE AFRIQUE" N° 1.185, 21 Septembre 1983, p. 38 : "Bénin-Congo : les avocats de GOUKOUNI".

(2)- V. ibid. cette déclaration peu amène du Président KEREKOU : "... Le Tchad est un prétexte pour l'impérialisme afin d'aggraver ses provocations contre la Libye... sous le couvert d'agents de l'étranger tels que Hissène HABRE".

(3)- "LE SOLEIL", 1er Décembre 1986, p. 24.

(4)- A titre d'exemple, consulter "LE SOLEIL", 6 Décembre 1986, p. 25.

(5)- Il s'agit de MM. GOUKOUNI et ACHEIKH. Voir "Le SOLEIL", 28 Août 1987, p. 18 et 2 Septembre 1987, p. 13.

(6)- Voir infra.

de vigilance dans ses rapports avec le Bénin et le Burkina-Faso. Mais cette sorte d'alliance tripartite n'a pas pour autant entravé la normalisation de ces rapports.

PARAGRAPHE II.- LA NORMALISATION DES RAPPORTS BILATERAUX.-

Le souci du bon voisinage qui habite le Niger lui a, en définitive, permis d'entretenir des relations correctes avec ses deux voisins béninois et burkinabé, en dépit de leurs divergences d'ordre politique.

La sérénité des rapports est illustrée, entre autres, par la régularité des contacts entre populations et entre autorités administratives frontalières. De tous les Etats limitrophes, c'est avec le Bénin que cette pratique est la plus ancienne, la plus constante et la plus efficace (1). Elle a naturellement été étendue au Burkina-Faso (2).

Mais, au-delà de la politique de bon voisinage, il est une autre raison à l'existence de relations normales entre le Niger et ces deux pays : leurs régimes sont devenus des régimes africains comme les autres, soucieux de leur pérennité au pouvoir ; leurs révolutions se sont assagies à l'épreuve des réalités.

Le réalisme étant devenu une sorte de dénominateur commun dans les politiques respectives des trois partenaires, ces derniers accordent chacun une

---

(1)- Instituées en Janvier 1975, les rencontres périodiques entre autorités frontalières ont été couronnées par l'institutionnalisation, en Novembre 1977, de la réunion des Ministres de l'Intérieur des deux pays. Ces derniers entreprennent régulièrement des tournées conjointes de sensibilisation des populations frontalières.
Voir "LE SAHEL" 10 Novembre 1983, p. 3 ; 17 Juillet 1984.

(2)- V. "LE SAHEL", 6 Mars 1985, p. 2 ; 31 Juillet 1986.

égale importance aux institutions bilatérales de coopération comme l'Organisation Commune Bénin-Niger (A) ou aux actes conjoints tels que la Déclaration Nigéro-Voltaïque de Téra (B).

A/- L'ORGANISATION COMMUNE BENIN-NIGER (1) .-

Bien qu'une Commission Mixte Nigéro-Béninoise existe depuis Janvier 1975 (2), l'Organisation Commune Bénin-Niger (O.C.B.N.) constitue le cadre privilégié de la coopération entre les deux pays (3). Mise en place depuis 1962 (4), elle a pour mission la gestion de la chaîne de transports Bénin-Niger et notamment l'exploitation de la ligne de chemin de fer COTONOU-PARAKOU, en territoire béninois. Même si elle a souvent connu des difficultés (5), elle est loin d'être moribonde (6). Bien plus, elle a toujours bénéficié du solide appui des deux Etats membres : le Niger en raison de la contrainte de son enclavement (1°) qui l'a amené à faire bon ménage avec la révolution béninoise ; le Bénin du fait du pragmatisme qui est allé à l'assaut de son expérience révolutionnaire (2°) et l'a conduit à renforcer cet axe de coopération bilatérale.

---

(1)- Cf. WODIE(François), "Les institutions internationales régionales en Afrique Occidentale et Centrale", L.G.D.J., 1970, pp. 185-190.

(2)- Cf..J.O.R.N., 1er Juillet 1979.

(3)- Sur l'importance de l'O.C.B.N., on notera cette déclaration du Président du C.M.S. à l'issue d'une visite de travail à COTONOU en Juin 1984 : "Un certain nombre de facteurs nous lient : le voisinage, la façade maritime du Bénin que nous utilisons, l'O.C.B.N.", "LE SAHEL", 20 Juin 1984.

(4)- Le protocole qui la crée date du 5 Juillet 1959. Il a été actualisé le 13 Octobre 1977. V. le texte de ce nouveau protocole d'accord et de sa convention d'application in J.O.R.N. 15 Déc. 1978.
Signalons que l'organisation siège à COTONOU ; son Directeur Général est béninois et son adjoint nigérien.

(5)- Cf. "LE SAHEL", 10 Juin 1987, p. 2 relatif à la restructuration financière de l'organisation et à la réhabilitation physique de son réseau.

(6)- C'est l'opinion que soutient M. KAMADINI Ouali dans sa thèse "Intégration africaine : le cas de la C.E.A.O.", ECONOMICA, 1982, p. 21.

1°)- La contrainte de l'enclavement.-

La dépendance du Niger à l'égard du port de COTONOU est à l'origine de la très grande attention que ses dirigeants ont toujours portée à l'état des relations avec le Bénin. Ce port accueille en effet la majeure partie des importations et exportations du pays (1). De ce point de vue, l'O.C.B.N. fait figure de principal outil de désenclavement du pays. C'est du reste l'enclavement du Niger qui explique que la plupart des accords bilatéraux conclus depuis 1974 aient pour objet le secteur des transports (2). C'est aussi cette contrainte qui justifie la priorité que le gouvernement nigérien a, de tous temps, accordée au prolongement de la voie ferrée béninoise et ses efforts tendant à réduire la dépendance à l'égard du Bénin.

En dépit de la création d'une Haute Autorité Ferroviaire entre les deux pays (3), le projet de prolongement du chemin de fer COTONOU-PARAKOU jusqu'à DOSSO puis NIAMEY, bien que très ancien (4), n'est pas près d'aboutir en raison des difficultés de financement (5). La détermination du Niger à le voir réalisé reste cependant intacte (6).

---

(1)- Plus de 75 % du trafic du commerce extérieur du Niger passe par le port autonome de COTONOU, soit annuellement 300.000 à 400.000 tonnes de marchandises en provenance ou à destination du pays. V. "LE SAHEL", 15 Juillet 1987, p. 3.

(2)- V. la liste des accords dans le "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU NIGER", pp. 8-9.

(3)- "LE SAHEL", 16 Décembre 1980, p. 2.

(4)- Il remonte à 1962. Voir FAUJAS, op. cit. p. 44.

(5)- Sur ce point, consulter la thèse du Doyen TANKOANO, p. 331.

(6)- En Juin 1984, le Président du C.M.S. estimait qu'il ne fallait pas considérer le projet "comme une affaire définitivement classée" et indiquait que des contacts avaient été pris avec le Pakistan "pour une éventuelle participation", V. "LE SAHEL", 20 Juin 1984.
Pour des données plus récentes sur la question, voir "SAHEL-DIMANCHE", 11 Octobre 1987.

Mais, parallèlement, son gouvernement s'est attelé à la recherche d'une moindre dépendance à l'égard du port de COTONOU. Cette optique ne traduit point une désaffection vis-à-vis de l'O.C.B.N. Cette structure étant irremplaçable, elle est simplement l'application, à l'échelle sous-régionale, de la politique de diversification des partenaires. De plus, conformément à l'attachement des dirigeants nigériens à l'intégration régionale, elle vise à faire du port de LOME un autre poumon économique pour le pays, en coopération avec le Togo et le Burkina.

Ces efforts tendant à reduire les effets de la contrainte de l'enclavement résultent du pragmatisme du C.M.S. qui l'a amené à prévenir toute situation de monologue avec le régime révolutionnaire de COTONOU. Le même pragmatisme semble d'ailleurs être allé à l'assaut de cette révolution.

2°)- Le pragmatisme à l'assaut de la révolution.-

Le réalisme propre au régime militaire nigérien semble avoir progressivement eu raison de l'expérience révolutionnaire béninoise.

En fait, le pragmatisme, entendu comme la prise en compte des réalités d'un pays, la froide évaluation des possibilités d'action de ses dirigeants et la disponibilité pour tous compromis salutaires, est aujourd'hui devenu un facteur de pondération de tous les régimes "progressistes" africains. Cette évolution s'est vérifiée, entre autres, à Madagascar qui, depuis 1983, a apporté des tempéraments à son socialisme ; au Mozambique qui s'est ouvert au monde occidental à partir de 1983 également (1) ; à Sao-Tomé et Principe où désormais l'efficacité passe avant l'idéologie (2) ; en Guinée-Bissau où la privatisation

(1)- "LE MONDE", 21 Octobre 1986; "LE SOLEIL", 4 Novembre 1986.

(2)- "JEUNE AFRIQUE", N° 1343, 1er Octobre 1986, p. 51.

est à l'honneur depuis Novembre 1986 (1).

La politique de la République Populaire du Bénin a, dans son ensemble, évolué dans le sens de cette redécouverte des réalités. Ne récusant plus les recettes du libéralisme économique, plus acquis que par le passé au thème de la privatisation, les dirigeants de COTONOU se sont nettement rapprochés de leurs homologues africains "modérés" et s'emploient aujourd'hui à améliorer les relations de leur pays avec ceux d'Occident (2). La tournée du Président KEREKOU en Europe de l'Ouest au mois d'Octobre 1986 (3) confirme cet infléchissement ; qu'elle ait eu lieu avant la toute première visite du Chef de l'Etat béninois en Union Soviétique (4) est fort significatif.

Cela traduit l'existence d'un nouvel ordre de priorités pour le gouvernement du Bénin qui a ainsi pratiquement rejoint celui du Niger à la fois en matière de politique intérieure et de politique extérieure. La coopération ne pourra que mieux s'épanouir entre deux Etats dont désormais la seule différence est que l'un reste formellement révolutionnaire et continue d'appartenir au camp des pays africains "progressistes". En tout cas, la nouvelle donne qui a cours à COTONOU a, en plus de l'existence de l'O.C.B.N., considérablement renforcé le climat de confiance entre les deux Etats.

C'est le désir d'instauration d'un tel climat de sérénité qui est à la base de la Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA.

---

(1)- "LE SOLEIL", 11 Novembre 1986, p. 20.

(2)- Voir "JEUNE AFRIQUE", n° 1341, 10 Septembre 1986, p. 22; "LE SOLEIL", 16 Février 1987, p. 27 : "KEREKOU hisse les pragmatiques"; "JEUNE AFRIQUE", N° 1377, 27 Mai 1987, pp. 28-29 : "Bénin : l'adieu au marxisme".

(3)- "JEUNE AFRIQUE", N° 1346, 22 Octobre 1986, p. 22.

(4)- "LE SOLEIL", 26 Novembre 1986, p. 21.

B/- LA DECLARATION NIGERO-VOLTAIQUE DE TERA.-

L'instabilité politique que traversait la Haute-Volta depuis la chute du régime constitutionnel du Général LAMIZANA en Novembre 1980 préoccupait au plus haut point le gouvernement nigérien. Ce dernier redoutait que le caractère éphémère du Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (C.M.R.P.N.), puis les tendances révolutionnaires non avouées du Conseil du Salut du Peuple (C.S.P.) ne perturbassent la relative stabilité du Niger. C'est pourquoi, le coup d'Etat ouvertement révolutionnaire du 4 Août 1983 avait nourri de profondes inquiétudes à NIAMEY.

C'est dans ce contexte d'appréhensions qu'il faut situer la signature de la Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA. L'adoption de ce document en territoire nigérien (1), moins de deux mois après l'arrivée au pouvoir du Conseil National de la Révolution à OUAGADOUGOU était la preuve du degré de priorité accordé par le C.M.S. à la sécurité du pays et de son empressement à clarifier et stabiliser ses rapports avec un voisin que ses nouvelles options destinaient à des turbulences certaines. Que les deux Etats aient jugé opportun d'adopter un acte de cette nature quatre mois après la conclusion d'un traité d'amitié et de coopération et la création d'une Commission Mixte attestait d'autre part de la fonction dévolue à la Déclaration de TERA d'être tout à la fois la réaffirmation de ce cadre juridique (1°) et le symbole d'une volonté de coexistence pacifique entre deux systèmes socio-politiques désormais divergents (2°).

---

(1)- TERA est le chef-lieu d'un arrondissement du Département de NIAMEY, frontalier du Burkina.

1°)- La réaffirmation du cadre juridique de coopération.-

La coopération entre le Niger et l'ancienne Haute-Volta était, jusqu'à ces dernières années, mise en oeuvre de manière informelle au sein du Conseil de l'Entente. Seuls quelques rares accords liaient les deux pays (1).

C'est la visite en Avril 1983 à NIAMEY du Médecin-Commandant Jean-Baptiste OUEDRAOGO, alors Chef de l'Etat voltaïque, qui a inséré les rapports bilatéraux dans un cadre juridique formel avec la signature d'un Traité d'Amitié et de Coopération et d'un Accord portant création d'une Grande Commission Mixte (2).

L'adoption de ces documents comblait une lacune en répondant à la nécessité de mettre en place un cadre adéquat pour la promotion des échanges de tous ordres entre les deux pays.

En reprenant, dans son esprit sinon dans sa lettre, le communiqué conjoint ayant sanctionné la visite du Président OUEDRAOGO (3), la Déclaration de TERA, signée le 22 Septembre 1983 par les Présidents KOUNTCHE et SANKARA (4) confirme l'attachement des deux Etats au cadre juridique ainsi créé.

L'adoption de cet acte en la forme solennelle d'une Déclaration en a fait un véritable instrument politique, code des rapports devant désormais exister entre NIAMEY et OUAGADOUGOU. En d'autres termes, la Déclaration de TERA présente l'originalité d'organiser une coexistence pacifique entre le Niger modéré et le Burkina progressiste.

---

(1)- Voir "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX...", p. 12.

(2)- Voir J.O.R.N. 1er Décembre 1983, pp. 831-832.

(3)- V. "LE SAHEL", 26 Avril 1983, pp. 1 et 8.

(4)- Le texte de la Déclaration a été publié dans "LE SAHEL" du 23 septembre 1983.

2°)- L'organisation de la coexistence pacifique.-

La Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA tient en trois points : les rapports entre le Niger et l'actuel Burkina, les problèmes africains, la situation internationale.

Sur les deux derniers points, elle reprend les termes du communiqué conjoint d'Avril 1983 : attachement à l'Unité Africaine, engagement à favoriser la paix sur le continent, condamnation de l'apartheid, soutien aux combattants de la liberté, opposition aux politiques de blocs, adhésion totale au Non-Alignement, fidélité aux principes et objectifs des Nations Unies.

Mais son originalité réside dans sa partie relative aux rapports bilatéraux. Cette partie porte incontestablement la marque du Niger dans son souci de contenir la révolution burkinabè dans les limites des frontières du BURKINA-FASO. On y retrouve en effet les principes directeurs de sa politique extérieure : bon vosinage, respect des choix respectifs, coopération.

C'est en ce sens que la formulation même de la Déclaration de TERA confirme que l'objectif premier de cet acte est d'organiser entre les deux pays une coexistence pacifique, c'est-à-dire une acceptation réciproque de leurs systèmes socio-politiques et une cohabitation sans heurts.

Le traité sino-indien sur le Tibet du 29 Avril 1954 qui a donné naissance au concept de coexistence pacifique entre "Etats à régimes sociaux différents" (1) avait retenu cinq principes comme canevas des relations entre les deux géants asiatiques : respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, non-agression mutuelle, non-ingérence dans les affaires intérieures, égaavantages mutuels, coexistence pacifique.

(1)- Cf. JOYAUX (François), "La politique extérieure de la Chine Populaire", P.U.F., "Que sais-je ?", p. 30.

La Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA contient également l'ensemble de ces principes : le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, la non-ingérence et l'avantage mutuel y sont expressément mentionnés ; la non-agression mutuelle est prise en compte par la référence aux organismes sous-régionaux considérés comme de "précieux facteurs... de maintien de la paix dans la sous-région" et l'appartenance commune des deux Etats à l'A.N.A.D. et au Pacte de Non-Agression de la C.E.D.E.A.O. rendait d'ailleurs sa mention inutile; quant à la coexistence pacifique, elle est contenue dans l'idée de "respect de leur choix respectif" à travers laquelle le Niger, soucieux de ne pas être le terrain d'essai d'une expérience révolutionnaire voisine, a cru avoir trouvé l'antidote à toute tentation d'exportation de cette expérience.

L'exportation de la révolution, nous le savons, n'a pas eu lieu. La Déclaration de TERA a donc, de ce point de vue, joué le rôle de clarification et de stabilisation des relations bilatérales qui lui était attaché. C'est conformément à ses dispositions que les rapports nigéro-burkinabè ont évolué depuis lors et que les deux Etats vivent en bonne intelligence (1).

Les relations ne sont pas moins bonnes avec le Mali, même si la coopération avec ce dernier est généralement plus laborieuse.

---

(1)- En dépit du coup d'Etat du 15 Octobre 1987 intervenu au Burkina, ce climat de rapports semble maintenu puisqu'une délégation du FRONT POPULAIRE burkinabè s'est rendue à NIAMEY le 21 Octobre 1987, porteuse d'un message d'amitié, de paix et de fraternité ("LE SAHEL", 22 Octobre 1987).

SOUS-SECTION II.- MALI : UNE COOPERATION LABORIEUSE.-

Pour être normales et convenables, les relations entre le Niger et le Mali ne sont pas étroites et chaleureuses. Conflictuelles à l'origine, elles ne semblent pas encore bénéficier du degré de cordialité souhaitable.

Comme dans le cas de l'Algérie, l'appui avoué du gouvernement de Modibo KEITA aux opposants sawabistes nigériens avait détérioré les rapports entre les deux Etats. En outre, le choix idéologique marxiste du Mali n'était pas de nature à favoriser un rapprochement entre eux.

Le changement de régime intervenu dans ce pays en Novembre 1968 n'a pas fondamentalement modifié ces données ; les relations nigéro-maliennes continuent d'en porter les stigmates. Pour les responsables nigériens, le Mali fait ainsi figure de voisin sûr mais délicat, difficile même selon leur expression habituelle : on n'en craint aucun risque de déstabilisation, mais on n'en déplore pas moins une coopération laborieuse ; il n'y a pas d'etats d'âme en matière de sécurité, mais d'autres facteurs ôtent toute chaleur aux rapports entre les deux pays : divergences en politique extérieure (PARAGRAPHE I), achoppements dans la coopération bilatérale (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LES DIVERGENCES DE POLITIQUE EXTERIEURE.- (1)

La nature originellement socialiste du régime malien explique ses discordances avec le gouvernement nigérien sur la scène internationale. Si ce régime manifeste encore des séquelles de cette inclination à gauche, c'est en raison de l'héritage du socialisme de l'Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain - U.S.-R.D.A. (A) ; c'est à ce niveau que l'on peut trouver la justification de sa prise de position dans une question comme celle du Sahara Occidental (B).

(1)- Cf. DECRAENE (Philippe) : "Deux décennies de politique extérieure malienne", "POLITIQUE ETRANGERE", N° 2, Juin 1980, pp. 437-451.

A/- L'HERITAGE DU SOCIALISME DE L'U.S.-R.D.A.-

La première génération des dirigeants maliens n'avaient jamais fait mystère de leurs convictions progressistes ; ils estimaient en effet que le neutralisme n'avait aucune signification et revendiquaient leur appartenance au camp socialiste (1).

Le Comité Militaire de Libération Nationale (C.M.L.N.) qui a pris la succession de l'U.S.-R.D.A. le 19 Novembre 1968 n'a pas radicalement remis en cause cette option, et le retour à une vie constitutionnelle normale à partir de Juin 1974 ne s'est pas non plus faite aux dépens de la tradition socialiste du pays. L'attachement officiel des dirigeants actuels de BAMAKO à la construction d'une "économie nationale indépendante et planifiée" (2) conserve donc au Mali son statut d'Etat à orientation socialiste.

C'est pourquoi, il continue d'entretenir des relations privilégiés avec l'Union Soviétique qui fut le premier pays à le reconnaître après l'indépendance. Sous le régime du Président Modibo KEITA, l'axe MOSCOU-BAMAKO était l'un des plus solides dans les relations extérieures maliennes et la coopération soviétique la plus importante. Cette coopération s'est poursuivie avec le régime actuel (3). Si elle intéresse aussi bien le domaine civil que militaire, c'est sur ce dernier plan surtout qu'elle donne la mesure du caractère privilégié des rapports entre les deux Etats (4).

---

(1)- A ce sujet, V. une déclaration de M. Ousmane BA, alors Ministre des Affaires Etrangères, in R.F.E.P.A., N° 134, Février 1977, p. 25.

(2)- Extraits d'une interview du Président Moussa TRAORE au "SOLEIL", N° spécial Mali, 30 Oct. 1986, pp. 9-24.

(3)- La dernière visite du Président M. TRAORE en U.R.S.S. remonte à Juillet 1986, V. "LE SOLEIL" des 15 et 16 Juillet 1986, pp. 25 et 24.

(4)- Pour plus de détails, V. "LE MONDE", 21 Octobre 1986.

Les excellentes relations entretenues avec la "patrie du socialisme" s'accompagnent naturellement de rapports suivis et chaleureux avec les pays socialistes en général, toutes choses qui accréditent l'idée de l'appartenance du Mali au groupe des Etats africains progressistes (1).

Mais à la différence des régimes béninois et burkinabè, le régime malien actuel ne se réclame ni de la révolution, ni du marxisme. Le pays n'en reste pas moins progressiste ; cette qualification tient essentiellement à ses positions de gauche sur les problèmes africains et internationaux et à ses relations cordiales avec les Etats "révolutionnaires" du continent.

Le clivage "progressistes-modérés" a en tout cas pesé sur les rapports nigéro-maliens dans la course au Secrétariat Général de l'O.U.A. en 1985 ; Me Alioune Blondin BEYE, alors Ministre malien des Affaires Etrangères et candidat de son pays, passait en effet pour être le candidat des Etats africains "progressistes" (2). Aussi est-il difficile d'envisager les relations Niger-Mali en dehors de ce prisme. L'attitude du Mali sur la question du Sahara Occidental, autre illustration de son étiquette progressiste, a encore élargi le champ des divergences entre les deux pays.

B/- LA QUESTION DU SAHARA OCCIDENTAL.-

Sur ce problème, NIAMEY et BAMAKO ont adopté deux positions différentes : le Niger -nous le savons- n'a pas reconnu la R.A.S.D. et s'en tient à la défense du principe du droit du peuple sahraoui à son autodétermination; le Mali est allé plus loin en reconnaissant la République Arabe Sahraouie Démocratique (2°). Cette attitude qui assurément correspond au "non-alignement

---

(1)- Sur cet aspect, V. : - LEMARCHAND (René), "Quelles indépendances ?" in "POUVOIRS" N° 25, 1983, p. 135.
- KOUOMEGNI (K.A.), "Le système diplomatique africain", p. 34.

(2)- Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1280 du 17 Juillet 1985, pp. 23-25 et N° 1282, 31 Juillet 1985, pp. 14-19.

intransigeant et dynamique" qu'il revendique (1) ne peut être comprise que dans le cadre de son alliance avec l'Algérie (1°).

1°)- L'alliance avec l'Algérie.-

Elle remonte à l'époque de la guerre d'Algérie. Le Mali avait alors apporté un appui sans faille au Front de Libération Nationale (F.L.N.). Il avait même été l'un des rares pays francophones -contrairement au Niger- à avoir manifesté un tel soutien aux Moudjahidines, en mettant son territoire à la disposition du F.L.N. pour permettre la création d'une armée de libération à partir du Sahara (2). La solidité des liens algéro-maliens découle de cette solidarité dans l'épreuve de la lutte anticoloniale. Et c'est en vertu d'une sorte de dette de reconnaissance que le Mali fait aujourd'hui figure d'"allié à part" au sein des partenaires de l'Algérie en Afrique au Sud du Sahara.

La différence de nature qui existe entre les relations algéro-nigériennes d'un côté et algéro-maliennes de l'autre ne tient donc pas seulement au positionnement "progressiste" du Mali, mais également à ces antécédents historiques.

C'est pourquoi l'alliance de ce pays avec l'Algérie a résisté à l'épreuve du temps et qu'elle se manifeste aujourd'hui encore, notamment au niveau sous-régional. Il en a été ainsi au sein de la Conférence des Etats Sahariens où l'on a généralement noté une constante coïncidence entre les positions de BAMAKO et celles d'ALGER. Mais l'étroitesse des rapports bilatéraux Mali-Algérie a surtout été évidente après la conclusion du Traité d'OUJDA entre le Maroc et la Libye. Si, dans sa tradition anti-hégémonie et son regain de nationalisme, le Niger

---

(1)- "LE MONDE", 15 Septembre 1984, p. 3.

(2)- Cf. BALTA (P.), "La politique africaine de l'Algérie", R.F.E.P.A., N° 132, Déc. 1976, p. 57.

s'est refusé à entrer dans la "coalition anti-OUJDA" d'inspiration algérienne, le Mali, à défaut d'adhérer au Traité algéro-tuniso-mauritanien de Fraternité et de Concorde -pour cause de non-arabité-, a apporté son traditionnel soutien à l'Algérie. A l'instar de ce pays, il considérait le traité d'OUJDA comme une "alliance contre-nature" visant à rompre l'équilibre sous-régional (1). Mieux, il devait concrétiser son appui diplomatique à ALGER en participant en Septembre 1984 à NOUAKCHOTT au sommet tripartite Algérie-Mali-Mauritanie tendant justement à donner la réplique à l'alliance maroco-libyenne (2).

En raison de cette tradition de solidarité du Mali avec l'Algérie, la reconnaissance de la R.A.S.D. par ce pays n'apparaît que logique.

2°)- La reconnaissance de la R.A.S.D.-

Intervenue en 1980, à un moment où le Maroc, plus intransigeant que jamais, rejetait toute idée de référendum dans l'ancienne possession espagnole, elle illustre une fois de plus la solidité de l'axe ALGER-BAMAKO.

Elle a naturellement engendré des relations très suivies entre les dirigeants maliens et les responsables du POLISARIO dont les déplacements à BAMAKO sont beaucoup plus fréquents qu'à NIAMEY et y donnent lieu à davantage de cordialité et de chaleur.

Au-delà de ces contacts bilatéraux, la reconnaissance de la R.A.S.D. par le Mali a aussi eu des effets au plan multilatéral : la Conférence des Etats Sahariens a ainsi été le cadre au sein duquel l'alliance algéro-malienne s'est

(1)- "LE MONDE", 15 Septembre 1984, p. 3.
V. également sur ce point, l'interview du Président CHADLI dans "LE POINT", N° 632, 29 Octobre 1984, pp. 30-31.

(2)- Voir "JEUNE AFRIQUE", N° 1238 du 26 Septembre 1984 et N° 1239 du 3 Octobre 1984.

clairement manifestée en même temps qu'éclataient les divergences entre NIAMEY et ALGER ; l'objection du Niger à la présence de la R.A.S.D. à la réunion de cette institution à NOUAKCHOTT en Mars 1982 confirmait, au regard des rapports Mali-Algérie, la traditionnelle volonté d'autonomie des dirigeants nigériens et leur souci d'éviter les positions partisanes et d'échapper à toute alliance contraignante.

Or, l'alliance algéro-malienne semble être de celles-là, au jugement même de certains hommes d'Etats maliens, inquiets de voir leur pays "s'engager dans une voie sans rapport avec son histoire, contraire à sa vocation et dangereuse pour son avenir" (1).

Vue sous l'angle rétrospectif, la reconnaissance de la R.A.S.D. par le Mali pourrait donc être interprétée comme l'effet d'un alignement sur l'Algérie. C'est à cet alignement que le Niger s'est constamment refusé.

Mais, outre les liens de nature divergente que ces deux Etats entretiennent avec l'Algérie, des pierres d'achoppement existent dans leurs rapports bilatéraux proprement dits.

PARAGRAPHE II.- LES PIERRES D'ACHOPPEMENT DANS LES RAPPORTS BILATERAUX.-

La compétition pour le poste de Secrétaire Général de l'O.U.A. a certes refroidi les relations nigéro-maliennes (2). Néanmoins, d'une manière générale,

(1)- Tel est le point de vue du Dr. Seydou BADIAN KOUYATE, ancien Ministre du Président Modibo KEITA, au lendemain du sommet tripartite de NOUAKCHOTT les 15 et 16 Septembre 1984.
Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1239 du 3 Octobre 1984, p. 27 : "Que fait le Mali au Maghreb ?".

(2)- On peut à cet égard signaler la farouche opposition du Mali à la réélection du Nigérien BRAH Mahamane comme Secrétaire Exécutif du C.I.L.S.S., lors de la réunion ministérielle de cet organisme au début de l'année. Une mission spéciale dut être dépêchée à BAMAKO auprès du Président Moussa TRAORE pour sortir de l'impasse.

les divergences d'ordre diplomatique n'ont pas entravé le cours de ces relations sur les plans politique (1), économique et culturel.

Bien que la création de la Grande Commission Mixte ne remonte qu'à Juillet 1979 (2), la coopération bilatérale est fort ancienne : elle était en effet mise en oeuvre conformément aux dispositions d'une convention de Mai 1960, relative à l'utilisation des établissements maliens par les élèves et stagiaires nigériens (3). D'autres instruments juridiques viendront renforcer ce cadre de coopération (4) et l'appartenance commune des deux Etats à l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger et à l'Autorité de développement intégré du Liptako-Gourma, notamment, élargira leurs possibilités d'unité d'action.

Mais, même si la coopération nigéro-malienne est ancienne et diversifiée, elle se heurte cependant à quelques obstacles qui justifient la réputation de partenaire difficile qui est celle du Mali aux yeux des autorités nigériennes: il s'agit principalement de la délimitation de la frontière (A) et de la gestion des eaux du fleuve (B).

A/- LA DELIMITATION DE LA FRONTIERE COMMUNE (5).-

Le Mali est, avec la Libye, le seul voisin avec lequel le Niger a un problème frontalier de quelque importance non encore résolu.

---

(1)- Noter, sur ce point, la présence d'une délégation nigérienne au congrès du parti gouvernemental, l'Union Démocratique du Peuple Malien, en Mars 1985, V. "LE SAHEL", 1er Avril 1985.

(2)- Ses dernières assises ont eu lieu à NIAMEY en Août 1986, "LE SAHEL", des 12 et 13 Août 1986, p. 3.

(3)- Voir J.O.R.N., 1er Août 1960.

(4)- Cf. "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX...", pp. 14-15.

(5)- Voir "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Volume 2, p. 82.

Comme dans le cas des autres Etats limitrophes, l'accord colonial du 3 Avril 1939 délimitant la frontière n'en donne pas une description précise de nature à prévenir toute contestation. S'il est vrai que le tracé semble accepté par un usage réciproque, l'appartenance de la mare d'ANDERAMBOUKANE continue d'être une pomme de discorde, le Mali revendiquant cette zone du canton nigérien du KOURFEY.

L'absence de démarcation de la frontière est naturellement à l'origine de cette revendication.

C'est pour y remédier que les deux parties avaient très tôt admis le principe de la mise en place d'une commission bilatérale à cet effet. Dès 1962, cette commission avait été prévue par le Protocole de GAO du 27 Février relatif aux problèmes frontaliers entre les deux pays, bien qu'aux termes de cet accord toute décision sur la question litigieuse de la région d'ANDERAMBOUKANE fût "réservée aux deux Chefs d'Etats" (1).

Mais le principe de la création de la commission ne sera réaffirmé qu'en Août 1986 à l'occasion de la 3ème session de la Commission Mixte de Coopération, à l'initiative du Niger soucieux non seulement de la reconnaissance de la frontière, mais aussi et surtout de sa matérialisation. Cette matérialisation serait la troisième du genre, après la première avec l'Algérie et celle en cours avec le Burkina-Faso (2). Le projet n'a cependant pas encore franchi le seuil de l'adoption de l'accord portant création de la commission de démarcation. L'absence de progrès significatif à cet égard est lié au caractère épineux de la question d'ANDERAMBOUKANE : aucun litige de cet ordre n'existait avec l'Algérie ou le Burkina.

---

(1)- Accord non publié.

(2)- Voir supra, Section I.

Outre cette question litigieuse, le problème de la gestion des eaux du fleuve Niger entrave aussi la coopération bilatérale.

B/- LA GESTION DES EAUX DU FLEUVE NIGER.

Le fleuve Niger, commun au Mali et au Niger (1), revêt une importance vitale pour ces deux pays sahéliens. Aussi, la question des ouvrages sur ce cours d'eau a-t-elle généralement constitué un problème prioritaire dans leurs relations bilatérales.

Ces ouvrages sont essentiellement les barrages construits en territoire malien : BAGUINEDA, MARKALA, SANSANDING et SELINGUE (2). Ce dernier, à caractère hydro-électrique, est le plus récent et c'est à son sujet que l'on enregistre des frictions dans les rapports Mali Niger : quand il fonctionne à plein rendement, le débit du fleuve est nul en territoire nigérien, en période de basses eaux ou de sécheresse (3).

En dehors de ces ouvrages déjà opérationnels, c'est surtout le projet de barrage de KANDADJI envisagé par le Niger (4) qui a le plus perturbé les rapports nigéro-maliens. Sa conception remonte à la période antérieure au coup d'Etat militaire (5). Dans sa stratégie d'autosuffisance alimentaire, le C.M.S. en

---

(1)- Il traverse le premier sur 1.700 kms et le second sur 550 kms.

(2)- Voir "LE SOLEIL", 30 Octobre 1986, pp. 9-24 : "Le Mali sur orbite".

(3)- Ce fut le cas en 1985 où une visite du Président du C.M.S. à Bamako, en Mai, avait été en partie motivée par cette situation. A son retour à NIAMEY, le Chef de l'Etat nigérien avait précisé qu'avant même qu'il ne se rende au Mali, "les autorités maliennes avaient ouvert la retenue de SELINGUE" ("LE SAHEL", 3 Juin 1985, pp. 2-4).

(4)- Sur ce projet, V. - MAIDOKA (A.), "La politique étrangère du Niger : 1960 1982", pp. 242-245.

- "EUROPE-OUTREMER" N° 554, Mars 1976, pp. 54 ; N° 570, Juillet 1977, p. 37.

-"Niger : DONNEES DE BASE", Publication du Secrétariat d'Etat à la Présidence chargé de l'Information, Imprimerie Nationale du Niger, NIAMEY, 1979, pp. 204-205.

(5)- BAULIN, op. cit., p .39.

avait fait la priorité des priorités, avec notamment la mise en place d'une Autorité du Barrage de KANDADJI (1).

A l'image de celui de MANANTALI sur le fleuve Sénégal, le barrage de KANDADJI devait être un ouvrage à buts multiples : il devait permettre l'irrigation de 140.000 ha de terres cultivables, pourvoir à la consommation en énergie électrique du Niger-Ouest et assurer la navigabilité sur le fleuve ; il devait en outre subvenir aux besoins en eau des agglomérations voisines de la localité de KANDADJI et alimenter en électricité certaines régions du Mali, du Burkina-Faso et même du Nigéria.

Ce projet n'a pas rencontré l'agrément des autorités de BAMAKO. Et les réticences maliennes à son sujet sont à la base des difficultés qu'a connues la coopération entre les deux pays ces dernières années. La qualification même de "partenaire difficile" que les autorités nigériennes donnent au Mali dérive de là.

Trois raisons motivaient l'attitude de BAMAKO : le projet de construction d'un barrage malien à LABBEZZENGA, à la hauteur de KANDADJI ; les retombées négatives du barrage de KANDADJI sur la 7ème région malienne de GAO généralement tournée vers le Niger ; les inondations que provoquerait le barrage en territoire malien (2).

Les nombreuses réunions techniques bilatérales tendant à parvenir à un accord mutuellement acceptable n'aboutiront pas jusqu'à l'abandon temporaire

---

(1)- L'A.B.K. était dirigée par un Haut Commissaire ayant rang de ministre. Il s'agissait en l'occurrence de M. Moussa BAKO, ancien Ministre des Travaux Publics.

(2)- Pour un coût pratiquement identique, le Niger qui avait le choix entre une côte minimale de 225 (sans risques d'inondations, mais à faible retenue d'eau) et une côte maximale se situant entre 230-237 et 240-245 (engendrant des inondations au Mali) avait choisi la dernière. Il avait, en contrepartie, proposé des indemnisations au Mali. Ce dernier avait estimé qu'il s'agit là de choses "non indemnisables".

du projet en 1985 pour des raisons internes de conjoncture économique et des difficultés de financement extérieur (1).

La question du barrage de KANDADJI offre ainsi l'illustration idéale de la nature des relations nigéro-maliennes qui, manifestement, ne sont pas exemptes de susceptibilités.

Les relations avec le Tchad sont, elles, frappées du sceau de la hantise sécuritaire qui habite le gouvernement nigérien depuis le début du conflit qui, aujourd'hui encore, persiste dans ce pays.

SECTION III.- TCHAD : LA HANTISE SECURITAIRE.-

Des nombreuses similitudes existant entre le Niger et le Tchad, nous retiendrons simplement qu'ils connaissent tous deux des problèmes frontaliers avec leur voisin commun, la Libye (2).

Le contentieux relatif à l'oasis nigérienne de TOUMMO n'a certes pas encore débouché sur un différend déclaré, mais la question de la bande d'AOUZOU, annexée par TRIPOLI, est à l'origine directe du conflit tchadien. C'est cette guerre qui sévit chez son voisin qui incite le Niger à entretenir sur son territoire un climat de vigilance permanente. Tel est d'ailleurs, s'agissant du Tchad, le dénominateur commun avec les autres voisins dont, nous l'avons vu, les uns sont habités par la volonté de puissance et les autres par la fièvre révolutionnaire.

---

(1)- Le coût du projet était évalué à 120 milliards de F. CFA en 1982.

(2)- V. ROBINSON (P.), "Niger's and Chad's ambivalent relations with Libya", p. 172.
Sur les relations Tchad-Libye en général, lire l'interview du Président tchadien Hissein HABRE dans "JEUNE AFRIQUE", N° 1363 du 18 Février 1987, pp. 42-47.
Sur la question tchadienne en général, voir "POLITIQUE AFRICAINE" N° 16, Décembre 1984 : "Le Tchad".

Le refrain de la sécurité que fredonnent régulièrement les dirigeants nigériens depuis 1974 est en grande partie lié à la situation conflictuelle dans ce pays. Les relations nigéro-tchadiennes sont ainsi d'ordre pathologique, l'évolution de la coopération bilatérale (PARAGRAPHE II) ayant suivi celle du conflit, dans lequel le Niger s'est appliqué à adopter la position d'un Etat situé en première ligne (PARAGRAPHE I).

PARAGRAPHE I.- LE NIGER ET LE CONFLIT TCHADIEN.-

Le gouvernement nigérien perçoit la crise tchadienne sous deux aspects: celui interne de la réconciliation nationale et celui externe du différend frontalier Tchad-Libye (1). Sur le premier aspect, il estime que les problèmes du Tchad doivent être réglés par les Tchadiens eux-mêmes, en dehors de toute ingérence extérieure ; en ce qui concerne le second, il préconise une solution politique dont le préalable reste le respect de l'indépendance, de l'unité et de l'intégrité territoriale du Tchad (2).

Pourtant, pour un voisin directement intéressé, l'attitude nigérienne révèle dans la pratique beaucoup d'hésitations et de tâtonnements. Quand il n'est pas discret au plan des initiatives diplomatiques (3), le Niger se singularise par des propositions difficilement réalisables comme l'organisation d'une réunion extraordinaire de l'O.U.A. (4). Quand il n'est pas un spectateur inquiet

---

(1)- V. sur ce point, la déclaration du Ministre Sani BAKO dans "LE SAHEL", 10 Août 1987, p. 8.

(2)- Cf. l'intervention du Ministre Daouda DIALLO devant la 38ème session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., "LE SAHEL", 18 Octobre 1983, pp. 4 et 6.

(3)- Le Niger est ainsi resté en dehors du ballet diplomatique et du concert d'initiatives organisés au début de l'année par certains Etats voisins du Tchad et d'autres pays africains (Algérie, Cameroun, Libye, Nigéria). Voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1364, 25 Février 1987, p. 21.

(4)- Le Chef de l'Etat nigérien avait émis cette suggestion au cours d'une interview à Radio France Internationale le 19 Janvier 1987, voir "JEUNE AFRIQUE" N° 1360 du 28 Janvier 1987, p. 30.

hanté par l'obsession du débordement (A), il fait figure d'acteur occasionnel en se limitant à réitérer son soutien à la politique de réconciliation nationale (B).

A/- L'OBSESSION DU DEBORDEMENT.-

Depuis le début du conflit tchadien, le Niger vit en situation de qui-vive permanent. Attentif aux déclarations successives des dirigeants libyens (1) et redoutant la contagion de l'exemple, son gouvernement a fait du problème tchadien un leitmotiv revenant dans tous les discours de politique extérieure (2).

Et dans sa hantise du spectre de la "tchadisation", le régime militaire a érigé la sécurité des frontières du pays en un objectif prioritaire (3). C'est en raison de cette hantise sécuritaire que le Niger s'est toujours confiné dans son rôle discret, chaque fois qu'il s'est agi de l'aspect du conflit impliquant directement la Libye. Trop près du champ de bataille, il s'en est tenu à des prises de position qui ne soient pas de nature à provoquer une réaction négative de TRIPOLI. En outre, sa faible capacité d'action et la multiplicité d'acteurs extérieurs (France, Etats-Unis, Egypte, Soudan...) ont renforcé ses dirigeants dans leur conviction que leur pays "ne peut rien faire" et "ne peut rien changer" dans l'imbroglio tchadien. Ici se trouvent les raisons de la part très peu active qu'il a jusque-là joué et de l'absence de toute initiative majeure de son fait.

---

(1)- Nous citerons notamment :
- celle du Colonel KADDAFI en Mars 1984 : "Le Tchad est une extension de notre pays et nous sommes une extension du Tchad" ("LE MONDE", 24 Avril 1984, p. 5);
- celle du Commandant Abdessalam JALLOUD, N° 2 du régime, datant de Février 1987 : "Le Tchad est situé à notre frontière... Et si la France a une seule bonne raison d'intervenir dans ce pays..., nous en avons des milliers" ("LE SOLEIL", 10 Février 1987, p. 19).

(2)- Lors de la visite du Président MITTERRAND au Niger en Mai 1982, le problème du Tchad a été la seule question de politique internationale évoquée par le Président du C.M.S., dans son toast en l'honneur du Chef de l'Etat français.

(3)- Cf. "LE MONDE", 9 Février 1981, p. 5 ; 4 Mars 1981, p. 7.

Cette volonté de discrétion ne pouvait cependant mettre l'attitude du Niger à l'abri de certaines contradictions à cause de sa situation de voisin immédiat. Les contradictions résident dans l'oscillation de la position nigérienne d'une solidarité non avouée avec le Tchad vers un désir de neutralité manifeste. Bien qu'acquis à l'exigence de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité du Tchad, le gouvernement de NIAMEY a, depuis Décembre 1986 (1) adopté une attitude de stricte neutralité (2). Avec l'apparition de cette notion dans la position officielle du pays sur le conflit tchadien, il est difficile d'établir la cohérence entre cette attitude et celle antérieurement défendue devant le Conseil de Sécurité : l'Ambassadeur du Niger à l'O.N.U. n'avait pas hésité, en Août 1983, à y mettre directement en cause la Libye et à apporter son soutien à l'Etat tchadien dont "la souveraineté et l'intégrité territoriale ont été violées" du fait d'une "agression qui appelle une contre-offensive..." (3).

Les débats du Conseil se déroulaient, il est vrai, à une époque où la tension était très vive entre NIAMEY et TRIPOLI. Cela ne justifie cependant pas la nette modification intervenue dans l'attitude du Niger sur la question tchadienne. Le recours tardif à la notion de neutralité ne s'explique en fait que par la traditionnelle stratégie de profil bas à l'égard de la Libye et, en dernière analyse, par la hantise de la sécurité. Moins d'une année après le raid américain sur TRIPOLI et BENGHAZI, les dirigeants libyens n'auraient vraisemblablement pas toléré, de la part du Niger, une prise de position qui soit assimilable à un quelconque engagement aux côtés du Tchad.

---

(1)- C'est-à-dire au moment de la reprise des combats dans le B.E.T. (Borkou-Ennedi-Tibesti) tchadien.

(2)- En recevant, le 29 Décembre 1986, l'Ambassadeur de France et le Chargé d'Affaires libyen à NIAMEY, le Président du C.M.S. leur avait réaffirmé que le Niger ne voulait en aucune manière être impliqué dans le conflit et qu'il tenait à ce qu'aucune des parties ne mît en doute sa neutralité. Voir "LE SAHEL", 30 Décembre 1986, p. 1.

(3)- Extraits de l'intervention de M. Idé OUMAROU, "LE SAHEL", 31 Août 1986, p.3.

Aussi, tout en se réservant la possibilité de faire appel aux pays amis, en cas d'agression (1), les autorités nigériennes ont-elles procédé à une complète réorganisation de leurs services de sécurité en créant notamment une Direction de la Surveillance du Territoire (2). La mise en place de cette structure a sans doute été inspirée par le souci de prévenir les incursions incontrôlées de forces armées étrangères sur le territoire national, comme le cas semble s'être présenté pour les troupes libyennes et tchadiennes en Décembre 1986 et Janvier 1987 (3).

Si le besoin de sécurité provoque jusqu'à une réévaluation de la politique tchadienne du Niger, une constante est néanmoins demeurée dans cette politique : c'est le soutien à la reconciliation nationale au Tchad.

B/- LE SOUTIEN A LA POLITIQUE DE RECONCILIATION NATIONALE.-

Dans sa subtile dissociation du conflit tchadien en deux aspects interne et externe, c'est au niveau de cet aspect interne qui ne compromet pas sa sécurité que le Niger est le plus actif.

Estimant que la recherche de la paix au Tchad doit être la préoccupation de tout dirigeant africain (4), son gouvernement a saisi toutes les occasions des rencontres bilatérales sur le continent pour prôner la réconciliation

---

(1)- Cf. l'interview du Président du C.M.S. dans "JEUNE AFRIQUE MAGAZINE", N° 35, Mars 1987, p. 21.

(2)- Voir supra, Chapitre I, 1ère Partie.

(3)- V. "LE MONDE", 21 Janvier 1987.

(4)- Cf. une déclaration du Président KOUNTCHE dans "LE SAHEL", 31 Mai 1985, p. 3.

nationale (1). C'est cette même conception du conflit comme une affaire exclusivement tchadienne qu'il privilégie dans d'autres enceintes comme l'O.N.U.(2).

Formulé de manière générale, le concept de réconciliation nationale -comme celui d'autodétermination dans l'affaire du Sahara Occidental- permet au Niger d'adopter une position médiane et de ne pas effaroucher la Libye en la mettant implicitement ou explicitement en cause.

Cette réconciliation nationale, ses dirigeants ne l'ont jamais conçue comme une question technique relevant des experts, mais comme un problème politique qui doit être résolu par "les chefs eux-mêmes". C'est en ce sens qu'ils avaient appuyé les efforts du Président SASSOU-NGUESSO tendant à réunir les leaders tchadiens à BRAZZAVILLE et encouragé l'initiative du Président Moussa TRAORE en vue d'une rencontre entre MM. HABRE et GOUKOUNI en Avril 1985 (3).

C'est pour la même raison que le Niger avait pris part aux diverses conférences de paix sur le Tchad (1°) et qu'il a constamment apporté son soutien au gouvernement en place à N'DJAMENA (2°).

---

(1)- A titre d'exemple, V. les communiqués conjoints :
- de la visite de travail du Premier Ministre Hamid ALGABID à ALGER en Mars 1984, "LE SAHEL", 29 Mars 1984, p. 3;
- de la visite de travail du Président du C.M.S. à LAGOS en Avril 1984, "LE SAHEL" 6 Avril 1984.

(2)- V. notamment :
- l'intervention du Ministre Daouda DIALLO devant la 38ème session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., "LE SAHEL" 18 Octobre 1983, pp. 4 et 6 ;
- celle du Ministre Idé OUMAROU devant la 39ème session, "LE SAHEL" 15 Octobre 1984, pp. 2-3-6;
- le compte rendu de celle du Ministre Sani BAKO, devant la 41ème session, "LE SAHEL" 6 Octobre 1986, p. 3.

(3)- C'est dans le même cadre que M. GOUKOUNI a été reçu en Mai dernier à NIAMEY par le Président du C.M.S. V. "LE SAHEL" des 6 et 7 Mai 1987; "LE SOLEIL" du 6 Mai 1987, p. 21.

1°)- La participation aux conférences de paix.-

L'attachement des responsables nigériens à la paix au Tchad découle de l'évidence que cette paix signifie non seulement la quiétude dans leur pays, mais aussi la garantie de la consolidation de sa stabilité. La participation du Niger aux réunions de KANO et LAGOS en 1979 (a) et ses initiatives de paix assez originales (b) sont à mettre à l'actif de son désir de contribuer à l'instauration d'un climat de paix dans son voisinage immédiat.

a/- Les conférences de KANO et LAGOS (1).-

Après la bataille de N'DJAMENA qui, en Janvier 1979, avait opposé le gouvernement MALLOUM-HABRE aux forces de M. GOUKOUNI WEDDEYE, les Etats voisins du Tchad (Niger, Nigéria, Soudan, Libye et Cameroun) avaient pris l'initiative d'organiser les conférences de KANO I et KANO II dans le Nord-Nigéria. Celles-ci devaient déboucher sur l'Accord du 16 Mars 1979 qui prévoyait notamment : l'instauration d'un cessez-le-feu, la démilitarisation de N'DJAMENA, la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale de Transition (G.U.N.T.), l'envoi d'une force neutre au Tchad.

La non-application de ce texte provoquera l'organisation d'une troisième conférence à LAGOS en Août 1979. Regroupant les onze tendances tchadiennes de l'époque, celle-ci avait abouti à la signature d'un autre accord, identique au premier dont il connaîtra d'ailleurs le sort.

---

(1)- Cf. - "LE MONDE" des 18-19 Mars 1979, pp. 1 et 3.

- " " 23 Août 1979, pp. 1 et 3.

- NWOKEDI (Emeka), "Le Nigéria et le conflit tchadien...", "LE MOIS en Afrique", N° 221-222, Juin-Juillet 1984, pp. 23-34.

Le Niger avait joué, au cours des conférences de KANO et LAGOS, un rôle relativement actif, allant même jusqu'à proposer des initiatives de paix.

b/- Les initiatives de paix du Niger.-

A KANO, la délégation nigerienne avait fait la surprenante suggestion de placer le Tchad sous la tutelle de l'O.N.U. Cette proposition, inspirée par l'impuissance manifeste de l'O.U.A. à apporter une solution au conflit ne fut évidemment pas retenue.

Neuf années plus tard, dans leur désir de paix et de réconciliation nationale, les autorités nigériennes semblent jouir des mêmes dons d'originalité : en même temps qu'elles proclamaient, en Janvier 1987, la neutralité de leur pays, elles proposaient en effet l'organisation d'un référendum ou d'élections pour doter le Tchad d'institutions durables et de dirigeants incontestés (1). Pour être louable, cette initiative est pour le moins étonnante, émanant d'un régime qui n'est pas lui-même issu du suffrage populaire. De plus, elle est, sur le plan juridique assimilable à une immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat qui estime être victime d'une agression extérieure. C'est pourquoi, elle avait été jugée inopportune et malvenue par le gouvernement de N'DJAMENA.

Et pourtant, officiellement, le Niger a toujours apporté son soutien à ce gouvernement.

2°)- Le soutien au gouvernement de N'DJAMENA.-

Légitimiste et réaliste, affirmant n'avoir jamais choisi de faction dans le conflit du Tchad, le gouvernement nigérien a, à chaque fois, accordé

(1)- Voir "LE SOLEIL", 20 Janvier 1987, p. 21 ; "JEUNE AFRIQUE" N° 1360, 28 Janvier 1987, p. 30.

son plein appui à ceux qui détiennent et exercent le pouvoir dans la capitale tchadienne (1).

Ce soutien, sans cesse renouvelé, s'était même concrétisé à deux reprises au niveau de l'Organisation de l'Unité Africaine :

- d'abord, lors de la conférence de TRIPOLI 2, en Novembre 1982 : au cours de cette réunion avortée, justement à cause du problème de la représentation du Tchad, le Niger avait été l'un des plus fervents partisans du gouvernement de M. Hissène HABRE ;

-ensuite, à l'occasion du 20ème sommet de l'organisation, en Novembre 1984 à ADDIS-ABEBA : instructions avaient alors été données à la délégation nigérienne (2) de se retirer de la conférence si les représentants de N'DJAMENA n'étaient pas admis à siéger.

La politique constante de soutien au gouvernement de N'DJAMENA est cependant contredite par l'attitude du régime militaire sur la question des troupes étrangères se trouvant sur le sol tchadien. Dans la logique de son appui à la réconciliation nationale, le C.M.S. a, en règle générale, préconisé le départ du Tchad de toutes les forces armées africaines et extra-africaines (3).

---

(1)- Cf. - le message à la Nation du Président KOUNTCHE in "SAHEL-HEBDO", N° Spécial 15 Avril 1982, pp. 10-15 ;
- la déclaration de l'Ambassadeur Idé OUMAROU au Conseil de Sécurité, "LE SAHEL", 31 Août 1983, p. 3 ;
- l'intervention du Ministre Daouda DIALLO devant l'A.G. de l'O.N.U., "LE SAHEL" 18 Octobre 1983, pp. 4-6.

(2)- Elle était conduite par le Premier Ministre.

(3)- Voir - l'interview du Président du C.M.S. à "LA VOIX DE L'AMERIQUE", in "LE SAHEL", 21 Décembre 1984, pp. 1 et 4 ; "SAHEL-HEBDO" N° 434, 24 Décembre 1984, pp. 6-10 ;
- l'intervention du Ministre Idé OUMAROU à la tribune de l'O.N.U., "LE SAHEL", 15 Octobre 1984, pp. 2-3-6.

Si cette prise de position illustre certainement sa volonté de favoriser, chaque fois que possible, des solutions africaines aux différends africains, elle s'avère être difficilement défendable du point de vue juridique : l'aide française a été sollicitée par le gouvernement tchadien, en toute souveraineté, conformément à l'accord d'assistance militaire de 1976 liant les deux pays et aussi en raison de l'engagement libyen de grande envergure dans le Nord du Tchad ; la requête de retrait des troupes françaises au même titre que celles de la Libye -dont la présence ne reposait sur aucun fondement juridique précis- ne se justifie pas au plan du droit. Quand cette requête emane d'un Etat qui proclame continuellement la légitimité du gouvernement de N'DJAMENA, l'on est amené à s'interroger sur le sens d'une reconnaissance de gouvernement dans laquelle une décision souveraine de ce gouvernement est allègrement remise en cause.

L'égalité de statut ainsi accordée à une armée dont le concours a été requis conformément au droit international et des troupes prétendûment appelées par le G.U.N.T. (1) affaiblit la position nigérienne de soutien au gouvernement de N'DJAMENA. En outre, le précédent de Septembre 1984 a révélé que le départ des forces étrangères du Tchad, réclamé par le Niger et d'autres pays, n'est pas la solution miracle au conflit : la mise en place de l'opération française EPERVIER après l'"opération MANTA" n'a eu d'autre raison que l'échec de l'accord franco-libyen de retrait du fait de son non-respect par le gouvernement de TRIPOLI (2).

---

(1)- En ce sens, V. dans "JEUNE AFRIQUE" N° 1363 du 18 Février 1987, p. 19, le désaccord entre les Présidents MITTERRAND et SASSOU-NGUESSO -alors Président en exercice de l'O.U.A.- sur la question.

(2)- Sur ce point, le gouvernement nigérien lui-même nourrissait beaucoup de scepticisme. Cf. l'intervention du Ministre Idé OUMAROU devant la 39ème session de l'A.G. de l'O.N.U., "LE SAHEL", 15 Octobre 1984.

Les victoires successives de l'armée tchadienne sur celle de la Libye, depuis le mois de Janvier 1987 ont aujourd'hui modifié les données du conflit. Son issue n'est plus fonction de la réconciliation nationale et encore moins du départ des soldats français : elle a pour nom la fin de l'annexion de la bande d'AOUZOU. Celle-ci renforcera la normalisation de la vie politique, économique et sociale du Tchad et la consolidation de ses institutions.

La normalisation intervenue depuis Juin 1982 a, sous ce rapport, engendré une évolution positive dans la coopération bilatérale nigéro-tchadienne.

PARAGRAPHE II.- L'EVOLUTION DE LA COOPERATION BILATERALE.-

Les relations Tchad-Niger qui, ces dernières années, ont évolué au gré de la crise tchadienne étaient habituellement normales et paisibles. Jusqu'à l'éclatement du conflit, la coopération entre les deux pays baignait dans un climat de coexistence harmonieuse avec même des moments de relations privilégiées (A). Mais depuis le début de la guerre, elles ont traversé une ère de régression avant de connaître une certaine relance à partir de 1982 (B).

A/- LA PERIODE DES RELATIONS PRIVILEGIEES.-

Les rapports nigéro-tchadiens avaient une certaine charge affective en raison des liens unissant les Présidents DIORI Hamani et N'Garta TOMBALBAYE. Mais elles avaient momentanément perdu cet aspect avec l'arrivée au pouvoir du C.M.S. (1). Pendant une année entière, ils resteront marqués par une certaine méfiance et des appréhensions réciproques. Et le régime militaire nigérien ne prendra aucune initiative particulière de nature à les améliorer.

---

(1)- La cause principale en fut vraisemblablement une déclaration de feu le Président TOMBALBAYE faite peu après le coup d'Etat de NIAMEY et qui indiquait que "ce qui est arrivé à DIORI Hamani n'arrivera jamais au Tchad".

Ce n'est qu'au lendemain du coup d'Etat du 13 Avril 1975 intervenu à N'DJAMENA que les relations bilatérales devaient retrouver leur caractère privilégié. La similitude des itinéraires politiques des deux régimes (1°) contribuera au renforcement de la coopération entre les deux pays qui trouvera son expression dans l'instauration d'un cadre juridique formel (2°).

1°)- La similitude des itinéraires politiques.-

Elle tient à l'évolution des deux Etats d'un système de parti unique à celui d'un gouvernement de fait. Après avoir monopolisé le pouvoir pendant quinze années, le Parti Progressiste Nigérien (P.P.N.-R.D.A.) et le Parti Progressiste Tchadien (P.P.T.-R.D.A.) -ultérieurement relayé par le Mouvement National pour la Révolution Culturelle et Sociale (M.N.R.C.S.)- seront supplantés par deux organes dirigeants de nature militaire dont la quasi-homonymie donnait la mesure du rapprochement entre les deux régimes : le Conseil Militaire Suprême (C.M.S.) au Niger et le Conseil Supérieur Militaire (C.S.M.) au Tchad.

A cette évolution commune des Etats, s'est ajouté l'itinéraire des hommes qui se sont trouvés à leur tête, en l'occurrence les Présidents Seyni KOUNTCHE et Félix MALLOUM. L'ancienneté et la solidité de leurs liens, leur confraternité dans le métier des armes (1) avaient créé entre eux le même type de rapports que le combat pour l'indépendance avait tissés au sein du R.D.A. entre les premiers dirigeants de leurs pays (2). L'étroitesse de ces rapports a ainsi été un irremplaçable facteur de continuité dans les relations confiantes et sereines entre les deux Etats.

---

(1)- Le Président du C.M.S. s'était plu à le rappeler lors de la visite officielle du Général MALLOUM au Niger, en Novembre 1976, V. "DISCOURS & MESSAGES", pp. 376-379.

(2)- Une solide amitié liait également les Ministres des Affaires Etrangères Moumouni DJERMAKOYE ADAMOU et Abdel Kader KAMOUGUE.

A ces éléments d'ordre personnel viendront se greffer les similitudes entre les deux pays : même situation géographique, même enclavement, mêmes aléas climatiques, même modicité des ressources, même dépendance à l'égard de l'extérieur (1).

Servie ainsi par les liens personnels entre dirigeants et commandée par l'état de sous-développement, la coopération nigéro-tchadienne devait se traduire par une solidarité sans faille entre les deux régimes. C'est depuis cette époque que le Niger avait apporté son soutien à la politique de réconciliation nationale dont le Conseil Supérieur Militaire avait fait un objectif prioritaire dès son arrivée au pouvoir.

Pour renforcer et élargir cette coopération, les dirigeants des deux pays recourront, au-delà de leurs rapports interpersonnels, aux usages consacrés en procédant à la création d'un cadre formel de coopération dans lequel devaient désormais s'inscrire leurs actions communes.

2°)- L'instauration d'un cadre formel de coopération.-

A cause de l'intensité des relations personnelles qui les liaient et des nombreux contacts informels qu'ils entretenaient, les premiers Chefs d'Etat nigérien et tchadien n'avaient pas jugé utile d'insérer les rapports entre leurs pays dans un cadre juridique rigide. Les deux Etats n'étaient liés que par un seul protocole d'accord de bon voisinage signé en 1967.

L'instauration d'un cadre formel de coopération sera le fait des régimes militaires qui se substitueront à eux. Ces derniers concluront notamment un accord-cadre de coopération, un accord portant création d'une Commission Mixte

---

(1)- Cf. le toast du Président du C.M.S. à l'occasion de la visite du Président MALLOUM, "DISCOURS & MESSAGES", p. 378.

de Coopération, un nouvel accord de bon voisinage abrogeant celui de 1967 et un accord de cooperation technique et culturelle (1).

L'accord de bon voisinage est à tous égards original, parce qu'unique dans la pratique diplomatique nigérienne. Sa signature dès 1967 attestait déjà de la vocation du pays pour un bon voisinage positif. Sa reconfirmation et son actualisation dix années plus tard étaient le gage de la nature alors exceptionnelle des rapports nigéro-tchadiens.

Quant aux trois autres accords, ils illustrent la triptyque des engagements généralement conclus par le Niger avec ses voisins et ses autres partenaires en développement depuis 1974 : accord général de ceopération, accords spécifiques d'application de cet accord général, accord portant création d'une Commission Mixte tendant à promouvoir cette coopération.

Cadre juridique ne pouvait être plus complet et plus approprié. Sa mise en oeuvre effective sera cependant entravée par le conflit tchadien qui fera évoluer la coopération bilatérale d'une ère de réelle régression à une autre de relance relative,mais prometteuse.

B/- L'ERE DE LA REGRESSION ET DE LA RELANCE.-

La guerre qui prévalait au Tchad avait rendu impossibles tous rapports normaux entre ce pays et l'extérieur. La guerrilla du FROLINAT (2) dans le Borkou-Ennedi-Tibesti portait alors sérieusement atteinte à l'autorité du gouvernement de N'DJAMENA. Le C.S.M., puis le G.U.N.T. éprouvaient de réelles difficultés à assurer l'exercice effectif du pouvoir sur l'ensemble du territoire national. Et à cause de cette absence d'une autorité incontestée, l'Etat tchadien avait pratiquement cessé d'être un acteur international.

---

(1)- Voir "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX...", p. 18.

(2)- Front de Libération Nationale du Tchad.

Parce qu'il faisait figure d'"Etat néant" de 1979 à 1982, tous rapports avec le Niger étaient inexistants. Ceux établis et renforcés entre les deux pays depuis 1975 avaient régressé et le cadre juridique commun était resté lettre morte. Pendant toute cette période, en même temps qu'il prenait les initiatives de paix à sa portée, le Niger avait observé l'attitude d'"un frère qui souffre des blessures de son frère" dans le cas d'un "pays si cher et qui a si peu connu de quiétude depuis son indépendance" (1).

Seule la restauration progressive du pouvoir central à N'DJAMENA depuis le 7 Juin 1982 (2) a permis une relative redynamisation des relations nigéro-tchadiennes. La résurrection du Tchad à la vie internationale a, en effet, sorti ses rapports avec le Niger de leur état de gel forcé. Ces rapports ont aujourd'hui retrouvé leur cours normal et la coopération bilatérale est en voie de relance ; les différents accords liant les deux pays sont progressivement mis en oeuvre (3) et les échanges de visites entre autorités frontalières deviennent fréquentes (4). L'unité d'action Tchad-Niger se renforce également dans le cadre multilatéral au sein d'organismes communs comme la Commission du Bassin du Lac Tchad et le C.I.L.S.S.

La consécration de la légitimité du gouvernement de M. Hissein HABRE crée encore des conditions favorables à l'élargissement de la coopération nigéro-tchadienne dans l'avenir.

---

(1)- Extraits d'une conférence publique du Ministre Daouda DIALLO, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982.

(2)- Cette date correspond à la prise de la capitale tchadienne par les Forces Armées du Nord de M. Hissein HABRE.

(3)- C'est le cas de l'accord de coopération culturelle et technique en vertu duquel de nombreux étudiants tchadiens sont accueillis à la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques de NIAMEY.

(4)- Voir "LE SAHEL", 24 Juin 1986, p. 1.

Limitrophe de sept Etats différents, le Niger a donc constamment eu recours à une politique de bon voisinage, faite de vigilance et inspirée par l'impératif de sa sécurité.

La vigilance, dont le degré varie en fonction des trois catégories de voisins qui l'entourent, lui a d'abord permis d'échapper à la tutelle de ceux d'entre eux dont la capacité d'influence régionale est un risque permanent pour son autonomie d'action ; elle lui a aussi évité d'être pris dans le tourbillon du progressisme ou des expériences révolutionnaires qui sont menés à ses frontières ; elle l'a enfin mis à l'abri de la contagion du conflit persistant qui se déroule dans son environnement immédiat.

C'est à ce prix que le pays a pu préserver sa stabilité et sa sécurité.

Et c'est fort de cette stabilité qu'il privilégie sur le continent la construction de grands espaces de solidarité par une politique soutenue d'intégration régionale.

CHAPITRE II.- LA CONSTRUCTION D'ESPACES DE SOLIDARITE : LA POLITIQUE D'INTEGRATION REGIONALE.(1).-

Le discours officiel nigérien a recours à la notion d'intégration régionale pour désigner toutes les initiatives et actions des dirigeants du pays relatives aux regroupements entre Etats qui, pour l'essentiel, concernent l'espace sous-régional ouest-africain.

Dans les faits, il s'agit d'efforts de coopération organisée plus que d'intégration au sens juridique. L'intégration internationale aboutit, en effet, à transférer un pouvoir de décision autonome aux institutions communes, alors que la simple coopération préserve l'indépendance des partenaires engagés (2).

L'intégration à laquelle se réfèrent couramment les responsables nigériens se limite, dans la quasi-totalité des cas, à la mise en commun des efforts des Etats et n'implique qu'exceptionnellement une cession de souveraineté. Comme ailleurs en Afrique et dans le Tiers-Monde, l'intégration réelle rencontre ici aussi très peu d'échos, le choix des gouvernants s'étant, dans l'ensemble, traduit par une nette préférence pour les structures organisationnelles peu contraignantes. Les exemples d'organismes dont le Niger est membre, et au sein desquels le stade de la juxtaposition des souverainetés est dépassé, sont plutôt rares.

---

(1)- Sur certaines des organisations étudiées dans ce chapitre, voir WODIE (Francis)- op. cit., GLELE (M.), "Introduction à l'O.U.A. et aux organisations régionales africaines", L.G.D.J., 1986, 574 p.

(2)- GONIDEC (P.-F.) & CHARVIN (R.) : "Relations internationales", MONTCHRESTIEN 1981, p. 435.

Sur les expériences d'intégration, V. l'excellente étude de M. PAMBOUTCHIVOUNDA (Guillaume), "Prospectives des intégrations régionales du Tiers-Monde", CLUNET 1984, N° 2, pp. 280-290.

La politique nigérienne d'intégration régionale apparaît donc comme une approche prudente dans la construction de l'espace sous-régional, caractérisée par de fortes réticences devant toute entreprise à caractère supranational.

Sous ce rapport, elle est une constante dans l'action diplomatique du pays dont les dirigeants successifs soulignent volontiers le rôle de premier plan dans le regroupement des Etats africains et la participation active à tous les organismes régionaux de solidarité (1).

Mais si cette politique s'est logiquement poursuivie depuis 1974, il est une raison fondamentale à sa continuité : c'est la profonde conviction du gouvernement nigérien qu'en Afrique, l'aventure individuelle du développement est vouée à l'échec ; pour des pays jeunes, relativement petits et économiquement faibles, l'unité d'action est, à son sens, un impératif et la coopération synonyme de survie (2).

De là découle la participation systématique du Niger à toutes les entreprises de développement intégré (3). L'ardeur intégrationniste de ses dirigeants a cependant été, dès le départ, tempérée par leur attachement à la théorie des cercles concentriques de solidarité qui privilégie les rapports avec les partenaires les plus proches (4). Elle tiendra par la suite compte d'un réel souci

---

(1)- V. - Le Message à la Nation du Président DIORI à l'occasion du 3 Août 1963, "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 25 ;
- son discours inaugural devant la 1ère Conférence des Ambassadeurs, "LE NIGER ", 9 Avril 1973 ;
- la déclaration du Ministre DJERMAKOYE dans "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1978, p. 115.
- "Dix ans d'action au service de la coopération internationale (1974-1984)".

(2)- Cf. - la déclaration du Ministre Daouda DIALLO in "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, pp. 77-78 ;
- l'allocution d'ouverture de M. Alhousseïni MOULOUL, alors Secrétaire d'Etat au Plan, devant la réunion de l'Association des O.I.G. d'Afrique de l'Ouest à NIAMEY, "LE SAHEL", 7 Fév. 1985, p. 4.

(3)- En 1985, le Niger était membre de 35 des 42 O.I.G. que comptait l'Afrique de l'Ouest.

(4)- A ce sujet, V. une déclaration du Président DIORI in FAUJAS (A.), op. cit., pp. 48-49.

d'efficacité et se traduira par la volonté de rationalisation des attributions des nombreuses organisations intergouvernementales de la sous-région.

C'est sous le bénéfice de ces deux précisions que nous tenterons d'illustrer la politique nigérienne d'intégration régionale, au moyen d'un échantillon limité d'organismes, ceux au sein desquels le pays joue un rôle actif. Leurs secteurs d'activité concernent la coopération technique, la coopération politique, la coopération économique et monétaire et la coopération militaire.

Une analyse du rôle régional de la diplomatie nigérienne à travers ces quatre domaines d'actions communes présente l'avantage de mettre en relief l'interaction entre ses différents principes directeurs : la pratique du bon voisinage est à l'origine de la coopération technique ; le pragmatisme permet la coopération politique ; la coopération économique et monétaire répond aux besoins de la diplomatie de développement ; la coopération militaire est la résultante de la diplomatie de paix.

Cette différenciation peut, il est vrai, apparaître arbitraire dans la mesure où tous ces aspects technique, politique, économique et militaire sont intimement liés et partant indissociables.

La distinction correspond en fait au choix d'une dominante : la coopération technique (SECTION I) apparaît comme la plus aisée ; la coopération politique (SECTION II) a pour cadre des organisations où les préoccupations politiques semblent l'emporter ; la coopération économique et monétaire (SECTION III) témoignent du degré d'imbrication le plus élevé dans l'environnement ouest-africain ; la coopération militaire enfin (SECTION IV) est inspirée par la traditionnelle hantise de la sécurité.

SECTION I.- LA COOPERATION TECHNIQUE.-

Trois organisations s'emploient à la mettre en oeuvre : l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger (A.B.N.), la Commission du Bassin du Lac Tchad (C.B.L.T.) et l'Autorité de Développement Intégré du Liptako-Gourma (A.L.G.).

Elles ont en commun le rôle assez important joué par le Niger dans leur mise en place et sa franche détermination à oeuvrer à la réalisation de leurs objectifs. Cette disponibilité résulte de la nature même de leurs secteurs d'activité ; parce qu'il s'agit de domaines essentiellement techniques, les considérations politiques n'y influent pas beaucoup. La mise en valeur des bassins du fleuve Niger et du lac Tchad (PARAGRAPHE I) et le développement intégré du Liptako-Gourma (PARAGRAPHE II) constituent en effet pour le Niger, toujours préoccupé d'efficacité, des tâches suffisamment concrètes pour ne pas être entravées par des divergences dont l'opportunité n'est pas toujours réelle.

PARAGRAPHE I.- LA MISE EN VALEUR DES BASSINS DU FLEUVE NIGER ET DU LAC TCHAD.-

L'attitude du Niger vis-à-vis de l'A.B.N. et de la C.B.L.T., créées toutes deux en 1964 (1), est marquée par un volontarisme motivé d'une part par l'importance que revêtent pour lui le lac Tchad et le fleuve Niger et d'autre part par le rôle d'harmonisation du développement régional dévolu aux deux organisations. Ce volontarisme est d'autant plus manifeste et réaffirmé que celles-ci, en raison de leur bilan assez maigre (A), appellent une réorientation nécessaire à tous égards (B).

---

(1)- La C.B.L.T. a vu le jour le 22 Mai 1964 à FORT-LAMY, actuelle N'DJAMENA. Elle comprend les 4 Etats riverains du lac : Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad. Quant à l'A.B.N. -antérieurement Commission du Fleuve Niger-, c'est à NIAMEY qu'elle a été créée le 25 Novembre 1964. Ses membres sont les suivants : Bénin, Burkina, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Nigéria, Tchad. Voir ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Vol. 2, p. 116.

A/- UN BILAN MAIGRE.-

Le Niger a une connaissance assez intime de l'A.B.N. et de la C.B.L.T. : la première a son siège à NIAMEY et, en ce qui concerne la seconde, il a, à deux reprises, exercé la présidence en exercice (1). Leurs difficultés de fonctionnement ne lui sont donc pas étrangères. C'est pourquoi, leurs dernières assises en Avril 1985 à LAGOS avaient donné l'occasion à ses dirigeants de renouveler leur attachement à l'idéal de coopération sous-régionale qu'elles symbolisent (2).

Les difficultés de fonctionnement tiennent d'abord à une irrégularité caractéristique dans la tenue des réunions statutaires des organisations : en vingt-trois ans d'existence, elles ont rarement connu une vie institutionnelle normale au niveau de leur instance suprême. Cela est surtout vrai pour la C.B.L.T. qui, du fait du conflit tchadien, avait même dû quitter son siège à N'DJAMENA pour s'installer à MAROUA au Cameroun.

Mais des obstacles d'ordre financier entravent également la bonne marche de l'Autorité et de la Commission : la dernière session du Conseil des ministres de celle-ci et la session ministérielle extraordinaire de celle-là, tenues toutes deux à NIAMEY à la fin de l'année 1986, avaient ainsi eu pour préoccupation majeure leur situation financière critique (3).

A cause de ces difficultés structurelles et conjoncturelles, les réalisations des deux organismes laissent à désirer.

---

(1)- Le premier Chef de l'Etat nigérien a été Président en exercice de la C.B.L.T. de Décembre 1973 jusqu'au 15 Avril 1974. Son successeur a assumé les mêmes fonctions de 1977 à 1983.

(2)- V. sur ce point la déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du 4ème sommet de l'A.B.N. et du 5ème sommet de la C.B.L.T., "LE SAHEL", 2 Mai 1985, pp. 4 et 5.
Les deux organisations viennent de tenir leurs conférences au sommet à N'DJAMENA les 28 et 29 Octobre 1987 ("LE SAHEL 30 Octobre 1987).

(3)- Voir - "LE SAHEL" du 22 Octobre 1986.
- " " " des 9 et 10 Décembre 1986.
Il en a été de même lors des derniers sommets de N'DJAMENA,"LE SAHEL", 29 Octobre 1987.

L'A.B.N. qui a mission de favoriser l'harmonisation et la coordination du développement du Bassin du Niger est encore loin d'exaucer le voeu des autorités nigériennes de faire du fleuve un "facteur de développement autocentré collectif" (1). L'absence de participation effective des Etats membres au financement des projets a notamment rendu difficile la concrétisation de l'objectif d'utilisation rationnelle des ressources en eau de son bassin. Le gouvernement nigérien est donc fondé à militer pour une "relance de l'A.B.N." et pour une redynamisation de ses "structures évanescentes" (2).

Il a, en règle générale, manifesté le même souci d'efficacité à l'égard de la C.B.L.T. A ses yeux, celle-ci a encore moins répondu à ses objectifs. Le Président du C.M.S. a, lui-même, assez souvent exprimé de vives critiques à l'endroit de la Commission. L'un des rares projets qu'elle devait exécuter en territoire nigérien (3) n'a pu être réalisé que sur financement national. C'est pourquoi, ici également, les autorités nigériennes ont entièrement souscrit aux décisions de redynamisation de l'organisation issues de ses dernières conférences au sommet en 1983 et 1985. Et conformément à leur attachement à toutes les entreprises de développement communautaire, elles préconisent depuis lors une large coopération de nature à permettre une véritable intégration socio-économique sous-régionale dans les différents secteurs d'activité de la Commission : lutte contre la peste bovine, lutte anti-aviaire, protection des végétaux...

Dans le cas de la C.B.L.T. comme de l'A.B.N., la redynamisation souhaitée est susceptible de leur assurer la réorientation indispensable à l'accomplissement efficace de leurs missions.

---

(1)- Extraits de l'allocution de M. Almoustapha SOUMAILA, Ministre du Plan, lors de la session extraordinaire du Conseil des Ministres de l'Autorité, "LE SAHEL", 22 Octobre 1986.

(2)- "SAHEL-DIMANCHE", N° 94, 26 Octobre 1986.

(3)- Il s'agit de la création d'un Centre de formation des pêcheurs dans la ville de N'GUIGMI, située au bord du lac. Voir "NIGER : DONNEES DE BASE", p. 71.

B/- UNE REORIENTATION NECESSAIRE.-

Pour le régime militaire nigérien, constamment préoccupé d'actions concrètes, les dernières réunions des Chefs d'Etat de l'Autorité du Bassin du Niger et de la Commission du Bassin du Lac Tchad avaient créé les conditions propres à revigorer ces deux organismes. En répondant ainsi à ses attentes de longue date (1), elles avaient aussi comblé son vif désir de voir se développer une coopération crédible entre leurs membres.

Ce voeu de crédibilité, qui est partagé par ses autres partenaires, a engendré un certain nombre de mutations structurelles. Au niveau de la C.B.L.T., les mesures prises tendent à rationaliser son fonctionnement et surtout à lui assurer une gestion budgétaire plus rigoureuse : institution d'un règlement financier, création d'un poste de contrôleur financier, adoption d'un budget d'austérité et d'un budget de développement limité aux seuls projets prioritaires... En ce qui concerne l'A.B.N., il a été recommandé sa restructuration avec l'allègement de son secrétariat exécutif et un meilleur contrôle de sa gestion, la création d'un comité consultatif des bailleurs de fonds...

Ces rénovations structurelles requérant un accroissement concomittant des moyens, le gouvernement nigérien considère urgent que les Etats membres fournissent aux deux organisations les ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Fidèle au principe du "compter sur soi" qu'il invoque couramment à l'appui de sa politique intérieure et de sa politique de coopération interafricaine, il estime que c'est à ces derniers qu'incombe la responsabilité principale de donner à la Commission et à l'Autorité les moyens de leur politique (2).

---

(1)- Voir sur ce point, la déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du 3ème sommet de la C.B.L.T. à l'ENUGU (Nigéria) en Décembre 1977, "SAHEL-HEBDO", N° 138, 3 Août 1978, pp. 36-41.

(2)- V. "LE SAHEL", 2 Mai 1985 ; 24 Octobre 1986 et "SAHEL-DIMANCHE" N° 94, 26 Octobre 1986.
Voir également "LE SAHEL" des 29 et 30 Octobre 1987 relatifs aux toutes dernières conférences au sommet de l'A.B.N. et de la C.B.L.T.

Il est encore prématuré de dresser le bilan des diverses mesures d'assainissement, de restructuration et d'adéquation des moyens. La crise économique ambiante et les difficultés des Etats eux-mêmes peuvent durablement gêner leur mise en oeuvre effective.

Toujours est-il qu'en ce qui concerne l'exploitation des bassins du lac Tchad et du fleuve Niger, le régime militaire nigérien ne cesse de proclamer son soutien aux organisations compétentes d'autant plus qu'à ses yeux, leur mission contribue à la recherche de l'autosuffisance alimentaire qui reste l'un des objectifs suprêmes de sa politique (1).

C'est dans un contexte identique qu'il apporte un égal appui à l'entreprise de développement intégré du LIPTAKO-GOURMA.

PARAGRAPHE II.- LE DEVELOPPEMENT INTEGRE DU LIPTAKO-GOURMA.-

L'autorité de développement intégré du Liptako-Gourma qui regroupe le Burkina-Faso, le Mali et le Niger (2) vise à la mise en valeur de la région du Liptako-Gourma s'étendant sur le Nord-Est du Burkina, le Sud-Est du Mali et le Sud-Ouest du Niger.

C'est une vaste zone (3) offrant de nombreuses possibilités de désenclavement routier et ferroviaire, d'aménagements hydro-électriques, de réalisations touristiques et d'exploitation minière. Le domaine de coopération est donc

---

(1)- En ce sens, voir une déclaration du Président du C.M.S. in "LE SAHEL", 2 Mai 1985.

(2)- Le protocole d'accord portant création de l'Autorité a été signé à OUAGADOUGOU le 3 Décembre 1970 et la convention portant ses statuts adoptée à BAMAKO le 3 Juin 1971 (J.O.R.N., 15 Avr. 1972).
Depuis Octobre 1984, l'A.L.G. est dirigée par le Nigérien Slimane GANOUA.

(3)- Elle couvre 530.000 km^2.

suffisamment large. Pour l'instant, cependant, l'Autorité semble être surtout une alliance pour le désenclavement (A), l'exploitation des ressources (B) ne bénéficiant pas encore du même degré de priorité.

A/- UNE ALLIANCE POUR LE DESENCLAVEMENT.-

Pour les dirigeants nigériens, très peu portés vers toute conception du développement solitaire en Afrique, l'Autorité du Liptako-Gourma présentait dès sa création le mérite d'être une structure communautaire à même de réaliser des projets qu'aucun des trois Etats n'aurait pu entreprendre isolément (1).

Au fil des années, ces projets se sont concentrés sur le secteur du désenclavement. Pour les trois pays, tous continentaux et dépourvus de débouché maritime, le désenclavement a généralement revêtu un aspect prioritaire.

En ce qui le concerne, le régime militaire nigérien a saisi toutes les occasions pour réaffirmer ses préoccupations dans ce domaine. Au plan international, il a inlassablement milité pour que le nouveau traité sur le droit de la mer prît en compte le droit de libre accès à la mer et depuis la mer des Etats géographiquement désavantagés. Au niveau interne, il a affecté des ressources considérables au "désenclavement intérieur et extérieur" du pays (2).

Le soutien du Niger à l'Autorité de développement intégré du Liptako-Gourma n'est que la résultante de cette politique de désenclavement tous azimuts.

Dans le cadre de cet organisme, les trois partenaires ont notablement amélioré leurs infrastructures de communication. Les réalisations et projets en ce domaine concernent les liaisons téléphoniques, fluviales, routières et ferroviaires.

---

(1)- En ce sens, V. le discours du Président DIORI devant la 1ère Conférence des Ambassadeurs, "LE NIGER",9 Avril 1973.

(2)- V. le "discours-bilan de 5 années de régime militaire", DISCOURS & MESSAGES", p. 281.

En matière de télécommunications, le réseau interétatique, inauguré en Mars 1987, mais en service depuis la fin de l'année 1986, relie entre elles les principales villes de la région (1).

Les projets de communications fluviales visent à l'aménagement des affluents du fleuve Niger et à celui du bief sur son cours moyen entre la ville malienne de Tombouctou et la localité nigérienne de GAYA (2).

Dans le domaine routier, la coopération dans le cadre de l'Autorité porte surtout sur les liaisons Burkina-Niger, avec notamment la construction de la route DORI-TERA-NIAMEY, prolongement de l'axe national burkinabè OUAGA-KAYA-DORI.

Le réseau ferroviaire enfin se confond avec le projet de "chemin de fer du Sahel" : son tronçon prioritaire OUAGADOUGOU-TAMBAO, en territoire burkinabè, doit ultérieurement être prolongé en direction du Mali et du Niger (3).

Cette stratégie concertée de désenclavement multidimensionnel a pour finalité le développement des échanges inter-Etats et la mise en valeur économique du Liptako-Gourma. Il en est de même en ce qui concerne les projets d'exploitation des énormes ressources que renferme cette région.

B/- L'EXPLOITATION DES RESSOURCES.-

Si l'Autorité du Liptako-Gourma fait figure de solide alliance pour le désenclavement, elle a également d'autres secteurs d'activités.

---

(1)- Son coût global a été d'environ 11 milliards de F. CFA, V. "LE SAHEL", 13 Mars 1987, pp. 1 et 2.

(2)- V. "LE SAHEL", 29 Octobre 1984, p. 3 ; 18 Août 1987, p. 1.

(3)- Le premier rail du "chemin de fer du Sahel" a été posé par feu le Président SANKARA en Février 1985.

Le premier d'entre eux, c'est la recherche de l'autosuffisance alimentaire chère aux autorités nigériennes ; à cet effet, l'Autorité a vocation à développer les ressources agricoles de la région et à coordonner les efforts de lutte contre la sécheresse et les ennemis des cultures (1).

Elle a aussi pour objectif l'exploitation des ressources hydrauliques : dans ce cadre, la coopération sous-régionale qu'elle organise permet au Niger de mettre en oeuvre sa politique de multiplication des points d'eau par la réalisation de puits modernes et de forages (2).

L'A.L.G. a enfin pour mission la promotion du développement industriel et minier de la zone par la mise en valeur de ses ressources minérales et énergétiques. La diversité des richesses minières (manganèse, cuivre, bauxite, molybdène, phosphates,...) lui ouvre de très larges perspectives. Mais la modicité des moyens des Etats membres n'a pour l'instant permis que le démarrage d'un seul projet d'usine d'engrais phosphatés (3). Le désenclavement progressif de la région et les concours extérieurs d'appui aux projets communs augurent cependant d'une exploitation plus judicieuse des ressources de cette zone de socle.

L'Autorité de développement intégré du Liptako-Gourma en est, en tout cas, le cadre structurel idoine, d'autant plus qu'elle est l'un des rares organismes sous-régionaux à n'avoir pas jusque-là engendré les critiques du gouvernement nigérien sur son fonctionnement ou ses réalisations. La coopération qui y est entretenue est jugée positive et fructueuse, parce que réaliste et à l'abri des pesanteurs politiques.

---

(1)- Sur la 1ère réunion de coordination des actions de lutte contre les déprédateurs, tenue à NIAMEY en Mai 1987, V. "LE SAHEL", 12 Mai 1987, p. 3.

(2)- Le pays devrait bénéficier de 140 puits et de 330 forages sur financement de la Banque Islamique.

(3)- Voir "LE SAHEL", 6 Mai 1986 ; 21 Août 1987.
Il convient d'indiquer que le Liptako-Gourma renferme 250 millions de tonnes de phosphates.

La coopération politique, le Niger la met en oeuvre au sein d'autres organisations sous-régionales.

SECTION II.- LA COOPERATION POLITIQUE.-

Selon les Etats qu'elle met en présence, elle est guidée par des ambitions de puissance, des préoccupations de sécurité ou des voeux de concertation, de solidarité voire d'alliance, Les idéologies dont se nourrissent les différents acteurs n'étant pas toujours identiques, elle est très souvent porteuse de divergences : l'orientation pragmatique de la diplomatie nigérienne se vérifie justement dans sa faculté d'adaptation à cette situation.

Cependant, même s'il a d'abord été politique et le demeure encore pour une large part, ce type de coopération poursuit aujourd'hui des objectifs nettement affirmés de développement économique : c'est en cela qu'elle est partie intégrante des efforts d'intégration régionale que déploie le pays.

Au plan institutionnel enfin, elle se meut dans des cadres organisationnels donnant lieu à des échanges de vues, à des prises de position communes ou à des actions conjointes de développement : ce sont, d'une part, le Conseil de l'Entente et l'ancienne Organisation Commune Africaine et Mauricienne (O.C.A.M.) qui, plus que tout autre organisme, illustrent la ligne pro-occidentale de la politique extérieure nigérienne (PARAGRAPHE I) ; c'est, d'autre part, la Conférence des Etats Sahariens qui apparaît comme l'une des structures attestant le mieux de son inlassable quête de sécurité (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- DU CONSEIL DE L'ENTENTE A L'O.C.A.M. : LA LIGNE PRO-OCCIDENTALE (1).-

La continuité de la politique africaine du Niger et de son action diplomatique en général résulte en grande partie de son appartenance au Conseil de l'Entente et à l'ex-O.C.A.M. (2).

Les dirigeants du pays ont généralement joué un rôle important au sein de ces deux organisations (3) et à cause de leur fidélité à leur endroit, on avait même pu dire qu'elles constituent les principaux cercles de sa politique africaine (4). Elles demeurent en tout cas les indicateurs de son alignement pro-occidental, élément de constance dans ses options de politique extérieure (A). Et si la disparition de l'O.C.A.M. correspond chez les gouvernants au choix d'un régionalisme d'efficacité (B), le Conseil de l'Entente reste le tout premier cercle concentrique de solidarité (C).

A/- LA CONSTANCE DANS LES OPTIONS DE POLITIQUE EXTERIEURE.-

Les relations extérieures du Niger ont, de tout temps, été marquées du sceau du réalisme et de la modération.

---

(1)- Voir - BAULIN (J.), "La politique africaine de Houphouet BOIGNY", pp. 127-174.
- DAUMAS-DUPORT (M.J.) : "Evaluation du Conseil de l'Entente", Ministère des Relations Extérieures - Coopération et Développement, PARIS, Janvier 1983, 110 p.
- GARBA (Abdou) : "Le Conseil de l'Entente", Mémoire de séminaire d'études comparées en relations politiques internationales, I.I.A.P., PARIS, Mars 1983, 26 p.
- WODIE (F.), op. cit., pp. 18-30.

(2)- Le Conseil de l'Entente comprend le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo.
Quant à l'O.C.A.M., elle regroupait la quasi-totalité des Etats africains francophones.

(3)) Le Président DIORI avait exercé la présidence en exercice de l'O.C.A.M. pendant 3 années consécutives (1967-1968-1969) et celle du Conseil de l'Entente de manière pratiquement inamovible jusqu'à sa chute.

(4)- V. FAUJAS (A.), op. cit., p. 50

Dans son réalisme, le pays a depuis son indépendance, entretenu des rapports très étroits avec le monde occidental et singulièrement avec la France. C'est là l'origine de sa sensibilité francophone (2°) qui se manifeste surtout au niveau des regroupements africains dont il est l'un des artisans.

D'autre part, parce qu'il pratique une diplomatie "éloignée des extrême, refusant les coups d'éclat et portée vers la tolérance et la conciliation"(1), il a toujours appartenu au groupe des Etats "modérés" d'Afrique (1°).

1°)- L'appartenance au groupe des Etats africains "modérés".-

Ce trait de la vie internationale du Niger est fondé sur son ouverture plus marquée sur l'Occident, ses prises de position discrètes sinon conciliantes, sa politique intérieure réformiste.

Le Conseil de l'Entente et l'O.C.A.M. ont été les structures habituelles d'expression de ce choix diplomatique. A cause de leur attachement à ces organismes, les premiers dirigeants du pays avaient érigé en principe de politique extérieure le "refus raisonné du tapage et des discours aussi incendiaires qu'inefficaces" (2). Pour les mêmes raisons, leurs successeurs militaires répugnent à adopter des positions en flèche et s'accordent toujours "le temps et la latitude d'analyser les problèmes en toute quiétude et en toute souveraineté" (3).

Au-delà du style, les initiatives diplomatiques proprement dites s'inscrivent toutes dans la ligne modérée héritée du "Groupe de MONROVIA" : le retrait

(1)- "JEUNE AFRIQUE", N° 1280, 17 Juillet 1985, pp. 23-25.

(2)- "NIGER : DONNEES DE BASE", p. 220.

(3)- Extraits du Message à la Nation du Président du C.M.S. à l'occasion du 15 Avril 1977, "DISCOURS & MESSAGES", p. 178.

du Niger du Conseil des Ministres de l'O.U.A. en Février 1982 est ainsi le prolongement direct de sa décision de boycotter avec ses autres partenaires de l'Entente la 2ème Conférence au sommet de l'organisation, tenue à ACCRA en Octobre 1965 (1).

Le rôle des dirigeants intervient enfin dans la réputation de modération du pays : parce que modéré et favorable aux solutions négociées, le premier Chef de l'Etat nigérien passait pour être résolument pro-occidental (2). On peut en dire autant de son successeur. Tous deux partagent en tout cas la même sensibilité francophone.

2°)- La sensibilité francophone.-

La tradition d'amitié entre le Niger et la France a, comme dans le cas de beaucoup d'autres Etats africains, conduit à l'établissement de liens privilégiés entre les deux pays. La révision des accords franco-nigériens, en Février 1977, n'a pas eu d'impact majeur à cet égard et l'assistance française demeure large et multidimensionnelle (3).

Mais même en dehors de ce cadre bilatéral, la francophilie reste une constante de la diplomatie nigérienne. Elle était ainsi à l'origine du rôle de

---

(1)- Cette décision avait été une manifestation de protestation contre les menées jugées subversives et déstabilisatrices de feu le Président N'KRUMAH, alors chef de file des révolutionnaires africains.

(2)- FAUJAS, op. cit., p. 54.

(3)- Sur les relations France-Niger, V. "LE SAHEL", 22 Mai 1982 ; "SAHEL-HEBDO" N° 317, 24 Mai 1982 ; "J.A." N° 1115, 19 Mai 1982 ; "LE POINT" N° 504, 17-23 Mai 1982 ; "LE MONDE" du 18 Mai 1982 et jours suivants relatifs à la visite du Président MITTERRAND à NIAMEY. Voir aussi "LE SAHEL" 22 Juin 1986 et jours suivants ; "LE SOLEIL" 24 Juin 1986 ; "J.A." N° 1329, 25 Juin 1986 ; "LE MONDE" 25 Juin 1986 relatifs à la visite d'Etat du Général KOUNTCHE en France.

premier plan qu'a joué le Président DIORI Hamani dans la création de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (A.C.C.T.) en Mars 1970 (1), et l'organisation du premier sommet franco-africain en Novembre 1973 (2). Elle explique aujourd'hui que le Niger continue d'appartenir au "précarré francophone" des Etats africains (3). C'est pour la même raison qu'au sein de la Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique (4), son régime militaire -qui accorde la plus haute importance à ce forum (5)- privilégie les retrouvailles des seuls francophones qui constituent à ses yeux un véritable "club", parce que regroupant des gens "ayant la même culture et le même passé" (6).

Hors de cette enceinte, c'est au niveau du Conseil de l'Entente et de l'O.C.A.M. que la sensibilité francophone du pays s'est le plus souvent exprimée. Le déclin progressif puis la disparition de l'O.C.A.M. confirmeront, d'autre part, l'option de ses dirigeants pour ce régionalisme d'efficacité qu'ils prônent depuis 1974 et que symbolise l'Entente.

---

(1)- Voir FAUJAS, op. cit., p. 53 ; BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", pp. 73-82.
Le 2ème Secrétaire Général de l'Agence sera, après le Canadien Jean-Marc LEGER, l'ancien Ministre nigérien de l'Education Nationale, le Pr. Dan Dicko DANKOULODO, de 1973 à 1981.

(2)- Cf. WAUTHIER (Claude), "Pesanteurs de l'héritage : les sommets franco-africains, symbole de continuité", "LE MONDE DIPLOMATIQUE" N° 392, Novembre 1986, p. 30.

(3)- V. BAYART (Jean-François), "La politique africaine de François MITTERRAND", pp. 37-38.
Sur la continuité de l'attachement du Niger à l'ensemble francophone, voir l'interview du Ministre Sani BAKO à "SAHEL-DIMANCHE" N° 139, 13 Sept. 1987, à l'issue du 2ème sommet francophone.

(4)- Telle est l'appellation du sommet franco-africain mise à l'honneur par M. MITTERRAND à partir de Nov. 1981.

(5)- Le Président du C.M.S. n'a manqué que le seul sommet de BUJUMBURA (Décembre 1984) qui avait coïncidé avec sa visite officielle aux Etats-Unis d'Amérique.

(6)- Déclaration du Président KOUNTCHE au "POINT", N° 691, 16 Décembre 1985, p.24.

B/- LA DISPARITION DE L'O.C.A.M. OU LE CHOIX D'UN REGIONALISME D'EFFICACITE (1).-

L'O.C.A.M., conçue comme un organisme politique, n'avait pas vocation à réussir. Les conditions de sa création et sa composition même expliquent l'échec de toute concertation en son sein. Parce qu'elle était "d'inspiration française" (2) et qu'elle servait de "prolongement à la coopération bilatérale entre la France et chacun des Etats africains" (3), elle avait toujours connu un certain malaise.

Et au fil des années, l'organisation ne se consacrait plus qu'aux questions économiques et techniques relevant de la quinzaine d'entreprises communes qui lui étaient affiliées.

Sa dissolution en Mars 1985 (4) avait pour ainsi dire été saluée par le gouvernement nigérien qui estimait qu'elle "a accompli sa mission" parce qu'elle "a donné naissance à quatorze institutions" (5). Elle était de surcroît conforme à son culte de l'efficacité et à sa conception des organisations internationales non comme des instruments au service d'une quelconque géopolitique, mais comme structures concrètes d'appoint aux efforts nationaux de développement.

---

(1)- Sur l'évolution de l'O.C.A.M., consulter entre autres, KOUOMEGNI (K.A.), "Le système diplomatique africain", pp. 60-63 ; WODIE (F.), "Les institutions internationales régionales...", pp. 44-70.

(2)- WAUTHIER (Cl.), op. cit.

(3)- "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", p. 215.

(4)- Elle avait été décidée par la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat tenue à LOME.

(5)- Déclaration du Président du C.M.S., "LE SAHEL", 25 Mars 1985.
Au nombre de ces institutions, on citera notamment la compagnie multinationale AIR AFRIQUE dont la dernière conférence au sommet a eu lieu à NIAMEY en Mars 1987 et le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (F.A.G.A.C.E.) qui, depuis sa création, est dirigée par un Nigérien.

C'est en ce sens que le régime militaire déplore la prolifération des organismes intergouvernementaux de coopération en Afrique de l'Ouest (1). Son souci de rationalisation et d'économie des moyens est de ce point de vue largement pris en compte par le Conseil de l'Entente qui occupe une place privilégiée dans la politique d'intégration régionale du Niger.

C/- LE CONSEIL DE L'ENTENTE, PREMIER CERCLE CONCENTRIQUE DE SOLIDARITE.-

En arrivant au pouvoir, le C.M.S. n'avait pas caché sa méfiance à l'égard du Conseil de l'Entente qui lui apparaissait comme un club au sein duquel les rapports étaient trop personnalisés à son sens. C'est pourquoi, les premières déclarations de ses dirigeants soulignaient leur volonté d'y oeuvrer au rétablissement de relations normales entre Etats.

Mais, progressivement, cette organisation est, comme par le passé, devenue celle à laquelle le Niger est le plus attaché.

Au-delà du rôle catalyseur du Président Houphouet BOIGNY et du culte que lui vouent inévitablement les dirigeants nigériens successifs (2), l'attachement au Conseil de l'Entente tient surtout à ses caractéristiques propres : la solidarité politique qui a toujours lié ses membres (1°) et la priorité économique qu'il a su donner à l'essentiel de ses activités (2°) à la grande satisfaction du régime militaire de NIAMEY.

---

(1)- Sur ce point, V. l'allocution de clôture du Président du C.M.S. à l'issue du 6ème sommet du C.I.L.S.S. tenu à NIAMEY en Janvier 1984, "LE SAHEL", 1er Février 1984.

(2)- Pour le Président DIORI, V. FAUJAS, op. cit.
En ce qui concerne le Président KOUNTCHE, V. "DISCOURS & MESSAGES", pp. 322-323,; J.A.M. N° 35, Mars 1987, p. 21 ; "LE SAHEL", 27 Mars 1987.

1°)- La solidarité politique.-

A défaut d'un positionnement idéologique identique, les cinq Etats membres du Conseil de l'Entente se prêtent mutuellement soutien politique et appui diplomatique. Cette tradition de solidarité remonte aux origines de l'organisation et a été facilitée par l'option de ses promoteurs pour une approche politique réaliste rejetant toute superstructure à caractère supranational (1).

Ce réalisme et la très grande souplesse de fonctionnement de l'institution (1') ont raffermi la foi du C.M.S. dans l'Entente, dont les réunions de solidarité ont toujours rencontré ses faveurs. Ces réunions informelles, qui généralement se déroulent à YAMOUSSOUKRO -ville natale du Chef de l'Etat ivoirien- peuvent avoir lieu en toutes circonstances et notamment quand se posent à l'un ou l'autre des membres de l'organisation ou à tous des difficultés ayant des implications extérieures ou dont la solution dépasse leurs seuls moyens. Les plus récentes d'entre elles ont porté sur la crise de l'O.U.A. en 1982-83 (2), les expulsions des immigrés africains du Nigéria en Janvier 1983 (3), et les problèmes de sécurité résultant d'une attaque pro-libyenne contre une localité nigérienne en Mai 1985 et d'attentats à la bombe à LOME en Août 1985 (4).

---

(1)- Sur ce point, voir une déclaration du Président Houphouet BOIGNY, faite en 1965, in YAKEMTCHOUK (R.), "L'Afrique en droit international", pp. 283-4.

(1')- Sur ce point, le Pr. Francis WODIE estime que le Conseil de l'Entente est une simple conférence internationale, un "cadre au contenu variable", op. cit., p. 29.

(2)- "LE SAHEL", 29 Juin 1982, p. 3.

(3)- "LE SAHEL", 10 Février 1983, pp. 1 et 3.
"LE MONDE", 11 Février 1983, p. 6.

(4)- "LE SAHEL", 12 Septembre 1985.
"AFRIQUE-ASIE", N° 358, 7-20 Octobre 1985.
Sur l'attaque contre le Niger, V. supra, Chapitre I de cette même partie.

De ce dernier point de vue, le Niger trouve dans le Conseil de l'Entente un cadre de nature à répondre aux exigences de sa hantise sécuritaire. Mais, nonobstant ce relatif retour de l'Entente à sa mission politique originelle de sainte-alliance, la fidélité du C.M.S. à cette vieille institution a été confortée et entretenue par la priorité qu'elle a, de longue date, accordée au développement économique de ses membres.

2°)- La priorité économique.-

Si le Conseil de l'Entente a pu survivre et se renforcer en tant qu'organisme de coopération sous-régionale, c'est en raison de sa remarquable mutation de cadre à caractère politique en instrument d'interventions économiques.

Cette évolution s'est inscrite dans le droit fil des préoccupations des dirigeants nigériens qui aiment à souligner que "le Conseil, c'est aujourd'hui une véritable solidarité agissante entre ses membres", obéissant à une "priorité des priorités qui est le développement économique" (1).

A cette fin de promotion économique, le Conseil a mis en place les structures suivantes : Fonds d'Entraide et de Garantie des Emprunts, Communauté Economique du Bétail et de la Viande, Comité Technique Interétatique pour le Tourisme, Comité Supérieur des Transports Terrestres, Centre Régional de Formation pour l'Entretien Routier (2).

---

(1) Extraits de l'interview du Président du C.M.S. à "EUROPE-OUTREMER", N° 570, Juillet 1977, p. 9.
V. dans le même sens, DAUMAS-DUPORT, p. 1.

(2)- Pour les actes portant institution de ces divers instruments, V. "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX...", pp. 78-79.

Mais c'est surtout grâce à ses deux principaux instruments d'intervention que sont le Fonds d'Entraide et de Garantie des Emprunts (F.E.G.E.) et la Communauté Economique du Bétail et de la Viande (C.E.B.V.) (1) que l'Entente "a créé entre ses membres de véritables liens de solidarité" (2). Pour le gouvernement nigérien, le F.E.G.E. notamment a, du fait de ses actions, grandement contribué au développement des "Etats membres aux ressources très limitées comme le Niger" (3). En étendant la solidarité politique au domaine économique et financier (4), il a, entre autres, privilégié les secteurs de l'autosuffisance alimentaire et de l'hydraulique villageoise (5).

Parce que toujours soucieux de solidarité concrète, le Conseil Militaire Suprême reste, au total, plus qu'attaché à la coopération efficace mise en oeuvre au sein du Conseil de l'Entente, cet organisme qui, de surcroît, est le reflet même des traditions diplomatiques du pays.

La Conférence des Etats Sahariens ne peut s'honorer d'un bilan aussi positif, sa raison d'être étant principalement la quête de la sécurité nationale.

---

(1)- La C.E.B.V. est, depuis Février 1985, dirigée par un Nigérien, le Dr. Moussa ALOUA.

(2)- Extraits de la conférence publique du Ministre Daouda DIALLO sur la politique africaine du Niger, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 79.

(3)- Cf. l'allocution du Président du C.M.S. à l'occasion du 15ème anniversaire de l'Entente, "DISCOURS & MESSAGES", p. 320.

(4)- GARBA (A.), op. cit.

(5)- De 1966 à 1982, le Fonds a consacré 24 milliards de F. CFA au développement rural, dans les secteurs des cultures vivrières et de l'hydraulique villageoise, "LE SAHEL", 10 Sept. 1985.

PARAGRAPHE II.- LA CONFERENCE DES ETATS SAHARIENS : LA QUETE DE LA SECURITE.-

Jadis appelée "Sommet des Etats riverains du Sahara", la Conférence des Etats Sahariens (1) regroupe l'Algérie, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad.

Si en ce qui concerne le Conseil de l'Entente, le C.M.S. a surtout bénéficié d'une rente de situation du régime qui l'a précédé, ici on lui reconnaîtra le mérite d'avoir pris une part active à l'institutionnalisation de cette structure.

En fait de coopération politique, la Conférence vise essentiellement, du point de vue du Niger, à répondre à ses préoccupations de stabilité et de sécurité. Dans ce sens, les dirigeants du pays lui assignent la fonction d'être un cadre de coopération régionale susceptible de constituer un antidote efficace contre les velléités d'hégémonie de certains de ses voisins (A).

Mais tout aussi déterminés à réaliser le développement de la nation, ils la conçoivent également comme un instrument de promotion économique (B).

Cependant, parce que la tentation hégémoniste n'a pu être contenue, elle a été une hypothèque fatale à cet organisme de coopération intersaharienne (C).

---

(1)- L'appellation de "Sommet des Etats riverains du Sahara", usitée à partir de la réunion de NIAMEY de Mars 1977 sera remplacée par celle de "Conférence des Etats Sahariens" après la signature de l'Accord de BAMAKO en Mars 1980. Voir infra.

A/- LA COOPERATION REGIONALE, ANTIDOTE DE L'HEGEMONISME.-

Le caractère multilatéral de la Conférence des Etats Sahariens a permis au Niger d'éviter un tête-à-tête permanent avec ses deux grands voisins, la Libye et l'Algérie.

Si les trois premières sessions de cette conférence (1) n'ont réuni que les trois Etats, à partir de sa quatrième réunion, il s'est opéré un élargissement (2) qui correspondait parfaitement à la détermination nigérienne d'échapper au poids sinon aux pressions du tandem algéro-libyen (3). Et si le Niger est considéré par ses dirigeants mêmes comme l'un des premiers fondateurs de la Conférence des Etats Sahariens (4), c'est en raison de cette détermination qui, au-delà de l'équilibrage de la lutte d'influence entre ALGER et TRIPOLI (1°), tend surtout à neutraliser l'expansionnisme libyen (2°).

1°)- L'équilibrage de la lutte d'influence.-

La participation du Niger à la Conférence des Etats Sahariens et le rôle actif qu'il a toujours voulu y jouer sont inspirés de la politique d'équilibre qu'il pratique dans ses relations avec ses grands voisins. C'est donc dans le prolongement direct de sa stratégie de poids et contrepoids qu'il s'emploie, au sein de cet organisme, à faire en sorte que les volontés de puissance respectives

---

(1)- Elles avaient respectivement eu lieu à EL GOLEA (Algérie) en Avril 1973, OUARGLA (Algérie) en Avril 1976 et TRIPOLI (Libye) en Novembre 1976.

(2)- Cette session avait été tenue à NIAMEY en Mars 1977 avec la participation du Mali et du Tchad. La Mauritanie se joindra à la Conférence à la réunion de BAMAKO en Mars 1980.

(3)- Lors du sommet tripartite de OUARGLA, l'Algérie et la Libye avaient vainement tenté d'amener le Niger à reconnaître la R.A.S.D. Voir BELLOT (J.-M.), op. cit., p. 24.

(4)- V. sur ce point la conférence précitée du Ministre Daouda DIALLO, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 79.

de l'Algérie et de la Libye se neutralisent. Dans la mesure où ces deux pays sont les principaux animateurs de la Conférence, tous ses efforts tendant à promouvoir la coopération intersaharienne visent à équilibrer l'influence de l'un par celle de l'autre (1).

Grâce à cet équilibrage permanent, il a pu, jusque-là, prévenir le risque de la zone d'influence, notamment en restant fidèle à sa politique de refus de tout leadership et de toute velléité de domination extérieure (2). De ce point de vue, il attache à la Conférence des Etats Sahariens la vertu de contribuer à la neutralisation de l'expansionnisme libyen.

2°)- La neutralisation de l'expansionnisme.-

Au regard de l'activisme débordant du gouvernement de TRIPOLI et surtout de son dessein de construire les "ETATS-UNIS DU SAHEL", le Niger trouvait deux avantages à l'institutionnalisation de la réunion des pays riverains du Sahara : d'une part, la coopération qu'elle était censée réaliser était susceptible de tempérer la turbulence libyenne ; d'autre part, en regroupant aux côtés de la Libye cinq Etats, tous victimes potentielles de sa volonté de puissance, elle renforçait le front de refus de cette politique en créant une solidarité salutaire pour la défense de l'intégrité territoriale de chacun d'entre eux. En définitive, parce que la coopération intersaharienne projetée devait se dérouler dans ce cadre multilatéral, elle apparaissait pour le Niger comme une solide garantie contre toute menace à son indépendance et à sa souveraineté.

---

(1)- Ainsi, à la question de savoir si, vis-à-vis du Niger, l'Algérie et la Libye se font contrepoids et si leurs appétits se neutralisent, le Président du C.M.S. avait éloquemment répondu : "Je ne réponds pas" ("JEUNE AFRIQUE", N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 41).
Dans le même sens, V. "LE MONDE", 9 Janvier 1981, pp. 1 et 5.

(2)- Ce refus de leadership a été réaffirmé par le Président du C.M.S., au cours d'une conférence nationale des cadres, le 30 Novembre 1982, en ces termes péremptoires : "Nous ne sommes les valets de personne !".

Cette conception de la Conférence des Etats Sahariens était aussi celle de l'Algérie qui, dans sa volonté d'institutionnaliser cet organisme "en l'élargissant à l'ensemble de la région", se préoccupait de "garder un contact régulier avec les victimes éventuelles du Colonel KADHAFI" afin de "rendre les arbitrages nécessaires ou de "limiter les différends" (1).

C'est d'ailleurs à l'Algérie que les dirigeants nigériens conféraient plus ou moins le rôle de bouclier protecteur contre les initiatives imprévisibles de la Libye. Le statut ainsi dévolu à ALGER découlait de la structure tripolaire de la Conférence où coexistaient pratiquement trois pôles : un pôle algérien, un pôle libyen et un pôle comprenant le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Ce dernier pesant beaucoup moins lourd que chacun des deux premiers et ses composantes n'entretenant pas toujours des rapports normaux avec TRIPOLI, c'est au pôle algérien qu'il incombait de jouer les médiateurs. Mieux, c'est encore lui qui était en mesure de freiner les ambitions de la Libye, parce que peu enclin à accepter que celle-ci modifie le statu-quo régional au détriment du pôle Mali-Mauritanie-Niger-Tchad.

Toute la stratégie du régime militaire nigérien a consisté, au sein de la Conférence, à trouver dans la vocation de puissance saharienne de l'Algérie l'antidote le plus sûr contre l'expansionnisme libyen.

L'orientation de cette Conférence vers un domaine privilégié d'action, la coopération économique, devait à son tour servir cette stratégie.

---

(1)- GRIMAUD (N.), op. cit., pp. 327-8.

B/- LA COOPERATION ECONOMIQUE, DOMAINE PRIVILEGIE D'ACTION.-

Toute concertation politique étant relativement difficile entre ses membres aux choix idéologiques différents, la Conférence des Etats Sahariens avait, dans ses objectifs, accordé la priorité aux questions économiques. Le gouvernement nigérien ne la concevait d'ailleurs que comme une organisation qui "a essentiellement pour but de maintenir et développer les liens de coopération entre les Etats-membres" (1). Et en ce sens, elle était un dispositif propre à favoriser une coopération économique entre sahariens.

C'est pourquoi, elle était restée un cadre largement informel dépourvu de tout organe exécutif permanent (2). Seules avaient été mises en place des commissions techniques spécialisées (3) en vue de la réalisation du "Programme de coopération économique, technique, culturelle et sociale" de la Conférence, adopté au 5ème sommet de BAMAKO en Mars 1980.

Ces commissions avaient élaboré de nombreux projets (4) en matière d'énergie solaire, de recherche hydraulique et minière, d'approvisionnement en

---

(1)- Déclaration du Président du C.M.S. à l'issue d'une visite à ALGER en Janv. 1983, "LE SAHEL", 7 Janvier 1983.

(2)- L'Accord relatif à l'organisation des travaux de la Conférence s'est limité à instituer une réunion des Chefs d'Etat tous les 2 ans et une session ministérielle annuelle.
Le projet de création d'un "organe interétatique" ayant un rôle d'exécution" n'a pas été retenu.

(3)- Ces commissions au nombre de 5, étaient les suivantes : Commission agriculture-hydraulique-transhumance-élevage et forêts ; Commission mines-industrie-énergie ; Commission transports et télécommunications ; Commission commerce et finances ; Commission culture-information-questions sociales.

(4)- Elles s'étaient réunies aux dates et lieux ci-après :
- Commission culture, NOUAKCHOTT, 10-13 Novembre 1980 ;
- Commission transports, ALGER, 8-11 Décembre 1980 ;
- " mines, NIAMEY, 23-26 Février 1981 ;
- " agriculture, TRIPOLI, 15-10 Avril 1981 ;
- " commerce, BAMAKO, 25-26 Juin 1981.

hydrocarbures, de protection sanitaire... Les projets concernés avaient même été adoptés sous forme de "programmes communautaires" par les Chefs d'Etat et de gouvernement au cours de leurs sixièmes assises à NOUAKCHOTT en Mars 1982. Leur mise en oeuvre était de nature à permettre de "bâtir l'édifice d'une entité saharienne viable" en faisant de la Conférence une "véritable alliance pour le développement" (1).

Mais les divergences d'ordre politique, prévisibles du fait même de sa composition, semblent avoir scellé le destin de la Conférence des Etats Sahariens. La tentation hégémoniste que ces divergences cachaient mal a été l'obstacle majeur qui, apparemment, a porté un coup d'arrêt au grand dessein de coopération intersaharienne.

C/- LA TENTATION HEGEMONISTE, ENTRAVE A LA COOPERATION INTERSAHARIENNE.-

La composition inégalitaire de la Conférence des Etats Sahariens la prédisposait donc à des manifestations de volonté de puissance. La sourde rivalité qui opposait ALGER et TRIPOLI s'y était exprimée sous la forme d'efforts concurrents tendant à transformer cette enceinte en zone d'influence acquise à leurs politiques respectives : la Libye y avait vu une "tribune sans égale pour répandre ses idées et points de vue" (2) ; quant à l'Algérie, sa diplomatie habile et dynamique s'y était employée à la promotion de la R.A.S.D.

Le Niger qui y était soucieux de garantir sa sécurité et de préserver l'autonomie de son action diplomatique s'en était tenu à son traditionnel refus

---

(1)- Extraits du rapport d'activité présenté en Mars 1982 par Me Alioune Blondin BEYE, alors Ministre malien des Affaires Etrangères et Président en exercice du Conseil des Ministres.

(2)- BELLOT (J.-M.), op. cit., p. 35.

d'alignement (1°) et cette attitude devait durablement marquer la Conférence dont les perspectives d'avenir ne sont pas claires aujourd'hui (2°).

1°)- Le refus d'alignement du Niger.-

Malgré l'adoption d'une Déclaration Politique (1), les questions à controverses (Tchad et Sahara Occidental) ont toujours constitué un facteur de blocage pour la Conférence des Etats Sahariens. Cet aspect s'était notamment manifesté au cours de la réunion de NOUAKCHOTT de Mars 1982.

Le Niger avait alors fait figure d'"empêcheur de tourner en rond" et s'était trouvé opposé aux cinq autres Etats. Un tel isolement était aisément concevable dans le contexte de l'époque où le Mali et la Mauritanie du Colonel OULD HAIDALLAH étaient de solides alliés de l'Algérie, et le Tchad dirigé par le G.U.N.T., un Etat-client de la Libye.

S'agissant du Sahara Occidental, parce que la rencontre de NOUAKCHOTT intervenait un mois après l'admission de la R.A.S.D. à l'O.U.A., elle avait apparu comme une occasion propice aux pôles libyen et algérien pour obtenir la caution de la Conférence à l'entrée de l'entité sahraouie au sein de l'organisation panafricaine. Le Niger, dont la particularité était sa position de non-reconnaissance de la R.A.S.D., résistera aux pressions dans ce sens et émettra des réserves sur le communiqué final.

Sur le problème tchadien, l'attitude du Niger avait également frappé par sa singularité.

Hormis la Libye, il était au sein de la Conférence le seul voisin direct du Tchad. Cette situation l'avait amené à considérer que cette enceinte n'était pas le cadre approprié pour examiner la question.

---

(1)- Elle avait eu lieu lors de la Conférence au sommet de BAMAKO.

En raison de la dissidence nigérienne sur les problèmes du Sahara Occidental et du Tchad, le sommet de NOUAKCHOTT avait, sur le plan politique, abouti à un échec et aujourd'hui les perspectives d'avenir de la Conférence des Etats Sahariens restent à tracer.

2°)- Les perspectives d'avenir de la Conférence.-

La Conférence des Etats Sahariens appartient-elle déjà à l'histoire ?

La question mérite d'être posée car, depuis Mars 1982, l'organisation ne s'est plus réunie au niveau le plus élevé. L'année 1983 verra certes une session ministérielle informelle entre l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger à BAMAKO. Mais cette session n'avait débouché sur aucun accord et la délégation nigérienne s'était même refusée à signer le document de synthèse (1). Depuis lors, aucune instance de la Conférence ne s'est réunie.

En revanche, l'Algérie, le Mali et la Mauritanie lui avaient substitué une réunion tripartite de concertation (2). Mais cette structure semble avoir vécu depuis le renversement du Président OULD HAIDALLAH en Décembre 1984 et l'instauration à NOUAKCHOTT d'un régime très soucieux d'être à équidistance de RABAT et d'ALGER.

D'autres perspectives s'ouvrent-elles aujourd'hui à la Conférence des Etats Sahariens ? La crise de l'O.U.A., consécutive à l'admission de la R.A.S.D. ayant été, en partie, à l'origine des difficultés qu'elle a connues, ses membres avaient envisagé de la relancer au lendemain du 19ème sommet de l'organisation panafricaine en Juin 1983 (3). Mais l'initiative n'a jusque-là pas été concrétisée.

---

(1)- Elle avait auparavant refusé que la question tchadienne fût discutée au motif qu'elle n'était pas à l'ordre du jour.

(2)- Cette réunion ne s'est en fait tenue qu'une seule fois, en Septembre 1984 à NOUAKCHOTT. Voir supra, Chapitre I, 2ème Partie.

(3)- C'est à l'occasion de la réunion informelle de BAMAKO de 1983 que l'Algérie avait proposé le retrait temporaire de la R.A.S.D. de l'O.U.A. qui avait permis la tenue de ce sommet.

Aujourd'hui cependant, la situation géopolitique dans la région paraît favorable à cette relance avec l'existence à N'DJAMENA d'un gouvernement légitime et reconnu, la normalisation de principe des relations nigéro-libyennes et le rapprochement entre la Libye et l'Algérie depuis la dénonciation du Traité d'OUJDA.

Si elle avait lieu, cette relance pourrait conduire à l'élargissement de la Conférence à d'autres Etats riverains du Sahara tels que la Tunisie, l'Egypte et le Maroc. L'élargissement étant pour lui toujours synonyme d'autonomie renforcée et de plus grande sécurité, le Niger gagnerait à favoriser l'extension de la Conférence à ces trois pays, avec lesquels il entretient par ailleurs une coopération bilatérale excellente. Le bilan très largement positif de celle-ci est à rapprocher des acquis de la coopération économique et monétaire dans laquelle il se trouve engagé en Afrique de l'Ouest.

SECTION III.- LA COOPERATION ECONOMIQUE ET MONETAIRE.-

Depuis 1974, les dirigeants nigériens ont coutume d'invoquer leurs efforts de coopération économique et monétaire comme l'illustration même de leur attachement à l'intégration africaine et à une diplomatie de développement.

A cet égard, ils manifestent un optimisme apparemment justifié par le bilan globalement positif des organismes concernés. A une exception près, ces derniers font en effet partie des structures ouest-africaines de coopération les plus crédibles. Ce sont l'Union Monétaire Ouest-Africaine (U.M.O.A.), génératrice d'une remarquable expérience d'intégration qui, dans son domaine d'activité, demeure la seule solution rationnelle (PARAGRAPHE I) ; la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.) dont la coexistence illustre la théorie des cercles concentriques, constante parmi d'autres, de la politique extérieure du Niger (PARAGRAPHE II) ; le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au

Sahel (C.I.L.S.S.) qui apparaît comme l'institutionnalisation de l'obsession d'autosuffisance alimentaire que nourrit le pays (PARAGRAPHE III).

PARAGRAPHE I.- L'U.M.O.A. : L'INTEGRATION, SEULE SOLUTION RATIONNELLE.- (1)

Vieille d'un quart de siècle (2), l'U.M.O.A. vise à organiser, dans le cadre de la zone franc (3), une intégration économique poussée entre ses sept membres (4), grâce à l'instrument monétaire. Ses principes fondamentaux sont : l'existence d'une unité monétaire commune (5), l'application d'une politique commune de la monnaie et du crédit, le dépôt des ressources en devises des Etats au Trésor français, la garantie de la France et la liberté des transferts de capitaux au sein de la zone.

Le régime militaire nigérien qui ne manque aucune occasion de proclamer ses options pragmatiques et ses convictions intégrationnistes voit dans l'Union un symbole de réalisme (A) et un gage de crédibilité (B).

---

(1)- V. entre autres - "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", Vol. 2, pp. 220-222.
- "J.A.", N° 1147-1148, 29 Déc. 1982-5 Janv. 1983 : "U.M.O.A. An 20".

(2)- L'Union avait été instituée par un traité du 12 Mai 1962 qui sera abrogé et remplacé par un autre du 14 Novembre 1973, puis complété par un accord de coopération en date du 4 Déc. 1973 entre la France et les 7 Etats membres. Pour plus de détails, V. "REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS..", p. 87. Elle a d'ailleurs célébré son 25ème anniversaire à DAKAR en Octobre dernier, en organisant un symposium.

(3)- La Zone franc regroupe autour de la France 13 Etats d'Afrique Occidentale et Centrale.
V. - "LE MONDE", 23 Septembre 1980, p. 20.
- "J.A.E.", N° 90, Octobre-Novembre 1986, pp. 52-53.
- " N° 94, Février 1987, p. 12.

(4)- Il s'agit du BENIN, du BURKINA, de la COTE D'IVOIRE, du MALI, du NIGER, du SENEGAL et du TOGO.

(5)- C'est le franc de la Communauté Financière Africaine, F. C.F.A. ; il a une parité fixe avec le franc français, 1 FF étant égal à 50 F. CFA.

A/- UN SYMBOLE DE REALISME.-

De tous les organismes sous-régionaux auxquels participe le Niger, l'U.M.O.A. est la seule organisation d'intégration au sens juridique : elle exerce, au nom et pour le compte des Etats membres, le pouvoir de battre monnaie par l'émission des signes monétaires ayant cours légal et pouvoir libératoire sur l'ensemble de leurs territoires. Elle jouit de ce droit régalien par l'intermédiaire de l'Institut commun d'émission qu'est la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), fixée à DAKAR.

Cette cession de souveraineté, peu courante dans le régionalisme africain, est perçue par le Niger comme un modèle de solidarité. Acquis à l'entreprise communautaire que symbolise l'Union, il la considère comme le "maillon d'une longue chaîne devant aboutir à l'unité" parce que "pris tous seuls, nos Etats ne sont pas viables" et que "le monde actuel est un monde de solidarité" (1). L'expérience de la présidence en exercice de l'organisation en 1982-83 a sans doute renforcé la foi unitaire de ses dirigeants en leur donnant l'occasion d'apprécier la complexité des problèmes monétaires en même temps que les avantages d'une intégration dans ce domaine (2).

C'est en raison de ces avantages qu'ils restent fidèles à l'U.M.O.A. et sont plus que réticents devant toute idée de sa remise en cause. Entre l'alternative de son maintien et celle de la création d'une monnaie nationale, ils penchent d'emblée pour la première solution, à défaut de l'institution d'une

---

(1)- Tel est le point de vue du Président du C.M.S., voir DJAGOUE (Kouessan Agbovi), "Le réalisme nigérien", ED. HORIZON ATLAS, LIBREVILLE, 1977, p. 49.

(2)- A ce propos, dans un exposé sur la situation économique et financière du pays, le Ministre des Finances soulignait au cours d'une conférence des cadres, le 18 Mai 1984, que "l'un des avantages de notre appartenance à l'U.M.O.A., c'est la possibilité de tirage de devises".

unité monétaire régionale (1) ; l'option pour une monnaie nationale ne leur semble pas suffisamment responsable, parce que prélude à un aventurisme aux conséquences peu souhaitables.

C'est de ce point de vue que l'Union est, aux yeux du gouvernement nigérien, symbole de réalisme : ses membres avaient, à son sens, très tôt mesuré les risques que comportait la création d'une monnaie nationale, d'autant plus que la rançon payée par les Etats africains qui s'étaient engagés dans cette voie (Guinée, Ghana, Mali...) (2) a confirmé à postériori la sagesse et la justesse de leur choix.

Pour avoir trop souvent souffert de la situation aléatoire de la monnaie nigériane et du trafic incessant qu'elle engendre à ses frontières, le Niger ne peut, en ce qui le concerne, qu'être conforté dans sa conviction que l'Union Monétaire Ouest-Africaine est une institution crédible.

B/- UNE INSTITUTION CREDIBLE.-

Le partage de la souveraineté monétaire a incontestablement créé entre les pays membres de l'U.M.O.A. une salutaire solidarité. Mais si l'U.M.O.A. "a évolué vers un régime contractuel reposant sur une adhésion librement consentie... ses mécanismes de fonctionnement continuent d'assurer l'hégémonie de l'ancien Etat colonial..." (3). La France, a, dit-on, "su avec disponibilité et

---

(1)- C'est la conclusion retenue lors des débats de la Commission de la Charte Nationale.

(2)- V., en guise d'illustration, la récente réforme monétaire intervenue en Guinée, "LE MONDE", 1er Novembre 1986.

(3)-"ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE", p. 221.

perspicacité répondre aux espérances de ses partenaires africains" (1). Il nous semble plus indiqué de convenir qu'elle est "le seul pays au monde à avoir réussi l'extraordinaire exploit de faire circuler sa monnaie dans des pays politiquement libres" (2).

Néanmoins, en dépit de la nette prépondérance française qui s'y manifeste, l'Union Monétaire Ouest-Africaine garde le mérite d'être un instrument de solidarité au service de l'intégration économique de ses membres (3). Tout en la rénovant, les textes de 1973 avaient en effet permis d'adapter les institutions monétaires aux besoins de développement des Etats en accroissant les possibilités d'intervention de la Banque centrale et en créant une Banque Ouest-Africaine de Développement (B.O.A.D.). Sous ce rapport, les autorités nigériennes aiment à souligner que la B.C.E.A.O. a, depuis lors, adopté une "politique monétaire plus active et plus adaptée" avec d'importants crédits à l'économie et diverses interventions en faveur des banques et de l'Etat (4).

Mais, c'est surtout dans les domaines de l'assainissement financier et de la dette extérieure que l'U.M.O.A. a, ces dernières années, davantage concrétisé son idéal de solidarité et affermi sa crédibilité (5). par le retour à une

---

(1)- Extraits de l'allocution d'ouverture du Premier Ministre Hamid ALGABID, à la 43ème session de la réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc tenue à NIAMEY en Mars 1985, "LE SAHEL", 29 Mars 1985, p. 1.

(2)- TCHUNDJAND (P.) in "ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE..", p. 221.

(3)- Ce mérite est invariablement mis en exergue par l'ensemble des Etats membres. Ainsi, le Sénégal la considère comme un "cadre de solidarité irremplaçable", "LE SOLEIL", 29 Juillet 1987, p. 6.

(4)- Entre 1973 et 1983, les crédits de la Banque centrale à l'économie nigérienne sont passés de 12,7 milliards de F. CFA à 116,6 milliards et ses interventions de 100 millions à 39,4 milliards.
V. à ce sujet une déclaration du Ministre des Finances dans "LE SAHEL", 10 Février 1987, p. 3. Voir également, "LE SAHEL", 13 Février 1987, p. 2 en ce qui concerne les projets financés par la B.C.E.A.O.

(5)- Au titre de cette crédibilité, on peut citer le retour du Mali au sein de l'Union depuis le 1er Juin 1984 et les projets d'adhésion de la Gambie, de la Guinée-Conakry et de la Guinée-Bissau. Voir "LE SOLEIL", 14 Mars 1987, p. 26 ; 23 Juillet 1987, p. 6.

situation excédentaire au niveau de la Banque Centrale (1) et la formation d'un front commun dans les relations avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale (2). Ces acquis correspondent du reste à la détermination du Niger d'oeuvrer dans la mesure de ses moyens, à une réelle intégration économique dans la sous-région.

Dans un cadre plus large, sa participation à la C.E.A.O. et à la C.E.D.E.A.O. n'a pas d'autres objectifs.

PARAGRAPHE II.- C.E.A.O. et C.E.D.E.A.O. : L'APPLICATION DE LA THEORIE DES CERCLES CONCENTRIQUES.-

Dans l'espace sous-régional ouest-africain, la C.E.A.O. et la C.E.D.E.A.O. (3) constituent les cadres privilégiés de la politique nigérienne d'intégration, préoccupée de la construction de grands ensembles de solidarité économique.

Du point de vue juridique, les objectifs visés par les deux organisations rendent compte de l'ambivalence de la notion d'intégration qui tantôt désigne

---

(1)- Après une période de déficits cumulés, l'excédent de la B.C.E.A.O. était de 97,55 milliards de F. CFA au milieu de l'année 1985, "J.AE." N° 90, Octobre Novembre 1986, p. 53.

(2)- Sur les 200 millions de dollars que l'Afrique, dans son ensemble, doit à ses créanciers, les pays membres de l'U.M.O.A. sont débiteurs pour un montant de 15 millions de dollars. Lors d'une session extraordinaire tenue les 12 et 13 Février 1987 à YAMOUSSOUKRO, le Conseil des Ministres a proposé que les Etats membres de l'Union n'engagent plus de négociations séparées sur la question avec le F.M.I. et la B.I.R.D. Voir "LE SOLEIL", 16 Février 1987, p. 27, "J.A." N° 1364, 25 Février 1987, p. 23.

(3)- La C.E.A.O. qui a son siège à OUAGADOUGOU a été créée le 17 Avril 1973 à ABIDJAN. Elle comprend 7 membres : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.
Voir notamment OUALI (K.S.), Intégration africaine : le cas de la C.E.A.O.", "ECONOMICA", 1982, 323 p.
La C.E.D.E.A.O., quant à elle, regroupe tous les 16 Etats d'Afrique Occidentale ; elle a vu le jour le 28 Mai 1975 à LOME et a son siège à LAGOS.
Sur les rapports entre les 2 communautés, V. entre autres, "J.A." N° 1063, 20 Mai 1981, pp. 45-50.

"un processus qui tend à rendre complémentaires les économies... par la suppression progressive des discriminations", tantôt "le stade final atteint par ce processus..." (1) : la C.E.A.O. est ainsi une zone d'échanges organisés visant à "l'intégration par la coopération", alors que la C.E.D.E.A.O. se veut une zone de libre échange où "la coopération est une fin en soi" (2).

Dans les deux cas cependant, l'entreprise d'intégration reste conforme à l'approche prudente et réaliste du gouvernement nigérien en la matière, les Etats concernés se limitant à "rendre plus intimes leurs relations dans le domaine économique... sans... renoncer à leur souveraineté..." (3).

En outre, l'on y retrouve des constantes de la politique extérieure du pays : l'attachement à la mouvance francophone et le souci du bon voisinage consacrés l'un par la participation à la C.E.A.O. et l'autre par l'appartenance à la C.E.D.E.A.O. Ces deux réalités expliquent que la position du Niger en matière d'intégration économique en Afrique de l'Ouest ait évolué d'une précautionneuse prise en compte des servitudes du voisinage du Nigéria (A) à la volonté affirmée de consolidation de l'expérience d'intégration réussie dans la sous-région (B).

A/- LES SERVITUDES DU VOISINAGE DU NIGERIA.-

Dans sa tradition de modulation de son action diplomatique en fonction des susceptibilités nigérianes, le Niger avait à l'origine émis de fortes réticences à l'égard de la C.E.A.O. (1°); ses préférences allaient alors à la mise en place d'un ensemble économique plus vaste qui devait être ultérieurement concrétisé par la création de la C.E.D.E.A.O. (2°).

---

(1)- PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), op. cit., p. 280.

(2)- GONIDEC (P.F.) & CHARVIN (R.), op. cit., p. 460.

(3)- Ibid., p. 461.

1°)- Les réticences à l'égard de la C.E.A.O.-

La communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest est, du point de vue d'une analyse théorique, fondée sur la notion de "régionalisme réaliste" en vertu de laquelle, pour réussir, l'intégration régionale africaine doit "avoir pour cadre... les anciennes zones coloniales" qui ont "une certaine unité linguistique, un système monétaire identique..., des traditions administrativo-politiques similaires" (1).

Mais, au regard des préoccupations politiques et des intérêts économiques de ses promoteurs, elle apparaissait comme une "tentative de marginalisation du Nigéria" (2), visant à faire contrepoids à ce pays dans la sous-région (3).

C'est pourquoi, dès la conception du projet, le gouvernement nigérien ne s'était guère montré enthousiaste. Il estimait en effet que la C.E.A.O. ne devait pas être d'architecture sentimentale ou linguistique, mais géographique en englobant tous les pays de la région (4). Ses objections se feront plus précises et l'ancien Chef de l'Etat nigérien soulignera même que pour son pays, "situé à l'extrême bout des Etats qui décident de créer la C.E.A.O.", il n'y a "pas de communauté économique véritable... sans le Nigéria" (5).

---

(1)- NDIAYE (Birame) in "De la comptabilité entre la C.E.A.O. et la C.E.D.E.A.O.", communication au colloque sur l'intégration en Afrique de l'Ouest, DAKAR, 28 Mars-2 Avril 1978, 17 p.

(2)- BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI", p. 33.

(3)- Sur cet aspect, voir-GONIDEC & CHARVIN, op. cit., p. 464.
-BAULIN (J.), "La politique extérieure d'Houphouet BOIGNY", p. 208.

(4)- C'est l'opinion que développait feu Mouddour ZAKARA, alors Ministre des Finances et chef de la délégation nigérienne à la réunion préparatoire de BAMAKO de Mai 1970. Voir BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI", p. 33.

(5)- Déclaration faite par le Président DIORI en Février 1971, lors de la visite officielle au Niger du Général Yakubu GOWON, Chef de l'Etat nigérian, V. BAULIN, ibid., p. 34.
Dans le même sens, V. R.F.E.P.A. N° 79, Juillet 1972, p .11.

Le poids du Conseil de l'Entente et l'impact de la mouvance francophone devaient certes avoir raison de ces réticences en faisant du Niger l'un des membres fondateurs de la Communauté. Ses dirigeants indiqueront néanmoins que la création de la C.E.A.O. n'est qu'un "premier pas" et continueront à soutenir que "toute union qui n'intégrerait ni le Nigéria ni les autres pays anglophones ne serait pas réaliste" (1).

En arrivant au pouvoir, le Conseil Militaire Suprême manifestera également son scepticisme devant cette entreprise d'intégration à caractère sélectif. Mieux, proclamant que "le Niger a toujours été partisan d'un élargissement du groupe formant la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest..." (2), il préconisera l'extension de celle-ci aux autres Etats de la région et précisément au Nigéria.

Son voeu devait être exaucé avec la mise en place de la C.E.D.E.A.O., initiée par ce pays et le Togo.

2°)- Les préférences pour la C.E.D.E.A.O.-

En matérialisant le projet cher aux gouvernants nigériens d'une large union économique en Afrique de l'Ouest, la C.E.D.E.A.O. offrait l'avantage d'effacer le clivage entre pays francophones et pays anglophones (3). En outre, sa création était de nature à corriger les déséquilibres prévalant au sein de la C.E.A.O. dont on avait même pu dire qu'elle était un "projet ivoiro-sénégalais de création d'un hinterland économique "destiné à ouvrir les marchés de l'intérieur aux produits manufacturés ivoiriens et sénégalais" (4).

(1)- L'affirmation est du Président DIORI, BAULIN, ibid., p. 34.

(2)- Extraits de l'allocution prononcée par le Président du C.M.S., le 4 Juillet 1974, en recevant les lettres de créance du nouvel ambassadeur du Ghana au Niger, "DISCOURS & MESSAGES", p. 325.

(3)- Voir "LE MONDE DIPLOMATIQUE", Octobre 1975, p. 24 : "Deux communautés économiques pour l'Afrique de l'Ouest".

(4)- BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", p. 34.

Aussi, le régime militaire nigérien y adhérait-il pleinement, en nourrissant l'espoir qu'il y sera tenu compte "du degré de développement des divers Etats, et des intérêts... surtout des plus défavorisés" (1). En raison de cette foi dans la nouvelle communauté, la délégation nigérienne avait largement contribué à sortir sa conférence constitutive de l'impasse (2). "Préoccupé de voir se construire une solidarité africaine toujours plus large, plus effective et plus bénéfique..." (3) dans le cadre de ce vaste espace multiétatique, le Niger y voyait un modèle de coopération susceptible de favoriser l'indépendance économique du continent.

L'évolution de la C.E.D.E.A.O. ne répondra cependant pas à ses attentes et l'amènera à privilégier progressivement la consolidation de l'expérience d'intégration, à son sens réussie, au sein de la C.E.A.O.

B/- LA CONSOLIDATION DE L'INTEGRATION REUSSIE.-

L'attitude du Niger vis-à-vis des deux communautés d'Afrique de l'Ouest est passée d'une adhésion sans faille au"régionalisme volontariste" à une nette préférence pour le "régionalisme réaliste" (4). Cette évolution replace la politique nigérienne d'intégration régionale dans l'orthodoxie de la théorie senghorienne des cercles concentriques selon laquelle les projets d'intégration ouest-africaine ne doivent impliquer, dans leurs premières étapes, que des Etats liés

---

(1)- Cf. l'allocution précitée du Président du C.M.S., "DISCOURS & MESSAGES", p. 325.

(2)- C'est conformément à ses propositions que le siège de la Communauté avait été fixé à LAGOS, celui du Fonds de Compensation à LOME et que le poste de Secrétaire Exécutif avait été attribué à la Côte d'Ivoire (Voir "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1976, p. 38).

(3)- Extraits d'une déclaration du Ministre DJERMAKOYE à "JEUNE AFRIQUE", N° 797, du 16 Avril 1976.

(4)- Cf. NDIAYE (B.), op. cit.

certes par la géographique, mais surtout par l'histoire et la culture. Sous ce rapport, la C.E.A.O. est pour le Niger un cadre de solidarité plus proche que la C.E.D.E.A.O.

En procédant au recentrage de l'action intégrationniste du pays, le C.M.S. a apparemment tiré les enseignements des bilans respectifs des deux communautés : la C.E.D.E.A.O. qui piétine est, à ses yeux, représentative du modèle de l'intégration en crise (1°), alors que la C.E.A.O., qui peut se prévaloir de certaines performances, symbolise l'intégration en marche(2°).

1°)- La C.E.D.E.A.O. ou l'intégration en crise.-

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a le mérite d'être un modèle séduisant parce qu'unificateur. Le gouvernement nigérien la conçoit, à juste titre, comme l'"un des socles essentiels à l'application du Plan DE LAGOS" au plan-sous régional (1).

A cette particularité, elle ajoute l'avantage de constituer pour le Niger le cadre économique le plus approprié à cause de la présence en son sein des partenaires naturels du pays (Bénin, Nigéria, Togo, Ghana). Mais les difficultés qu'elle traverse ont très fortement tempéré l'optimisme initial des dirigeants de NIAMEY.

Le non-respect du protocole sur la libre circulation des personnes en raison de l'expulsion des ressortissants de la Communauté du Nigéria et la non application du schéma de libéralisation des échanges du fait d'une sourde rivalité avec la C.E.A.O. ont provoqué amertume et déception chez ces derniers. Relevant qu'"un certain nombre de résolutions, décisions ou protocoles pris par

(1)) V. la conférence du Ministre Daouda DIALLO in "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 79.

les Chefs d'Etat... sont restés lettre morte", le régime militaire ne cessera de manifester une certaine désaffection à l'égard de la C.E.D.E.A.O. parce qu'elle "n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés" et qu'elle n'a pas "répondu à l'attente des populations" (1). Et même s'il affirme que tout n'y est pas négatif, il est désormais franchement acquis à une politique d'intégration régionale soucieuse d'efficacité.

C'est cette politique qu'il met en oeuvre par une participation active à la C.E.A.O.

2°)- La C.E.A.O. ou l'intégration en marche.-

Si la C.E.D.E.A.O. est encore dans les langes, la C.E.A.O. est, de l'avis du gouvernement nigérien, "une réalité concrète" qui "porte en elle de solides espoirs d'intégration économique pour la sous-région" (2).

Certes, elle poursuit moins l'objectif d'intégration par la production -qui a la faveur du Niger (3)- que celle d'une intégration par les marchés. Néanmoins, elle semble avoir créé un indéniable fait communautaire avec la consolidation de ses principaux moyens d'action -Taxe de Coopération Régionale,

---

(1)- Déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du 8ème sommet de l'organisation (LOME, Juillet 1985), "LE SAHEL", 8 Juillet 1985.
Feu le Président SANKARA tenait très récemment le même langage en ces termes : "En douze ans, la C.E.D.E.A.O. n'a pas bougé. Les Etats restent fermés les uns aux autres. Nous continuons à être des étrangers les uns pour les autres. C'est la cacophonie", "J.A.", N° 1385, 22 Juillet 1987, p. 28.

(2)- Extraits d'une déclaration du Ministre Daouda DIALLO, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 79. Dans le même sens, voir KAMADINI (O.S.), op. cit., p. 25.

(3)- Les discussions dans le cadre de la Commission de la Charte Nationale avaient fait sortir cette préférence.

Fonds Communautaire de Développement, FOSIDEC (1)- et la mise en place progressive des différents projets communautaires (2).

Pour les dirigeants nigériens en tout cas, même si "l'affaire DIAWARA" a été préjudiciable à l'organisation (3), la crédibilité de celle-ci a été restaurée, entre autres, par la récente admission du Bénin en son sein (4). Si bien qu'à leurs yeux, la C.E.A.O. a non seulement atteint ses objectifs, mais encore elle est un modèle d'intégration parce qu'elle est "un exemple édifiant de la capacité des Etats membres à s'organiser pour parachever une intégration économique véritable" (5). Sans doute renforcé par les agissements anti-communautaires du Nigéria, leur attachement à cette communauté s'est muée en une fidélité à toute épreuve : la visite du Chef de l'Etat nigérien, en Décembre 1986, auprès de son homologue mauritanien alors Président en exercice de la C.E.A.O., avait ainsi été motivée par le souci d'une relance de l'organisation paralysée depuis l'échec de la réunion du Conseil des Ministres de Septembre 1986 (6). Ce déplacement fut d'ailleurs couronné de succès puisque les sessions ministérielles et la douzième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ont pu se tenir à NOUAKCHOTT en Février puis Avril 1987.

---

(1)- Fonds de solidarité et d'Intervention pour le Développement de la Communauté.
De 1974 à 1983, le Fonds Communautaire de Développement est intervenu au Niger pour un montant de 800 millions de F. CFA (Sources : Documents du Comité Ad Hoc de la Commission de la Charte sur la politique extérieure).

(2)- Sur ces projets, au nombre de 7, le Niger abrite l'Ecole des Mines et de la Géologie (EMIG), évaluée à 10.800.000.000 F. CFA en 1985 et qui ouvrira incessament ses portes à NIAMEY.

(3)- M. Mohamed DIAWARA, homme d'affaires, ancien Ministre ivoirien du Plan avait été chargé de placer 6,5 milliards de F. CFA pour le compte de la C.E.A.O. Cette somme s'est purement et simplement volatilisée. Sur le procès relatif à cet affaire, voir "J.A." N° 1318, 9 Avr. 1986, pp. 32-33 ; N° 1319, 16 Avril 1986, pp. 30-33.

(4)- Le Bénin, signataire du traité d'ABIDJAN, a rejoint la Communauté en Octobre 1984.

(5)- Déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du 10ème sommet de la Communauté (BAMAKO, Octobre 1984). Voir "LE SAHEL", 30 Octobre 1984, p. 4.

(6)-Cet échec avait été provoqué par le retrait de la délégation sénégalaise sur un désaccord à propos de la restructuration de la Communauté, "LE SOLEIL", 22 Sept. 1986, p. 22.

Mais, au-delà des problèmes de la C.E.A.O., la visite du Président du C.M.S. dans la capitale mauritanienne avait aussi permis d'aborder les questions relevant du C.I.L.S.S., cet autre organisme de coopération économique qui reste, pour le Niger, le symbole de son obsession d'autosuffisance alimentaire.

PARAGRAPHE III.- LE C.I.L.S.S. : L'OBSESSION DE L'AUTOSUFISSANCE ALIMENTAIRE.-

Depuis le 15 Avril 1974, les autorités nigériennes accordent à l'objectif d'autosuffisance alimentaire un degré de priorité à la mesure de leur souci du concret et de leur sens de la dignité du peuple nigérien (1). Parce qu'à leurs yeux "un pays qui nourrit sa population est... respectable" (2), elles avaient très tôt décrété qu'aucun Nigérien ne mourra de faim, même si elles devaient pour cela consacrer la totalité du budget national (3).

Dans cette bataille, le rôle du Comité Inter-Etats de Lutte contre la sécheresse au Sahel (4) leur apparaît capital. Le récent recentrage du mandat de cet organisme sur la lutte contre la désertification dans la sous-région et la

---

(1)- Cf. "LE SAHEL", N° Spécial, 15 Avril 1984, pp. 18-20 : "Autosuffisance alimentaire : un combat sans merci".
En raison de ce caractère prioritaire, la nomination d'un Représentant auprès de la F.A.O. à ROME, en 1986, est la seule mesure d'élargissement de la carte diplomatique intervenue depuis 4 ans.

(2)- "DISCOURS & MESSAGES", p. 270.

(3)- Cette déclaration-fétiche du Président du C.M.S., faite en Février 1976, revient couramment, surtout lors de la tournée d'évaluation de la campagne agricole qu'entreprend chaque année le Chef d'Etat-Major Général, responsable de l'aide aux populations.

(4)- Le C.I.L.S.S. a été créé le 13 Septembre 1973 à OUAGADOUGOU où il a son siège. Le premier Chef de l'Etat nigérien avait pris une part active à sa mise en place.
Il comprend 9 membres : Burkina-Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.
Depuis Janvier 1984, il a pour Secrétaire Exécutif le Nigérien BRAH Mahamane, ancien Ministre du Développement Rural.
Voir ROBINSON (P.), "Sahelian regional development in a changing world", "JOURNAL OF AFRICAN STUDIES", Volume II, N° 4, Winter 84-85, pp. 175-181.

recherche de l'autosuffisance alimentaire dans les Etats membres (1) est opportunément allé dans le sens de leur politique. En assumant la présidence en exercice du C.I.L.S.S. de Janvier 1984 à Janvier 1986, le Chef de l'Etat nigérien s'était employé à promouvoir l'objectif d'autosuffisance alimentaire en privilégiant les deux postulats de cette politique à savoir que la production agricole est la priorité des priorités dans l'espace sahélien (A) et que le "compter sur soi" est le moyen le plus sûr pour en assurer la maîtrise (B).

A/- LA PRODUCTION AGRICOLE, PRIORITE DES PRIORITES.-

En raison de la place primordiale qu'occupe l'agriculture au sein de l'économie nigérienne, le C.M.S. a, sans équivoque, choisi d'asseoir les bases de cette économie sur ce secteur. Tout en soulignant que "le Niger de demain sera encore agricole..." (2), son Président précise même : "la priorité des priorités pour nous, c'est l'agriculture et l'alimentation..., le mot-clé, c'est la production"(3).

Conformément à cette option, toutes les voies conduisant à l'autosuffisance alimentaire seront explorées. Elles s'ordonneront autour de la nécessité d'une libération de l'économie du pays des facteurs naturels et se matérialiseront sous la forme d'une double stratégie : réalisation d'aménagements hydro-agricoles d'un côté, multiplication des cultures de contre-saison de l'autre. L'exploitation de nombreuses surfaces aménagées depuis 1974 et le lancement sur une grande échelle

(1)- Le C.I.L.S.S. avait, à l'origine, pour objectifs de lutter contre les méfaits de la sécheresse, d'arrêter l'avancée du désert et d'empêcher le retour cyclique des calamités". Le recentrage de son mandat est intervenu en Mai 1985, au cours d'une session extraordinaire du Conseil des Ministres, tenue à NIAMEY.

(2)- "DISCOURS & MESSAGES", p. 270.

(3)- Interview à la revue "AFRIQUE DIPLOMATIQUE", Mai-Juin 1976.

des cultures irriguées en saison sèche, depuis la mauvaise campagne agricole 1984-1985,ont ainsi permis d'obtenir des résultats appréciables dans la recherche de l'équilibre alimentaire (1).

La participation très active du Niger au C.I.L.S.S. découle en tout premier lieu de cette obsession de la sécurité alimentaire, considérée comme "une condition essentielle de la paix et de la stabilité en Afrique" (2). Elle tient ensuite au bilan jugé impressionnant de cet organisme en tant que "facteur de mobilisation des efforts des pays sahéliens et non sahéliens" et "organe de promotion des projets d'intérêt régional" (3). Et au-delà de son intervention multisectorielle au Niger et de l'implantation de certaines de ses structures à NIAMEY (4), le préjugé favorable dont bénéficie le Comité auprès des dirigeants nigériens repose essentiellement sur la mission vitale qui lui incombe de contribuer à l'autosuffisance alimentaire dans le Sahel et au rétablissement de l'équilibre écologique de cette région (5).

---

(1)- En 1985-86, la campagne des cultures de contre-saison a engengré un complément de 378.000 tonnes de produits divers (manioc, pommes de terre, légumes,..) équivalant à 112.000 tonnes de céréales, "LE SAHEL", 14 Janvier 1987, p. 4.
Sur l'expérience des cultures de contre-saison, V. "LE MONDE", 12 Mai 1985, p. 5. ; "L'EXPRESS", N° 1789, 25 Oct. 1985, pp. 38-39.

(2)- Déclaration précitée du Ministre Daouda DIALLO, "LE SAHEL", 15 Avril 1982.

(3)- Extraits du message du Ministre de l'Agriculture à l'occasion de la 1ère "Journée du C.I.L.S.S.", le 13 Septembre 1986, "LE SAHEL", 15 Septembre 1986, p. 4. Voir, dans le même sens, "LE SAHEL", 14 Septembre 1987, p. 3.

(4)- Pour les divers projets et réalisations à l'actif du C.I.L.S.S. au Niger, voir "LE SAHEL", 15 Septembre 1986, P. 4.
NIAMEY abrite le Centre Agrhymet (agriculture-hydrologie-météorologie) et le Centre régional sahélien de formation en protection des végétaux, inauguré ce dernier 7X Mars 1987 ("LE SAHEL", 11 Mars 1987).

(5)- Pour plus de détails, V. la "Déclaration de NIAMEY" adoptée à l'issue du 6ème sommet du C.I.L.S.S., tenu dans la capitale nigérienne en Janvier 1984, "LE SAHEL", 1er Février 1984.

La dynamique présidence en exercice du Chef de l'Etat nigérien à sa tête a révélé que ces exigences aidant, le C.I.L.S.S. est devenu pour le régime militaire une "nécessité des temps". Les visites du Président du C.M.S. en cette qualité au siège de l'institution, dans les Etats membres et en Europe (1) étaient apparues à la fois comme une activité de renforcement de sa crédibilité et une croisade en faveur de l'autosuffisance alimentaire. C'est à cet effet que le Général KOUNTCHE avait, à toutes ces occasions, souligné l'urgence de mettre en oeuvre, dans le cadre de cet organisme régional, une politique du "compter sur soi", seule susceptible d'aider à la maîtrise de la production agricole.

B/- LE "COMPTER SUR SOI", MOYEN DE MAITRISE DE LA PRODUCTION AGRICOLE.-

En saisissant, selon ses propres termes, "l'opportunité de chaque rencontre internationale qui traite des problèmes de développement... et de l'alimentation... pour exposer directement les problèmes de la région" (2), le Président en exercice du C.I.L.S.S. avait, pour l'essentiel, formulé deux propositions de nature à permettre aux Etats membres de réaliser leur autosuffisance alimentaire en ne comptant que sur leurs propres efforts : il s'agit de la substitution de l'aide à la production à l'aide au développement (1°) et du lancement d'un PLAN MARSHALL pour l'Afrique (2°).

---

(1)- Le Chef de l'Etat nigérien s'était rendu à OUAGADOUGOU, puis à BAMAKO pour visiter l'Institut du Sahel sis dans la capitale malienne, en Mai 1984. Il avait également effectué des déplacements au Cap-Vert et au Sénégal en Mai 1984 et Juin 1985.
En dehors du continent, il était intervenu devant la 86ème session du Conseil Exécutif de la F.A.O. en Novembre 1984 à ROME, la Conférence des Nations Unies sur l'aide d'urgence à l'Afrique en Mars 1985 à GENEVE et la 6ème Conférence du Club des Amis du Sahel à MILAN en Décembre 1985.

(2)- Extraits de son discours à l'occasion du 7ème sommet de DAKAR, Janvier 1986. Voir "LE SAHEL", 30 Janvier 1986.

1°)- La substitution de l'aide à la production à l'aide au développement.-

Adepte du proverbe chinois bien connu qui recommande d'apprendre à pêcher à quelqu'un plutôt que de lui donner du poisson, le régime militaire nigérien a constamment proclamé que l'aide extérieure n'est qu'un complément aux efforts nationaux de développement et que la meilleure forme d'aide est celle qui entraîne sa propre disparition.

Soucieux de dépasser la solidarité conjoncturelle pour instituer une véritable coopération pour le développement, il ne manque aucune occasion pour préciser aux partenaires étrangers que "l'aide d'urgence ne doit pas être... un recours permanent pour résoudre le problème de la faim" et qu'il y a lieu de "lui substituer une aide au développement qui aide... à s'affranchir de l'aide alimentaire" (1).

C'est pourquoi, dans le contexte d'un Sahel dont le taux d'autosuffisance n'était plus que de 55 % en 1985 (2) et d'une Afrique qui a "moins besoin de tonnes de céréales que de transfert de ressources et de technologies nécessaires à l'accroissement de la production et de la productivité" (3), le Chef de l'Etat nigérien avait, en sa qualité de Président en exercice du C.I.L.S.S., proposé avec insistance l'idée du Plan MARSHALL pour l'Afrique.

---

(1)- Extraits du discours-réponse du Président du C.M.S. aux voeux de Nouvel An que lui présentait le corps diplomatique accrédité à NIAMEY, "LE SAHEL", 2 Janvier 1985, pp. 7-8.

(2)- Ce taux était de 98 % en 1960. En 1985, la région avait connu un déficit vivrier de 1.750.000 tonnes.

(3)- V. discours-réponse précité.
Dans le même sens, voir "LE MONDE", 11 Décembre 1985, p. 2 : "Pour une Afrique verte".

2°)- La proposition d'un Plan MARSHALL pour l'Afrique (1).-

Elle avait en réalité été émise pour la première fois en 1974 par l'ancien Président de la République. Au lendemain de la création du C.I.L.S.S., ce dernier estimait que cette initiative -qu'il limitait alors au Sahel- pourrait permettre à cet organisme d'atteindre ses objectifs de lutte contre la sécheresse et la désertification grâce à la maîtrise de l'eau, à la mise en oeuvre d'une politique de reboisement et à l'amélioration de la production animale (2).

Son successeur devait reprendre l'idée en l'étendant à l'ensemble du continent. Il lui paraissait en effet opportun "qu'un véritable Plan MARSHALL de l'envergure de celui qui a reconstruit l'Europe... puisse bénéficier à l'Afrique et singulièrement aux populations du Sahel" (3) afin d'asseoir et de renforcer, dans les pays concernés, les bases d'un développement autonome et auto-entretenu.

L'initiative, reprise deux années plus tard par les Chefs d'Etat français et togolais, lors du 13ème sommet franco-africain (4) n'est jusque-là pas entrée dans les faits.

---

(1)- Le "Plan MARSHALL", du nom du Secrétaire d'Etat américain d'alors, avait permis /d'aider à la reconstruction des pays d'Europe Occidentale ruinés par la 2ème guerre mondiale : de 1948 à 1951, les Etats-Unis d'Amérique y avaient investi 16 millions de dollars. Voir "J.A.", N° 1383, 8 Juillet 1987, pp. 62-63 ; "LE MONDE", 7-8 Juin 1987, p. 2 : "Il y a 40 ans : le lancement du Plan MARSHALL".

(2)- Pour le seul Niger, le coût de l'opération était évalué à 500 milliards de F. CFA sur une période de 10 ans.
V. JOUVE (E.), op. cit., p. 33 ; BAULIN, "Conseiller du Président DIORI", pp. 74 et 82.

(3)- Extraits de son intervention devant le Conseil Exécutif de la F.A.O., "LE SAHEL", 28 Novembre 1984, pp. 3 et 6.

(4)- Il avait eu lieu à LOME en Novembre 1986, voir entre autres, "LE SOLEIL", 17 Novembre 1986, p. 16.

L'obsession de l'autosuffisance alimentaire continue donc de hanter les dirigeants nigériens (1). Dans la hiérarchie de leurs priorités, elle se situe au même rang que les préoccupations de sécurité nationale qui, depuis 1974, ont engagé le Niger dans un système de coopération militaire à l'échelle sous-régionale.

SECTION IV.- LA COOPERATION MILITAIRE.-

C'est la conviction profonde qu'"il n'y a pas de développement sans sécurité" qui, depuis treize ans, a conduit le régime militaire nigérien à faire de la sécurité nationale un objectif de tout premier plan (2).

Du point de vue d'une analyse statique, la notion de sécurité se confond avec celle de stabilité : elle peut être définie comme l'absence de tout conflit externe impliquant le pays, l'absence de toute remise en cause de ses institutions, l'absence de toute atteinte à son intégrité territoriale, l'absence de toute menace contre l'unité nationale et la paix sociale.

Dans son aspect dynamique, cet état de quiétude totale requiert la mise en place d'un dispositif de nature à assurer la défense de la nation quand celle-ci est en danger. C'est à cette fin que le Niger entretient une coopération militaire dans le cadre de l'Accord de Non-Agression et d'Assistance en matière de Défense entre les Etats de la C.E.A.O. et le Togo (3).

---

(1)- A preuve, la présente campagne agricole n'a pas répondu aux espoirs : le gouvernement a évalué le déficit vivrier à 350.000 tonnes, comme en 1984-85, "LE SAHEL", 28 Septembre 1987, p. 3.

(2)- Voir, entre autres, -le discours d'ouverture du Ministre DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence des Ambassadeurs ;
-le Message à la Nation à l'occasion du 15 Avril 1979, "DISCOURS & MESSAGES", p. 305.

(3)- L'A.N.A.D. a été signé le 9 Juin 1977 à ABIDJAN où il a son siège. Le Bénin qui n'a intégré la C.E.A.O. qu'en Octobre 1984 n'en est pas encore membre ; il assiste néanmoins à ses travaux en qualité d'observateur.

Sorti de l'anonymat il y a deux ans, à la faveur du second conflit de l'Agacher opposant le Burkina-Faso et le Mali (1), cet organisme crée entre ses membres une double obligation de non-agression dans leurs rapports et d'assistance mutuelle en cas d'agression extérieure.

Reposant sur une doctrine défensive du fait de l'engagement solennel pris par les parties contractantes de ne commettre aucune agression contre un Etats tiers, il entre du point de vue juridique dans la catégorie des accords régionaux prévus par l'article 52 de la Charte des Nations Unies.

Mais si au plan politique l'A.N.A.D. répond aux besoins de sécurité du Niger, l'adhésion aujourd'hui pleine et entière de ce pays à l'Accord (PARAGRAPHE II) avait cependant été précédée de fortes réticences à l'égard du système de défense intégrée ainsi créé (PARAGRAPHE I).

PARAGRAPHE I.- LES RETICENCES A L'EGARD DE L'A.N.A.D.-

Le C.M.S. a, dans sa politique extérieure, érigé la notion de souveraineté en "impératif catégorique et absolu" (2) et fait du respect de la souveraineté nationale un "préalable irremplaçable" dans les rapports avec l'étranger (3).

---

(1)- Le premier conflit avait eu lieu en Novembre 1974. Celui de Décembre 1985 avait pris fin grâce à l'intervention de l'A.N.A.D.
Depuis lors, le différend a été définitivement réglé avec l'arrêt de la Cour Internationale de Justice en date du 22 Décembre 1986 qui a procédé au partage de la zone litigieuse entre les deux pays.

(2)- YAKEMTCHOUK, op. cit., p. 18.

(3)- Cf. le discours inaugural du Président du C.M.S. devant la 2ème Conférence des Ambassadeurs de Juin 1975, "LIVRE D'OR DE LA REPUBLIQUE DU NIGER", 3 Août 1975.
On indiquera également cette déclaration qu'il a faite à la revue "AFRIQUE DIPLOMATIQUE", Mai-Juin 1976, p. 31 : "Il y a quelque chose qui commande notre politique étrangère : c'est le respect de notre souveraineté...".
Noter enfin, dans le même sens, cet extrait d'une interview du Ministre DJERMAKOYE à "REMARQUES AFRICAINES". "La diplomatie de mon pays se caractérise d'abord par le respect de notre souveraineté", Voir "SAHEL-HEBDO", 18 Décembre 1976, pp. 3-5-6.

Ce fétichisme de la souveraineté (A) joint aux exigences du voisinage particulier du pays (B) ont été à l'origine des premières réticences nigériennes à l'égard de l'A.N.A.D.

A/- LE FETICHISME DE LA SOUVERAINETE.-

Il se traduit par un véritable culte du nationalisme (1°) et par une option irréversible pour l'assistance militaire technique en matière de défense (2°).

1°)- Le culte du nationalisme.-

La préservation de la dignité du peuple nigérien et l'affirmation de sa personnalité forment la substance de ce nationalisme dont les idées-forces sont la liaison entre indépendance et politique extérieure d'un côté et l'équation "souveraineté = sécurité" de l'autre.

Sur le premier point, conscient que pour un petit Etat, indépendance et existence sont synonymes (1), le gouvernement nigérien ne manque aucune occasion de réaffirmer le rôle capital qu'il assigne à la notion d'indépendance dans son action diplomatique. Plus concrètement, il se préoccupe de faire prévaloir, sur le plan bilatéral comme multilatéral, le statut d'Etat indépendant du Niger en conformant ses initiatives et prises de position aux seules exigences de l'intérêt national. Cette attitude est aussi dictée par l'idéologie du non-alignement dont se réclame le pays et qui, pour l'essentiel, se matérialise par des efforts de mise en oeuvre d'une politique extérieure indépendante (2).

---

(1)- Voir JARMACHE (Elias), "La politique extérieure du Liban", Mémoire de D.E.S. de Science politique, Université de BORDEAUX I, 1975, p. 125.

(2)- Sur ce point, voir "NIGERAMA", Numéro Spécial, Septembre 1977.

Cependant, la sacralisation de l'indépendance n'exclut pas le réalisme cher aux gouvernants qui, à juste titre, conviennent que cette indépendance "n'aura de sens... que le jour où le Niger verra ses greniers pleins en toutes saisons, de l'eau courante ou un puits dans chaque village, une école ou un dispensaire dans chaque hameau, des routes fiables et des moyens de transport adéquats pour aller, par tout temps, d'une de ses régions à l'autre" (1).

En revanche, l'équation "souveraineté = sécurité" dénote une plus grande intransigeance voire une certaine témérité. En matière de défense nationale, le culte de l'indépendance a engendré chez les responsables du C.M.S. une conception absolue du principe du "compter sur soi". A leur sens, l'une des servitudes de l'indépendance, c'est la responsabilité d'assurer sa propre sécurité et, de ce point de vue, leur crédo est que "chaque Etat est son propre protecteur" (2).

Concevant la sécurité comme "un acte de souveraineté", le régime militaire nigérien se montre réfractaire à toute idée de confier la destinée du pays à des mains étrangères (3). Le départ du contingent français stationné à NIAMEY (4) avait été la première manifestation de cette politique téméraire étayée par la conviction qu'un Etat qui a opté pour son indépendance doit assurer seul la défense de ses frontières (5).

---

(1)- Extraits du Message à la Nation du 3 Août 1978, "SAHEL-HEBDO" N° 138, 3 Août 1978, p. 4.

(2)- SPANIER (John), "La politique étrangère des Etats-Unis", NOUVEAUX HORIZONS, Paris 1976, pp.2 et 3.

(3)- En ce sens, voir le discours inaugural du Ministre DJERMAKOYE devant la 3ème Conférence des Ambassadeurs.

(4)- Il s'agit du 4ème Régiment Inter-Armes d'Outre-Mer (R.I.A.O.M.) dont le départ avait été demandé un mois après le coup d'Etat et précisément le 16 Mai 1974.

(5)- V. le premier Message à la Nation du Président du C.M.S. le 3 Août 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 63.

Parce que dans sa logique "ne pas dépendre d'un protecteur est une valeur en soi, même si la dépendance ne compromet pas la sécurité" (1), le C.M.S. s'est officiellement refusé à souscrire à l'idée de tout Etat protecteur dans sa politique de défense. Il n'a consenti qu'au seul choix de la solution de l'assistance militaire technique comme tempérament au dogme de l'identité entre souveraineté et sécurité.

2°)- L'option pour l'assistance militaire technique.-

Le départ du 4ème R.I.A.O.M. de NIAMEY avait consacré la dénonciation par le Niger de l'accord quadripartite de défense qui, depuis le 24 Avril 1961, le liait à la France conjointement avec le Bénin et la Côte d'Ivoire (2).

La dénonciation de ce texte, en vertu duquel la France était garante de la défense extérieure du pays, a été suivie de la conclusion en Février 1977 d'un accord bilatéral d'assistance militaire technique, jugé plus respectueux de la souveraineté nationale (3). Aux termes de cet accord, la France se limite désormais au rôle de source d'approvisionnement en matériel militaire et d'encadrement des forces armées nigériennes.

Et si elle demeure néanmoins le principal partenaire en ce domaine, une coopération suivie se développe également avec d'autres pays tels que les

---

(1)- ARON (R.) in "Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?", R.F.S.P., Octobre 1967, p. 858.

(2)- La Haute-Volta (actuel Burkina) avait refusé de signer cet accord qui était conclu dans le cadre du Conseil de l'Entente.
V. le texte de l'accord dans J.O.R.N., 23 Septembre 1961.
Sur la question, consulter la thèse du Doyen TANKOANO, pp. 162-164.

(3)- Voir le texte dudit accord in J.O.R.N., 15 Décembre 1980.

Etats-Unis d'Amérique, la République Fédérale d'Allemagne et même la République Populaire de Chine (1).

Le fétichisme de la souveraineté que reflète le refus d'être partie à tout accord de défense contraignant s'est donc traduit par une large ouverture, conformément à la politique officielle de non-alignement et de diversification des partenaires ; à cet égard, les autorités nigériennes proclament sans ambages leur disponibilité vis-à-vis de tout pays désireux d'aider l'armée nigérienne à accomplir sa mission (2).

Mais ici également, la témérité qu'implique la conception exacerbée de la souveraineté, défendue depuis treize ans, n'exclut pas une vision réaliste des choses : le C.M.S. s'est toujours réservé la possibilité de recourir à l'aide extérieure pour les besoins de la défense du pays, en cas d'agression étrangère (3).

Néanmoins, cette hypothèse n'est envisagée que comme "ultima ratio" notamment en raison des exigences du voisinage auxquelles les dirigeants nigériens sont plus qu'attentifs.

---

(1)- Les Etats-Unis et la R.F.A. apportent une assistance en matière de formation du personnel et de fourniture de matériel. L'importance de la coopération avec ces deux pays a d'ailleurs conduit à l'affectation d'attachés militaires aux Ambassades du Niger à WASHINGTON et à BONN respectivement en 1985 et 1987. Quant à la Chine, elle fournit des munitions et autres accessoires.

(2)- En ce sens, V. l'interview du Président du C.M.S. à la "VOIX DE L'AMERIQUE", publiée par "SAHEL-HEBDO" N° 434, 24 Décembre 1984, pp. 6-10.

(3)- V. à ce sujet - l'intervention du Ministre DJERMAKOYE devant la 1ère session de l'O.N.U. sur le désarmement (Mai 1978);

- celle précitée de l'Ambassadeur Idé OUMAROU au Conseil de Sécurité en Août 1983 ;
- et surtout l'interview du Président du C.M.S. à "J.A.M", N° 35, Mars 1987, p. 21.

B/- LES EXIGENCES DU VOISINAGE.-

Les réticences du Niger à être partie à toute alliance militaire contraignante et plus précisément ses premières objections à l'encontre de l'A.N.A.D. étaient justifiées par son traditionnel souci de ménager les susceptibilités de ses trois grands voisins et de préserver de bonnes relations avec eux. Elles illustraient la tendance de ses gouvernants successifs à tempérer les initiatives susceptibles de paraître inamicales ou hostiles à leurs partenaires anglophones ou arabophones (1).

Parce que l'A.N.A.D. devait regrouper sept Etats, tous francophones et dont deux abritent des bases militaires françaises (2), il pouvait être perçu par le Nigéria, la Libye et l'Algérie comme une dangereuse sainte-alliance. Et les hésitations du Niger à signer l'Accord prenaient en compte trois réalités : le non-alignement intransigeant de l'Algérie qui ne pouvait rester indifférente à un pacte militaire qui, à ses frontières, impliquait tous ses trois voisins du Sud (Mali, Mauritanie, Niger) ; le destin africain du Nigéria qui pouvait difficilement s'accommoder d'un regroupement des seuls francophones, incluant de surcroît un pays dont le sort ne lui est jamais indifférent ; les sinuosités diplomatiques de la Libye qui percevait dans une alliance de cette nature un simple cheval de Troie au service de la France (3).

Ces contraintes le confineront dans la prudence et le louvoiement jusqu'à la signature de l'accord-cadre d'ABIDJAN qu'il ne ratifiera que six années

---

(1)- BIARNES (P.), "L'Afrique aux Africains", p. 241.
Dans le même sens, voir "AFRIQUE-ASIE", N° 358, 7-20 Octobre 1985, p. 17.

(2)- Il s'agit de la Côte d'Ivoire et du Sénégal.

(3)- Voir BLEUCHOT (H.), "La politique africaine de la Libye", p. 74.

plus tard, au moment où il assurait la présidence en exercice de l'institution (1). Du point de vue juridique comme politique, son adhésion à l'A.N.A.D. n'est devenue tangible qu'à partir de cette période.

PARAGRAPHE II.- L'ADHESION A L'A.N.A.D.-

L'Accord de Non-Agression et d'Assistance en matière de Défense avait été conclu à une époque où la stabilité de l'Afrique était mise à rude épreuve : la crise angolaise, le conflit du Sahara Occidental et la première guerre du SHABA avaient sensiblement perturbé la paix régionale et donné l'occasion aux alliances extra-continentales de se manifester (2).

En mettant sur pied l'A.N.A.D., les Etats membres témoignaient, selon leurs propres termes, de leurs préoccupations devant les graves menaces d'agression qui, de plus en plus, pesaient sur le continent du fait des interventions extérieures (3).

En ce qui le concerne, le Niger affirmait déjà être "....opposé à la présence de troupes étrangères... en Angola et ailleurs" ; de même il ne cachait pas ses inquiétudes de voir l'Afrique se transformer en "terrain de manoeuvre de la guerre froide" (4). Compte tenu de ce contexte d'instabilité et de risques d'un éventuel isolement par rapport à ses partenaires francophones, l'A.N.A.D. lui avait alors apparu comme un instrument efficace pour la seuvegarde de sa sécurité (A).

---

(1)- La ratification est intervenue en Janvier 1983.

(2)- Soviétiques et Cubains avaient apporté leur concours à l'Angola et Américains, Belges et Français étaient venus au secours du Zaïre.

(3)- A ce propos, V. le préambule de l'accord-cadre.

(4)- Cf. l'interview du Président du C.M.S. à "EUROPE-OUTREMER", N° 554, Mars 1976, p. 13.

Aujourd'hui, eu égard aux convictions pacifistes de ses dirigeants, il lui assigne la fonction d'instrument au service de la paix, préalable à la réalisation de ses objectifs de développement (B). L'élargissement des compétences de l'institution l'a enfin amené à la considérer comme un irremplaçable instrument de solidarité sous-régionale (C).

A/- L'A.N.A.D., INSTRUMENT DE SECURITE.-

Dans le droit fil du fétichisme de la souveraineté propre au Niger, les Etats membres de l'A.N.A.D. conviennent que leur défense extérieure "dépend souverainement de chacun d'eux" (1). Mais, conformément à sa politique de construction d'espaces de solidarité, ils reconnaissent en même temps que cette défense est mieux garantie avec la mise en commun de leurs moyens respectifs.

L'Accord de Non-Agression et d'Assistance en matière de Défense fait donc figure de salutaire organisme de sécurité collective, puisque les Etats membres y ont décidé d'unir leurs forces pour dissuader tout agresseur éventuel et, au besoin, assurer leur défense individuelle et collective.

En dernière analyse, c'est son incapacité à sauvegarder seul sa sécurité qui est à la base de la participation du Niger à ce système de défense qui, originellement, ne rencontrait pas ses faveurs. A l'image de beaucoup d'armées du Tiers-Monde, l'armée nigérienne est en effet plus une "armée de souveraineté" qu'une "armée de campagne" (2). Parce qu'elle est soumise à des restrictions budgétaires et que ses possibilités de mobilisation sont réduites, elle n'a pas les moyens de faire face aux menaces qui viendraient des Etats voisins : ses effectifs sont

---

(1)- Extraits du Préambule de l'accord-cadre.

(2)- L'expression est de M. Michel JOBERT, "J.A.", N° 1253, 9 Janvier 1985, p. 22.

sans commune mesure avec ceux de l'armée nigériane et ses équipements ne sont nullement comparables au surarmement du Tchad et de la Libye, à la puissance de feu de l'Armée Populaire algérienne ou des forces armées maliennes (1). Aussi, conscient de ne pouvoir assurer sa sécurité par l'usage de ses propres forces sans recourir à l'aide d'autres Etats ou institutions, le Niger a-t-il pleinement adhéré à l'ANAD.

Garantie de sa sécurité, l'Accord est ultérieurement devenu pour lui un instrument au service de sa diplomatie de paix.

B/- L'A.N.A.D., INSTRUMENT DE PAIX.-

Pour le régime militaire nigérien qui, sur le continent et ailleurs, poursuit l'objectif de paix comme préalable à l'oeuvre de développement national, l'A.N.A.D. est "une organisation pacifique qui n'est dirigée contre personne" (2) ; malgré l'apparence redoutable et rebutante de son sigle, il n'a pour vocation réelle que l'instauration d'un climat de paix dans la sous-région (3).

C'est pourquoi les dirigeants de NIAMEY privilégient toujours sa dimension exclusivement pacifique. Ils voient dans l'Accord le témoignage de la commune détermination de ses membres à bannir toute confrontation, pour favoriser leur développement dans la sécurité, parce qu'il est le garant de la stabilité et de la paix indispensable à l'édification de leurs économies. C'est en ce sens qu'il est,

---

(1)- Les Forces Armées nigériennes qui, à leur création le 1er Août 1961, comptaient 200 hommes en comptent aujourd'hui environ 4.000. Leurs matériels se limitent à des blindés et camions de transport, des mortiers, des lance-roquettes antichars, des canons anti-aériens...
Pour plus de détails et une comparaison avec les moyens des Etats voisins, V. "J.A." BIS N° 16, Supplément à "J.A," N° 1305, 8 Janv. 1986.

(2)- Extraits de la déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du 6ème sommet de BAMAKO en Octobre 1984, "LE SAHEL", 30 Octobre 1984, p. 3.

(3)- V. en ce sens le discours d'ouverture du Ministre Daouda DIALLO lors de la 8ème session du Conseil des Ministres de l'Accord (NIAMEY, Octobre 1983), "LE SAHEL", 28 Octobre 1983.

à leur yeux, un instrument de sécurité et de développement et, d'une manière générale, un instrument de consolidation de l'indépendance des pays concernés (1).

De façon plus précise, le rôle de vecteur de paix que le gouvernement nigérien confère à l'A.N.A.D. découle de sa conviction que cet organisme n'est "pas un instrument de guerre... mais avant tout un instrument au service de la paix" (2) et cela à deux niveaux : d'abord entre les Etats, parce qu'il interdit le recours à la force et prescrit l'utilisation des modes de réglement pacifique des différends ; ensuite dans la sous-région et sur le continent, parce qu'il tend à prévenir toute menace ou atteinte à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale des Etats (3).

L'optimisme du C.M.S. sera donc surpris par la guerre de l'Agacher.

Mais ce conflit a eu le mérite (?) de révéler les faiblesses de l'Accord qui, en dépit de l'engagement de ses membres à "ne pas utiliser la force entre eux pour régler leurs différends" (4), n'avait pu prévenir l'affrontement armé entre le Mali et le Burkina-Faso. Constatant que cette situation d'agression interne n'était pas envisageable, le régime militaire y a apparemment trouvé une raison supplémentaire pour renouveler sa confiance dans cet organisme qui, de son point de vue, a en l'espèce prouvé son utilité en tant qu'"outil de maintien d'un climat de paix pour permettre le développement" (5).

Une autre raison à la foi du Niger dans l'A.N.A.D., c'est sa troisième dimension : celle d'un instrument de solidarité.

---

(1)- V. en ce sens le discours d'ouverture du Ministre Daouda DIALLO lors de la 8ème session du Conseil des Ministres de l'Accord (NIAMEY, Octobre 1983), "LE SAHEL", 28 Octobre 1983.

(2)- Id.

(3)- Id.

(4)- Id.

(5)- V. la déclaration du Président du C.M.S. à l'issue du sommet extraordinaire de l'A.N.A.D. tenu à YAMOUSSOUKRO en Janvier 1986 sur le conflit Burkina-Mali, "LE SAHEL", 20 Janvier 1986.

C/- L'A.N.A.D., INSTRUMENT DE SOLIDARITE.-

Dans le cadre de la défense commune qu'implique l'assistance mutuelle, les compétences de l'A.N.A.D. ont été étendues en Octobre 1983 aux domaines de la protection civile et de la protection de l'économie, en vertu des protocoles IV et V adoptés par la conférence au sommet de NIAMEY (1).

En matière de protection civile, l'Accord organise entre ses membres une coopération dans la lutte contre la sécheresse, les incendies de forêts, les inondations, la pollution marine. Cette coopération se matérialise sous la forme d'une aide mutuelle au sein d'un Comité régional d'assistance où sont mis en commun les moyens de secours et de sauvetage (2).

Dans le domaine de la protection de l'économie, les Etats membres se sont engagés à oeuvrer de concert en vue de la préservation de leurs ressources et de la lutte contre le braconnage, la dévastation de la flore et le pillage des zones économiques exclusives.

Au total, en raison de ces nouvelles compétences qui lui sont dévolues, en raison aussi du rôle stabilisateur qu'il a joué dans le conflit de l'Agacher, l'A.N.A.D. a, aux yeux des dirigeants nigériens, atteint ses objectifs en faisant de la sous-région une zone de paix (3).

---

(1)- Le Niger a ratifié ces deux protocoles en Octobre 1986, Voir J.O.R.N., 1er Novembre 1986, p. 973.

(2)- Ce Comité a été mis en place par la dernière conférence au sommet de NOUAKchott (Avril 1987).

(3)- Cf. la déclaration précitée du Président du C.M.S. à son retour de YAMOUSSOUKRO en Janvier 1986

L'éclat et l'enthousiasme avec lesquels le 10 ème anniversaire de la signature de l'Accord a été célébré à NIAMEY en Juin dernier (1) attestent de l'attachement désormais irréversible du régime militaire à cet organisme sous-régional à l'encontre duquel il nourrissait initialement beaucoup de scepticisme et d'appréhensions.

Dans le respect de sa souveraineté et de son indépendance, le Niger s'est donc engagé dans une politique d'intégration régionale, exclusivement mise au service des objectifs de sécurité et de développement poursuivis par ses dirigeants.

Cette politique, nous l'avons vu, s'est traduite par sa participation active aux diverses organisations concernées, au sein desquelles il s'est efforcé de concilier le sens de la solidarité et l'impératif de développement communautaire avec les exigences de son environnement géopolitique et surtout de ses préoccupations de paix.

Pour le Conseil Militaire Suprême qui dirige le pays depuis le 15 Avril 1974, la recherche de la paix, indissociable de la mise en oeuvre d'une diplomatie de développement, tend elle-même à la réalisation d'un objectif plus large : celui d'une autonomie collective pour l'ensemble du continent, dans le cadre de l'Unité Africaine.

---

(1)- A ce sujet, voir :
- "LE SAHEL", 3 Juin 1987, p. 2 : "10ème anniversaire de l'A.N.A.D. : contre l'utilisation de la force".
- "SAHEL-DIMANCHE", 7 Juin 1987, pp. 4-5 : on y lira avec intérêt une interview du Secrétaire Général du Ministère de la Défense Nationale, sous le titre "L'A.N.A.D. : la stratégie contre la guerre".
- "LE SAHEL", 10 Juin 1987, p. 2 : "10ème anniversaire de l'A.N.A.D. : engagement pour la paix".

Dans le même sens, voir "LE SOLEIL", 11 Juin 1987 : "A.N.A.D. : dix ans de défense du développement".

CHAPITRE III.- LA RECHERCHE DE L'AUTONOMIE COLLECTIVE : L'ATTACHEMENT A L'UNITE AFRICAINE.-

On a pu dire de l'idée panafricaine qu'elle "est en Afrique la chose du monde la plus communément partagée" (1).

Dans le prolongement de sa politique d'intégration régionale, le Niger se veut donc -à l'image des autres Etats africains- un militant de l'Unité Africaine qui provoque chez ses dirigeants -comme chez tous leurs homologues du continent- une "charge affective et émotionnelle très grande" (2).

Jadis "but suprême" de la politique du pays (3), l'Unité Africaine a été consacrée par la Charte Nationale comme l'un des fondements de sa politique extérieure et l'élection de M. Idé OUMAROU au poste de Secrétaire Général de l'O.U.A. a été perçue comme le couronnement de son dévouement à la cause de l'unification du continent.

Cette unification est, aux yeux des gouvernants nigériens, la "seule voie pour l'Afrique de relever le défi que l'impérialisme, le néo-colonialisme et les forces réactionnaires ne cessent de lui opposer..." (4). Elle présente en outre l'avantage de crêer les conditions les plus propices à son développement.

---

(1)- THIAM (Doudou), "La politique étrangère des Etats africains. Ses fondements idéologiques, sa réalité présente, ses perspectives d'avenir", P.U.F., 1963, p. 26.

(2)- Ibid., p. 66.

(3)- Cf. le Message à la Nation du Président DIORI le 3 Août 1963, "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 24.

(4)- Extraits du discours du Président KOUNTCHE à l'occasion de la visite au Niger du Général Siad BARRE, Chef de l'Etat somalien, alors Président en exercice de l'O.U.A., en Novembre 1974. Voir "DISCOURS & MESSAGES", p. 334.

C'est pourquoi, l'attachement à l'idéal panafricain s'est, de longue date, concrétisé à NIAMEY sous trois formes : un appui inconditionnel à la libération totale du continent (SECTION I), une volonté soutenue de contribuer à la sauvegarde de son unité (SECTION II), une véritable croisade en faveur de son développement économique (SECTION III).

SECTION I.- L'APPUI A LA LIBERATION TOTALE DU CONTINENT.-

Au lendemain des indépendances, les Etats africains les plus engagés à l'époque (Algérie, Ghana, Guinée, Mali...) avaient généralement proclamé que leur accession à la souveraineté internationale n'aurait de sens qu'avec la décolonisation complète du continent (1).

Sans adopter une position aussi militante, le Niger s'est toutefois appliqué à observer le principe du "dévouement... à la cause de l'émancipation... des territoires africains non encore indépendants" inscrit à l'article III, § 6 de la Charte de l'O.U.A.

Le premier régime politique du pays en avait fait la ligne directrice de son action dans ce domaine, notamment en apportant son soutien aux mouvements de libération nationale et en se conformant aux mesures collectives décidées contre le Portugal de SALAZAR et l'Afrique du Sud (2).

---

(1)- Dans sa volonté de leadership régional, le Nigéria a récemment exprimé une position analogue ; au cours de sa visite officielle au Sénégal en Juin 1987, le Président Ibrahim BABANGIDA avait déclaré ce qui suit : "... notre indépendance reste incomplète aussi longtemps que le colonialisme et la domination raciale existent en Afrique" ("LE SOLEIL", 25 Juin 1987, p. 4).

(2)- V. sur ce point :
- l'exposé du Ministre Boukary SABO devant l'Assemblée Nationale, "LE TEMPS DU NIGER", 9 Mars 1973.
- et son interview sur la politique africaine du Niger, "LE TEMPS DU NIGER", 26 Mai 1973.

Le Conseil Militaire Suprême ne mènera pas une politique différente. Il fera cependant montre d'un militantisme un peu plus affirmé. Parce que l'Afrique est la "seule partie du monde où subsiste encore le colonialisme intégral" (1) ses responsables affirmeront être "totalement acquis à la cause de la libération du continent... et de la réhabilitation de la race noire... quotidiennement spoliée et brimée... par des régimes rétrogrades et tarés" (2). La solidarité avec les combattants de la liberté (PARAGRAPHE I) est la première manifestation de leur engagement anticolonial. Cette solidarité n'exclut pas cependant une vision très réaliste des problèmes d'Afrique australe (PARAGRAPHE II).

PARAGRAPHE I.- LA SOLIDARITE AVEC LES COMBATTANTS DE LA LIBERTE.-

Elle s'est toujours voulue "agissante". Pourtant en dehors du cadre du Comité de Libération de l'O.U.A., elle ne s'est pas matérialisée au plan bilatéral par un soutien conséquent aux divers mouvements de libération nationale et elle est loin d'avoir la dimension des sacrifices consentis par les pays de la ligne de front (3). Mais malgré ce caractère limité, elle bénéficie à l'ensemble des luttes d'émancipation menées dans le sud du continent : le gouvernement nigérien prononce ainsi une condamnation régulière et sans appel des régimes racistes d'Afrique australe (A) ; son soutien au Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola (M.P.L.A.) (B) est à inscrire à l'actif de sa tradition de solidarité avec tous les peuples africains en lutte pour leur liberté.

---

(1)- Extraits d'une allocution du Président du C.M.S. lors de sa 1ère visite officielle en Chine, en Septembre 1977, "DISCOURS & MESSAGES", p. 393.

(2)- Extraits du Message du Président du C.M.S. à l'occasion du 18 Décembre 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 94.
Dans le même sens, V. son Message à l'occasion du 3 Août 1976, ibid., p. 142.

(3)- Ainsi, en 1986-1987, en 8 mois, les manoeuvres de déstabilisation de l'Afrique du Sud contre ces pays ont coûté à ces derniers 10 milliards de dollars, "LE SOLEIL", 22 Mai 1987, p. 20.

A/- LA CONDAMNATION DES REGIMES RACISTES.-

L'antiracisme du Niger découle, du point de vue juridique, de son adhésion à tous les accords internationaux tendant à l'élimination de la discrimination raciale (1). Il est, d'autre part, le prolongement de son rejet de la domination étrangère et de sa fidélité au principe d'autodétermination.

Pour ces raisons, l'engagement pris en Avril 1974 de condamner et de combattre "sous toutes ses formes, l'apartheid..., le colonialisme, le néocolonialisme, l'impérialisme et le sionisme" (2) sera sans cesse réitéré (3). Et bien que l'apartheid reste, en ce domaine, la principale cible de la politique du régime militaire, c'est l'ensemble des problèmes de l'Afrique australe qui l'ont conduit à adopter une prise de position constante à cet égard (1°) et à manifester même souvent une étonnante fermeté (2°).

1°)- Une prise de position constante.-

En guise de concrétisation de leur engagement à apporter un "ferme et indéfectible soutien... aux mouvements de libération en Afrique" (4), les dirigeants nigériens soulignent avec force que "...pour être parmi les nations les moins bruyantes et les moins prétentieuses", le Niger n'en n'est pas moins "parmi

---

(1)- Il s'agit, entre autres de :
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en date du 7 Mars 1966, ratifiée par le Niger le 27 Avril 1967 ;
- la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid en date du 30 Novembre 1973, à laquelle le Niger a adhéré le 28 Juin 1978.

(2)- Tiré du Discours-Programme du 22 Avril 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 20.

(3)- Cf. notamment - le Message à la Nation du 15 Avril 1977, ibid., p. 178;
- l'intervention du Ministre Sani BAKO devant la 44ème session du Conseil des Ministres de l'O.U.A. (ADDIS-ABEBA, Juillet 1986), "LE SAHEL", 24 Juillet 1986.

(4)- V. Discours-Programme précité.

celles dont la détermination en l'occurrence est la plus effective et la plus franche" (1).

Cette détermination semble s'être traduite par l'aspect global de leur politique antiraciste qui, comme naguère elle a concerné la Rhodésie, a aujourd'hui pour objet les questions de la Namibie et de l'apartheid.

S'agissant de la Rhodésie -actuel Zimbabwé-, jusqu'à son indépendance en Avril 1980, le Niger avait sans relâche condamné le régime illégal, minoritaire et raciste de la colonie rebelle tout en plaidant pour une stricte application de la règle de la majorité (2).

Dans le cas de la Namibie, il demeure partisan d'une authentique indépendance de ce territoire international, conformément à la résolution 435 (1978) du Conseil de Sécurité. Cette position s'accompagne d'un soutien sans faille à la SWAPO, unique et légitime représentant du peuple namibien, de la réaffirmation de l'appartenance de WALVIS-BAY au territoire et du refus de tout lien entre l'indépendance de la Namibie et le retrait des troupes cubaines d'Angola (3).

La spécificité de la question de Namibie au regard du droit de la décolonisation et le souci assez souvent exprimé du gouvernement de NIAMEY d'oeuvrer à la réhabilitation de l'homme africain (4) justifient apparemment que la

---

(1)- Extraits du Message à la Nation du 3 Août 1976, "DISCOURS & MESSAGES", p. 142.

(2)- Voir sur ce point :
- la déclaration du Président du C.M.S. in DJAGOUE (K.A.), "Le réalisme nigérien", p. 51 ;
- l'intervention du Ministre DJERMAKOYE devant la 31ème session de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. (Octobre 1976), "LE SAHEL", 5 Août 1977.

(3)- Tous ces points ont été consignés dans le message adressé par le Président du C.M.S. à la conférence internationale de soutien au peuple namibien organisée à PARIS en Avril 1983, "LE SAHEL", 28 Avr. 1983.

(4)- Sur ce point, V. entre autres DJAGOUE (K.A.), "Le réalisme nigérien", pp. 50-51.

diplomatie nigérienne y ait fait montre d'un engagement et d'un militantisme qui ne lui sont point coutumiers : le régime militaire a, en effet, plus d'une fois préconisé l'application contre l'Afrique du Sud des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (1). On regrettera simplement que cette vigoureuse initiative n'ait pas été suivie de l'établissement de relations plus étroites avec la SWAPO (2).et d'actions hautement symboliques comme la célébration de la "Journée de la Namibie" ou de la "Semaine de solidarité avec le peuple namibien" (3).

L'apartheid, enfin, a toujours engendré chez les dirigeants nigériens la condamnation énergique et constante qui sied à un système considéré comme "la honte de l'époque contemporaine..." (4) ou comme "le plus arrogant défi... à la civilisation du 20ème siècle" (5).

L'usage d'une telle terminologie par un régime dont l'action diplomatique est généralement faite de prudence et de mesure semble être l'une des manifestations du caractère volontariste de cette action diplomatique. Toujours est-il que l'on est fondé à voir dans cette étonnante fermeté de ton le souci d'un réel engagement au service de la libération totale du continent.

---

(1)- Cf.-l'intervention du Ministre DJERMAKOYE devant le Conseil de Sécurité le 5 Octobre 1976, "LE SAHEL", 5 Août 1977, p. 8.
- celle du Ministre Daouda DIALLO dans la même enceinte le 21 Avril 1981, S/PV.2267, 21 Avril 1981, pp. 71-77.

(2)- Les contacts au niveau le plus élevé se sont jusque-là limités à une rencontre entre le Président du C.M.S. et M. Sam NUJOMA en Juillet 1977 à LIBREVILLE, en marge du 14ème sommet de l'O.U.A.

(3)- La 1ère est célébrée le 26 Août de chaque année ; la seconde à la fin du mois d'Octobre : voir dans le cas du Sénégal, le message du M.A.E. à l'occasion de cette semaine en 1986, "LE SOLEIL", 27 Oct. 1986, p. 5.

(4)- Extraits de l'intervention du Ministre Idé OUMAROU devant la 42ème session du Conseil des Ministres de l'O.U.A. (ADDIS-ABEBA, Juillet 1985), "LE SAHEL", 16 Juillet 1985.

(5)- Extraits de l'allocution du Premier Ministre à l'occasion de la présentation des voeux de Nouvel An au Chef de l'Etat en Janvier 1986, "LE SAHEL", 2 Janvier 1986, p. 2.
Dans le même sens, V. les déclarations :
-du Ministre DJERMAKOYE, "LE SAHEL", 5 Août 1977, p. 8.
-du Ministre Daouda DIALLO, S/PV.2267,21 Avril 1981, pp. 71-77.
-du Ministre Sani BAKO, "SAHEL-DIMANCHE", 20 Octobre 1985, p. 10.

2°)- Une étonnante fermeté.-

La position de fermeté du C.M.S. se cristallise donc sur la question de l'apartheid dont son Président condamne à chaque occasion la "criminelle survivance".

Mais, au-delà de cette condamnation rituelle, elle s'est, de 1974 à 1987, singularisée par des initiatives qui jurent avec les canons de la diplomatie nigérienne : soutien à la demande d'exclusion de l'Afrique du Sud de l'O.N.U. en 1974 (1) ; recours à une terminologie encore plus radicale dans les années 1976-1978 (2) ; publication régulière à partir de 1985-1986 de communiqués officiels condamnant les exactions du gouvernement de PRETORIA contre la majorité noire et ses agressions contre les pays de la ligne de front (3).

A ces diverses occasions, le ton de fermeté ira crescendo : le gouvernement nigérien affirmera même que l'apartheid est "insusceptible de réformes par la voie pacifique" et manifestera en conséquence sa totale adhésion à l'organisation d'une conférence internationale sur l'imposition de sanctions contre l'Afrique du Sud (4).

---

(1)- Cf. "DISCOURS & MESSAGES", p. 335.

(2)- Ainsi, devant la 31ème session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. (Octobre 1976), puis à l'occasion de sa 1ère session spéciale sur le désarmement (Mai 1978), le Ministre DJERMAKOYE qualifiait le gouvernement sud-africain de "régime de malédiction et d'opprobre" en l'assimilant à une "minorité blanche irresponsable", à une "poignée de sanguinaires nostalgiques de l'ère nazie", animés par une "folle détermination" et un "complot insensé".

(3)- Ce fut le cas :
- en Juin 1985, suite à une agression contre le Botswana, "LE SAHEL", 17 Juin 1985, p. 4 ;
- en octobre 1985, après la pendaison du jeune militant noir, Benjamin MOLOISE, "LE SAHEL", 21 Octobre 1985, p. 1;
- en Mai 1986, au lendemain d'un triple raid contre le Botswana, la Zambie et le Zimbabwé, "LE SAHEL", 20 Mai 1986, p. 1.

(4)- Cette conférence s'est tenue à PARIS du 10 au 16 Juin 1986.

Si une comparaison devait être établie avec la période antérieure au 15 Avril 1974, elle révélerait d'emblée que la ligne de fermeté adoptée par le C.M.S. constitue une réelle avancée au regard des positions traditionnelles du Niger sur les problèmes de l'Afrique australe.

Pourtant, cette tonalité militante dans la condamnation des régimes racistes et précisément dans le combat contre l'apartheid est amoindrie par l'attentisme récurrent qui caractérise la diplomatie du pays depuis 1960 : les dirigeants nigériens réclament certes plus fréquemment et plus fermement que par le passé qu'il ne soit laissé "aucun répit aux tenants de l'apartheid" (1) ; toutefois, l'on note une certaine discontinuité dans leur engagement du fait notamment de l'absence de relations de haut niveau avec l'African National Congress (A.N.C.) et d'un manque d'initiatives opportunes dans la lutte contre l'apartheid (2).

Le régime militaire fera, malgré tout, de la question de l'apartheid le déterminant majeur de sa politique en Afrique australe et de ses relations avec les gouvernements des Etats de la région. Ainsi, s'agissant de l'ANGOLA, c'est parce que "l'Afrique du Sud... incarne... la terre du racisme, de l'intolérance et de l'humiliation" (3) et que ses agressions contre ce pays sont jugées intolérables que le Niger a toujours apporté son soutien au M.P.L.A.

---

(1)- V. le Message du Ministre des Affaires Etrangères à l'occasion du 21ème anniversaire de l'O.U.A., le 25 Mai 1984, "LE SAHEL", 28 Mai 1984, p. 3.

(2)- Ainsi, aucune réaction officielle de protestation n'a été enregistrée lors des visites privées du Chef de l'Etat sud-africain en France en Mai 1984, puis en Novembre 1986.
De même, après avoir été célébrée une première fois le 16 Juin 1977, la "Journée des Martyrs de Soweto" est tombée dans l'oubli : en 1987, le Ministère des Affaires Etrangères s'est limité à publier un communiqué réitérant l'engagement du Niger à "n'épargner aucun effort pour venir à bout de ce système anachronique", "LE SAHEL", 16 Juin 1987, p. 3.

(3)- Extraits de l'intervention du Président du C.M.S. à la tribune de l'O.N.U., "LE SAHEL", 6 Octobre 1981.

B/- LE SOUTIEN AU M.P.L.A. EN ANGOLA.-

Il s'est manifesté au lendemain de l'indépendance de l'ancienne colonie portugaise avec la reconnaissance de la République Populaire d'Angola (1°) ; depuis lors, il ne s'est pas démenti. Le refus de la théorie du "linkage" (2°),en vertu de laquelle l'Afrique du Sud et d'autres pays lient l'indépendance de la Namibie au retrait des troupes cubaines du territoire angolais, participe de cette attitude de soutien constant au gouvernement de LUANDA.

1°)- La reconnaissance de la République Populaire d'Angola.-

L'accession de l'Angola à la souveraineté internationale le 11 Novembre 1975, avec la proclamation simultanée de deux Républiques (1), avait -faut-il le rappeler ?- conduit à la scission de l'Afrique en deux camps antagonistes. Cette division devait être consacrée par l'échec de la première conférence extraordinaire au sommet de l'O.U.A., en Janvier 1976 à ADDIS-ABEBA (2).

La position du Niger sur le problème angolais avait évolué au gré des événements. Dans les mois qui suivirent la proclamation officielle de l'indépendance, les autorités nigériennes avaient considéré la guerre qui sévissait dans le pays comme un conflit fratricide opposant des "...frères désabusés qui s'entre-déchirent pour un trône..." (3). Aussi, n'avaient-elles à l'époque soutenu aucun des trois mouvements de libération. Cette attitude de neutralité n'était pas gratuite ; elle

---

(1)- De son côté, la coalition F.N.L.A.-UNITA (Front National de Libération de l'Angola - Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola) avait proclamé la République Populaire et Démocratique d'Angola à NOVA-LISBOA (aujourd'hui HUAMBO), "LE MONDE", 12 Nov. 1975.

(2)- Cf. "LE MONDE" des 13, 14 et 15 Janvier 1976.

(3)- Extraits du Message du Président du C.M.S. à la Nation à l'occasion du 18 Décembre 1975, "DISCOURS & MESSAGES", p. 127.

se conformait à la politique alors défendue en matière de décolonisation par le Niger : ce dernier prêchait l'indispensable union des combattants de la liberté dans toutes les hypothèses où plusieurs mouvements de lutte anticoloniale coexistent sur un même territoire (1).

La prise de position nigérienne devait cependant évoluer en même temps que les évenements se précipitaient en Angola. L'intervention de l'armée sud-africaine dans ce pays, puis la reconnaissance de la R.P.A. par le Nigéria (2) conduiront le régime militaire à reconsidérer sa conception de la crise angolaise comme une guerre civile : le C.M.S. y verra désormais une agression caractérisée contre le nouvel Etat indépendant dirigé par le M.P.L.A. Mais l'adoption de cette nouvelle attitude n'avait pas été à l'abri d'un regrettable flottement (3).

Ainsi, pendant toute la période allant de la fin de l'année 1975 au début de 1976, le Niger observera une certaine expectative en se refusant à toute réaction officielle au moment même où le conflit s'intensifiait et où les Etats du continent prenaient position les uns après les autres. Cette politique du silence, dont la diplomatie nigérienne a le secret, n'avait pas manqué de provoquer un certain malaise dans les relations avec les Etats voisins, plus prompts et plus méthodiques dans leurs décisions de politique extérieure. Ce malaise ne

---

(1)- Sur ce point, V. à propos de la Rhodésie la déclaration du Président du C.M.S., in "Le réalisme nigérien", p. 51.

(2)- La reconnaissance de la R.P.A. par le gouvernement du défunt Général Murtala MOHAMED a incontestablement été à l'origine d'un plus large soutien au M.P.L.A. à travers l'Afrique. L'opinion selon laquelle "la reconnaissance du Niger entraîna une cascade de reconnaissances" ne correspond donc pas à la réalité. V. "SAHEL-HEBDO", Numéro Spécial, 15 Avril 1976, pp. 22-24.

(3)- Illustration de ce flottement, le limogeage de M. LOUTOU Ibrahim, alors Secrétaire d'Etat à la Présidence, chargé de l'Information et du Tourisme, J.O.R.N., 1er Février 1976, p. 63.

devait être dissipé que le 9 Janvier 1976 avec la reconnaissance officielle de la R.P.A. par le C.M.S.

En dépit de cette tardiveté, cette reconnaissance n'en était pas moins le fidèle reflet de l'anticolonialisme dont s'inspire la politique extérieure nigérienne. La décision de reconnaissance était en effet expressément fondée sur les principes de non-alignement et de lutte anti-impérialiste (1). C'est pourquoi, nonobstant le flottement initial, c'est la tradition de solidarité avec les mouvements de libération nationale qui demeure la clé de compréhension de l'attitude du Niger sur la situation en Angola : le communiqué gouvernemental de reconnaissance précisait en effet que le M.P.L.A. était "le seul mouvement à faire face à l'agression armée" dont était victime la République Populaire d'Angola. Cette précision était capitale, car elle emportait disqualification des autres mouvements, à cause de leur alliance honnie avec l'Afrique du Sud.

L'intervention flagrante des forces armées de PRETORIA en territoire angolais (2) avait ainsi été, à côté de l'anticolonialisme, la seconde justification de la tardive reconnaissance de la R.P.A. par le gouvernement nigérien. Dans les faits, le combat contre l'apartheid, crime contre l'humanité, menace à la paix mondiale et insulte à la dignité de l'homme noir, était même la raison fondamentale du soutien apporté au M.P.L.A. C'est ce combat, considéré à NIAMEY comme une "tâche irréversible et sacrée" qui avait nourri l'intransigeance dont faisait alors montre la diplomatie traditionnellement pondérée et discrète du Niger.

Le refus de la théorie du "linkage" relève de la même intransigeance.

---

(1)- Cf. MAIDOKA (Aboubacar), "La politique étrangère du Niger : 1960-1982", p.41.

(2)- Voir - "LE MONDE", 18 Novembre 1975, p. 4.
- " , 29 Novembre 1975, p. 1.

2°)- Le refus de la théorie du "Linkage".-

Depuis 1975, l'Angola a maintenu sur son territoire les troupes cubaines dont il avait sollicité le concours (1) pour faire face à l'agression sud-africaine et partant consolider sa fragile indépendance.

Au cours des douze dernières années, le gouvernement raciste de PRETORIA a saisi le prétexte de la présence de ces troupes sur le sol angolais pour continuer son occupation illégale de la Namibie, en subordonnant l'indépendance de ce territoire international au retrait de l'armée cubaine d'Angola.

Cette théorie du "linkage" est également défendue par les Etats-Unis d'Amérique qui, de surcroît, posent le départ du contingent militaire cubain comme préalable à toute amélioration de leurs relations bilatérales avec l'Angola.

A l'instar des autres membres de l'O.U.A., le Niger réfute cette théorie qui, de manière on ne peut plus artificielle, lie la question de Namibie au problème angolais. Ses dirigeants estiment, à juste raison, que "l'Angola est un Etat souverain" et qu'à ce titre, il a, au besoin, la "possibilité de faire appel à des Martiens..." (2).

Cette attitude étayée par les implications de la notion de souveraineté, chère au C.M.S., est aussi justifiée par la nature belliciste du régime de PRETORIA : le rejet du curieux amalgame entre une question ressortissant de la compétence domestique d'un Etat et une situation régie par le droit de la décolonisation

---

(1)- Il y aurait aujourd'hui 25.000 à 30.000 soldats cubains en Angola, "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 3.
Sur le début de l'intervention cubaine, consulter "LE MONDE", 21 Novembre 1975, p. 12.

(2)- Extraits de l'interview précitée du Président du C.M.S. à la "Voix de l'Amérique", "SAHEL-HEBDO", 24 Déc. 84, p. 10.
V. dans le même sens, l'intervention de M. Idé OUMAROU devant le Conseil des Ministres de l'O.U.A. en Juillet 1985, "LE SAHEL", 16 Juillet 1985.

découle en droite ligne de la politique systématique d'agression de l'Afrique du Sud contre l'ensemble de ses voisins. Sous ce rapport, l'armée cubaine concourt aux efforts nationaux de défense de l'Angola contre la puissante armée de PRETORIA. C'est pourquoi, au-delà de son rejet du "linkage", le gouvernement nigérien a toujours manifesté sa solidarité avec le peuple angolais dans tous les cas d'agression sud-africaine, notamment au Conseil de Sécurité en 1980-1981 (1).

La logique des proclamations panafricanistes du pays aurait voulu qu'en dehors de ces situations conflictuelles, des relations plus étroites fussent établies avec l'Angola (2) et les autres Etats indépendants de la région. L'absence de la diplomatie nigérienne dans cette zone du continent -absence que ses responsables reconnaissent volontiers et envisagent même de corriger (3)- est sans doute tributaire du racisme et du colonialisme qui y prévalent, entravant ainsi l'établissement de rapports normaux avec les pays concernés. Dans son combat contre ces fléaux, le Niger s'en tient, malgré l'intransigeance dont il ponctue son engagement, à une vision réaliste.

---

(1)- Cf.-l'intervention du Chargé d'Affaires GARBA Abdou en Juin 1980, S/PV. 2237, 26 Juin 1980, pp. 34-36 ;

-celle de l'Ambassadeur Idé OUMAROU en Août 1981, S/PV. 2297, 29 Août 1981, pp. 11-13.

(2)- C'est en Juillet 1987 que NIAMEY a pour la 1ère fois accueilli un homme d'Etat angolais, en l'occurrence le Ministre angolais de la Culture, porteur d'un message du Chef de l'Etat angolais au Président du C.M.S., "LE SAHEL", 15 Juillet 1987, p. 1.

(3)- Lors de la dernière Conférence des Cadres de l'Administration diplomatique (NIAMEY, Mars 1987), le Ministre des Affaires Etrangères a estimé que des efforts devraient être déployés en vue de marquer la présence du Niger en Afrique australe et orientale.

PARAGRAPHE II.- UNE VISION REALISTE DES PROBLEMES D'AFRIQUE AUSTRALE.-

Même si certaines de ses initiatives lui font parfois perdre son identité, la politique extérieure nigérienne demeure, dans l'ensemble, fidèle à ses caractéristiques fondamentales. Sa fermeté de ton et son intransigeance ne sont qu'épisodiques ; à un moment ou à un autre, elles sont toujours tempérées par la prudence et le réalisme qui restent les méthodes d'action habituelles, sinon naturelles de la diplomatie du pays.

Les problèmes de l'Afrique australe en général et la question de l'apartheid en particulier subissent le même traitement de fermeté sur fond de réalisme. Certes, le Niger refuse toute compromission en ce qui concerne la libération totale du continent ; de même la sincérité de son engagement à cet égard n'est pas sujette à caution. Cependant, cet engagement se veut lucide et l'intransigeance des gouvernants reste réfléchie ; ainsi, si ces derniers ne font pas mystère de leur rejet sans équivoque du dialogue avec PRETORIA (A), ils préconisent également la prise en compte de la réalité sud-africaine (B).

A/- LE REJET DU DIALOGUE AVEC PRETORIA.-

La détermination du Niger à contribuer au démantèlement du système d'apartheid est constamment réitérée par ses dirigeants (1). Dans sa politique africaine, deux de ses prises de position qui, à priori, contredisent ses traditions de concertation et de tolérance poursuivent cet objectif : ce sont ses objections à l'encontre de l'initiative ivoirienne de dialogue avec l'Afrique du Sud (1°) et l'appui qu'il apporte aux sanctions internationales décidées contre ce pays (2°).

---

(1)- V., entre autres, l'intervention du Ministre des Affaires Etrangères devant la 40ème session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., "SAHEL-DIMANCHE", 20 Octobre 1985, p. 10.

1°)- Les objections à l'encontre de l'initiative ivoirienne.-

La proposition du Chef de l'Etat ivoirien tendant à l'ouverture d'un dialogue entre l'Afrique indépendante et le régime de PRETORIA (1) n'a jamais provoqué un enthousiasme débordant à NIAMEY. L'attitude nigérienne a même évolué de la réserve à une franche désapprobation : si à l'époque du P.P.N.-R.D.A., la position de principe du pays était que le dialogue doit d'abord s'instaurer à l'intérieur même de l'Afrique du Sud entre minorité blanche et majorité noire (2), les responsables du C.M.S. se montreront plus fermes en décrétant que "l'expression de dialogue ne fait plus partie du vocabulaire nigérien" (3).

Cette intransigeance, fort significative de la part d'un Etat qui,selon ses dirigeants, "s'est toujours révélé partisan du dialogue entre les nations" (4), tient à une série de facteurs : le sentiment de solidarité naturelle avec la majorité noire opprimée d'Afrique du Sud, l'antiracisme sous-tendant la vision nigérienne des problèmes de l'Afrique australe, l'attachement proclamé des gouvernants nigériens aux droits de l'homme (5) et enfin le simple réalisme qui requiert que les voies et moyens d'éradication de l'apartheid ne soient pas explorées ailleurs que dans le cadre interne de la République sud-africaine.

---

(1)- Sur l'ensemble de la question, V. notamment BAULIN (J.), "La politique africaine d'Houphouet BOIGNY, pp. 205-207.

(2)- Lors du 8ème sommet de l'O.U.A. à ADDIS-ABEBA, en Juin 1971, le Niger s'était abstenu sur la résolution condamnant la politique de dialogue avec l'Afrique du Sud.

(3)- Déclaration du Président du C.M.S., in DJAGOUE (K.A.), "Le réalisme nigérien", pp. 50-51.

(4)- Cf.-l'intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité, S/PV. 2191/ADD.1, 13/1/80, p. 36.

(5)- Voir - l'intervention du Président du C.M.S. à l'O.N.U., "LE SAHEL", 6 Octobre 1981;
- son Message à la Nation le 15 Avril 1982, Ibid., 15 Avril 1982.
Indiquons aussi que le Niger a adhéré en Avril 1986 aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (J.O.R.N., 1er Mai 1986) et qu'il a ratifié la Charte Africaine des Droits de l'Homme (J.O.R.N., 1er Juin 1986).

L'établissement d'un quelconque dialogue extérieur avec la seule minorité raciste au pouvoir serait, plus qu'une caution à son odieuse politique de "développement séparé", une initiative très peu opportune. Le refus du régime militaire de souscrire à toute idée de dialogue peut donc être interprété comme une adhésion à cette vision réaliste élémentaire. Son appui aux sanctions obligatoires et globales contre l'Afrique du Sud n'est que la conséquence normale de ce refus de dialoguer avec le gouvernement de PRETORIA.

2°)- L'appui aux sanctions contre l'Afrique du Sud.-

Le ralliement du Niger à l'idée même de sanctions internationales est une excellente illustration de la fermeté occasionnelle de sa diplomatie qui, pour reprendre ses acteurs, "a toujours préféré les voies pacifiques de la discussion à la puissance de la force et à l'épouvantail des sanctions" (1).

En apportant en Janvier 1980 son soutien aux sanctions collectives contre l'IRAN (2), l'ambassadeur nigérien, tout en regrettant de "devoir paraître aussi ferme" expliquait que "la paix du monde exige de temps en temps cette fermeté" (3)

La croisade en faveur des sanctions contre l'Afrique du Sud participe de la même intransigeance et vise la même finalité. Engagée dès les premières années du régime militaire, elle a été reprise en Juillet 1986 à l'occasion de la 22ème conférence au sommet de l'O.U.A. au cours de laquelle la délégation nigérienne recommandera, avec d'autres, l'application de sanctions économiques contre

(1)- Extraits d'une intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU devant le Conseil de Sécurité, S/PV.2191/Add.1, 13 Janvier 1980, pp. 36-38.

(2)- Ces sanctions avaient été motivées par la prise en otage du personnel de l'Ambassade des Etats-Unis à TEHERAN.

(3)- Cf. l'intervention précitée de M. Idé OUMAROU, S/PV.2191/Add.1, 13 Janvier 1980, pp. 36-38.

PRETORIA pour "isoler définitivement ces hommes qui nient l'homme" (1).

Si l'on retrouve ici la constance et la fermeté qui marquent cet aspect de la politique africaine du Niger, c'est qu'elles tendent à répondre à l'objectif de paix qu'elle s'est assigné. Aux yeux des dirigeants de NIAMEY, l'apartheid constitue, du fait de la violence qui est son fondement et du risque de conflagration générale qu'il crée en Afrique, une grave menace à la paix ; aussi, toute recherche d'une paix globale dans le monde doit-il le combattre et l'extirper (2).

Les sanctions globales et obligatoires contre le régime d'apartheid sont donc perçues comme le moyen d'assurer la paix et la sécurité internationales. En les préconisant avec vigueur, les autorités nigériennes entendent apporter leur contribution à la paix qui, parce qu'elle "s'impose à tous, petits et grands pays... n'est l'apanage de personne" (3).

Mais, dans leur combat en vue du démantèlement de l'apartheid, elles savent raison garder : elles considèrent en effet que toute solution viable en Afrique australe doit nécessairement prendre en compte la réalité sud-africaine.

B/- LA PRISE EN COMPTE DE LA REALITE SUD-AFRICAINE.-

C'est un élément de confirmation de l'approche pragmatique, réaliste et modérée qui est celle du gouvernement nigérien en matière de politique extérieure. Parce qu'il a conscience que la longévité du système d'apartheid ne tient

(1)- V. la déclaration du Président du C.M.S. devant ses pairs, "LE SOLEIL", 29 Juillet 1986, p. 10.
Dans le même sens, V. l'intervention du Ministre des Affaires Etrangères devant le Conseil des Ministres, "LE SAHEL", 24 Juillet 1986.

(2)- Cf. l'allocution du Président du C.M.S. à l'O.N.U., A/36/PV., 5 Octobre 1981.

(3)- Cf. l'intervention du Ministre des Affaires Etrangères devant la 32ème session ordinaire de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., en Octobre 1977.

qu'à la puissance économique de l'Afrique du Sud, ce gouvernement n'a jamais été partisan de la destruction pure et simple de l'Etat sud-africain, ce dernier reste pour lui une réalité avec laquelle il faut compter. Sa foncière allergie à toutes les solutions extrémistes visant à la liquidation de l'apartheid (1°) et sa franche acceptation des accords de LUSAKA et NKOMATI (2°) s'inspirent de cette vision.

1°)- L'allergie aux solutions extrémistes.-

L'idée d'une guerre totale contre l'Afrique du Sud et du départ de la minorité blanche du pays, considérés par certains Africains comme les seules solutions aux problèmes cruciaux d'apartheid et de décolonisation dans le sud du continent, n'a pas encore effleuré l'esprit des dirigeants nigériens. Pour ces derniers, ces propositions manquent cruellement de réalisme : une guerre généralisée contre la République Sud-Africaine ne serait qu'une sorte de choc entre un un pot de terre et un pot de fer, à cause du statut de géant militaire de ce pays et de sa maîtrise de la technologie nucléaire.

La lucidité et le simple bon sens qui justifient cette attitude coïncident ici avec les raisons ayant donné naissance à l'initiative ivoirienne de dialogue (1).

Le départ d'Afrique du Sud de la communauté blanche défie également la raison : pour le gouvernement nigérien, il n'est nullement question de "jeter les blancs à la mer" (2), mais plutôt de bâtir sur les ruines du système d'apartheid et des bantoustans un Etat non racial assurant la "coexistence des races",

---

(1)- L'argumentation du Président Houphouet BOIGNY est en effet la suivante : puisqu'on ne peut pas gagner une guerre contre l'Afrique du Sud, il est plus sage d'ouvrir le dialogue avec elle.

(2)- Le Président du C.M.S. s'était solennellement exprimé en ces termes au cours du "Club de la Presse du Tiers-Monde" de RADIO-FRANCE INTERNATIONALE le 21 Juin 1986.

selon l'expression du Ministre DJERMAKOYE (1). De ce point de vue, le régime militaire semble séduit par l'expérience du Zimbabwé, puisque, dans sa conception, le nouvel Etat sud-africain devrait se caractériser par une "communauté multiraciale" (2), c'est-à-dire "une société démocratique où seuls le mérite et l'ardeur au travail auront droit de cité" (3). En optant ainsi pour le partage du pouvoir, il se conforme d'ailleurs au projet politique de l'A.N.C. qui, de son côté, exclue toute dictature de la majorité dans une Afrique du Sud débarrassée de l'apartheid et devenue Etat de droit (4).

Mais, dans l'attente de cette échéance, toutes les initiatives de nature à réduire la tension en Afrique australe sont les bienvenues : c'est en ce sens que le Niger a favorablement pris acte des accords de LUSAKA et NKOMATI.

2°)- L'acceptation des accords de LUSAKA et NKOMATI.-

Ces accords "de sécurité", conclus en 1984 (5) entre l'Afrique du Sud d'un côté, l'Angola et le Mozambique de l'autre, tendaient à normaliser les rapports généralement conflictuels entre ces deux derniers pays et le premier, en leur

---

(1)- Voir "SAHEL-HEBDO", Numéro Spécial 15 Avril 1976.

(2)- Cf. - l'intervention du Ministre Daouda DIALLO devant la 37ème session de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., "LE SAHEL", 23 Octobre 1982, pp. 5-6.
- le communiqué du M.A.E.C. à l'occasion du 11ème anniversaire des massacres de SOWETO, "LE SAHEL", 16 Juin 1987.

(3)- Extraits d'une intervention de l'Ambassadeur Idé OUMAROU au Conseil de Sécurité, S/PV.2227, 6 Juin 1980, p. 7.

(4)- Sur ce point, V. une déclaration de M. Oliver TAMBO, Président de l'A.N.C., dans "LE SOLEIL", 13 Mai 1987, p. 18.
V. aussi "LE SOLEIL" du 18 Juillet 1987 (pp. 13-20) relatif à la rencontre entre l'A.N.C. et les blancs libéraux sud-africains, organisée à DAKAR du 10 au 13 Juillet 1987.

(5)- L'accord de LUSAKA avait été conclu le 16 Février et celui de NKOMATI le 16 Mars.

imprimant un cours pacifique. L'instauration du climat de paix devait en fait aboutir à la cessation des agressions et manoeuvres de déstabilisation sud-africaines en contrepartie de la fin des opérations de la SWAPO et de l'A.N.C. à partir des territoires angolais et mozambicain .

Le régime militaire nigérien avait perçu dans la signature de ces accords un heureux événement. Avouant qu'"il est difficile de condamner tout homme qui oeuvre pour la paix" (1), ses responsables soulignaient que "ce n'est pas au Niger de condamner des actes de souveraineté", encore moins dans les cas de l'Angola et du Mozambique qui "au sortir d'une guerre de libération, ont besoin... de toute la quiétude pour se développer" (2). Mieux, ils affirmaient même avoir placé tous leurs espoirs dans les accords de NKOMATI et salué le courage du défunt Président Samora MACHEL (3).

Cette position n'a pas d'autre justification que la prise en compte de la dépendance multiforme des Etats de la ligne de front à l'égard de l'Afrique du Sud dont ils sont les otages économiques. En préconisant une pratique de bon voisinage entre la République Sud-Africaine et les autres pays indépendants de

---

(1)- Déclaration faite par le Président du C.M.S., une semaine après l'accord de NKOMATI, "LE SAHEL", 22 Mars 1984, p. 3.
Au cours d'une conférence des cadres, le Général KOUNTCHE devait même affirmer : "Au nom du réalisme, nous ne pouvons condamner le Mozambique !".

(2)- Extraits de l'interview précitée du Président du C.M.S. à la "Voix de l'Amérique", "SAHEL-HEBDO", 24 Déc. 1984, p. 10.

(3)- Sur ce point, voir : - "LE SAHEL", 20 Juin 1984, p. 3;
- "NORD-SUD MAGAZINE", Mensuel, BRUXELLES, N° 10, Juin 1985, p. 9.
- "J.A.", N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 40.

la région (1), les gouvernants nigériens font preuve du réalisme froid avec lequel ils abordent la question de l'existence d'Israël (2).

L'échec des accords de LUSAKA et NKOMATI, du fait de leur violation persistante par le régime de PRETORIA, n'a toutefois pas infléchi leurs options définitives pour des solutions réalistes et pragmatiques dans la lutte pour le démantèlement de l'apartheid et l'indépendance de la Namibie.

Leur volonté de contribuer à la sauvegarde et au renforcement de l'Unité Africaine se nourrit du même réalisme et du même pragmatisme.

SECTION II.- LA CONTRIBUTION A LA SAUVEGARDE ET AU RENFORCEMENT DE L'UNITE AFRICAINE.-

La continuité dans l'attachement du Niger à l'Unité Africaine semble fondée, au-delà de l'impératif du développement, sur son rôle d'Etat-charnière que ses gouvernants successifs mettent volontiers en exergue. Généralement présenté comme un trait d'union entre l'Afrique blanche et l'Afrique noire, le pays fait figure de militant naturel du regroupement des Etats du continent (3).

---

(1)- Cf. l'interview du Président du C.M.S. dans "NORD-SUD MAGAZINE" N° 10 précité.

(2)- Cf. la déclaration suivante de l'Ambassadeur Idé OUMAROU au Conseil de Sécurité : "L'existence d'Israël est une réalité dont il faut tenir compte", S/PV.2220, 30 Avril 1980.
Voir également son intervention lors de la 7ème session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale en Juillet 1980, A/ES-7/PV.8, 28 Juillet 1980, p. 92.
Dans le même sens, le Président du C.M.S. dira : "Israël existe... il ne peut disparaître" (V. "NORD-SUD MAGAZINE", N° 10 précité).

(3)- Sur ce point, voir :
- une analyse de feu le Président Boubou HAMA dans "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 115;
- une déclaration du Président du C.M.S. de Juin 1978, "DISCOURS & MESSAGES", p. 409;
- une interview du Capitaine DJERMAKOYE in "J.A." N° 797, 16 Avril 1976 ;
- une déclaration de M. Dacuda DIALLO dans "SAHEL-HEBDO",15 Avril 1982, p. 79 ;
- la Charte Nationale;
- "SAHEL-DIMANCHE", N° 116, 29 Mars 1987, p. 7.

Sa fidélité à l'O.U.A. (PARAGRAPHE II) découle de cette vocation africaine. Cependant, le panafricanisme dont se réclament ses dirigeants trouve ses limites dans leur démarche pour parvenir à l'unité : alors que leurs professions de foi unitaire suggèrent le choix de la voie maximaliste de l'"unité rapide et totale", leur réalisme habituel les a conduit à adhérer au schéma de l'unité par étapes (PARAGRAPHE I).-

PARAGRAPHE I.- L'ADHESION AU SCHEMA DE L'UNITE PAR ETAPES.-

L'attitude nigérienne sur les voies menant à l'Unité Africaine privilégie la réalisation, partout en Afrique, de l'intégration régionale comme préalable à l'unité continentale (A). Bien menée, cette intégration renforcera les solidarités locales qui, à leur tour, ouvriront la voie à l'objectif du panafricanisme qui est d'asseoir, sur le plan international, une Afrique crédible (B).

A/- LE PREALABLE DE L'INTEGRATION REGIONALE.-

Pour être un objectif permanent chez l'ensemble des hommes d'Etats africains, l'Unité Africaine n'en reste pas moins un but lointain dont la concrétisation ne sera que progressive. Partisans de cette approche, les dirigeants nigériens ont toujours vu dans les organismes sous-régionaux et régionaux existant sur le continent les indispensables maillons de son unification ultérieure ; de leur point de vue, celle-ci -considérée comme l'étape ultime- passe par le renforcement et le fonctionnement efficace de ces organisations (1).

---

(1)- Cf.-l'interview de M. Boukary SABO dans "LE TEMPS DU NIGER", 26 Mai 1973 ;
-la déclaration du Capitaine DJERMAKOYE dans "J.A." N° 797, 16 Avril 1976 ;
-celle de M. Daouda DIALLO in "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 78.

Cette préférence de l'unité graduelle à l'unité totale est justifiée par l'inefficience des structures supranationales qu'implique celle-ci (1°) et la pertinence des cercles concentriques de solidarité engendrés par celle-là (2°).

1°)- L'inefficience des structures supranationales.-

Dans la controverse relative au caractère superétatique ou interétatique de l'O.U.A., le Niger, alors membre du Groupe de Monrovia, avait été l'un des avocats de ce dernier modèle qui a finalement prévalu. En Avril 1963, le Président de la République spécifiait déjà que "l'unité que nous voulons favoriser n'a pas pour but de créer... un seul gouvernement à l'échelle de toute l'Afrique...", mais "une association d'Etats qui se fixeraient des objectifs précis à la mesure de nos moyens" (1).

Aujourd'hui encore, c'est cette option qui est défendue par le régime militaire, pour lequel également, la recherche de l'Unité Africaine doit tenir compte de l'existence des Etats qui, malgré le caractère artificiel de leurs frontières, sont un fait objectif (2). En vertu de cette réalité, la mise en place d'institutions à caractère supranational paraît tout aussi inappropriée aux responsables du C.M.S. qui, soucieux de ne pas céder à l'improvisation, pour reprendre leurs propres termes, écartent l'idée de "superstructures continentales de forces ou d'administration" (3). L'importance qu'ils accordent à la souveraineté nationale ne pouvait, de toutes façons, se concilier avec une orientation du régionalisme

---

(1)- "J.A.", 20 Avril 1963.

(2)- C'est le point de vue exprimé par M. Daouda DIALLO, V. "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 78.

(3)- Cf. l'intervention du Président du C.M.S. au 15ème sommet de l'O.U.A. (KHARTOUM, Juillet 1978), "DISCOURS & MESSAGES, p. 416.

vers le superétatisme. Plus que d'autres Etats du continent, le Niger demeure donc partisan d'une O.U.A. conçue comme une "union flexible, respectueuse des souverainetés gouvernementales" (1).

Pourtant, ses dirigeants, à l'instar de beaucoup de leurs homologues, ne reculent pas devant la contradiction qui consiste à attendre de cette organisation de simple superposition des souverainetés des actions inhérentes à une institution d'intégration : les critiques portant sur l'impuissance de l'O.U.A., son inefficacité, son inertie même ne sont pas rares dans leurs discours (2).

Malgré ce hiatus entre leur sacralisation de la souveraineté étatique et leurs souhaits réitérés de voir l'organisation panafricaine jouer un rôle plus dynamique, leur méfiance à l'égard du continentalisme intégral illustre opportunément leur pragmatisme, réfractaire à toutes les solutions idéalistes. Leur refus des structures supranationales étaie en outre leur théorie des cercles concentriques dont ils aiment à souligner la pertinence.

2°)- La pertinence des cercles concentriques.-

L'option du Niger pour l'Unité Africaine par étapes confirme l'opinion suivant laquelle le mouvement vers cette unité se présente comme une série de cercles concentriques (3). Pour le gouvernement nigérien en effet, si "l'unité du continent doit se faire par étapes", l'édification et la viabilité d'une entité

---

(1)- GRIMAUD (N.), "La politique extérieure de l'Algérie", p. 273.
V. dans le même sens, THIAM (D.), op. cit., p. 166.

(2)- Cf. - le discours précité du Président du C.M.S. à KHARTOUM ;
- l'allocution de M. Idé OUMAROU à l'O.U.A., en sa qualité de Président en exercice de la 40ème session du Conseil des Ministres, "LE SAHEL", 8 Mars 1985, p. 8.

(3)- THIAM (D.), op.cit., p. 76.

continentale intégrée requièrent que celle-ci repose sur des fondations solides "en partant des groupements sous-régionaux et régionaux" (1).

Dans son schéma, il conviendrait d'abord de sauvegarder la complémentarité entre tous ces organismes avant que certains d'entre eux ne disparaissent ultérieurement "au profit d'autres qu'appellent les circonstances" (2).

Instruments de cette marche progressive vers l'unité qui avait aussi les faveurs de l'ancien régime (3), ces structures de coopération sont considérées comme économiquement plus viables parce que plus restreintes ; pour l'heure, toutes "jouent bien leur rôle" et c'est dans le respect de leurs spécificités qu'il faudrait envisager l'élargissement qui conduirait à l'unification du continent (4).

Depuis 1974, cette vision d'un panafricanisme concret et pondéré a été maintenue. En créant autour du pays des cercles d'unité d'action caractérisés par une solidarité efficace et une forte cohésion (Conseil d'Entente, C.E.A.O., C.I.L.S.S...), elle est apparue comme la voie royale vers l'émergence d'une Afrique crédible dans le tumultueux concert des nations.

B/- L'EMERGENCE D'UNE AFRIQUE CREDIBLE.-

La conviction profonde du gouvernement nigérien est que l'Unifé Africaine, une fois acquise sur des bases durables, parce que réalistes, permettra au continent d'être partie prenante et non plus seulement "partie prise" dans les

---

(1)- Cf. l'interview du Président du C.M.S. à "EUROPE-OUTREMER" N° 570, Juillet 1977, p. 10.

(2)- Ibid.

(3)- V. sur ce point l'analyse précitée de feu le Président Boubou HAMA, "LE NIGER EN MARCHE", 1963, p. 115.

(4)- Cf. "EUROPE-OUTREMER", N° 577.

affaires mondiales (1) : seule une Afrique forte, c'est-à-dire unie, est en mesure de peser sur le cours des événements internationaux, briser la chaîne de la dépendance et réaliser cette autonomie collective susceptible d'accroître son pouvoir de négociation et d'asseoir son indépendance (2).

Mais, tout en proclamant que "l'Afrique doit s'unir, pas seulement en paroles, mais dans les faits" (3), le régime militaire nigérien n'a jamais été précis sur le sens et la nature de cette "unité réelle" qui passe pour être sa "principale préoccupation au plan politique" (4). La seule certitude est que la recherche de l'"unité réelle" (1°) implique le refus de toutes les velléités de domination de l'Afrique et partant la cessation des interventions extérieures sur le continent (2°).

1°)- La recherche de l'"unité réelle".-

Si le Niger a toujours réitéré son attachement à l'idéal d'Unité Africaine, s'il a choisi et défendu avec constance une démarche prudente pour y parvenir, il n'a jamais précisé avec netteté sa conception de cette unité à son étape ultime. En rejetant sans équivoque le continentalisme total du Dr. NKRUMAH, ses dirigeants ont certes opté pour une unification progressive. Mais, il n'ont pas encore apporté de réponses claires aux questions relatives aux modalités de cette

---

(1)- Sur le rôle marginal de l'Afrique sur la scène internationale, voir :
- l'interview de M. Edem KODJO, ancien Secrétaire Général de l'O.U.A. dans "J.A." N° 1387 du 5 Août 1987, pp. 28-33 ;
- le discours du Colonel SASSOU-NGUESSO, Président en exercice de l'O.U.A., "J.A.", N° 1378, 3 Juin 1987, p. 18.

(2)- Sur le même moint, V. GOUDOU (Thomas) : "L'O.U.A. : rétrospective et perspective politiques", "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 231-232, Avril-Mai 1985, p. 42.

(3)- Cf. le discours du Président du C.M.S. lors de sa visite officielle au Togo en Janvier 1979, voir "DISCOURS & MESSAGES", p. 437.

(4)- V. la conférence de M. Daouda DIALLO sur la politique africaine du Niger, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 81.

unification et aux conséquences qui en découleraient. On chercherait en vain, dans leurs initiatives touchant à l'O.U.A., un schéma intellectuel achevé, une construction théorique cohérente de l'organisation de l'Afrique unifiée.

La défense rituelle du panafricanisme s'est généralement traduite par un exposé tout aussi rituel des raisons de ce plaidoyer (1). Outre l'argument de l'union conçue au plan régional comme la seule voie de salut pour une Afrique en quête de développement autonome, endogène et auto-entretenu, les gouvernants nigériens voient également dans l'Unité Africaine le préalable à une participation active et efficace de l'Afrique à la vie internationale.

Dans la pratique, cette unité semble se limiter au renforcement de la coopération interafricaine.

L'"unité réelle" poursuivie à travers les cercles concentriques de solidarité apparaît comme la simple organisation de la coopération entre Etats africains dans les domaines économique et technique.

Ainsi, le premier élément de réponse quant à la conception nigérienne de l'Unité Africaine, c'est que le Niger n'est pas partisan de la création d'un Etat continental, quelle qu'en soit la forme.

Le second élément, c'est le contenu essentiellement économique qu'il confère à cette unité. Cette conception a davantage été précisée par le régime militaire dont elle illustre la diplomatie de développement : l'Afrique unifiée serait ainsi un vaste espace économique répondant au souci d'instauration du Nouvel Ordre Economique International au plan mondial, et offrant au plan régional de

---

(1)- Voir : - "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 78.
- "LE SAHEL", Numéro Spécial, 15 Avril 1984, pp. 26-27.

de réelles possibilités de développement à l'ensemble des Etats du continent.

Cette vision résulte de l'acceptation par le C.M.S. d'un supranationalisme à caractère économique. Le pragmatisme, auquel il a recours en tant que méthode d'approche dans la marche vers l'unité, est en l'espèce également utilisé dans la structuration et la gestion de cette unité une fois acquise. Récusé au plan politique et militaire, le supranationalisme a apparemment une vertu d'efficacité en matière économique. C'est, en tout cas, l'analyse qui peut être faite de la proposition nigérienne tendant à mettre en place des "institutions supranationales à vocation essentiellement économique" en vue de "concrétiser les échanges et la coopération économique entre Etats africains" (1).

Qu'elle ait été assortie d'une éventuelle révision de la Charte de l'O. U A en ce sens confirme la disponibilité du gouvernement de NIAMEY pour une unité économique du continent, préservée des hypothèques politiques et idéologiques. La redéfinition/de la mission même de l'O.U.A. qui est ainsi suggérée témoigne indiscutablement de la conception que le régime militaire s'est toujours faite de l'Organisation de l'Unité Africaine : celle d'une institution intergouvernementale dont le mandat devrait être centré sur l'économique et dont les moyens et efforts devraient viser à la solution des problèmes de développement de ses membres (2).

Mais si elle est tout à fait conforme à leur souci du concret, à leur obsession du développement et à leur approche pragmatique des relations extérieures, l'option des dirigeants nigériens actuels pour une conception purement économique de l'Unité Africaine est trop prudente sinon timide. Il lui manque la volonté politique et le volontarisme propres à favoriser la crédibilité de l'Afrique.

---

(1)- Cette proposition a été faite par le Président du C.M.S. dans une allocution à l'occasion de la visite au Niger du Président en exercice de l'O.U.A., en Novembre 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 336.

(2)- Voir infra, Section III.

Cette lacune semble cependant avoir été compensée par une autre dimension du panafricanisme du C.M.S. : le refus de toutes les interventions extérieures sur le continent.

2°)- Le refus des interventions extérieures.-

Il est sous-tendu par une franche détermination à oeuvrer pour des solutions exclusivement africaines aux problèmes africains, en dehors des pressions et ingérences extra-continentales. A cet effet, le gouvernement nigérien affirme militer avec force "pour que l'Afrique demeure africaine et garde l'initiative souveraine de régler elle-même ses problèmes" (1).

D'un point de vue fonctionnel, cette attitude joue le rôle de consolidation de l'indépendance que recelle le courant panafricain, considéré comme "un moyen de lutte contre toute forme d'impérialisme" et comme une illustration de la politique de non-alignement (2).

L'anti-impérialisme des dirigeants nigériens concourt à préserver et renforcer l'autonomie de décision de l'Afrique qu'ils jugent "suffisamment grande pour choisir et prendre les responsabilités de ses choix" (3) ; toute interférence extérieure est considérée comme fatale à cette liberté de choix et les interventions armées sont solennellement condamnées (4). Préoccupés de ne servir ni de

---

(1)- Extraits d'une déclaration du Président du C.M.S. lors de sa première visite officielle en Chine, en Septembre 1977, "DISCOURS & MESSAGES", p. 392.

(2)- Voir THIAM (D.), "La politique étrangère des Etats africains", p. 25.

(3)- Cf. le discours du Président du C.M.S. à l'occasion de sa visite officielle en Guinée-Bissau en Novembre 1978, "DISCOURS & MESSAGES", pp. 427-8.

(4)- V. sur ce point : - son interview à "EUROPE-OUTREMER", N° 554, Mars 1976, p. 13 ;
- les développements concernant le Tchad, supra chapitre I, 2ème Partie.

"pions aux pêcheurs de l'hégémonisme", ni de "bras aux idéologies belliqueuses", les responsables du C.M.S. proclament que "l'Afrique doit être maîtresse de son destin" en soulignant que "toute immixtion, d'où qu'elle vienne et quelles que soient ses motivations ne peut avoir pour effet que... d'aliéner sa voix dans le concert des nations..." (1).

Le non-alignement, dont ils se réclament, sert également de support intellectuel à ce refus des interventions extérieures. Il vise, dans cette optique, à la consolidation des assises du régionalisme africain par la mise en place d'un système africain autonome de gestion des relations interafricaines. La tradition africaine elle-même est invoquée au secours de la politique de rejet des immixtions étrangères : les dirigeants africains sont ainsi invités à "s'asseoir... sous l'arbre à palabres, pour régler sans intervention extérieure d'aucune sorte les divers problèmes" du continent afin qu'il ne devienne "un immense champ de bataille, où les plus nantis viendraient déverser leurs excédents de bombes sur les têtes innocentes de... peuples déjà affamés et assoiffés" (2).

Moyen de défense du régionalisme africain, ce refus de tout interventionnisme extra-continental peut aussi être interprété comme la résultante d'une volonté de contribuer au maintien de la paix par la vertu des ententes régionales : l'appui apporté au groupe de CONTADORA en Amérique Centrale ou au Plan Arabe de

---

(1)- Cf. l'allocution du Président du C.M.S. lors de sa visite officielle au Nigéria en Mars 1978, "DISCOURS & MESSAGES", p. 408.

(2)- Extraits de son interview à "EUROPE-OUTREMER", N° 554, Mars 1976, p. 13.

FES dans le conflit du Moyen-Orient (1) s'inscrit dans la ligne de cette option pour des solutions autonomes à caractère régional.

L'Organisation de l'Unité Africaine à laquelle le Niger réitère très volontiers sa fidélité est le cadre institutionnel mis au service de cette politique.

PARAGRAPHE II.- LA FIDELITE A L'ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE.- (2)

L'élection de M. Idé OUMAROU au Secrétariat Général de l'O.U.A. a été considérée par le gouvernement nigérien comme "le résultat fructueux d'une politique tout entière engagée dans la défense des intérêts supérieurs de l'Afrique" et comme "les justes retombées d'une diplomatie fidèle aux idéaux de la Charte..." (3).

---

(1)- Le Groupe de CONTADORA comprend la Colombie, le Mexique, le Panama et le Venezuela ; il a pour mission de rechercher une solution pacifique au conflit du Nicaragua.
Quant au Plan arabe de FES, il a été adopté par la conférence au sommet des Etats arabes tenue dans cette ville marocaine en Septembre 1982.
Sur le soutien du Niger à ces initiatives, V. les interventions du M.A.E. devant les 37ème, 38ème et 40ème sessions ordinaires de l'Assemblée Générale des Nations Unies in :
- "LE SAHEL", 23 Octobre 1982, pp. 5-6;
- " 18 Octobre 1983, pp. 4 et 6;
- "SAHEL-DIMANCHE", 20 Octobre 1985, p. 10.

(2)- Sur l'O.U.A., voir :
- GLELE (Maurice A.) : "Pour une O.U.A. opérationnelle, "LE MOIS EN AFRIQUE" N° 241-242, Février-Mars 1986, pp. 24-42;
- " " : "Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines", L.G.D. J., 1986, 574 p ;
- JOUVE (Edmond), "L'Organisation de l'Unité Africaine", PUF, 1984, 284 p. ;
- SOURANG (Moustapha), "Faut-il modifier la Charte d'ADDIS-ABEBA du 25 Mai 1963 ?", ANNALES AFRICAINES 1983, pp. 3-16.

(3)- Cf. la déclaration faite à la presse par le Président du C.M.S. à son retour de la 21ème conférence au sommet de l'Organisation, "LE SAHEL", 24 Juillet 1985.

Cette fidélité, le régime militaire la fonde sur deux arguments favoris: d'une part, l'organisation panafricaine fait figure de modèle institutionnel au sein des organisations internationales contemporaines (A) ; d'autre part, au regard de ses objectifs, son oeuvre est jugée très appréciable (B).

A/- UN MODELE INSTITUTIONNEL.-

Pour les dirigeants nigériens, l'O.U.A. est "un exemple unique au monde d'organisation gouvernementale réunissant tous les ans les Chefs d'Etat de tout un continent" (1). Mais ses mérites ne se limitent pas à son caractère d'institution unique (1°) : à leurs yeux, elle est non seulement utile, mais aussi nécessaire à l'Afrique (2°).

1°)- Une institution unique.-

Le premier élément d'originalité de l'O.U.A. que soulignent couramment les responsables nigériens, c'est son existence même en tant que telle ; ils y voient l'incarnation de la spécificité africaine de la palabre qu'ils ont érigée en ligne directrice de leur diplomatie de paix.

"L'O.U.A. a le mérite d'exister" ont-ils coutume de dire, en précisant que "l'Asie, par exemple, souhaiterait avoir des structures du même genre" (2).

Le second élément qui conférait son unicité à l' Organisation de l'Unité Africaine, c'est que "des cinq continents, l'Afrique est le seul à posséder une organisation dont les Chefs d'Etat se réunissent une fois l'an..." (3). A la

---

(1)- Déclaration du M.A.E. à l'occasion du 20ème anniversaire de l'Organisation, "LE SAHEL", 25 Mai 1983.

(2)- Cf. l'interview du Président du C.M.S. à "J.A." N° 1229, 25 Juillet 1984,p.40.

(3)- Propos tirés d'une autre interview du Président du C.M.S., voir "NORD-SUD MAGAZINE", N° 10, Juin 1985, p. 8.
Dans le même sens, le Ministre Daouda DIALLO affirmait en Avril 1982 que l'O.U.A. "est unique au monde à réunir autour d'une table chaque année, une cinquantaine de Chefs d'Etat et, deux fois par an, les Ministres des Affaires Etrangères de tout un continent", "LE SAHEL", 6 Avril 1982, p. 4.

lumière de ces propos, les critères qui, selon le régime militaire nigérien, font de l'O.U.A. une institution internationale originale sont donc son assise géographique continentale et la fréquente périodicité des sessions de son instance suprême.

Ces deux traits sont-ils objectivement les indicateurs d'une quelconque spécificité ?

L'O.U.A. est certes la seule organisation au monde à rechercher l'unité de tout un continent. Il est vrai aussi qu'aucun des autres continents ne dispose d'un cadre organisationnel similaire.

Néanmoins, il convient d'observer qu'au niveau de l'Europe, la C.E.E. connaît une fréquence plus élevée de réunions au sommet (1) ; en outre, même si elle ne comprend que douze Etats, elle offre la particularité d'être l'expérience d'intégration la plus avancée à l'époque contemporaine ; elle est de surcroît un acteur international dont le poids économique et l'influence politique sont sans commune mesure avec ceux de l'organisation panafricaine ; enfin, la Commission, qui est son exécutif permanent doté de pouvoirs propres, et la Cour de Justice de la Communauté n'ont pas d'équivalents au sein des organes de l'O.U.A. Au total, au regard de la C.E.E., l'Organisation de l'Unité Africaine ne se singularise que par sa seule assise géographique qui coïncide avec tout un continent.

Mais cette spécificité n'en est plus une quand on compare l'O.U.A. à l'O.E.A. -Organisation des Etats Américains- qui est aussi une organisation régionale continentale comprenant l'ensemble des Etats du Nouveau Monde (2).

---

(1)- Le Conseil européen, composé des Chefs d'Etat et de Gouvernement, se réunit en effet deux fois l'an.

(2)- A l'exception toutefois du CANADA.

L'unicité de l'O.U.A. au plan institutionnel est donc à rechercher ailleurs.

La comparaison avec l'O.E.A. (1) permet justement d'en cerner les contours. En convenant que "l'O.U.A... a sur l'O.E.A.... le grand avantage qu'aucun grand-frère ne se trouve parmi elle" (2), nous pouvons conclure que, plus que le critère de la composition très large de l'O.U.A., ce sont ses règles de fonctionnement qui en font une organisation internationale peu courante. L'Organisation de l'Unité Africaine a en effet pour principe fondamental l'égalité souveraine de ses membres : c'est la stricte application de ce principe qui fait l'originalité du régionalisme africain, en raison de l'absence d'organe restreint dans les structures de l'organisation et d'Etat-leader sur le continent.

L'absence d'Etat-leader constitue la différence majeure avec l'O.E.A. : aucun Etat africain n'exerce sur les autres une quelconque influence, à l'image des Etats-Unis dans l'hémisphère américain ; il n'y a pas en Afrique d'Etat-pilote dont la vocation serait de jouer un rôle prépondérant sur le continent et d'en être le porte-parole (3).

L'absence d'organe restreint est venue consacrer cette situation. A la différence de l'O.N.U. dont le Conseil de Sécurité, composé notamment de cinq membres permanents, rend largement formel le principe d'égale souveraineté, l'O.U.A. a, dès le départ, exclu l'institution de toute instance à caractère sélectif (4).

---

(1)- Sur ce point, cf. GAUTRON (J.-C.), "Le régionalisme africain et le modèle interaméricain", ANNALES AFRICAINES, 1966, pp. 49-86.

(2)- WALTER CLAUSS (Max) in "AFRIKA", Revue des relations afro-allemandes, Volume XXIII, N° 6, 1982, p. 3.

(3)- THIAM (D.), op. cit., pp. 62-63.

(4)- Les difficultés de l'organisation avaient cependant amené l'ancien Secrétaire Général KODJO et certains Etats à proposer la création d'un "Conseil Politique de Sécurité" ou d'une "structure de crise", voir "J.A." N° 966 du 11 Juillet 1979 et N° 1018 du 9 Juillet 1980.
Sur la question, V. l'article précité du Pr. GLELE (M.A.), "Pour une O.U.A. opérationnelle", p. 36.

Ces traits distinctifs donnent une autre signification au discours officiel nigérien sur l'unicité de l'O.U.A. : en proclamant très souvent que celle-ci est unique en son genre, les autorités nigériennes veulent souligner que des trois continents bénéficiaires du processus de décolonisation, l'Afrique est le seul à s'être dotée d'une organisation régionale équilibrée, visant à son autonomie collective et guidée par les principes de non-alignement, d'égalité souveraine et de non-ingérence.

Certes, la réalité du non-alignement n'est pas toujours établie ; de même la sacralisation du principe de non-immixtion et du "droit de chaque Etat à une existence indépendante" (1) a engendré un net recul du courant panafricain et une forte poussée du micro-nationalisme. Néanmoins, au regard de l'Asie dont les pays appartiennent en rangs dispersés, à une multitude d'organisations et de l'Amérique Latine, contrainte de s'accommoder du voisinage sourcilleux et vigilant du géant nord-américain, on peut convenir avec le gouvernement nigérien que le régionalisme africain apparaît singulier et que l'O.U.A. peut prétendre au statut de modèle en matière d'institutions internationales.

Dans tous les cas, c'est pour cette raison que le régime militaire la considère comme l'arbre à palabres de l'Afrique moderne et comme une institution nécessaire pour le devenir du continent.

2°)- Une institution nécessaire.-

Invoquant volontiers la nécessité de l'O.U.A., les dirigeants nigériens nourrissent une sorte d'obsession quant à la sauvegarde de l'organisation. A cet effet, ils tiennent l'unité en son sein pour sacrée (a) et ont érigé sa pérennité au rang d'impératif (b).

---

(1)- Article III, point 3 de la Charte de l'O.U.A.

a/- La sacralisation de l'unité de l'O.U.A.-

Fidèle à sa politique africaine,qui, en substance, se veut "le refus de la division des Africains" (1), le Niger rejette sans équivoque la terminologie "modérés-progressistes" ; il s'est constamment opposé au transfert du siège de l'organisation; il n'a pas davantage souscrit au projet zaïrois de "Ligue des Etats Négro-Africains".

La distinction des pays africains entre "modérés" et "progressistes", parce qu'elle est faite "en fonction de considérations extra-africaines" n'est, à son sens,qu'"un mauvais service qu'on rend... à l'Afrique" en créant en son sein des clivages artificiels et des risques d'éclatement (2).

Quant au transfert du siège de l'O.U.A. d'ADDIS-ABEBA, l'attitude de son gouvernement n'a pas varié. Dès 1973, l'initiative libyenne en ce sens avait été considérée comme une "démarche dangereuse pour la cohésion de l'organisation..." (3). Au nom de cette même cohésion, le régime militaire a estimé qu'"il n'appartient pas à tel ou tel pays de prendre, d'avance... position..." sur la question (4).

---

(1)- Cf. la conférence précitée de M. Daouda DIALLO sur la politique africaine du Niger, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 81.

(2)- V. l'interview du Président du C.M.S. à "EUROPE-OUTREMER", N° 570, Juillet 1977, p. 8.
V. aussi son allocution au sommet des Non-Alignés de LA HAVANE (Septembre 1979), "Discours : 6ème Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Pays Non-Alignés", Ed. Ciencias Sociales, LA HAVANE, 1980, p. 606.

(3)- Extraits d'une interview du Ministre Boukary SABO, "LE TEMPS DU NIGER", 26 Mai 1973. M. SABO avait même précisé qu'ADDIS-ABEBA avait été choisie en raison de sa situation centrale, de son rôle de point de jonction entre l'Afrique noire et l'Afrique blanche et de la personnalité de l'Empereur HAILE SELASSIE.

(4)- Déclaration du Ministre DJERMAKOYE qui ajoutait qu'"il appartient d'abord au Secrétariat Général d'attirer l'attention des Chefs d'Etat sur la question", "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1977, p. 19.

Enfin, la Ligue des Etats Négro-Africains (1) n'a pas davantage suscité son enthousiasme. Parce qu'elle pose à nouveau le problème classique de la coexistence entre l'Afrique blanche et l'Afrique noire (2), elle ne lui semble pas opportune ; pour ses dirigeants, non seulement "il n'y a déjà que trop d'organisations", mais encore "toutes les questions qui peuvent se poser entre l'Afrique subsaharienne et le monde arabe peuvent être... résolues au sein des organisations existantes" (3). Ces réticences tiennent à toute une série de facteurs : la sensibilité islamique du pays, son voisinage avec la Libye et l'Algérie, sa foi dans la coopération arabo-africaine (4) et sa vocation d'Etat-charnière entre les mondes arabo-berbère et négro-africain.

L'attitude défavorable du gouvernement nigérien à l'égard de l'initiative zaïroise peut donc être interprétée, au même titre que son rejet de la distinction entre "modérés" et "progressistes" et son opposition au transfert du siège de l'O.U.A., comme la manifestation de son souci de ne pas compromettre l'unité et l'existence de l'organisation dont la pérennité est devenue pour lui un impératif majeur.

---

(1)- Le projet a été lancé par le Maréchal MOBUTU en Juin 1984.
V. à ce sujet la déclaration de M. MADUNGU BULA NYATI, alors M.A.E. du Zaïre devant la 44ème session du Conseil des Ministres de l'O.U.A., "LE SOLEIL", 23 Juillet 1986.
V. également, dans "J.A.", N° 1255, 23 Janvier 1985, p. 25, les critiques de la Libye qui estime que "ce projet a un caractère raciste".

(2)- Sur la question, V. entre autres : - THIAM (D.), "La politique étrangère des Etats africains", pp. 82-83 ;
- KOUOMEGNI (K.A.), "Le système diplomatique africain", p. 56.

(3)- Cf. l'interview précitée du Président du C.M.S. à "NORD-SUD MAGAZINE", N° 10, Juin 1985, p. 9.

(4)- Voir sur la question : -"DISCOURS & MESSAGES", p. 408.
-"EUROPE-OUTREMER", N° 570, Juillet 1977.
-"SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, p. 80.

b/- L'impératif de la pérennité de l'O.U.A.-

Les dirigeants nigériens actuels ont érigé la préservation de l'O.U.A. en une "nécessité absolue", parce qu'elle est "un outil précieux" dont la disparition constituerait un véritable "drame pour l'Afrique". Effrayés par la "perspective apocalyptique de l'Afrique sans l'O.U.A.", ils estiment que "l'organisation doit survivre, parce qu'elle répond aux aspirations profondes des peuples africains" (1).

Ainsi, tout au long de la crise consécutive à l'admission controversée de la R.A.S.D., la formule "il faut sauver l'O.U.A. !" était devenue le leitmotiv de leur politique africaine (2). L'obsession de la survie de l'O.U.A. devait être plus manifeste encore après l'échec du sommet de TRIPOLI I (Août 1982) : affirmant placer l'organisation "au-dessus de tout Etat" (3), le régime militaire acceptera de siéger aux côtés de la R.A.S.D. à la conférence de TRIPOLI II (Novembre 1982) pour "sauver l'O.U.A.". L'insuccès de ces assises avait donné à la crise de l'organisation panafricaine l'aspect d'une question d'intérêt national à

---

(1)- Cf. la conférence précitée de M. Daouda DIALLO.

(2)- Sur ce point, voir:
- le Message à la Nation à l'occasion du 15 Avril 1982, "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982, pp. 10-15 ;
- le message du M.A.E. à l'occasion du 20ème anniversaire de l'O.U.A., "LE SAHEL", 25 Mai 1983 ;
- son intervention devant la 39ème session de l'A.G. de l'O.N.U., "LE SAHEL", 15 Octobre 1984 ;
- le communiqué final publié à l'issue du sommet de l'Entente tenu le 28 Juin 1982 à LOME, "LE SAHEL", 29 Juin 1982, p. 3. ;
- le communiqué conjoint ayant sanctionné la visite du Président Jean-Baptiste OUEDRAOGO à NIAMEY en Avril 1983, "LE SAHEL", 26 Avril 1983, pp. 3 et 8;
- le communiqué conjoint nigéro-nigérian publié après la visite d'amitié et de travail du Président du C.M.S. à LAGOS en Avril 1984, "LE SAHEL", 6 Avril 1984, p. 4.

(3)- Cf. la déclaration du Président du C.M.S. à son retour du sommet de l'Entente, "LE SAHEL", 29 Juin 1982, p. 3.

laquelle le Président du C.M.S. devait entièrement consacrer l'une de ses conférences des cadres (1).

Pourtant, la volonté de contribuer à la sauvegarde de l'organisation n'est pas suivie d'initiatives de nature à renforcer sa crédibilité et à promouvoir l'idéal panafricain : excepté le traditionnel message du Ministre des Affaires Etrangères à l'occasion de la "Journée de l'Afrique", il n'est mené aucune action de sensibilisation sur l'Unité Africaine (2) et la foi réitérée en l'O.U.A. ne trouve pas le prolongement populaire susceptible de l'entretenir et de la matérialiser au-delà des déclarations officielles.

Cependant, même si elle est plus officielle que populaire, la fidélité du Niger à l'Organisation de l'Unité Africaine n'est pas fondée sur le seul argument du modèle institutionnel que celle-ci représente pour les dirigeants du pays ; elle est aussi justifiée par son bilan qu'ils jugent positif : l'O.U.A. doit être soutenue, parce qu'à leur sens, elle a accompli une oeuvre appréciable.

B/- UNE OEUVRE APPRECIABLE.-

Symbole de l'idéal d'unité, du désir de paix et de la volonté de solidarité des Africains, l'O.U.A. a, selon le régime militaire nigérien, "relevé bien des défis, remporté bien des victoires..." (3).

---

(1)- Au cours de cette conférence qui a eu lieu le 30 Novembre 1982, le Chef de l'Etat a explicité la position du Niger lors du Conseil des Ministres de Février 1982 et des sommets de TRIPOLI I et II.

(2)- Au Sénégal, par exemple, il existe depuis 1986 une "Association Sénégalaise de Soutien à l'Unité Africaine (ASSUNAF), V. ses activités à l'occasion du 25 mai 1987, "LE SOLEIL, 25 Mai 1987, p. 4.

(3)- Extraits du Message du Président du C.M.S. à l'occasion du 15ème anniversaire de l'organisation, "J.A.", N° 914, 12 Juillet 1978, p. 153.
Le gouvernement du Président DIORI estimait également que l'O.U.A. a de "nombreuses réalisations à son actif", "LE TEMPS DU NIGER", 26 Mai 1973.

Comme dans d'autres domaines de sa politique africaine, cette perception de l'action de l'organisation n'est guère différente de celle des autres dirigeants du continent.

L'appréciation positive ainsi portée n'exclut cependant pas des observations critiques : les gouvernants nigériens reconnaissent par ailleurs que "l'oeuvre accomplie n'est pas parfaite" (1), rejoignant ici encore un courant d'opinion majoritaire en Afrique (2). Les critiques se sont faites plus précises au fil des années et une évolution semble même s'être opérée dans le bilan de l'O.U.A. que l'on dresse à NIAMEY : si en 1974, l'organisation était considérée comme "une force politique efficace" dont "la contribution à la cause africaine ne prête plus à... contestation" (3), dix années plus tard, elle n'était plus qu'une institution qui demeure une référence plus "par son existence même" que "par ce qu'elle a permis de réaliser" (4).

L'évaluation nigérienne de l'O.U.A. tient donc en deux volets : un premier volet qui privilégie les acquis de l'organisation (1°) et un second volet qui tourne autour de ses faiblesses (2°).

1°)- Les acquis de l'O.U.A.-

A la lumière du discours officiel, ils sont de trois ordres : maintien de l'idéal panafricain, progrès dans la décolonisation du continent, initiatives économiques.

---

(1)- Cf. le message précité de M. Daouda DIALLO à l'occasion du 25 Mai 1983.

(2)- A ce sujet, V. l'opinion de M. Ibrahima FALL, M.A.E. du Sénégal, "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 20.

(3)- Extraits du toast du Président di C.M.S. en l'honneur du Président en exercice de l'O.U.A. en visite à NIAMEY en Novembre 1974, "DISCOURS & MESSAGES", p. 334.

(4)- Cf. message précité du Ministre Daouda DIALLO, "LE SAHEL", 25 Mai 1983.

De ce point de vue, les dirigeants nigériens partagent la même vision que ceux d'un pays comme le Sénégal pour lesquels également "l'oeuvre de l'O.U.A... va dans le sens du renforcement de l'unité des peuples de l'Afrique, de sa libération du colonialisme et de sa promotion économique"(1).

Si le maintien de l'idéal panafricain (a), la décolonisation (b) et le développement économique (c) restent les domaines dans lesquels l'action de l'organisation est appréciée, elle ne l'est cependant pas au même degré dans les trois secteurs, le gouvernement nigérien mettant davantage l'accent sur les efforts accomplis dans la lutte pour la libération totale du continent.

a/- La préservation du courant panafricain.-

L'évaluation nigérienne de l'O.U.A. néglige cet aspect. Elle ne met pas suffisamment en lumière le rôle de l'organisation en tant que vecteur d'unité pour les peuples africains et cadre de réalisation de leur idéal unitaire. Les rares allusions à cet égard se limitent à souligner qu'elle "a sonné l'éveil de l'Afrique" (2) ou que, grâce à elle, "l'idéal d'unité a... permis de noyer les particularismes" (3). Elles passent sous silence ses fonctions de gardien de cet idéal et de conscience du continent.

On ne trouve ainsi, dans les déclarations des responsables nigériens, aucune analyse rétrospective de la marche vers l'unité, aucune appréciation de l'état actuel du grand dessein d'unification. Il est donc malaisé de cerner les

---

(1)- Propos du Ministre Ibrahima FALL, lors de sa conférence de presse à l'occasion du 24ème anniversaire de l'O.U.A., "LE SOLEIL", 26 Mai 1987, p. 20.

(2)- Cf. le toast du Président du C.M.S. au Président en exercice de l'O.U.A., "DISCOURS & MESSAGES", p. 334;

(3)- Extraits de sa déclaration à l'issue du 19ème sommet de l'organisation, "SAHEL-HEBDO", N° 363, 13 Juin 1983.

contours de leur conception du panafricanisme : idéologie au service des "Etats-Unis d'Afrique" ? Simple élan instinctif vers l'unité ? Leurs professions de foi unitaire et leurs préférences pour l'unité économique permettent tout au plus de déceler chez eux un attachement à la fois à cette "unité sentimentale" que la Fédération des Etudiants d'Afrique Noire en France (F.E.A.N.F.) dénonçait et à cette "unité dictée par des considérations politiques et économiques" qu'elle préconisait (1).

Leur appréciation de l'oeuvre de décolonisation accomplie par l'O.U.A. est plus explicite.

b/- L'oeuvre de décolonisation.-

C'est pour le gouvernement du Niger le principal acquis de l'O.U.A. sur le plan politique.

Comme ailleurs en Afrique où l'on considère que "l'émancipation des peuples colonisés est l'un des secteurs... où l'organisation... a enregistré ses plus grands succès" (2), le régime militaire estime que, dans ce domaine, l'organisation de l'Unité Africaine "a accompli un travail remarquable" (3).

L'indépendance des anciennes colonies portugaises et la disparition du régime rebelle de RHODESIE sont régulièrement citées à son actif comme le combat panafricain actuel en vue de l'indépendance de la Namibie et du démantèlement de l'apartheid. Les dirigeants de NIAMEY y ajoutent l'élargissement du "concert

---

(1)- V. le document élaboré en 1959, sous le titre "Les étudiants africains et l'Unité Africaine" in TRAORE (Sékou), "Responsabilités historiques des étudiants africains", Ed. ANTHROPOS, PARIS 1974, pp. 153-164.

(2)- Extraits de la déclaration précitée du Ministre Ibrahima FALL, "LE SOLEIL", 26 Mai 1987, p. 20.

(3)- Cf. le message de M. Daouda DIALLO à l'occasion du 25 Mai 1983, "LE SAHEL", 25 Mai 1983.

africain" résultant de l'accroissement du nombre des Etats du continent.

L'insistance avec laquelle hommage est rendu à l'oeuvre décolonisatrice de l'O.U.A. semble traduire une certaine volonté de singulariser la part contributive du pays à cette action commune. Les initiatives de l'organisation en matière économique n'ont pas engendré le même flot de discours et d'hommages appuyés.

c/- Les initiatives dans le domaine économique.-

Elles semblent être très appréciées et le mérite est reconnu à l'O.U.A. d'avoir été à l'origine d'un projet économique de nature à favoriser et hâter l'autonomie collective du continent.

La tenue du premier sommet économique en Avril 1980 est considérée ainsi comme "le bon revers de la médaille" (1) dans l'oeuvre de l'O.U.A. qui, avec le Plan d'Action de LAGOS, "a adopté un plan précis pour l'intégration progressive des économies africaines" (2).

Cependant, les appréciations positives que les autorités nigériennes portent sur l'action de l'O.U.A. aux plans politique et économique ne lui confèrent pas un statut d'irréprochabilité. Bien plus, en observant qu'elle est "un outil précieux mais qui doit être amélioré" (3), celles-ci relèvent ses faiblesses.

---

(1)- V. l'interview du Président du C.M.S. à "J.A." N° 1229, 25 Juillet 1984, p. 40.

(2)- Extraits du message précité du Ministre Daouda DIALLO.

(3)- V. l'interview du Président du C.M.S. à "NORD-SUD MAGAZINE", N° 10, Juin 1985, p. 8.

2°)- Les faiblesses de l'O.U.A.-

Pour le gouvernement nigérien, l'O.U.A. peut mieux faire (1). Cette conviction étaie son discours sur les insuffisances de l'organisation qui, à son sens, "n'a pas réussi à résoudre tous les problèmes politiques et économiques posés"à l'Afrique (2).

Les échecs qu'il lui impute sont son impuissance dans le réglement des conflits interafricains (a) et son inaptitude à relever le défi de la lutte contre le sous-développement (b).

a/- La persistance des conflits (3).-

Les exemples auxquels les gouvernants nigériens ont habituellement recours sont le Sahara Occidental et le Tchad qu'ils considèrent comme deux questions cruciales auxquelles l'organisation n'a pas trouvé de solution (4).

Cette évaluation ne prend manifestement pas en compte les moyens qui sont les siens. En outre, elle participe de la vision très répandue en Afrique qui assimile l'O.U.A. à une institution capable de remédier à l'ensemble des problèmes du continent, par la magie de sa seule existence et qui attache à cette organisation de pure coopération toutes les vertus d'un organisme à caractère supranational (5).

---

(1)- Cf. "DISCOURS & MESSAGES", p. 335.

(2)- Interview précitée du Président du C.M.S. à "NORD-SUD MAGAZINE".
Voir également : - "LE SAHEL" , 6 Avril 1982.
- "J.A.", N° 1229, 25 Juillet 1984,p. 40.

(3)- V. sur la question, DIAITE (Ibou), "L'O.U.A., l'O.N.U. et le réglement des différends interafricains", "ANNALES AFRICAINES", 1975, pp. 9-34.

(4)- Cf. "NORD-SUD MAGAZINE", N° 10.

(5)- Sur ce point, on indiquera que M. Idé OUMAROU, Secrétaire Général de l'Organisation, soulignait à juste titre : "Les Etats n'ont pas fait abandon de souveraineté à l'O.U.A.", "SAHEL-DIMANCHE", 14 Janvier 1987, pp. 4-5.
Dans le même sens, V. l'excellent article de M. Doudou THIAM dans "LE SOLEIL", du 25 Mai 1987, p. 6, sous le titre : "L'O.U.A. d'hier à demain".
Sur la critique de l'organisation, V. dans "J.A." N° 1378, 3 Juin 1987, p.15, l'éditorial de M. Béchir BEN YAHMED, "24 ans... et déjà si vieille".

L'O.U.A. n'a pas, dans les faits, failli à sa mission de réglement des conflits interafricains. Les critiques du Niger et celles du même ordre qui lui sont adressées par les Etats membres correspondent d'autant moins à une réalité tangible qu'elles négligent ce paramètre juridique fondamental. Compte tenu des principes prudemment consignés dans sa Charte et des prérogatives de simple exécution conférées à ses organes, l'Organisation de l'Unité Africaine ne peut mieux faire : l'inapplication de ses décisions (1) et la désuétude de sa Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage en sont les causes principales.

L'impuissance que le gouvernement nigérien lui impute dans le domaine de la lutte contre le sous-développement en Afrique n'est pas plus justifiée.

b/- La persistance du sous-développement.-

Elle est considérée à NIAMEY comme le défi majeur que doit relever l'O.U.A. Et s'il est reconnu à l'organisation le mérite historique d'avoir adopté le Plan d'Action de LAGOS, son action dans le domaine économique n'est pas jugée comme étant à la mesure des contraintes structurelles qui pèsent sur le continent. Pour le gouvernement nigérien, l'organisation panafricaine devait, de très longue date, initier une énergique entreprise de coopération économique interafricaine en vue du développement régional intégré. A cet égard, le fait même que la plupart des P.M.A. se trouvent en Afrique (2) est perçu par le régime militaire comme la preuve de l'inefficacité de l'O.U.A. sur le plan économique.

---

(1)- Le Secrétaire Général de l'Organisation disait à ce sujet que "La non concrétisation des décisions et résolutions prises par l'O.U.A. est une maladie africaine", "LE SOLEIL", 17 Septembre 1986, p. 18.
V. également son rapport devant le 45ème Conseil des Ministres, "J.A. N° 1366, 11 Mars 1987, p. 35.
Dans le même sens, le Colonel SASSOU NGUESSO, Président en exercice de l'O.U.A., remarquait : "Une fois les décisions arrêtées, nous ne les avons pas appliquées comme il se devait...", "J.A.", N° 1378, 3 Juin 1987, p. 18.

(2)- 27 des 40 P.M.A. sont africains.

C'est pourquoi, depuis quelques années, les dirigeants nigériens estiment qu'après avoir grandement contribué à la décolonisation du continent, l'Organisation de l'Unité Africaine doit désormais résolument engager la bataille pour le développement. Dans cette perspective, ils mènent une véritable croisade en faveur du développement économique de l'Afrique.

SECTION III.- LA CROISADE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE.-

L'option du C.M.S. pour une diplomatie de développement, son approche économique de l'Unité Africaine expliquent qu'il privilégie par-dessus tout la réalisation de l'un des objectifs de l'O.U.A. qui est d'intensifier la coopération interafricaine "pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique" (1).

A cette fin, l'organisation panafricaine doit, de son point de vue, opérer une mutation qualitative qui en ferait une institution à caractère essentiellement économique. Elle pourrait alors efficacement répondre à cet objectif en accordant une nette priorité aux problèmes économiques du continent (PARAGRAPHE II).

Le gouvernement nigérien pose un seul préalable à cette réorientation : l'instauration d'un climat de paix en Afrique. La vocation pacifique du continent (PARAGRAPHE I) qu'il défend avec constance et fermeté devrait donc devenir une réalité.

---

(1)- Cf. l'Article II, § 1, a) de la Charte d'ADDIS-ABEBA.

PARAGRAPHE I.- LA VOCATION PACIFIQUE DU CONTINENT.-

Les dirigeants nigériens l'expriment par la conviction que "l'Afrique... a... un immense besoin de paix..." (1). C'est pourquoi,dans la mise en oeuvre de leur action diplomatique, ils ont pour leitmotiv la stabilité et la sécurité du continent (A) au service desquelles ils mènent une politique de médiation et de bons offices (B).

A/- LE LEITMOTIV DE LA STABILITE ET DE LA SECURITE.-

Influence de la nature militaire du régime dont l'un des maître-mots est l'ordre ? Le C.M.S. se veut partisan d'un véritable ordre public régional, au sens du droit administratif. Ses responsables s'emploient à oeuvrer à l'instauration, partout sur le continent, de la tranquilité et de la sécurité susceptibles de permettre aux Etats de concentrer leurs efforts sur les tâches de développement économique et social.

Leur pacifisme peut être analysé sous deux aspects : le premier a trait à la notion de sécurité qui apparaît comme le degré inférieur de l'odre public régional et est, au niveau sous-régional, la dimension initiale du leitmotiv de stabilité (1°) ; le second se confond avec l'objectif de paix qui, à l'échelle du continent, constitue -en tant que dimension terminale de ce leitmotiv- le degré supérieur de l'ordre public régional. (2°).

---

(1)- Extraits du Message à la Nation du Président du C.M.S. à l'occasion du 18 Décembre 1977, "DISCOURS & MESSAGES", p. 214.

1°)- La sécurité au niveau sous-régional.-

Le régime militaire aime à présenter le Niger comme un "havre de paix" et un "îlot de quiétude" dans un environnement plutôt instable. Toute l'ambition de sa politique de sécurité, c'est d'étendre la situation de paix intérieure à l'ensemble de la sous-région. A cet effet, il déploie en Afrique de l'Ouest une activité diplomatique marquée par l'initiation d'une coopération en matière de sécurité et le recours à des instruments juridiques spécifiques.

Provoquée par les attentats enregistrés au Niger et au Togo au cours de l'année 1985 (1), la coopération en matière de sécurité a lieu au sein du Conseil de l'Entente dans le cadre duquel est envisagée la conclusion d'une convention d'extradition des auteurs d'attentats et d'actes de déstabilisation (2).

Le recours à d'autres instruments juridiques tend aussi à contribuer à la mise en place d'un environnement pacifié. Ces instruments sont le Pacte de Non-Agression de la C.E.D.E.A.O. et l'A.N.A.D. Le gouvernement nigérien considère le premier comme un "pacte historique" et le second comme un "cadre sécurisant pour le développement" (3). Il reconnaît à tous les deux le mérite de viser à proscrire toute rupture de la paix dans la sous-région. C'est pourquoi, la tension persistante entre le Ghana et le Togo et entre la Côte d'Ivoire et le Burkina-Faso, de même que le conflit de l'Agacher n'ont pas entamé sa foi dans ces traités. Bien plus, dans la logique de son pacifisme, le C.M.S. s'est efforcé d'étendre sa

---

(1)- Voir supra, Chapitre II, 2ème Partie.

(2)- Cf.-"LE SAHEL", 12 Septembre 1985, p. 2
-"AFRIQUE-ASIE", N° 358, 7-20 Octobre 1985.

(3)- Sur le Pacte de la C.E.D.E.A.O., V. l'intervention du Ministre DJERMAKOYE à la 1ère session spéciale de l'O.N.U. consacrée au désarmement, A/S-10/PV.6, 26 Mai 1978, p. 112.
Sur l'A.N.A.D., V. supra, Chapitre II.

théorie sécuritaire à l'ensemble du continent, en ne ménageant aucun effort en vue de contribuer à la paix régionale.

2°)- La paix au niveau continental.-

Le Niger qui "... exulte chaque fois que l'accalmie s'instaure..." et "que le dialogue triomphe sur la confrontation..." (1), considère la paix comme l'impérieux préalable au développement économique de l'Afrique. Aussi, ses dirigeants préconisent-ils la fin de tous les conflits interafricains (2) et la cessation de la course aux armements sur le continent.

Le règlement définitif des différends entre Etats africains, ils l'ont recherché au moyen de leur politique de matérialisation des frontières.

Quant à la cessation de la course aux armements en Afrique, c'est elle qui, à leur sens, consacrerait la vocation pacifique du continent. Dans cette optique, ils trouvent "... insensé que des pays africains se livrent... à l'accumulation d'un arsenal de guerre... hors de proportion avec leurs légitimes besoins de défense et de sécurité" (3). Partisans du désarmement général et complet et de la liaison entre désarmement et développement, ils voient dans la course aux armements, dans laquelle se sont engagés certains Etats, l'ennemie de cette "paix

---

(1)- C'est en ces termes que le Président du C.M.S. a réitéré l'attachement du pays à la paix dans son discours de voeux de Nouvel An au corps diplomatique accrédité à NIAMEY, en 1979 et en 1984.
Voir - "DISCOURS & MESSAGES", p. 431.
- "LE SAHEL", 3 Janvier 1984, p. 10.

(2)- Sur ce point, V. - la Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA, "LE SAHEL", 23 Septembre 1983 ;
- le communiqué final de la visite officielle du Président du C.M.S. en Egypte en Décembre 1983, "LE SAHEL", 8 Décembre 1983, p. 3;
- le communiqué conjoint sanctionnant la visite à NIAMEY du Ministre d'Etat égyptien aux Affaires Etrangères en Janvier 1986, p. 3.

(3)- Cf. l'intervention du Ministre DJERMAKOYE à l'O.N.U. en Mai 1978.
Sur la question, V. également "LE SAHEL", 5 Août 1977.

profonde" et de cette "neutralité véritable" qu'ils revendiquent pour l'Afrique (1). Entretenant une armée plus que symbolique, ils s'efforcent par ailleurs de concrétiser leurs préoccupations de stabilité et de sécurité sur le continent par une politique soutenue de médiation et de bons offices.

B/- LA POLITIQUE DE MEDIATION ET DE BONS OFFICES.-

Se voulant "ardents partisans de la paix" et "fervents apôtres... de l'entente entre les nations" (2), les dirigeants nigériens actuels ont coutume de répéter qu'"une paix même fragile vaut mieux que la meilleure des guerre"(3). Ayant "définitivement choisi de régler les différends interafricains par le dialogue" (4), ils ont inscrit leurs efforts dans la tradition des initiatives de paix inaugurée par le Président DIORI (1°). Mais, au-delà, ils ont tenté d'apporter une certaine innovation en matière de structures de recherche de la paix(2°).

1°)- La tradition des initiatives de paix.-

L'aversion du Niger pour le recours à la force n'est sans doute pas étrangère à sa vie interafricaine que l'on présente comme "jalonnée de tentatives souvent réussies de médiations" (5). Sa préférence pour la médiation comme mode de règlement des différends découle du souci de privilégier la réconciliation dans les conflits interafricains, toujours perçus en termes de "disputes entre... membres de la famille africaine" (6).

(1)- Voir "DISCOURS & MESSAGES", p. 214.

(2)- Cf. l'intervention du Président du C.M.S. à l'O.N.U., "LE SAHEL", 6 Oct. 1981.

(3)- Propos du Général KOUNTCHE dans ses voeux de Nouvel An au corps diplomatique, accrédité au Niger, "LE SAHEL", 2 Janvier 1985.

(4)- Cf. "SAHEL-HEBDO", 15 Avril 1982.

(5)- Intervention de M. Idé OUMAROU au Conseil de Sécurité, S/PV.2191/Add. 1, 13 Janvier 1980, p. 36.

(6)- Cf. "La politique africaine du Niger : unité et solidarité", "LE SAHEL", 22 Juillet 1985.

Le contenu juridique du concept vient d'ailleurs au secours de ce choix, puisqu'il s'agit en l'espèce de concilier les points de vue des parties. Il correspond en tout cas à la diplomatie pondérée des dirigeants nigériens qui, disciples successifs du Chef de l'Etat ivoirien, sont plus soucieux de chercher à réconcilier qu'à répartir les torts et à condamner (1).

Dans leur objet, les médiations nigériennes ont, en règle générale, porté sur les mêmes conflits ou sur des conflits impliquant les mêmes acteurs dans l'environnement immédiat du pays. Elles ont donc visé à la solution des différends dont le règlement sert sa politique de bon voisinage, sa hantise sécuritaire et son objectif de paix aux frontières. Ces différends peuvent être classés en cibles permanentes (a) et en cibles occasionnelles (b) de médiation.

a/- Les cibles permanentes de la médiation nigérienne.-

Ce sont les situations conflictuelles dans lesquelles les deux régimes politiques du pays ont eu à intervenir : il s'agit des conflits impliquant le Nigéria et des différends tchado-libyens.

Tout conflit ayant pour protagoniste le Nigéria provoque inévitablement au Niger une psychose de contagion, d'instabilité et de désintégration du tissu national. Il revêt même très souvent l'aspect d'une question d'intérêt national pour la solution de laquelle toutes les initiatives possibles sont mises en oeuvre. C'est la signification de la médiation du Président DIORI lors de la sécession du Biafra (2) ; c'est aussi le sens de celle entreprise par le Président

(1)- Cf. "JEUNE AFRIQUE MAGAZINE", N° 35, Mars 1987, p. 21.

(2)- En sa qualité de membre du "Comité Consultatif de l'O.U.A. pour le rétablissement de la paix au Nigéria", le Président DIORI avait même réussi à réunir, en Juillet 1968 à NIAMEY, les généraux GOWON et OJUKWU, Cf. FAUJAS (A.), op. cit., pp. 48 et 58.

KOUNTCHE à l'occasion de l'éphémère conflit entre le Cameroun et le Nigéria en 1981 (1).

Quant aux différends tchado-libyens, ils ont donné lieu à deux médiations du premier Chef d'Etat nigérien en 1970-71 et à trois tentatives de réconciliation de son successeur en 1977-78 (2). Depuis lors, l'aggravation du conflit Tchad-Libye et la détérioration des relations nigéro-libyennes ont confiné le Niger dans une position de tiers, intéressé mais impuissant, officiellement neutre mais inquiet.

Le pays a toutefois poursuivi sa politique de médiation, notamment dans des situations conflictuelles constituant des cibles occasionnelles de médiation.

b/- Les cibles occasionnelles de la médiation nigérienne.-

Elles présentant la particularité d'être soit des différends temporaires, soit des conflits ayant mis à contribution l'un seulement des deux régimes : la brouille tchado-soudanaise de 1966 correspond au premier type, le conflit de l'Agacher au second.

Le différend Tchad-Soudan résultait des incursions armées qu'effectuaient au Tchad les opposants tchadiens, à partir du Soudan,; il avait pris fin grâce à la médiation du Président DIORI (3).

---

(1)- Des affrontements armés entre les deux pays avaient eu lieu en Mai 1981.

(2)- Sur les différends Tchad-Libye et les médiations nigériennes, V. BAULIN (J.), "Conseiller du Président DIORI", p. 38 ; FAUJAS, op. cit., pp. 52-53 ; BIARNES (P.), "L'Afrique aux Africains", p. 242 ; NWOKEDI (E.), "Le Nigéria et le conflit tchadien...", pp. 23-24 ; "J.A." N° 904, 3 Mai 1978, p. 34.

(3)- Le Président DIORI, surnommé "Monsieur Bons Offices" avait aussi intercédé dans l'affaire de BIZERTE ayant opposé la France et la Tunisie en 1961 et dans le conflit RWANDA-ZAIRE de 1968. Sur tous ces points, V. FAUJAS (A.), "La politique étrangère du Niger", R.F.E.P.A., Déc. 1971.

Quant au conflit de l'Agacher, il a engendré deux médiations du Président KOUNTCHE. Si la première a contribué, en Décembre 1974, à l'apaisement de la tension (1), la seconde n'a pu prévenir l'éclatement d'une guerre ouverte entre le Mali et le Burkina-Faso en Décembre 1985.

L'échec de ces tentatives de conciliation explique peut-être que le Président du C.M.S. ait, de longue date, été favorable à la mise en place de mécanismes de promotion de la paix en Afrique qui, en raison de leur institutionnalisation, seraient plus efficaces que les médiations ponctuelles. Sous ce rapport, sa proposition est une innovation en matière de structures de recherche de la paix.

2°)- <u>L'innovation en matière de structures de recherche de la paix</u>.-

Si l'on devait dresser le bilan des diverses initiatives de paix du Niger, l'on conclurait qu'elles ont, dans l'ensemble, plus eu le mérite de témoigner des convictions pacifistes de ses dirigeants que celui de l'efficacité en apportant des solutions définitives aux différends en cause.

Les raisons de ce succès limité résident dans la nature juridique même du procédé utilisé. L'issue d'une entreprise de médiation est en effet fonction autant de la ténacité et du sens du compromis du médiateur que de la bonne foi et de l'esprit de concession des parties au conflit. L'échec est donc possible à toutes les étapes de ce mode de règlement, essentiellement consensuel.

C'est sans doute pour prévenir les nombreux aléas et hypothèques en ce domaine que le Président du C.M.S. a proposé que les voies et moyens d'instaurer une paix définitive en Afrique soient explorés dans le cadre de structures

---

(1)- Cette médiation avait été entreprise conjointement avec le Chef de l'Etat togolais, voir AYACHE, "EYADEMA et la politique extérieure du Togo", pp. 107-108. V. aussi DIAITE (I.), op. cit., pp. 26-27.
Sur la médiation de 1985, elle aussi conjointe avec le Togo, V. "LE SAHEL", 23 Décembre 1985.

formelles. Il a, à cet effet, suggéré la redynamisation de la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage -qui, à ses yeux, "n'a jamais démérité"- et la création d'un Comité de Chefs d'Etat dont la mission serait d'aider, au nom de l'O.U.A., "des frères que momentanément un différend oppose" (1).

Ces suggestions innovent à plus d'un titre : à la diplomatie personnelle du Président DIORI en matière d'initiatives de paix, elles substituent une approche plus institutionnelle ; elles réhabilitent la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage (2) ; elles ouvrent enfin la voie à la mise en place, au niveau le plus élevé, d'une structure permanente de paix qui, du reste, s'apparente au "Comité ad hoc de réflexion et de recherche de la paix" dont le Chef de l'Etat nigérien avait proposé la création au sein du Mouvement des Non-Alignés (3).

En dernière analyse, l'effort de systématisation et d'institutionnalisation des initiatives nigériennes de paix ne leur fait pas perdre leur identité au regard de leur finalité de concorde et de paix en Afrique. L'existence de rapports structurels entre l'O.U.A. et les institutions dont il est proposé la redynamisation ou la création est, d'autre part, la preuve que le pacifisme du régime militaire nigerien a pour champ d'application privilégié le continent.

Depuis quelques années, ce pacifisme a pour objectif essentiel d'amener l'organisation panafricaine à accorder dorénavant la priorité aux problèmes économiques.

---

(1)- Ces suggestions ont été faites à la 15ème Conférence au sommet de l'O.U.A. à KHARTOUM en Juillet 1978, cf. "DISCOURS & MESSAGES", p. 417.

(2)- Celle-ci est généralement décriée. En ce sens, V. l'article précité de Me Doudou THIAM, "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 7.

(3)- Cf. l'allocution précitée du Président du C.M.S. devant la 6ème Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Pays-Non-Alignés, LA HAVANE, Septembre 1979.

PARAGRAPHE II.- LA PRIORITE AUX PROBLEMES ECONOMIQUES.-

L'intérêt du C.M.S. pour le concret, son obsession du développement, les difficultés économiques de l'Etat nigérien (1) sont à l'origine de la place primordiale qu'occupent aujourd'hui les questions économiques dans sa politique extérieure (2).

La critique de la politisation de l'O.U.A. à laquelle se livrent les dirigeants du pays (A) et leur foi réitérée dans le Plan d'Action de LAGOS (B) en sont les éléments d'illustration.

A/- LA CRITIQUE DE LA POLITISATION DE L'O.U.A.-

Les deux premières décennies d'existence de l'O.U.A. ont, pour l'essentien, été consacrées aux problèmes politiques du continent nés des exigences de sa décolonisation totale.

---

(1)- Ces difficultés résultent notamment de la mévente de l'uranium et du poids obérant de la dette extérieure qui, en 1986, était évaluée à 346.268.000.000 F. CFA. Elles ont imposé une politique de redressement économique et d'assainissement financier, avec le concours du F.M.I. et de la Banque Mondiale. Dans ce cadre, le gouvernement nigérien a successivement mis en oeuvre :
- un Programme Intérimaire de Consolidation (P.I.C.) ;
- un Programme de Stabilisation Financière (P.S.F.) ;
- un Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S.) ;
- un Programme Significatif de Relance (P.S.R.) ;
- un Programme d'Appui à l'Initiative Privée et à la Création d'Emplois (P.A.I.P.C.E.).

Pour le P.I.C., le P.S.F., le P.A.S. et le P.S.R., voir "LE SAHEL", 31 Octobre 1986.
Sur le P.A.I.P.C.E., cf. "LE SAHEL", Numéro Spécial, 26 Octobre 1987.

(2)- Nous indiquerons, à ce propos, que l'allocution prononcée par le Président du C.M.S. devant la 36ème session ordinaire de l'A.G. de l'O.N.U., le 5 Octobre 1981, était en grande partie consacrée aux questions économiques.
Pour l'intégralité de ce discours, voir "LE SAHEL", 6 Octobre 1981 ; A/36/PV.25, 5 Octobre 1981.
Pour des extraits, voir "LE SOLEIL", 6 Octobre 1981, p. 16.

Pour nombre d'Africains, l'organisation s'est, de ce fait, "embourbée dans une excessive politisation" (1).

Le régime militaire partage cette approche et déplore surtout que cette orientation de l'O.U.A. ait sacrifié les problèmes cruciaux de développement économique des Etats membres. Tout en ne perdant pas de vue les succès relatifs de l'Organisation et en croyant fermement à sa nécessité comme structure continentale, il n'en estime pas moins qu'elle a parfois été "une O.U.A. du verbe qui cache mal ses complexes et ses malaises dans une surenchère de grandes prétentions" (2).

Les critiques de cet ordre sont, à notre avis, excessives : d'abord, la "politisation" ne résulte pas du fait de l'organisation, instance non souveraine, mais de la volonté de ses membres ; elle est en outre inévitable puisque le parachèvement de la libération de l'Afrique a été érigée en priorité pour laquelle les Etats sont tenus de faire montre d'un "dévouement sans réserve" (3).

Les attaques des dirigeants nigériens contre l'O.U.A. découlent en réalité de leur aversion caractérisée pour le politique (1°). Elles ont pour cible ce qui leur apparaît comme un "don quichottisme" dans les activités de l'organisation (2°).

1°)- L'aversion du politique.-

Elle est la conséquence de la nature pragmatique du régime qui, peu préoccupé de considérations politiques ou de positionnement idéologique, n'a

(1)- V., entre autres, "LE SOLEIL" du 25 Mai 1987 consacré aux 24 ans de l'O.U.A.

(2)- Extraits de la déclaration faite par M. Idé OUMAROU en Mars 1985, en sa qualité de Président sortant de la 40ème session du Conseil des Ministres, "LE SAHEL", 8 Mars 1985, p. 8.

(3)- Cf. l'Article III précité de la Charte de l'O.U.A.

pour tout programme que de "bien nourrir le peuple nigérien, bien loger le peuple nigérien, bien soigner le peuple nigérien, bien vêtir le peuple nigérien..." (1).

C'est la primauté ainsi accordée à l'épanouissement économique et social de la nation qui a façonné cette diplomatie que l'on dit être nouvelle : subordonnée aux problèmes intérieurs du pays, réfractaire aux querelles idéologiques et vouée au développement national. Fondée sur les deux principes complémentaires de non-alignement et de coopération, elle est pour ainsi dire d'essence économique dans sa quête de concours extérieurs et son engagement au service de l'autonomie collective de l'Afrique.

L'une de ses enceintes privilégiées est le Mouvement des Non-Alignés que le gouvernement nigérien aimerait voir devenir plus un cadre de solidarité économique qu'un "... forum où l'on fustige beaucoup, revendique beaucoup, projette beaucoup, mais où l'on ne règle rien" (2).

Mais c'est au niveau de l'O.U.A. surtout que l'on note le statut mineur que la diplomatie nigérienne confère aux problèmes politiques. Pour le C.M.S., "les masses africaines... attendent... beaucoup" de l'organisation panafricaine dans le domaine économique où l'énormité des besoins des Etats, la modicité de leurs moyens et l'absence de concertation réelle entre eux ne laissent aucune chance de viabilité à leurs faibles économies (3). Cette conviction, exprimée dès les premières années du régime demeure intacte, puisqu'aujourd'hui encore la grave crise économique qui secoue le continent reste la préoccupation majeure des

---

(1)- Extraits de l'intervention du Président du C.M.S. devant les Nations Unies.

(2)- V. le discours du Président du C.M.S. devant le 5ème sommet de COLOMBO (Sri Lanka) en Août 1976, "DISCOURS & MESSAGES", p. 374.

(3)- Cf. le toast précité du Président du C.M.S. en l'honneur du Président en exercice de l'O.U.A., ibid., p. 336.

responsables nigériens qui ne cessent d'affirmer que "seule une Afrique économiquement forte peut jouer le rôle de partenaire sûr qui lui revient dans... le... monde" (1).

C'est pourquoi, à NIAMEY, on a souvent tenu rigueur à l'O.U.A. d'avoir fait montre d'un certain "don quichottisme" en ce domaine.

2°)- Le "don quichottisme" de l'O.U.A.-

Le Président du C.M.S. l'avait dénoncé en 1978, à la Conférence au sommet de KHARTOUM, en comparant pratiquement l'action de l'organisation en matière de développement au combat surréel de DON QUICHOTTE contre les moulins à vent de la Castille.

Il reprochait précisément à l'O.U.A. de cultiver l'irresponsabilité en restant inactive devant les drames du continent, sinon en concentrant ses efforts sur des questions superficielles. Observant "qu'à chaque grande calamité en Afrique, ce soit toujours ROME, GENEVE, BRUXELLES, WASHINGTON ou PARIS qui... prennent des initiatives..." et décident des mesures d'urgence", il s'était étonné que "ADDIS-ABEBA reste désespérément muet" quand il ne lui arrive pas de "soulever, dans le même temps, quelques problèmes lointains dont l'opportunité est non seulement douteuse mais déconcertante" (2).

Après la réunion de KHARTOUM, le Chef de l'Etat nigérien, habituellement assidu aux assises continentales,boudera l'organisation panafricaine : à ses yeux, celle-ci était entrée dans la débâcle "parce que le niveau des débats avait

---

(1)- Extraits du message du M.A.E. à l'occasion du 24ème anniversaire de l'O.U.A., "LE SAHEL", 26 Mai 1987, p. 3.

(2)- "DISCOURS & MESSAGES", p. 418.

dangereusement baissé, laissant place... aux invectives de toutes sortes..." (1). Jusqu'en Juin 1983 (2), il ne transgressera la règle de non-participation qu'il s'était imposé qu'à l'occasion du sommet extraordinaire de LAGOS d'Avril 1980, consacré aux problèmes économiques.

La tenue de ces assises exauçait le voeu de son régime de voir l'O.U.A. accorder désormais plus d'importance aux questions de développement. La foi de ce régime dans le Plan d'Action de LAGOS est d'ailleurs conforme à son discours qui veut que l'économique constitue dorénavant la substance des débats de l'organisation (3).

B/- LA FOI DANS LE PLAN D'ACTION DE LAGOS (4).-

Le document adopté par la deuxième session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'O.U.A., sous le titre "Plan d'Action de LAGOS pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000" (5) est le couronnement de toutes les initiatives à caractère économique antérieurement prises par l'organisation (6).

---

(1)- "SAHEL-HEBDO", N° 363, Juin 1983

(2)- C'est à cette date qu'avait eu lieu le 19ème sommet de l'O.U.A. à ADDIS-ABEBA.

(3)- Cf. le discours prononcé par le Chef de l'Etat nigérien, au nom de ses pairs, devant la 22ème conférence au sommet de Juillet 1986, "LE SAHEL", 29 Juillet 1986, p. 3.

(4)- Sur le Plan d'Action de LAGOS, voir "Plan d'Action de LAGOS pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000", Institut International d'Etudes Sociales, GENEVE 1981, 143 p.

(5)- Le document comprend :
- le Plan d'Action proprement dit, composé d'un préambule et de 13 chapitres ;
- et 3 Annexes : . l'Acte Final de LAGOS
. la Résolution sur le Plan d'Action de LAGOS
. " " " la participation de l'Afrique aux négociations internationales.

(6)- On citera notamment la Déclaration de MONROVIA de Juillet 1979 et sa "Stratégie pour le développement économique, social et culturel de l'Afrique".

Le Niger porte une appréciation positive sur ce Plan d'Action qu'il considère comme la charte économique du continent (1°). Les difficultés de sa mise en oeuvre avaient certes tempéré l'optimisme initial de ses dirigeants. Mais sa récente actualisation a, pour ces derniers, plus ou moins consacré la réorientation salutaire de l'O.U.A. (2°) qu'ils appelaient de leurs voeux.

1°)- La Charte économique du continent.-

Le gouvernement nigérien voit dans le Plan d'Action de LAGOS "une bonne base de départ pour les Etats membres de l'O.U.A." en vue d'une "judicieuse coopération horizontale" entre eux (1). C'est, de son point de vue, le document de référence en matière de promotion économique du continent, parce qu'il est l'"expression sans équivoque de la volonté politique" des gouvernements africains "d'entreprendre des actions concertées pour un développement endogène et auto-entretenu" dans la perspective d'un marché commun africain et d'une communauté économique africaine (2).

Cette Communauté Economique Africaine qui, selon les termes de l'Acte Final de LAGOS, vise à l'intégration économique, sociale et culturelle du continent a pour support idéologique la théorie de l'autonomie collective, chère au régime militaire nigérien, soucieux de ce "développement collectif... et autodépendant des Etats africains" que privilégie le Plan d'Action. Ce régime avait d'autant plus apporté son appui au projet de Communauté Economique Africaine que ses responsables déploraient auparavant l'absence d'harmonisation en matière de politique économique au niveau de l'O.U.A. (3). Cet appui était par ailleurs motivé par le

(1)- Cf. l'intervention du Président du C.M.S. à l'O.N.U.

(2)- Extraits du discours du M.A.E. devant la 35ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, en Octobre 1980, A/35/PV.19, p. 86.

(3)- A ce sujet, V. la déclaration du Président du C.M.S. dans DJAGOUE (K.A.), "Le réalisme nigérien", pp. 54-55.

schéma de réalisation du projet qui est, en tous points, conforme à leur théorie des cercles concentriques.

En définitive, le Plan d'Action de LAGOS est, aux yeux des dirigeants nigériens, "salutaire pour l'Afrique", parce que "les Africains ne pourront trouver meilleurs partenaires qu'eux-mêmes..." (1). Aussi, saisissent-ils toutes les occasions, dans les rapports bilatéraux, pour prôner le "renforcement de la solidarité et de la coopération interafricaine par l'application du Plan d'Action de LAGOS" (2).

Le défaut d'application effective de ce plan devait conduire l'O.U.A. à procéder à son actualisation en 1985. Le Niger a vu dans cette initiative l'amorce de la réorientation -à son sens, salutaire- de l'action de l'organisation panafricaine vers les problèmes économiques.

2°)- La réorientation salutaire de l'O.U.A.-

La 21ème conférence au sommet de l'O.U.A. tenue à ADDIS-ABEBA en Juillet 1985 a imprimé un "nouveau départ" à l'organisation, selon les dirigeants nigériens (3). Ces derniers l'ont considéré comme un "bon sommet" parce qu'elle avait été essentiellement consacrée au développement économique de l'Afrique. Et l'intérêt croissant que l'organisation accorde depuis lors aux questions économiques correspond, de leur point de vue, à une tendance on ne peut plus opportune : la Déclaration économique d'ADDIS-ABEBA, actualisation du Plan d'Action de LAGOS a, en

---

(1)- Extraits du toast du Président du C.M.S. en l'honneur de l'ancien Président BAGAZA du Burundi en visite à NIAMEY, "LE SAHEL", 16 Septembre 1983, p. 4.

(2)- Voir, entre autres, - la Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA, "LE SAHEL", 23 1983 ;
- le communiqué conjoint nigéro-égyptien précité, ibid., 16 Janvier 1986, p. 3.

(3)- Cf. "LE SAHEL", 24 Juillet 1985.
Sur une appréciation similaire, V. "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 3.

effet, été renforcée par l'adoption en 1986 du "Programme Prioritaire de Redressement Economique de l'Afrique (1986-1990)".

A la faveur de cette évolution, le Niger a, du reste, obtenu de l'organisation panafricaine de précieux concours financiers (1). Son gouvernement qui préconise pour le continent "un développement endogène, autocentré et auto-entretenu dont les pôles sont l'autosuffisance alimentaire, le désenclavement, l'accès à la science et la technologie" (2) souhaiterait voir la réorientation de l'O.U.A. déboucher sur sa transformation en une institution à vocation économique.

Cette idée d'une O.U.A. plus franchement tournée vers les problèmes de développement a sans doute les mérites de la constance -puisqu'elle remonte à la première année d'exercice du pouvoir par le C.M.S. -et de la cohérence- car elle est le prolongement normal de la vision nigérienne de l'Unité Africaine qui se veut exclusivement économique.

Mais elle présente l'inconvénient d'avoir pour prémisses d'analyse une séparation artificielle du politique et de l'économique, parce que, comme l'observe si bien Me Doudou THIAM, "quelle que soit l'importance des problèmes économiques..., ceux-ci ne peuvent trouver leur solution que dans le cadre... des grandes orientations politiques" (3). L'O.U.A. reste la structure idoine pour ces choix majeurs, à la condition qu'elle cesse d'être la "caisse de résonnance de tous les

---

(1)- Il s'agit notamment de deux subventions du "Fonds Spécial d'Urgence pour la lutte contre la famine et la sécheresse en Afrique" créé en Novembre 1984 par le 20ème sommet. La 1ère, obtenue en Septembre 1986, s'élevait à 800.000 dollars ("LE SOLEIL, 20 Septembre 1986, p. 21) ; la 2ème, accordée en Mai 1987, était de 250.000 dollars ("LE SOLEIL", 13 Mai 1987, p. 2).

(2)- Cf. le toast du Président du C.M.S. en l'honneur du Président de la R.F.A., lors de sa visite officielle dans ce pays en Septembre 1985, "LE SAHEL", 3 Septembre 1985, p. 2.

(3)- "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 7.

conflits...", car elle doit, pour sa survie, "se limiter à la définition des grands principes..." (1).

La politique africaine du Niger en général, et en particulier ses efforts de contribution à l'unité du continent, devraient tirer le meilleur parti de cette perception clairvoyante, de nature à rendre sa diplomatie de développement plus efficace et cohérente.

Dans ses relations interafricaines, le Niger s'attelle donc, par la recherche de sa sécurité et par la mise en oeuvre d'une diplomatie de paix, à promouvoir son développement économique.

La pratique du bon voisinage, la politique d'intégration régionale et l'attachement à l'Unité Africaine ont ainsi été mis au service exclusif des deux impératifs de sécurité et de développement. Il existe, nous l'avons vu, entre ces deux impératifs une interaction permanente : le développement requiert un climat de sécurité et la sécurité n'a de sens que si elle crée un environnement propice à l'oeuvre de développement.

En réalité, dans le contexte africain, cette dialectique joue en faveur de la variable sécurité qui bénéficie d'une priorité manifeste : la hantise sécuritaire des dirigeants nigériens vient avant leurs préoccupations de développement, subordonnées au préalable de la stabilité du pays. Sous ce rapport, à l'échelle de l'Afrique, le bon voisinage a rang de principe cardinal de politique extérieure.

Cependant, dans l'action diplomatique déployée en dehors du continent, les rapports entre sécurité et développement semblent inversés sinon totalement

---

(1)- "LE SOLEIL", 25 Mai 1987, p. 7.

modifiés : la sécurité, objectif prioritaire de politique africaine, est moins évoquée quand elle n'est pas absente du discours officiel ; le développement devient alors l'impératif majeur et se mue même en élément de cohérence pour l'ensemble de la politique extérieure. S'il est encore fait appel au principe de coopération qui sous-tend la politique d'intégration régionale, aux lieu et place du bon voisinage, un autre principe se juxtapose à lui : c'est le non-alignement régulièrement invoqué à l'appui de la diplomatie de développement.

Cette diplomatie a ainsi pour fondement une sorte de tryptique "Non-Alignement-Coopération-Développement" dont les composantes ont entre elles des relations dont la nature dialectique renvoie à celle du couple "Sécurité-Développement" : dans l'intérêt du développement national, la politique officielle de non-alignement a engendré une coopération tous azimuts, grâce à une ouverture sans exclusive sur tous les pays. Comme ailleurs, cette coopération se présente sous les aspects bilatéral et multilatéral.

La coopération bilatérale, pour laquelle les dirigeants nigériens ne cachent pas leurs préférences, révèle une nette prépondérance des partenaires occidentaux.

Au premier rang de ceux-ci, se trouve la France qui, manifestant déjà "l'amitié la plus pure" avant 1974 (1) est restée depuis lors aussi "l'ami le plus fidèle et le plus efficient" (2).

Viennent ensuite la République Fédérale d'Allemagne, partenaire traditionnel très apprécié, les Etats-Unis d'Amérique dont l'assistance s'est considérablement accrue en treize ans, le Canada dont l'aide demeure importante, l'Italie dont les concours sont très prometteurs...

---

(1)- Propos du Président DIORI Hamani, cf. FAUJAS (A.), op. cit.

(2)- Extraits d'une des allocutions du Président SEYNI KOUNTCHE au cours de sa visite officielle en France, en Juin 1986, "LE SAHEL", 1er Juillet 1986.

Cet accroissement des partenaires est l'un des signes tangibles de la politique de diversification des relations, présentée par le régime militaire comme la preuve de son authentique non-alignement.

Dans les faits cependant, cette diversification s'avère être sélective. Le poids du passé semble avoir fixé des limites au pragmatisme du C.M.S. dont la politique d'ouverture n'a pas touché au même degré toutes les régions du monde ; la diplomatie nigérienne est ainsi absente de l'Amérique Latine, de la Scandinavie ou de l'Asie.

Mais l'aspect sélectif réside surtout dans le déséquilibre patent dans les relations internationales du pays. Si l'ouverture a été poursuivie et même élargie vers les Etats socialistes, elle n'a pas encore conduit à l'établissement de rapports significatifs avec ces derniers : leur présence au Niger est plutôt symbolique et la coopération avec eux assez marginale, s'agissant notamment de l'Union Soviétique. Seules les relations avec la Chine ont connu un essor tel qu'elles peuvent être considérées comme l'un des facteurs caractéristiques de la politique de diversification.

En ce qui concerne la coopération multilatérale pour le développement, malgré cette priorité accordée à la coopération bilatérale, elle a généralement revêtu une grande importance dans l'action diplomatique des dirigeants nigériens. Si l'on excepte le cas de la C.E.E., avec laquelle les rapports étroits sont le pendant de la coopération bilatérale avec les Etats d'Europe Occidentale, leur activité dans ce domaine se déploie au sein du monde arabo-islamique et à travers le système des Nations Unies.

Avec le monde arabo-islamique, la coopération est la résultante de l'orientation pro-islamique constante de la diplomatie nigérienne.

Dans le cadre du système des Nations-Unies, le gouvernement nigérien développe une coopération tous azimuts, marquée par l'intervention multisectorielle des diverses institutions spécialisées.

En définitive, pour un régime dont l'objectif de premier plan en politique extérieure est le développement national et l'instrument privilégié à ce titre, la coopération, l'action diplomatique ne pouvait avoir d'autres traits distinctifs que le pragmatisme, la discrétion et la modération, lesquels gagneraient sans doute à être reconsidérés, dans la perspective d'une diplomatie plus performante.

C O N C L U S I O N

L'action diplomatique du régime militaire nigérien avait été présentée à ses débuts comme une "rupture totale et irréversible" d'avec celle du régime qui l'a précédé (1).

L'étude de ses moyens structurels et de sa dimension africaine amène plutôt à conclure à la continuité de la politique extérieure du pays depuis son indépendance.

La théorie de la "nouvelle diplomatie" ne résiste donc pas à l'analyse. En fait de "politique extérieure rénovée" et de "système nouveau de relations internationales, plus cohérent et mieux structuré" (2), nous sommes en présence d'un style diplomatique nationaliste et austère et d'une approche des relations extérieures plus volontariste et plus pragmatique que par le passé. Pour le reste, les contraintes géopolitiques et la dépendance économique continuent de façonner la politique extérieure du Niger dont les objectifs et principes n'ont guère varié au cours des treize dernières années.

En réalité, aucune évolution majeure n'était raisonnablement envisageable : la situation géographique du pays, son statut de P.M.A., ses antécédents historiques et sa contexture sociologique ne laissent pas à ses dirigeants une grande marge de manoeuvre, quelle que soit par ailleurs leur sensibilité politique.

Nous l'avons dit, en arrivant au pouvoir l'armée nourrissait une indéniable volonté de renouveau diplomatique. Mais, au fil des années, cette volonté s'est limitée au souci du concret et au discours nationaliste, en se drapant du manteau

---

(1)- Voir "SAHEL-HEBDO", Numéro Spécial, 15 Avril 1976, p. 8.

(2)- Cf. le Rapport d'activités du M.A.E.C. 1974-1984 : "Dix ans d'action au service de la paix et de la coopération internationales".

du réalisme. Certes, la diplomatie du C.M.S. a parfois suivi des lignes d'autonomie réelle et même de témérité. Pour l'essentiel cependant, elle est restée, à l'instar de celle dont elle a pris la succession, foncièrement discrète et modérée, assez souvent attentiste sinon équivoque. En définitive, les ambitions de renouveau du régime militaire se sont heurtées à l'immutabilité des perspectives diplomatiques du pays.

Mais cette immutabilité n'est pas absolue ; elle n'exclue pas des possibilités d'évolution normale : si les orientations majeures ne peuvent être bouleversées, leur mise en oeuvre peut être plus adéquate ; si les principes directeurs peuvent difficilement être remis en cause, leur application peut être plus cohérente. En un mot, si la conduite d'une diplomatie de moyens est pour l'heure incontournable, celle-ci est perfectible ; si le postulat de la diplomatie de développement correspond à une réalité du moment, il n'exclue pas une participation active à la vie internationale.

Dans cette perspective de cohérence, d'efficacité et de performance, l'action diplomatique du Niger devrait à l'avenir prendre en compte trois impératifs : le choix d'une nouvelle dénomination pour l'Etat (I), l'adaptation du cadre structurel de la politique extérieure (II), une plus grande présence du pays sur la scène internationale (III).

I.- LE PREALABLE DU CHOIX D'UNE NOUVELLE DENOMINATION POUR LE PAYS.-

Il conditionne toute volonté d'accroître l'audience du pays à l'extérieur.

"J'envisage... le jour où mes compatriotes pourront distinguer entre le Niger et le Nigéria" disait naguère un citoyen américain (1).

(1)- In "LE MONDE", 4 Mars 1981, p. 7.

On trouve dans ces propos les raisons qui justifient le préalable posé. Chez beaucoup d'Africains et de non-Africains, la confusion est en effet allègrement faite entre les deux pays, eu égard à leur quasi-homonymie : la méconnaissance dont souffre le Niger sur le plan international ne découle pas uniquement de sa diplomatie discrète et modérée ; elle tient aussi pour une part non négligeable à la parenté de nom avec son grand voisin qui l'ensevelit sous le poids de son statut de géant africain.

L'émergence du pays sur la scène mondiale requiert donc une nette différenciation d'avec ce dernier, par le choix d'une dénomination autre que celle de Niger. On peut d'emblée objecter que celle-ci a pour elle l'existence du majestueux fleuve qui traverse le pays. Mais cette argumentation pourrait valoir pour tous les Etats concernés et davantage même pour certains d'entre eux (1).

Plus importante est la question de savoir quelle nouvelle dénomination adopter ? Celle de "SAHEL" paraît être très indiquée puisqu'elle serait le couronnement de l'initiative prise en 1974 de débaptiser à son profit l'ensemble des moyens d'information du pays (2). Mais parce que le SAHEL recouvre toute une région géographique qui englobe plusieurs Etats africains, cette appellation pourrait être sujette à controverses (3).

Avec la mise à contribution des historiens et géographes, le choix d'une autre dénomination devrait cependant être assez aisée, parce que correspondant à

---

(1)- En outre, le changement de dénomination du pays n'aurait aucune incidence sur le nom du fleuve qui est une voie d'eau internationale. Il n'engendrerait donc pas une polémique similaire à celle née de la décision du Président MOBUTU d'appeler ZAIRE à la fois le fleuve CONGO et le CONGO-KINSHASA, à partir de 1971. Cf. CORNEVIN (R.), "La politique étrangère du Zaïre", R.F.E.P.A. N° 79, Juillet 1972, p. 67.

(2)- Le quotidien "LE TEMPS DU NIGER" est devenu ainsi "LE SAHEL" le 29 Avril 1974; l'hebdomadaire "LE NIGER" a été remplacé le 20 Mai 1974 par "SAHEL-HEBDO" (devenu "SAHEL-DIMANCHE" à partir de Janvier 1985) ; la "RADIO-NIGER" a pris le nom de "VOIX DU SAHEL" et dès sa naissance en 1979, la télévision nigérienne a été appelée "TELE-SAHEL".

(3)- Ce fut le cas quand le DAHOMEY prit le nom de BENIN en Décembre 1975.

une légitime quête d'identité et non à des desseins nationaliste ou révolutionnaire comme dans les cas du Bénin, du Burkina, du Ghana, du Mali ou du Zimbabwé(1).

L'adoption d'une nouvelle dénomination aurait assurément un effet d'entraînement sur la nécessaire adaptation du cadre structurel de la politique extérieure.

II.- LA NECESSITE D'UNE ADAPTATION DU CADRE STRUCTUREL DE LA DIPLOMATIE NIGERIENNE.-

Il ne s'agirait nullement d'opérer un bouleversement dans les structures d'élaboration et d'application de la politique extérieure. L'adaptation proposée tendrait d'abord à mettre en place une cellule diplomatique à la Présidence. Elle consisterait ensuite et surtout en la transformation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération en un Ministère des Relations Extérieures (A) au sein duquel serait créé un Secrétariat d'Etat (B).

A/- L'INSTITUTION D'UN MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES.-

La notion de "Ministère des Affaires Etrangères" est aussi inappropriée que celle de "politique étrangère". Autant la politique "étrangère" d'un pays n'est que le reflet de sa politique intérieure, autant ce qui est appelé "Ministère des Affaires Etrangères" n'a pas à charge des affaires qui lui sont étrangères, mais simplement la gestion de ses relations extérieures.

---

(1)- Dans le même sens, en vue d'effacer tout vestige colonial, la Rhodésie du Nord est devenue Zambie, le Bechuanaland Botswana, le Basutoland Lesotho et le Nyassaland Malawi.

Le concept de Ministère des Relations Extérieures introduirait donc plus decclarté et de logique dans une terminologie inspirée plus par le mimétisme institutionnel que par une quelconque justification à caractère scientifique ou pratique. Il serait en outre conforme à une tendance générale qui prévaut de longue date en Amérique Latine et depuis peu en Afrique et ailleurs (1).

Si la logique impose la transformation du Ministère des Affaires Etrangères & de la Coopération en un Ministère des Relations Extérieures, l'ampleur des tâches dévolues à ce département recommande la création d'un Secrétariat d'Etat en son sein.

B/- LA CREATION D'UN SECRETARIAT D'ETAT AUX RELATIONS EXTERIEURES.-

Il s'agirait en fait d'une recréation puisque, sur le plan juridique, la structure n'a cessé d'exister qu'à la faveur de la réorganisation du ministère intervenue en Avril dernier (2).

Mais, à la différence de l'expérience antérieure, l'institution d'un Secrétariat d'Etat ne viserait pas à remplir une fonction de formation, mais à assurer

---

(1)- Les Etats latino-américains disposent généralement d'un "Ministère des Affaires Extérieures" ("Ministerio de Asuntos Exteriores" en espagnol).
S'agissant des pays africains, on citera entre autres, le Burkina-Faso, le Burundi, le Malawi, l'Angola et même le Nigéria qui, à certaines périodes, avait un "Ministry for External Relations".
Il convient enfin d'évoquer le cas de la France où un Ministère des Relations Extérieures a existé sous le gouvernement socialiste de Juin 1981 à Mars 1986. M. Claude CHEYSSON, Ministre des Relations Extérieures de 1981 à 1984, avait justifié le changement d'appellation en ces termes : "Pourquoi avons-nous changé le nom du ministère ? Pourquoi sommes-nous passés des Affaires Etrangères aux Relations Extérieures ?... C'est que... dans le monde moderne... il n'ya plus d'affaires étrangères. Il y a une traduction extérieure des politiques intérieures..." ; cf. MERLE (M.), "La politique étrangère", p. 47. Dans le même sens, voir GROSSER (A.), "Affaires extérieures", pp. 315-316.

(2)- Cf. - Décret N° 80-125/PCMS/MAEC du 14 Août 1980, J.O.R.N., 1er Septembre 1980, p. 647 ;
- Décret N° 87-051 " " du 9 Avril 1987, J.O.R.N. 15 Avril 1987, p. 383.

l'efficacité de l'action diplomatique grâce à une répartition plus judicieuse des compétences entre les deux autorités du département : le Ministre aurait plus spécialement à charge les questions politiques et se consacrerait à la promotion du pays sur la scène internationale ; le Secrétaire d'Etat aurait compétence en matière de coopération, sous la haute autorité du Ministre. Cette distribution des rôles donnerait plus de cohérence à l'action de coopération par sa prise en charge méthodique et ordonnée et par une meilleure articulation des rapports avec les autres départements ministériels.

D'autre part, parce que "les tâches administratives, les obligations de caractère spécifiquement gouvernemental... les rencontres internationales... constituent pour le Ministre un ensemble de charges particulièrement lourdes, s'il n'est pas assisté d'un Secrétaire d'Etat" (1), l'existence d'un Secrétariat d'Etat serait un incomparable facteur de rationalisation des activités du département. Elle pallierait enfin les nombreuses absences du Ministre en permettant d'assurer son intérim efficacement et sans discontinuité.

Pour les mêmes raisons de continuité et d'efficacité, elle devrait être suivie de la nomination effective du Secrétaire Général Adjoint du ministère (2) qui, comme le Secrétaire d'Etat dans ses relations avec le Ministre, assisterait utilement le Secrétaire Général dans ses responsabilités de coordination et de gestion quotidienne.

D'autres mesures à caractère administratif et technique devraient également intervenir, en vue de rendre l'action du département encore plus efficace.

---

(1)- In "LES AFFAIRES ETRANGERES ET LE CORPS DIPLOMATIQUE FRANCAIS", Tome 2, p. 620.

(2)- Le poste, actuellement non pourvu, l'avait cependant été de 1974 à 1979 par quatre personnalités différentes : M. Joseph DIATTA (Ambassadeur à WASHINGTON et auprès de l'O.N.U.) en 1974-76 ; M. Habou SALEY (ancien ambassadeur à OTTAWA, BRUXELLES et PARIS) en 1976-1977 ; M. DODO Boukary (ancien Directeur des Affaires Politiques) en 1977-78 ; M. Sani BAKO (aujourd'hui Ministre des Affaires Etrangères) en 1978-79.

Ce seraient essentiellement :

- l'adoption d'un statut particulier du personnel ;
- la nomination de conseillers techniques à l'administration centrale et la création en son sein d'une cellule d'analyse et de réflexion chargée de la prévision de l'événement ;
- l'amélioration de la gestion des conférences internationales par le recours systématique à l'organisation et à la méthode, dans leur préparation et l'exploitation de leurs résultats ;
- le renforcement des moyens humains, financiers et matériels des services extérieurs ;
- la maîtrise de l'information au moyen notamment d'une plus grande ouverture du ministère sur son environnement.

Cette restructuration de l'actuel Ministère des Affaires Etrangères serait de nature à favoriser une plus grande présence du pays sur la scène internationale.

III.- L'IMPERATIF D'UNE PLUS GRANDE PRESENCE SUR LA SCENE INTERNATIONALE.-

Tributaire de la tradition de modération du pays et acquise au seul objectif du développement national, l'action diplomatique nigérienne reste donc caractérisée plus par sa timidité que par son dynamisme.

Sous cette forme, elle n'est pas en mesure de contribuer à cette plus grande présence du pays sur la scène internationale, retenue par la Charte Nationale comme objectif de politique extérieure pour les années à venir.

A cet effet, il lui faudrait être un peu plus agressive (A) et oeuvrer à un meilleur équilibre dans la conduite des relations internationales du pays(B).

A/- LA MISE EN OEUVRE D'UNE ACTION DIPLOMATIQUE PLUS AGRESSIVE.-

La discrétion du Niger dans le concert des nations confine assez souvent à la figuration. Les responsables de la diplomatie nigérienne eux-mêmes conviennent que le pays "a longtemps brillé par son absence", qu'il "ne fait pas assez de vacarme pour se faire connaître" et qu'il "doit se réveiller dans un monde en compétition" (1).

En ce sens, il est souhaitable qu'il y ait dorénavant plus de clarté et de vigueur dans la conduite de la politique extérieure. Cela présuppose notamment la rupture avec la tradition d'appartenance au groupe des "sans-voix" et avec la politique d'attentisme et de "wait and see" face aux événements internationaux (2) ; en prenant position à chaque instant sur chaque problème qui se pose, les dirigeants nigériens ne feraient que concrétiser leur discours officiel tenant à "nos options claires et fermes", à la "logique implacable de nos points de vue" et à "notre détermination dans l'action" (3).

L'initiation d'une politique systématique et plus rigoureuse de placement des nationaux dans la fonction publique internationale est une autre exigence de l'agressivité que requiert la diplomatie du pays. Celle-ci deviendrait encore plus crédible en menant des relations internationales plus équilibrées.

---

(1)- Confidences d'un ancien Ministre des Affaires Etrangères.

(2)- Entre autres exemples, le Niger n'avait pas officiellement réagi après les massacres des camps palestiniens de SABRA et CHATILA en Septembre 1982. Pour un pays dont la solidarité avec le peuple palestinien et les Etats arabes est au-dessus de tout soupçon, une vigoureuse condamnation de cette barbarie était la réaction minimale.

(3)- Cf. "Une diplomatie de souveraineté" in "LE SAHEL", Numéro Spécial du 15 Avril 1984, pp. 26-27.

B/- LA CONDUITE DE RELATIONS INTERNATIONALES PLUS EQUILIBREES.-

Elle tendrait à assurer au pays des rapports extérieurs qui ne privilégient ni l'Est, ni l'Ouest conformément à la politique de non-alignement dont se réclame son gouvernement.

A cet effet, deux actions concomittantes semblent s'imposer : une offensive en direction du monde socialiste, un élargissement de la représentation du pays à l'extérieur.

L'offensive vers les pays socialistes viserait à asseoir avec ces derniers une coopération plus substantielle, dans la logique même de la diplomatie de développement. L'attentisme des Etats concernés en matière d'aide au développement, leurs performances économiques limitées, leur prédilection pour la conquête idéologique et la vente d'armes, toutes choses que les autorités nigériennes considèrent comme des obstacles à une telle coopération pourraient progressivement évoluer vers des conditions plus favorables à l'établissement de rapports moins symboliques et plus fructueux. L'assouplissement de la conception nigérienne du marxisme-léninisme comme une "idéologie importée" aurait, dans ce sens, un impact décisif.

L'élargissement de la représentation extérieure du pays au-delà de ses cercles diplomatiques traditionnels aurait le même effet générateur d'équilibre que le redéploiement de ses relations vers le monde socialiste. En réduisant le système d'accréditation multiple propre à la diplomatie de moyens, il permettrait de marquer la présence du Niger dans des régions telles que la Scandinavie, l'Amérique Latine et l'Asie où son absence physique contribue à sa méconnaissance et où une représentation institutionnalisée servirait davantage sa quête d'aide au

développement. Cet élargissement devrait également toucher des centres diplomatiques importants comme LONDRES et GENEVE (1). Nonobstant les contraintes de tous ordres (humain, financier et matériel) qui pèsent sur le pays, l'intérêt bien compris de sa participation à la vie internationale commande cette représentation plus élargie qu'impose par ailleurs sa diplomatie de développement et de dépendance.

(1)- Les sessions successives de la Conférence des Cadres de l'Administration diplomatique et consulaire ont d'ailleurs régulièrement formulé des recommandations tendant à l'élargissement de la représentation extérieure du pays.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

I.- OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES.-

AICARDI DE SAINT-PAUL (Marc) : "La politique africaine des Etats-Unis (Mécanismes et conduite)", Paris, Economica, 1984, 352 p.

ARON (Raymond) : "Paix et guerre entre les nations" Paris, Calmann-Lévy, 3ème éd. 1975, 794 p.

ASSO (Bernard) : "Le Chef d'Etat africain. (L'expérience des Etats africains de succession française)" Paris, Albatros, 1976, 382 p.

AYACHE (Georges) : "Si la maison de ton voisin brûle... EYADEMA et la politique extérieure du Togo" Paris, Ed. A B C, 1983, 250 p.

BACH (Daniel) : "Le Nigéria contemporain", Paris, Ed. du C.N.R.S., 1986, 340 p.

BARBIER (Maurice) : "Le conflit du Sahara Occidental", Paris, L'Harmattan, 1982, 419 p.

BAULIN (Jacques) : "La politique africaine d'Houphouët BOIGNY" Paris, Ed. Eurafor-Press, 1980, 215 p.

BAYART (Jean-François) : "La politique africaine de François MITTERRAND (Essai)" - Paris, Karthala, 1984, 150 p.

BERG (Eugène) : "Non alignement et nouvel ordre mondial", Paris, P.U.F., 1981, 180 p.

BIARNES (Pierre) : "L'Afrique aux Africains (20 ans d'indépendance en Afrique noire francophone)" - Paris, Armand Colin, 1980, 480 p.

BOCKEL (Alain) : "Droit administratif", Dakar, N.E.A., 1978, 541 p.

BOURGES (Hervé) & WAUTHIER(Claude) : "Les 50 Afriques", 2 tomes - Paris, Le Seuil, 1980

BOURGI (Albert) : "La politique française de coopération en Afrique : le cas du Sénégal" - Dakar-Paris, L.G.D.J.-N.E.A., 1979, 373 p.

CONAC (Gérard) et alii : "Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire"
Paris, Economica, 1979, 314 p.

" " : "Les institutions constitutionnelles des Etats francophones et de la République Malgache", Paris, Economica, 1979, 353 p.

C.N.R.S. : "Les affaires étrangères et le corps diplomatique français", 2 tomes, Paris, 1984

DECAUMONT (Françoise) : "La présidence de Georges POMPIDOU (Essai sur le régime présidentialiste français)", Paris, Economica, 1979, 302 p.

DECRAENE (Philippe) : "Vieille Afrique, jeunes nations (Le continent noir au seuil de la 3ème décennie des indépendances)", Paris, P.U.F., 1982.

DIOUF (Makhtar) : "Intégration économique (Perspectives africaines)" Dakar, N.E.A. Publisud, 1984, 281 p.

DREYFUS (Simone) : "Droit des relations internationales", Paris, Cujas, 1978, 347 p.

DUVERGER (Maurice) : "Bréviaire de la cohabitation", Paris, P.U.F., 1986, 150 p.

"ENCYCLOPEDIE JURIDIQUE DE L'AFRIQUE" : Dakar, N.E.A., 1982 (10 Volumes)

GLELE (Maurice A.) : "Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines", Paris, L.G.D.J., 1986, 574 p.

GONIDEC (P.-F.) & CHARVIN (R.) : "Relations internationales" Paris, Montchrestien, 3ème éd. 1981, 484 p.

GRIMAUD (Nicole) : "La politique extérieure de l'Algérie (1962-1978) - Essai d'interprétation", Paris, Karthala, 1984, 370 p.

GROSSER (Alfred) : "Affaires extérieures (La politique de la France 1944-1984)" - Paris, Flammarion, 1984, 352 p.

HAMON (Léo) & MABILEAU (Albert) : "La personnalisation du pouvoir" - Entretiens de DIJON. Paris, P.U.F., 1964, 500 p.

HAURIOU (A.) & GICQUEL (J.) : "Droit constitutionnel et institutions politiques" Paris, Montchrestien, 1980, 1,194 p.

JOUVE (Edmond) : "L'Organisation de l'Unité Africaine", Paris, P.U.F., 1984, 284 p.

JOYAUX (François) : "La politique extérieure de la Chine Populaire" Paris, P.U.F. "Que sais-je ?",1984, 126 p.

KODJO (Edem) : "Et demain l'Afrique", Paris, Stock, 1986, 366 p.

KOUOMEGNI (Augustin Kontchou) : "Le système diplomatique africain (Bilan et tendances de la 1ère décennie)", Paris, Pédone, 1977, 279 p.

LANNE (Bernard) : "Tchad-Libye : la querelle des frontières", Paris, Karthala, 1983, 256 p.

LEVESQUE (Jacques) : "L'U.R.S.S. et sa politique internationale de 1977 à nos jours"
Paris, Armand Colin, 1980, 336 p.

MERLE (Marcel) : "La politique étrangère", Paris, P.U.F., 1984, 218 p.

NDAM NJOYA (Adamou) : "Le Cameroun dans les relations internationales"
Paris, L.G.D.J., 1976, 415 p.

OUALI (Kamadini S.) : "Intégration économique : le cas de la C.E.A.O."
Paris, Economica, 1982, 323 p.

OWONA (Joseph) : "Droit constitutionnel et systèmes politiques africains"
Paris, Berger-Levrault, 1985, 410 p.

REUTER (Paul) : "Droit international public", Paris, P.U.F., Thémis, 1976, 528 p.

SCHIFRES (Michel) & SARAZIN (Michel) : "L'Elysée de MITTERRAND - Secrets de la maison du prince" - Paris, Alain Moreau, 1985.

SEURIN (Jean-Louis) et alii : "La présidence en France et aux Etats-Unis"
Paris, Economica, 1986, 407 p.

SPANIER (John) : "La politique étrangère des Etats-Unis depuis la seconde guerre mondiale"
Paris, Nouveaux Horizons, 6ème édition 1976, 386 p.

THIAM (Doudou) : "La politique étrangère des Etats Africains (Ses fondements idéologiques, sa réalité présente, ses perspectives d'avenir)", Paris, P.U.F., 1963, 166 p.

WODIE (Francis V.) : "Les institutions internationales régionales en Afrique Occidentale et Centrale", Paris, L.G.D.J., 1970, 274 p.

YAKEMTCHOUK (Romain) : "L'Afrique en droit international" Paris, L.G.D.J., 1971, 319 p.

ZORGBIBE (Charles) : "Les politiques étrangères des grandes puissances" Paris, P.U.F., "Que sais-je ?", 1984, 126 p.

II.- OUVRAGES ET TRAVAUX SUR LE NIGER.-

A/- Documents officiels.-

"AMITIES FRANCO-NIGERIENNES", Publication du M.A.E.C., Niamey, Mai 1982

CHARTE NATIONALE, J.O.R.N., Numéro Spécial, 26 Mai 1987

KOUNTCHE (Seyni) : "Citations", I.N.N., Niamey, Juillet 1976, 134 p.

" " : "Citations", " " Mars 1978, 196 p.

" " : "Discours & Messages : 15 Avril 1974 - 15 Avril 1979" I.N.N., Niamey 1979, 440 p.

"LE NIGER EN MARCHE", Publication du Ministère de la Défense, de l'Information et de la Jeunesse, Imprimerie Ets Policrom, Rome 1963, 115 p.

"LE NIGER", Publication du Ministère de l'Information et de la Jeunesse - Imprimerie Générale du Niger, Niamey, 1969

"LE NIGER EN MARCHE : 1960-1970", Ed. du Centre d'information du Niger, Paris, 1971

"LIVRE D'OR DE LA REPUBLIQUE DU NIGER"

"NIGER : DONNEES DE BASE", Publication du Secrétariat d'Etat à la Présidence chargé de l'Information, I.N.N., Niamey, 1979, 313 p.

"RAPPORT GENERAL", Commission de mise en place de la Société de Développement, I.N.N., Niamey, Juin 1981

"REPERTOIRE GENERAL DES TEXTES" : - Textes législatifs et réglementaires applicables au 1er Avril 1969, 380 p.

- Mise à jour du 1er Avril 1969 au 31 Décembre 1975, 925 p.

"REPERTOIRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA REPUBLIQUE DU NIGER" (au 31 Décembre 1982) - Publication du M.A.E.C.

B/- Ouvrages.-

BAULIN (Jacques) : "Conseiller du Président DIORI", Paris, Ed. Eurafor-Press, 1986, 191 p.

DJAGOUE (Kouessan Agbovi) : "Le réalisme nigérien" Ed. Horizon Atlas, Libreville, 1977, 83 p.

DONAINT (Pierre) & LANCRENON (François) : "Le Niger" Paris, P.U.F., "Que sais-Je ?", 1972, 126 p.

KLOTCHKOFF (Jean-Claude) : "Le Niger aujourd'hui", Paris, Ed. J.A. 1982, 239 p.

"NIGER, ATLAS JEUNE AFRIQUE" : Paris, Ed. J.A., 1980, 64 p.

C/- Thèses et mémoires.-

BERTHIER (Thierry) : : "Le régime politique du Niger", Thèse de doctorat de sc. po., Univ. de Paris I, Fêvr. 1973

MAIDOKA (Aboubacar) : "La politique étrangère du Niger (1960 - 1982)" Mémoire de 3ème Cycle pour le Master's Degree en relations internationales, I.R.I.C., Yaoundé, Juillet 1983, 253 p.

MOUNKAILA (Hadio, Mme) : "Le Niger dans les relations internationales (1960 - 1974) - Thèse de doctorat, Université de Paris I, Octobre 1987

TANKOANO (Amadou) : "Coopération, souveraineté et développement : Le cas du Niger", Thèse de doctorat d'Etat en Droit, Université de Nice, Juillet 1985, 2 tomes, 513 p.

D/- Articles et études.-

BELLOT (Jean-Marc) : "La politique africaine de la Libye : le cas du Niger" - "Le Mois en Afrique" N° 176-177, Août-Septembre 1980, pp. 20-36

BIARNES (Pierre) : "Niger : les raisons de la chute", R.F.E.P.A., N° 101, Mai 1974, pp. 25-28

COMTE (Gilbert) : "Treize ans d'histoire nigérienne" - R.F.E.P.A., N° 72, Décembre 1971, "Sujet du mois : le Niger", pp. 29-40

DAGRA (Mamadou) : "La nomination d'un Premier Ministre et l'évolution du droit constitutionnel nigérien", Revue de l'E.N.A. du Niger, N° 1, Déc. 1983, pp. 1-18

FAUJAS (Alain) : "La politique étrangère du Niger", R.F.E.P.A. N° 72, Déc. 1971, pp. 40-60

JOUVE (Edmond) : "Du Niger de DIORI Hamani au gouvernement des militaires (1974-1977)" - R.F.E.P.A., N° 149, Mai 1978, pp. 19-44

LEYMARIE (Philippe) : "Niger : soutien populaire au coup d'Etat", R.F.E.P.A., N° 101, Mai 1974, pp. 20-24

TRIAUD (Jean-Louis) : "L'islam et l'Etat en République du Niger" "Le Mois en Afrique", N° 192-193, Déc. 1981 - Janv. 1982, pp. 9-26,N° 194-195, Janv. Févr. 1982, pp. 35-48.

III.- THESES, MEMOIRES ET RAPPORTS.-

BUREAU ORGANISATION ET METHODE (B.O.M.-Sénégal) : "Etude de réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères" - Fascicule I (structures et procédures), DAKAR, Janv. 1971, 283 p.

DUMAS-DUPORT (J.M.) : "Evaluation du Conseil de l'Entente" - Ministère français des Relations Extérieures - Coopération et Développement - Paris, Janvier 1983, 110 p.

DIOP (Serigne) : "Le Premier Ministre africain - La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969", Thèse de doctorat d'Etat en Droit, Université de Dakar, Mars 1985, 444 p.

DJIBRINE (Abdoul) : "La politique étrangère du Tchad (1960-1978)", Mémoire de 3ème cycle en relations internationales, I.R.I.C., Yaoundé, Juillet 1979, 175 p.

GARBA (Abdou) : "Le Bureau de Coordination des Pays Non-Alignés : organe d'exécution ou "conscience" du Mouvement? Mémoire, Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.), Paris, Juillet 1983, 44 p.

" " : "Le Conseil de l'Entente", Mémoire, Séminaire d'études comparées en relations politiques internationales, I.I.A.P., Paris, Mars 1983, 26 p.

JARMACHE (Elias) : "La politique extérieure du Liban" Mémoire de D.E.S. de science politique, Univ. de Bordeaux I, 1975, 140 p.

KANE (Kharass) : "La politique étrangère de la Mauritanie (1960-1978)", Mémoire de 3ème cycle en relations internationales, I.R.I.C., Yaoundé, Juillet 1979, 207 p.

KO-KOS SASSA IS (Mondaoko) : "Le service diplomatique de l'Etat zaïrois", Mémoire de 3ème cycle en R.I., I.R.I.C., Yaoundé, Juillet 1980, 162 p.

SAKHO (S.) : "Les relations extérieures de la République de Côte d'Ivoire" Thèse de doctorat d'Etat en science po., Université de Paris I, 1973, 497 p.

SORGHO (O.) : "La politique extérieure de la Haute-Volta" Mémoire, Institut d'Etudes Politiques, Paris 1974, 189 p.

YOOSEM-KONTOU (Noudjiamlao) : "La politique africaine de la Libye (1969-1980)" Mémoire de 3ème cycle en R.I., I.R.I.C., Yaoundé, Nov. 1981, 219 p.

IV.- ARTICLES ET ETUDES.-

ARON (R.) : "Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?
Revue Française de Science politique, Octobre 1967, pp. 837-861

BALTA (P.) : "La politique africaine de l'Algérie", R.F.E.P.A., N° 132, Déc. 1976, pp. 54-73

" " : "KADDAFI est-il expansionniste ?", "Politique étrangère" N° 2, Juin 1981, pp. 231-245

BAYART (J.F.) : "La politique étrangère du Cameroun (1960-1971), R.F.E.P.A., N° 75, Mars 1972, pp. 47-64

BENDO-SOUPOU (Dominique) : "La politique des accords culturels de l'U.R.S.S. envers les pays africains",
"Le Mois en Afrique", N° 219-220, Avril-Mai 1984, pp. 35-49

BLEUCHOT (Hervé) : "La politique africaine de la Libye", Annuaire de l'Afrique du Nord, 1978, pp. 54-85

BOUACHBA (Taoufik) : "L'Organisation de la Conférence Islamique", A.F.D.I., 1982, pp. 265-291

CARRERE D'ENCAUSSE (H.) : "La politique extérieure de l'U.R.S.S. : continuité et rupture"
"Politique étrangère" N° 2, Juin 1980, pp.363-375

CHIKH (Slimane) : "La politique africaine de l'Algérie",
Annuaire de l'Afrique du Nord, 1978, pp. 1-54

CODO (Léon César) : "La politique du Maroc au Sud du Sahara"
"Le Mois en Afrique", N° 241-242, Février-Mars 1986, pp. 3-23

CONSTANTIN (F.) & COULON (C.) : "La diplomatie du dialogue", R.F.E.P.A., N° 101, Mai 1974, pp. 57-82

CORNEVIN (R.) : "La politique extérieure du Zaïre", R.F.E.P.A., N° 79, Juillet 1972, pp. 58-70

CUBERTAFOND (Bernard) : "L'Algérie du Président CHADLI"
"Politique étrangère", N° 1,Mars 1981, pp. 151-162

DECRAENE (Ph.) : "Deux décennies de politique extérieure malienne: 1960-1980"
"Politique étrangère N° 2, Juin 1980, pp.437-451

DE LA GORCE (P.M.) : "Bilan d'un septennat : la politique extérieure française"
"Politique étrangère", N° 1, Mars 1981, pp. 89-104

DIAITE (Ibou) : "L'O.U.A. et le règlement pacifique des conflits interafricains"
Annales Africaines, 1975, pp. 9-34

FAUJAS (A.) : "M. Houphouët BOIGNY et la diplomatie ivoirienne"
R.F.E.P.A., N° 68, Août 1971, pp. 23-26

GAUTRON (J.C.) : "Le régionalisme africain et le modèle interaméricain" - Annales Africaines, 1966, pp. 49-86

GHERARI (Habib) : "Démarcation et bornage des frontières algériennes"
"Le Mois en Afrique", N° 225-226, Octobre-Novembre 1984, pp. 15-30

GLELE (M.A.) : "Pour une O.U.A. opérationnelle"
"Le Mois en Afrique", N° 241-242, Février-Mars 1986, pp. 24-42

GOUDOU (Thomas) : "L'O.U.A. : rétrospective et perspective politiques"
"Le Mois en Afrique", N° 231-232, Avril-Mai 1985, pp. 25-43

HERZOG (Jorge) : "La politique extérieure des dirigeants somaliens"
R.F.E.P.A., N° 165-166, Sept.-Oct. 1979, pp. 45-60

HOUNDJAHOUE (Michel) : "Bénin : révolution socialiste et politique étrangère à l'ère de la Diplomatie Nouvelle"
"Le Mois en Afrique", N° 225-226, Octobre-Novembre 1984, pp. 31-36

HOTTINGER (Arnold) : "L'expansionnisme libyen : Machrek, Maghreb et Afrique noire"
"Politique étrangère", N° 1, Mars 1981, pp. 137-149

JAKOBSON (Max) : "La neutralité finlandaise : apparences et réalités"
"Politique étrangère", N° 2, Juin 1980, pp.453-464

KISSINGER (Henry) : "Les fondements de la politique étrangère des Etats-Unis"
"Politique étrangère", N° 4, Déc. 1982,pp.915-931

KOUASSI (Kwam) : "Le Secrétaire Général de l'O.U.A. et son rôle"
Annales de l'Université du Bénin, Lomé, 1978, volume 2, pp. 5-35

KRIEGEL (Annie) : "La politique extérieure de l'U.R.S.S. : la logique du système"
"Politique étrangère", N° 2, Juin 1980,pp.353-362

LESOURNE (Jacques) et STAK (Michel) : "Analyse prospective et politique étrangère"
"Politique étrangère", N° 1, Mars 1981, pp. 105-120

LIMAGNE (Joseph) : "La politique étrangère de la République islamique de Mauritanie"
R.F.E.P.A., N° 75, Mars 1972, pp. 34-46

MALECOT (Georges) : "La politique étrangère de l'Ethiopie"
R.F.E.P.A., N° 79, Juillet 1972, pp. 39-57

MARTIN (Guy) : "Les fondements historiques, économiques et politiques de la politique africaine de la France : du colonialisme au néocolonialisme"
"Genève-Afrique", volume XXI, N° 2, 1983, pp. 39-68

NWOKEDI (Emeka) : "Le Nigéria et le conflit tchadien : affirmation ou infirmation d'une puissance sous-régionale ?"
"Le Mois en Afrique", N° 221-222, Juin-Juillet 1984, pp. 23-34

PAMBOU-TCHIVOUNDA (Guillaume) : "Prospectives des intégrations régionales du Tiers-Monde"
Clunet 1984, N° 2,pp. 280-290

ROBINSON (Pearl T.) : Playing the arab card : Niger's and Chad's ambivalent relations with Libya"
African security issues : sovereignty, stability and solidarity
BRUCE E. ARLINGHAUS Ed., Westview Press, BOULDER, Colorado, 1984, pp. 172-184

ROBINSON (Pearl T.) : "Sahelian regional development in a changing world"
Journal of African Studies, Volume II, N° 4, Boston, Winter 84-85

SOURANG (Moustapha) : "Faut-il modifier la Charte d'Addis-Abéba du 25 Mai 1963 ?"
Annales Africaines, 1983, pp. 3-16

TOUMI (Moshen) : "La politique étrangère de la Tunisie"
R.F.E.P.A., N° 79, Juillet 1972, pp. 71-105

V.- JOURNAUX OFFICIELS.-

Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire
Journal Officiel de la République Gabonaise
" " " de Haute-Volta
" " " islamique de Mauritanie
" " " du Mali
" " " du Niger
" " " Populaire du Bénin
" " " du Sénégal
" " " Togolaise

VI.- PERIODIQUES, JOURNAUX ET REVUES.-

A/- Journaux nigériens.-

"Le Niger", hebdomadaire
"Le Temps du Niger", quotidien
"Le Sahel", quotidien
"Sahel-Dimanche", hebdomadaire
"Sahel-Hebdo", hebdomadaire

B/- Autres journaux et revues.-

"Africa", mensuel, Dakar
"Afrique-Asie", bimensuel, Paris
"Afrique contemporaine", trimestriel, Paris
"Afrique Diplomatique", bimestriel, Le Lignon, Suisse
"Afrique Nouvelle", hebdomadaire catholique, Dakar
"Annales Africaines", Dakar
"Le Continent", quotidien, Paris
"El Moudjahid", quotidien, Alger
"Europe-Outremer", mensuel, Paris
"L'Expansion", bimensuel, Paris
"L'Express", hebdomadaire, Paris
"Jeune Afrique", hebdomadaire, Paris
"Jeune Afrique Economie", mensuel, Paris
"Jeune Afrique Magazine", " "
"Marchés Tropicaux et Méditerranéens", hebdomadaire, Paris
"Le Monde", quotidien, Paris
"Le Monde Diplomatique", mensuel, Paris
"Nord-Sud Magazine", mensuel, Bruxelles
"Le Point", hebdomadaire, Paris
"Politique africaine", revue trimestrielle d'études politiques africaines, Paris
"Politique étrangère", " " de l'Institut Français des Relations internationales (I.F.R.I.)
"Pouvoirs", revue française d'études politiques et constitutionnelles
"Sud-Magazine", revue africaine d'intégration, trimestriel, Dakar.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION 4

I.- CHAMP D'ETUDE DE LA RECHERCHE 6

A/- L'environnement externe 7

1°)- L'enclavement 7
2°)- Le voisinage 8

B/- Les données internes 8

1°)- Les données physiques 9
2°)- Les données humaines 11

C/- L'approche théorique 12

II.- INTERET DE LA RECHERCHE 13

III.- METHODE DE LA RECHERCHE 15

PREMIERE PARTIE :

LA DIPLOMATIE DE MOYENS, FONDEMENT DES ORGANES DES RELATIONS EXTERIEURES 17

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE EXTERIEURE.. 21

SECTION I : L'organisation des pouvoirs 23

PARAGRAPHE I : Un organe dirigeant : Le Conseil Militaire Suprême 25

A/- L'évolution du Conseil Militaire Suprême 26

B/- La permanence de la nature militaire du régime 28

PARAGRAPHE II : Des institutions d'exécution : le Cabinet du Premier Ministre et le Conseil National de Développement..... 30

A/- Le Premier Ministre, Coordonnateur de l'action gouvernementale 31

B/- Le C.N.D., assemblée consultative 33

SECTION II.: L'aménagement des compétences internationales..... 35

PARAGRAPHE I : L'hégémonie présidentielle 36

PARAGRAPHE II : Le rôle négligeable des autres organes 37

CHAPITRE I : LA PRESIDENCE, ORGANE PRINCIPAL DES RELATIONS EXTERIEURES. 40

SECTION I : La concentration des compétences diplomatiques 41

PARAGRAPHE I : La théorie du "domaine réservé", fondement du monopole diplomatique présidentiel..... 42

A/- Aperçu général de la théorie du "domaine réservé".. 42

1°)- Une origine française 43
2°)- Un phénomène universel..... 48
3°)- Une lecture africaine spécifique 49

B/- La pratique nigérienne du "domaine réservé" 52

1°)- Les fondements juridiques 53
2°)- La personnalisation du pouvoir 54

PARAGRAPHE II : La politique extérieure, "domaine réservé" présidentiel 55

A/- L'emprise sur les relations extérieures 55

1°)- Le Président, maître d'oeuvre de la politique extérieure 56

a)- La conception de la politique extérieure 56
b)- La conduite de la politique extérieure .. 57
c)- Le contrôle de l'application de la politique extérieure 59

2°)- Le Ministre des Affaires Etrangères, organe d'exécution de la politique extérieure..... 60

B/- Le privilège du secret 61

1°)- Un trait de caractère 62
2°)- Une diplomatie discrète 63

C/- Le pouvoir de légation 65

1°)- Une compétence exclusive 65
2°)- Un pouvoir discrétionnaire 67

SECTION III.: L'inadéquation des structures des services 69

PARAGRAPHE I : Des structures légères 69

A/- L'organisation générale de la Présidence 70

1°)- L'autonomie des services 71

a)- Les services propres 71
b)- Les services rattachés 72

2°)- La recherche de l'efficacité 74

a)- Des structures minimales 75
b)- Un style diplomatique pragmatique 75

B/- L'absence de cellule diplomatique..... 77

1°)- Les conseillers techniques 79
2°)- Les chargés de mission 80

PARAGRAPHE II : Des structures inhabituelles 81

A/- L'institutionnalisation du poste de conseiller diplomatique 82

1°)- L'universalisation de la fonction de conseiller diplomatique 83

2°)- La collaboration du conseiller diplomatique, facteur de rationalisation 85

B/- L'apparition d'autres collaborateurs présidentiels ...88

1°)- Le renforcement de la cellule diplomatique 88
2°)- La prévision de l'événement 91

CHAPITRE II : LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, INSTRUMENT DIPLOMATIQUE DE DROIT COMMUN 94

SECTION I : Une longue gestation 95

PARAGRAPHE I : La conception (1961-1963) 96

A/- Les réticences à la création d'un Ministère des Affaires Etrangères 97

B/- Le rôle du Département des Affaires Etrangères 99

PARAGRAPHE II : L'avortement (1963-1965) 101

A/- La volonté d'une participation plus accrue à la vie internationale 102

B/- Le caractère prioritaire de la politique africaine.. 105

PARAGRAPHE III : Le nouveau foetus (1967-1970) 107

A/- Les raisons de la nomination d'un Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères 107

B/- Les attributions limitées du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères 110

PARAGRAPHE IV : La délivrance (1970-1974) 112

A/- La continuité dans la diplomatie personnelle 113

B/- L'initiation d'une diplomatie moins dirigée 115

1°)- L'élargissement des attributions du Ministère des Affaires Etrangères 116

2°)- L'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre au Ministre des Affaires Etrangères 117

SECTION II : Une constante instabilité organisationnelle 118

PARAGRAPHE I : Le Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères, une structure à éclipses 120

A/- Le Secrétariat d'Etat à la Présidence 121

B/- Le Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères et à la Coopération 123

PARAGRAPHE II : Les balbutiements organisationnels 126

A/- Les décrets de 1961 et 1963 : l'organisation à l'essai 127

B/- Le décret de 1973 : la recherche d'un organigramme de base 129

PARAGRAPHE III : Le cycle des réorganisations 131

A/- Les lignes de force 131

1°)- La primauté de la diplomatie de développement .. 132

2°)- La recherche de structures adéquates 133

B/- L'aboutissement 135

1°)- L'option pour une division hybride du département 136

2°)- La tendance à la rationalisation de l'outil et de l'action diplomatiques 139

SECTION III : Un reflet permanent de la diplomatie de moyens 142

PARAGRAPHE I : Des ressources limitées 143

A/- Les contraintes budgétaires 143

1°)- Une évolution budgétaire irrégulière 145
2°)- Une représentation extérieure modeste 149

B/- La pénurie de cadres 150

1°)- L'hétérogénéité du personnel 151
2°)- La jeunesse des cadres 153
3°)- La formation du personnel 155

PARAGRAPHE II : Un cadre austère d'action 156

A/- L'option pour une diplomatie de réalisme 157

B/- L'absence de statut particulier 159

1°)- Une situation singulière 159
2°)- Une revendication permanente 161

SECTION IV : Une administration relativement dysfonctionnelle 162

PARAGRAPHE I : Les obstacles à la mise en oeuvre d'une diplomatie plus performante 163

A/- Les pesanteurs des services 164

B/- La marginalisation des structures informelles 165

1°)- La réunion des Directeurs 166
2°)- La conférence des cadres de l'administration diplomatique et consulaire 166

C/- Les difficultés en matière d'information 168

PARAGRAPHE II : Les perspectives d'efficacité et de performance 170

A/- Le renforcement des attributions du chef de cabinet 170

B/- La nomination de conseillers techniques 172

1°)- Une lacune à combler 172
2°)- Des compétences à valoriser 173

C/- La création d'une cellule de réflexion 175

1°)- L'absence d'une structure de prospective 175
2°)- La nécessité d'un noyau d'analyse et de prévision 177

CHAPITRE III : LES MINISTERES TECHNIQUES, STRUCTURES NOUVELLES D'ACTION INTERNATIONALE 179

SECTION I : Le partage des compétences diplomatiques 181

PARAGRAPHE I : La coopération, postulat de la politique extérieure 182

A/- La gestion de la coopération au sein de structures autonomes 182

1°)- Les structures autonomes de coopération dans la hiérarchie ministérielle 183

2°)- Les attributions des structures autonomes de coopération 184

B/- La consécration de la coopération comme moteur de la diplomatie de développement 185

1°)- La concentration des moyens de la coopération ..185
2°)- Les insuffisances des structures de coopération 187

PARAGRAPHE II : La pluralité d'interlocuteurs en matière de coopération 188

A/- La coopération économique et financière 189

1°)- Les interlocuteurs principaux 189

a)- Le Ministère du Plan 190
b)- Le Ministère des Finances 190
c)- Le Ministère de l'Agriculture 191
d)- Le Ministère du Commerce 192

2°)- Les interlocuteurs secondaires 193

a)- Le Ministère des Ressources animales ... 194
b)- Le Ministère des Mines et de l'Energie.. 194

B/- La coopération technique et culturelle 195

1°)- La formation 196
2°)- Les relations culturelles 197

SECTION II : La rationalisation de l'activité diplomatique 198

PARAGRAPHE I : Les rapports entre le Ministère du Plan et le Ministère des Affaires Etrangères 199

A/- La répartition des compétences 200

1°)- L'imprécision des textes 200
2°)- L'empirisme dans l'action 202

B/- Les chevauchements et interférences 204

1°)- La revendication du secteur de la coopération 204

2°)- La tutelle des réunions et commissions bilatérales 205

PARAGRAPHE II : La coordination interministérielle 207

A/- Les tensions inter-institutionnelles 208

1°)- Les négociations en ordre dispersé 209
2°)- Le retard dans l'exécution des projets 210

B/- L'unité d'action diplomatique 211

1°)- La création d'une instance nationale de coordination..... 212

2°)- Le respect de la prééminence diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères 214

DEUXIEME PARTIE

LA DIPLOMATIE DE DEVELOPPEMENT, CONSECRATION DES OBJECTIFS DE POLITIQUE AFRICAINE 218

CHAPITRE I : LA QUETE DE LA SECURITE : LE SOUCI DU BON VOISINAGE 220

SECTION I : Nigéria, Algérie, Libye : la difficile cohabitation avec trois géants du continent 222

SOUS-SECTION I : La spécificité des relations nigéro-nigérianes ... 223

PARAGRAPHE I : L'institution d'une Commission Mixte Permanente de Coopération 224

A/- Les impératifs de la géographie et de l'histoire 225

1°)- Une grande dépendance 226

2°)- Une institutionnalisation de la spécificité 228

B/- L'état de la coopération bilatérale 229

C/- La fermeture des frontières nigérianes 230

1°)- Le statut privilégié du Niger 231

2°)- Les perspectives d'une révision déchirante 232

PARAGRAPHE II : L'impact du différend relatif aux élections au Conseil de Sécurité 233

A/- Le Niger, candidat de l'Afrique 234

1°)- Les raisons de la candidature nigérienne 234

2°)- Le choix du sommet de LIBREVILLE 235

B/- Le Conseil de Sécurité, club des "Grands" 237

C/- La contrainte du bon voisinage 239

SOUS-SECTION II : L'ambivalence des rapports entre le Niger et l'Algérie 241

PARAGRAPHE I : Le bornage de la frontière algéro-nigérienne, symbole d'une coopération exemplaire 243

A/- La stabilisation des frontières, objectif commun de politique extérieure 243

1°)- Un facteur de consécration de l'indépendance nationale 245

2°)- Un facteur d'instauration de la paix en Afrique 247

B/- La coopération bilatérale nigéro-algérienne 250

1°)- L'éducation et la formation 251

2°)- Les infrastructures de télécommunications 252

3°)- La défense et la sécurité 253

PARAGRAPHE II : La question du Sahara Occidental : une hypothèque sur les relations bilatérales 254

A/- Une commune adhésion au principe d'autodétermination 255

1°)- Les éléments de convergence : le respect du droit d'autodétermination 256

2°)- Les points de divergence : la lecture nigérienne du principe d'autodétermination 258

a)- Le respect de la Résolution 1514 258
b)- L'observance de la Charte et des décisions de l'O.U.A..... 259
c)- La contradiction avec le principe de l'intangibilité des frontières 261

B/- Une entrave à l'établissement de rapports sereins.. 264
1°)- La période de tension 265
2°)- L'amélioration des relations 266

C/- La politique d'équilibre 267

SOUS-SECTION III : Les difficultés de la coopération nigéro-libyenne 270
a)- La continuité dans la vigilance 271
b)- La continuité dans la coexistence pacifique..... 272
c)- La continuité dans les facteurs de la politique extérieure 272

PARAGRAPHE I : Le couple islam-uranium, élément de pression. 274

A/- La volonté d'islamisation du Niger 275
1°)- Le projet d'arabisation du pays 276
2°)- La coopération par les mosquées 277

B/- Le caractère résiduel de la coopération économique 278
1°)- La doctrine libyenne de l'aide 279
2°)- Les projets communs de coopération 280

C/- L'uranium, simple produit commercial 281
1°)- La coopération minière nigéro-libyenne 282
2°)- La politique de vente libre de l'uranium 282

PARAGRAPHE II : Le projet d'"Etats-Unis du Sahel", facteur d'expansionnisme 284

A/- La politique de déstabilisation 285

1°)- La pratique libyenne de subversion 286
2°)- La suspension des relations nigéro-libyennes . 288

B/- Le spectre de la "tchadisation" 289

1°)- La menace contre l'intégrité territoriale 290
2°)- L'atteinte à l'unité nationale 291

C/- Le sous-impérialisme islamique 293

1°)- L'islam, instrument de politique extérieure .. 293
2°)- L'expansionnisme, objectif de politique extérieure 295

a)- Les tentatives libyennes d'unions 296
b)- Le projet de fusion avec le Tchad 297

SECTION II : Bénin, Burkina, Mali : la composition avec les régimes progressistes 299

SOUS-SECTION I : Bénin et Burkina : l'accoutumance à la révolution 300

PARAGRAPHE I : Le temps des incertitudes 301

A/- Les appréhensions de la contagion révolutionnaire . 302

1°)- Les proclamations de foi révolutionnaires 303
2°)- Les craintes d'une tentation d'exportation de la révolution 305

B/- La suspicion de collusion avec la Libye 306

1°)- La psychose de l'encerclement 307
2°)- Le soutien déclaré au G.U.N.T..... 308

PARAGRAPHE II : La normalisation des rapports bilatéraux ... 310

A/- L'Organisation commune Bénin-Niger 311

1°)- La contrainte de l'enclavement 312
2°)- Le pragmatisme à l'assaut de la révolution ... 313

B/- La Déclaration Nigéro-Voltaïque de TERA 315

1°)- La réaffirmation du cadre juridique de coopération 316

2°)- L'organisation de la coexistence pacifique ... 317

SOUS-SECTION II : Mali : une coopération laborieuse 319

PARAGRAPHE I : Les divergences de politique extérieure 319

A/- L'héritage du socialisme de l'U.S.-R.D.A. 320

B/- La question du Sahara Occidental 321

1°)- L'alliance avec l'Algérie 322

2°)- La reconnaissance de la R.A.S.D. 323

PARAGRAPHE II : Les pierres d'achoppement dans les rapports bilatéraux 324

A/- La délimitation de la frontière commune 325

B/- La gestion des eaux du fleuve Niger 327

SECTION III : Tchad : la hantise sécuritaire 329

PARAGRAPHE I : Le Niger et le conflit tchadien 330

A/- L'obsession du débordement 332

B/- Le soutien à la politique de réconciliation nationale 333

1°)- La participation aux conférences de paix 335

a)- Les conférences de KANO et LAGOS 335

b)- Les initiatives de paix du Niger 336

2°)- Le soutien au gouvernement de N'DJAMENA 336

PARAGRAPHE II : L'évolution de la coopération bilatérale 339

A/- La période des relations privilégiées 339

1°)- La similitude des itinéraires politiques 340

2°)- L'instauration d'un cadre formel de coopération 341

B/- L'ère de la régression et de la relance 342

CHAPITRE II : LA CONSTRUCTION D'ESPACES DE SOLIDARITE :... LA POLITIQUE D'INTEGRATION REGIONALE 345

SECTION I : La coopération technique 348

PARAGRAPHE I : La mise en valeur des bassins du fleuve Niger et du lac Tchad 348

A/- Un bilan maigre 349

B/- Une réorganisation nécessaire 351

PARAGRAPHE II : Le développement intégré du Liptako-Gourma.. 352

A/- Une alliance pour le désenclavement 353

B/- L'exploitation des ressources 354

SECTION II : La coopération politique 356

PARAGRAPHE I : Du Conseil de l'Entente à l'O.C.A.M. : la ligne pro-occidentale 357

A/- La constance dans les options de politique extérieure 357

1°)- L'appartenance au groupe des Etats africains "modérés" 358

2°)- La sensibilité francophone 359

B/- La disparition de l'O.C.A.M. ou le choix d'un régionalisme d'efficacité 361

C/- Le Conseil de l'Entente, premier cercle concentrique de solidarité 362

1°)- La solidarité politique 363
2°)- La priorité économique 364

PARAGRAPHE II : La Conférence des Etats Sahariens : la quête de la sécurité 366

A/- La coopération régionale, antidote de l'hégémonisme 367

1°)- L'équilibrage de la lutte d'influence 367
2°)- La neutralisation de l'expansionnisme 368

B/- La coopération économique, domaine privilégié d'action 370

C/- La tentation hégémoniste, entrave à la coopération intersaharienne 371

1°)- Le refus d'alignement du Niger 372
2°)- Les perspectives d'avenir de la Conférence ... 373

SECTION III : La coopération économique et monétaire 374

PARAGRAPHE I : L'U.M.O.A. : l'intégration, seule solution rationnelle 375

A/- Un symbole de réalisme 376

B/- Une institution crédible 377

PARAGRAPHE II : C.E.A.O. et C.E.D.E.A.O. : l'application de la théorie des cercles concentriques 379

A/- Les servitudes du voisinage du Nigéria 380

1°)- Les réticences à l'égard de la C.E.A.O. 381
2°)- Les préférences pour la C.E.D.E.A.O. 382

B/- La consolidation de l'intégration réussie 383

1°)- La C.E.D.E.A.O. ou l'intégration en crise 384
2°)- La C.E.A.O. ou l'intégration en marche 385

Le C.I.L.S.S. :

PARAGRAPHE III : l'obsession de l'autosuffisance alimentaire 387

A/- La production agricole, priorité des priorités 388

B/- Le "compter sur soi", moyen de maîtrise de la production agricole 390

1°)- La substitution de l'aide à la production à l'aide au développement 391

2°)- La proposition d'un Plan Marshall pour l'Afrique 392

SECTION IV : La coopération militaire 393

PARAGRAPHE I : Les réticences à l'égard de l'A.N.A.D. 394

A/- Le fétichisme de la souveraineté 395

1°)- Le culte du nationalisme 395
2°)- L'option pour l'assistance militaire technique 397

B/- Le exigences du voisinage 399

PARAGRAPHE II : L'adhésion à l'A.N.A.D. 400

A/- L'A.N.A.D., instrument de sécurité 401
B/- L'A.N.A.D., instrument de paix 402
C/- L'A.N.A.D., instrument de solidarité 404

CHAPITRE III : LA RECHERCHE DE L'AUTONOMIE COLLECTIVE : L'ATTACHEMENT A L'UNITE AFRICAINE 406

SECTION I : L'appui à la libération totale du continent 407

PARAGRAPHE I : La solidarité avec les combattants de la liberté 408

A/- La condamnation des régimes racistes 409

1°)- Une prise de position constante 409
2°)- Une étonnante fermeté 412

B/- Le soutien au M.P.L.A. en Angola 414

1°) La reconnaissance de la République Populaire d'Angola 414

2°)- Le refus de la théorie du "linkage" 417

PARAGRAPHE II : Une vision réaliste des problèmes d'Afrique australe 419

A/- Le rejet du dialogue avec Prétoria 419

1°)- Les objections à l'encontre de l'initiative ivoirienne 420

2°)- L'appui aux sanctions contre l'Afrique du Sud 421

B/- La prise en compte de la réalité sud-africaine .422

1°)- L'allergie aux solutions extrémistes ... 423
2°)- L'acceptation des accords de Lusaka et Nkomati 424

SECTION II : La contribution à la sauvegarde et au renforcement de l'Unité Africaine 426

PARAGRAPHE I : L'adhésion au schéma de l'unité par étapes .. 427

A/- Le préalable de l'intégration régionale 427

1°)- L'inefficience des structures supranationales 428
2°)- La pertinence des cercles concentriques 429

B/- L'émergence d'une Afrique crédible 430

1°)- La recherche de l'"unité réelle" 431
2°)- Le refus des interventions extérieures 434

PARAGRAPHE II : La fidélité à l'Organisation de l'Unité Africaine 436

A/- Un modèle institutionnel 437

1°)- Une institution unique 437
2°)- Une institution nécessaire 440

a)- La sacralisation de l'unité de l'O.U.A... 441
b)- L'impératif de la pérennité de l'O.U.A....443

B/- Une oeuvre appréciable 444

1°)- Les acquis de l'O.U.A. 445

a)- La préservation du courant panafricain .. 446
b)- L'oeuvre de décolonisation 447
c)- Les initiatives dans le domaine économique 448

2°)- Les faiblesses de l'O.U.A. 449

a)- La persistance des conflits 449
b)- La persistance du sous-développement 450

SECTION III : La croisade en faveur du développement économique de l'Afrique 451

PARAGRAPHE I : La vocation pacifique du continent 452

A/- Le leitmotiv de la stabilité et de la sécurité 452

1°)- La sécurité au niveau sous-régional 453
2°)- La paix au niveau continental 454

B/- La politique de médiation et de bons offices 455

1°)- La tradition des initiatives de paix 455

a)- Les cibles permanentes de la médiation nigérienne 456
b)- Les cibles occasionnelles de la médiation nigérienne 457

2°)- L'innovation en matière de structures de recherche de la paix 458

PARAGRAPHE II : La priorité des problèmes économiques 460

A/- La critique de la politisation de l'O.U.A. 460

1°)- L'aversion du politique 461
2°)- Le "don quichottisme" de l'O.U.A. 463

B/- La foi dans le Plan d'Action de Lagos 464

1°)- La Charte économique du continent 465
2°)- La réorientation salutaire de l'O.U.A. 466

CONCLUSION 472

I.- LE PREALABLE DU CHOIX D'UNE NOUVELLE DENOMINATION POUR LE PAYS 474

II.- LA NECESSITE D'UNE ADAPTATION DU CADRE STRUCTUREL DE LA DIPLOMATIE NIGERIENNE 476

A/- L'institution d'un Ministère des Relations Extérieures ... 476

B/- La création d'un Secrétariat d'Etat aux Relations Extérieures 477

III.- L'IMPERATIF D'UNE PLUS GRANDE PRESENCE SUR LA SCENE INTERNATIONALE 479

A/- La mise en oeuvre d'une action diplomatique plus agressive 480

B/- La conduite de relations internationales plus équilibrées 481

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE 483

TABLE DES MATIERES 498