

CRISE FINANCIERE ET DEPENDANCE ALIMENTAIRE : REFLEXIONS A PARTIR DU CAS DU NIGERIA

Johny EGG
LEI-INRA, Montpellier

Quelques années seulement après le premier choc pétrolier, la question de l'approvisionnement alimentaire urbain est au centre des problèmes de la croissance économique du Nigeria. En 1979, la question est léguée par les militaires au nouveau régime civil du Président Shagari. Elle ne cessera de devenir plus cruciale et contribuera à la crise financière que doivent affronter les auteurs du coup d'Etat militaire du 31 décembre 1983.

Le cas du Nigeria doit être considéré, à bien des égards, comme particulier à l'échelle du continent. Que l'on considère la population (100 millions d'habitants) et à fortiori la population urbaine (probablement plus de 40 millions), la production agricole ou les revenus du pétrole, la Fédération devance tous les pays africains. Pour la plupart d'entre deux, la comparaison est du reste sans commune mesure.

Pourtant, par-delà ces différences de situation, la difficulté à nourrir les villes se retrouve dans tout le continent et les politiques envisagées pour la résoudre ne varient guère.

L'analyse du cas nigérian devrait donc nous permettre d'apporter des éléments pour une réflexion plus générale sur la dépendance alimentaire et sa liaison avec le déficit de la balance des paiements. Dans ce sens, la rapidité avec laquelle le processus de dépendance s'est mis en place au Nigeria, fournit un exemple plus significatif qu'ailleurs.

Il faut en effet expliquer comment la première puissance agro-exportatrice d'Afrique jusqu'au début des années 1970 (arachide, cacao, huile de palme, palmiste, caoutchouc) se retrouve, moins de 10 ans après, dépendante des marchés internationaux (et, dans le cas des oléagineux, pour les mêmes produits !). Il faut aussi comprendre que la grande puissance financière du continent des années 1979 à 81 est, 2 ans plus tard, en proie à la crise financière.

Levons d'entrée une ambiguïté : si aujourd'hui les termes du débat sur la dépendance alimentaire se retrouvent de manière analogue dans plusieurs cas, les mécanismes qui ont conduit le Nigeria dans cette

situation n'ont pas les mêmes origines (et souvent guère de commune mesure) que dans les pays à faible niveau de revenu. Ici, c'est le pétrole qui a eu des effets négatifs sur l'agriculture et ce sont les politiques de gestion et de distribution des revenus qui ont conduit à la dépendance alimentaire.

On pourrait toutefois trouver sur ce point une analogie entre les économies pétrolières et les économies fortement assistées. Dans la mesure où la rente pétrolière peut se définir comme un apport de devises réalisé pour une large part sans contrepartie productive (autrement dit, l'afflux de ressources extérieures tirées de l'exportation de pétrole excède largement les rémunérations liées directement à cette production), la question de la « capacité d'absorption » de ces nouvelles ressources devient pertinente dans le cadre d'un pays soumis aux contraintes du sous-développement. Ce sont les difficultés de transformer ces devises en investissements productifs qui conduisent au processus inflationniste et à la croissance basée sur les importations. On peut alors se demander si l'aide publique internationale apportée aux pays à faible revenu ne joue pas le même rôle d'un apport en capital excédant la capacité d'absorption — compte tenu de la rigidité des facteurs propres aux secteurs « formels » (étatiques et privés liés aux marchés extérieurs) des économies sous-développées (1). L'analogie est possible, même si les recettes du pétrole doivent alors être considérées comme « une forme d'aide en capital non liée » (2). Un tel rapprochement est utile à la discussion plus générale de la dépendance économique et de la crise financière, mais revenons à notre propos sur l'approvisionnement alimentaire des villes du Nigeria.

LA PRESSION DE LA DEMANDE URBAINE

L'année 1974 marque le début du boom de l'économie nigériane. Le quadruplement des prix du brut et l'accélération du rythme d'extraction font suite à l'augmentation de la fiscalité sur les compagnies pétrolières. L'Etat Fédéral se retrouve subitement doté de moyens, jusque-là inespérés, pour financer le développement.

L'accroissement de la demande urbaine sera le premier effet de la rente pétrolière sur la situation alimentaire. Dès la fin 1974, les différentes centrales syndicales formulent des revendications pour une augmentation des salaires, restés jusqu'ici parmi les plus bas de la région. Elles obtiennent satisfaction l'année suivante avec le décret UDOJI qui

(1) Cf. Actes du Colloque de Ouagadougou (janvier 1982) sur *Les dépenses récurrentes dans les pays du Sahel*, CILSS/Club du Sahel OCDE, et notamment le chapitre sur les projets de développement (J. Bourliaud, J. Egg, et groupe de travail CCE), pp. 261-335.

(2) Berger Felipe, Le concept de capacité d'absorption et son intérêt pratique, *Problèmes économiques*, n° 1798, 15 septembre 82, pp. 20-24.

double les niveaux de rémunération et, par son application rétroactive, multiplie d'un coup la masse salariale. L'élasticité-revenu étant importante, c'est une forte impulsion de la demande qui est ainsi déclenchée. C'est aussi le début d'un processus inflationniste qui ne sera plus maîtrisé (et dont ne rendent que partiellement compte les statistiques officielles) :

INDICES OFFICIELS DES PRIX (1975 = 100)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Général	123	143	167	186	205	248	267
Général urbain	124	141	176	195	218	264	283
Alimentaire urbain	128	155	196	210	234	303	328
Alimentaire centres ruraux	212	145	169	182	195	242	265

Source : Central Bank of Nigeria.

Les grands travaux d'infrastructure lancés par l'Etat, comme la création de nombreuses entreprises privées contribuent à accroître la masse salariale. La multiplication des activités du petit commerce, fournit des occasions de gain plus nombreuses aux habitants des villes. Au total, l'accélération de la circulation monétaire élargit aux non-salariés la distribution des revenus tirés des exportations du pétrole.

Mais dans cette phase, les campagnes restent encore largement à l'écart des retombées de la manne pétrolière. Au contraire, elles en subissent les effets négatifs. Alors que les prix montent en flèche, la majorité des paysans (plus de 80 % cultivent moins d'1 ha) se trouvent incapables d'augmenter leur production. Fait paradoxal dans un pays qui compte alors près de 60 millions de ruraux, le manque de main-d'œuvre apparaît rapidement comme un des principaux facteurs limitant le développement de la production (3). En effet, l'exode rural marque déjà les campagnes. Aucun agriculteur ne peut offrir aux jeunes ou aux journaliers des rémunérations comparables à celles espérées dans les zones urbaines.

Dans les villes, l'exode rural stimule encore davantage la demande. Mais il la fractionne aussi : à la consommation des nouveaux riches s'ajoutent des pouvoirs d'achat plus faibles ainsi qu'une demande non solvable.

(3) Collier Paul, Oil and inequality in Rural Nigeria in *Agrarian policies and rural poverty in Africa*. Ed. by O. Ghai and S. Radwan, Ilo, Geneva, 1983, pp. 191-217.

LA REPONSE PAR LES IMPORTATIONS

Face à l'incapacité de la paysannerie à suivre la croissance de la demande alimentaire urbaine, le Gouvernement Fédéral abaisse les barrières douanières et organise, à travers sa politique de développement agricole, un appel massif aux technologies importées.

Les importations alimentaires (céréales, sucre, produits laitiers, viande, poisson et huiles végétales) croissent rapidement. Celles de céréales, les plus importantes, passent de moins de 500 000 t en 1975 à 2 millions de tonnes en 1978. Elles atteignent 2,4 millions en 1981 (62,5 % en blé, 25 % en riz et 12,5 % en maïs) et font du Nigeria le premier importateur au sud du Sahara.

IMPORTATIONS DE CÉRÉALES

	<i>en 1 000 t</i>	<i>en % de la consommation apparente</i>
1971-75	426	0,5
1976-80	1 439	14,0
1981	2 410	20,0
1982	2 250	17,9
1983	2 223	22,5

Source : données FAO.

Les céréales importées prennent une part déterminante dans la consommation des villes (notamment le pain et le riz), au détriment des céréales traditionnelles et, dans le sud du pays, du manioc et de l'igname. Lors de la mauvaise récolte de 1983, due à la sécheresse, elles représentent près de 30 % de la production nationale.

Ces importations privent les agriculteurs d'une grande partie des marchés urbains, d'autant plus facilement qu'elles arrivent à bas prix. Contraint d'assurer, dans une période de hauts prix, l'approvisionnement des consommateurs urbains peu solvables, le gouvernement a, dans un premier temps, baissé les droits de douane sur les céréales de 40 à 10 %. Le blé et le riz américains sont ainsi vendus à Lagos en moyenne à la moitié du prix des produits locaux, ce qui a pour effet — du moins dans un premier temps — de modérer la hausse de l'indice des prix alimentaires.

Cette préférence à l'importation organisée par l'Etat introduit le fractionnement des marchés : tant que les importations ne débordent pas largement le cadre des circuits urbains, ceux des campagnes fonctionneront à un niveau de prix plus élevé. Mais ce cloisonnement s'accomode de la multiplicité des circuits : marchés ruraux déprimés par le repli des producteurs sur eux-mêmes, marchés plus dynamiques souvent proches des centres de consommation, marchés frontaliers relancés par le différentiel de prix et de change...

Tout en bloquant le développement de la production — privée de

débouchés rémunérateurs —, ce cloisonnement a probablement empêché que les importations ne viennent la concurrencer directement.

Face à cette stagnation du secteur agricole (baisse continue de la production par habitant), l'Etat a mis en œuvre deux axes de relance de la production : les grands projets, autour de l'irrigation, à un coût très élevé, des bassins du nord, et une politique de révolution verte, destinée à fournir à un plus grand nombre d'agriculteurs des semences améliorées, des engrais et des pesticides fortement subventionnés.

Sans entrer dans l'analyse de ces modèles de développement, retenons pour notre propos, que ces politiques n'ont globalement pas eu l'effet escompté sur la production, bien qu'elles aient mobilisé une part importante de devises. En effet, que ce soient pour la mise en place des infrastructures, la mécanisation ou la fourniture d'intrants, un large appel a dû être fait aux technologies et aux matières premières (engrais notamment) importées.

LA SITUATION DE DEPENDANCE ALIMENTAIRE

L'accroissement des revenus tirés des exportations de pétrole a considérablement ouvert l'économie nigérienne sur les marchés internationaux. Très rapidement, les importations s'ajustent sur les entrées de devises, les dépassent même lorsque la production ou le prix du brut se contractent. Un modèle de développement basé sur l'assemblage de produits importés tend à se généraliser.

La surévaluation de la naira va jouer un rôle clé dans le renforcement de cette propension à importer. Favorisée par l'afflux de devises, relayée par une politique laxiste des autorités monétaires, elle réduit le coût relatif des importations. Les céréales américaines, asiatiques ou européennes deviennent ainsi « bon marché ».

Dès la fin des années 1970, de nombreux auteurs s'inquiètent de la situation de dépendance alimentaire que connaît le Nigeria. Ils constatent que les produits de rente ont disparu des exportations et que, malgré les fortes potentialités de la production vivrière, l'approvisionnement des villes passe de manière croissante par le marché international. En schématisant la littérature sur le sujet, ces commentateurs ont le plus souvent pour trait commun une vision statique et réductrice de la fonction d'importation. L'appel aux marchés extérieurs vise à combler le déficit. Les céréales américaines ne sont présentes sur les marchés que parce que l'Etat Fédéral a poursuivi la politique coloniale de soutien exclusif aux cultures d'exportation (4) ou parce qu'il propose des stratégies de capitalisation de l'agriculture à partir des techniques

(4) Oculi O., *Dependent Food Policy in Nigeria 1975-79, Review of African Political Economy*, 15/16, may-dec., 1979, pp. 63-74.

importées qui sont incapables d'entraîner la masse des petits paysans, base de l'agriculture nigériane (5). D'autres auteurs soulignent l'impact, sur ce processus, des liens historiques avec les multinationales (6), peu rentrent dans l'analyse du dépeuplement des campagnes et des contraintes sur les systèmes de production créées par la nouvelle conjoncture, mais au total, quasiment tous situent la dépendance alimentaire dans l'impossible accélération de la production face au rythme rapide de croissance de la demande urbaine.

Sans contredire ces analyses, une vue macro-économique de la dépendance alimentaire doit ajouter d'autres éléments et marquer les insuffisances de l'approche « dépendance-internationalisation ».

Le développement des importations alimentaires est, en effet, davantage qu'un simple recours au marché international pour combler un déficit de production, il recouvre un choix de gestion économique et politique.

Face aux difficultés pour accroître la production et la mobiliser pour nourrir les villes, l'Etat peut préférer se tourner — du moins en partie — vers les importations. Cette option assure à l'Etat et aux commerçants urbains le meilleur contrôle des circuits, mais elle est limitée par les disponibilités en devises. Dans le cas du Nigeria, on peut faire l'hypothèse que les revenus du pétrole permettent de financer une telle politique : jusqu'à 1980, le coût des importations alimentaires reste inférieur à 15 % des exportations de brut.

Le relatif bas prix des céréales sur le marché international et surtout la surévaluation de la naira viennent de surcroît modérer le coût de cette politique de gestion des consommations par les importations.

Cette ouverture à l'espace international signifie aussi que l'Etat privilégie les villes au détriment des campagnes. Au Nigeria, c'est en termes de redistribution de la rente pétrolière qu'il faut analyser le recours croissant à l'approvisionnement extérieur.

LE POIDS DES IMPORTATIONS ALIMENTAIRES
(MOYENNES ANNUELLES)

	<i>en millions de dollars US</i>	<i>en % des importations totales</i>	<i>en % des exportations de pétrole</i>
1971-73	163	10,0	8,2
1974-76	549	9,8	6,3
1977-79	1 583	12,9	13,0
1980	2 879	17,2	11,5
1981	3 677	17,5	21,4
1982	1 600	8,6	12,6

Source : d'après Central Bank of Nigeria et FMI.

(5) Wallace T., *The Challenge of Food : Nigeria's Approach to Agriculture 1975-80*. *Canadian Journal of African Studies*, vol. 15, n° 2, 1981, pp. 239-258.

(6) Beckman B., *Whose State ? State and Capitalist Development in Nigeria*. *Review of Africa Political Economy*, n° 23, pp. 37-51.

L'écart entre le niveau de prix interne soutenu par l'inflation et le coût relativement bas des marchandises importées, exprimé en naïras, permet des marges substantielles. Malgré le manque de données, on peut établir l'hypothèse que les importations ont progressivement perdu leur rôle de frein à l'augmentation des prix urbains (sauf pour le cas de la farine de blé dont le prix est plafonné). Le différentiel de prix qui a, dans un premier temps, bénéficié aux consommateurs est accaparé par les importateurs et les commerçants (privés ou publics), à mesure que le système de clientélisme qui marque le régime civil du Président Shagari se renforce. L'attribution de licences d'importation porte ce système à son paroxysme, en personnifiant la distribution de la rente pétrolière.

Dans ce contexte, que faut-il entendre par dépendance alimentaire ? Certainement pas une opposition entre une volonté d'autosuffisance alimentaire, difficile à mettre en œuvre et une dépendance imposée uniquement par les marchés extérieurs. Le clivage passe davantage entre villes et campagnes, il est organisé par l'Etat dans la mesure où aucune disposition réelle n'est prise pour protéger l'agriculture de la concurrence internationale.

Mais cette politique « pro-urbaine » repose sur un équilibre fragile. Les importations renforcent les blocages au développement de la production, dans le même temps où elles modifient les habitudes alimentaires à leur profit. Elles créent en partie les conditions de leur pérennité. Si aucune mesure ne parvient à modifier ces mécanismes, les importations devraient augmenter sous la pression de l'exode rural et de la hausse des revenus.

Faut-il parler de dépendance alimentaire dans cette première phase du boom pétrolier nigérian ? Probablement oui, si l'on pense que cette politique d'approvisionnement extérieur porte en elle-même les germes de rupture d'équilibres fragiles entre rente pétrolière et coût des importations, consommateurs urbains et producteurs ruraux, circuits étatiques et circuits privés, croissance de la masse monétaire et pouvoir d'achat de la naira...

LA RUPTURE DU FRAGILE EQUILIBRE

Cette politique de gestion des circuits par les importations a, en effet, rapidement trouvé ses limites. Ce qui était possible en période d'euphorie des prix du pétrole (le brut léger nigérian est monté jusqu'à 40 dollars le baril) ne l'est plus dans un marché orienté à la baisse. Les revenus pétroliers du gouvernement tombent de 23,4 milliards de dollars en 1980, à 16,7 en 1981, puis à 13 en 1982 (7). Cette chute des revenus fait cruellement sentir le poids des importations alimentaires dans la balance des paiements. Les observateurs de la conjoncture agricole et

(7) Source : Petroleum Economist, février 1983.

ceux des ressources énergétiques se rejoignent : parce que les importations alimentaires du Nigeria sont (politiquement) en grande partie incompressibles, celui-ci est devenu le maillon faible de l'OPEP. Par deux fois, il sera le premier membre à menacer l'Organisation en suivant la baisse du prix du brut de la Mer du Nord, pour éviter une chute de ses ventes et de ses revenus.

Des mesures de restriction des importations sont prises par le Gouvernement Shagari : suppression de certaines catégories de produits, relèvement des taxes douanières pour d'autres, introduction des procédures de contrôle à l'embarquement et généralisation des licences. Le Général Buhari ira encore plus loin dans ces tentatives de restreindre et de contrôler.

Mais cette politique d'austérité a, elle aussi ses revers. Réduire brutalement les importations, c'est asphyxier l'économie nigériane dans son état actuel. C'est provoquer une forte réaction des prix, accélérer la dévalorisation de la naïra par rapport au franc CFA des pays voisins et donc accroître l'intérêt du commerce frontalier hors douane. Après la fermeture des frontières terrestres, les militaires édiciaient, en juillet dernier, trois décrets punissant de mort les crimes économiques tels que l'exportation clandestine de pétrole ou de produits alimentaires. Mais en août, le nouveau billet d'une naïra avait encore perdu de sa valeur : il s'échangeait à la frontière pour 110 F CFA contre 615 au taux officiel (8).

LES EFFETS EN RETOUR DE LA CRISE FINANCIERE

Avec la crise pétrolière, la « monocultural economy » du Nigeria (selon les termes de la Banque Centrale) a vu ses revenus chuter de plus de 50 %.

REVENUS DU PÉTROLE

	<i>Production</i> (en miO de blj.)	<i>Exportation</i> (en miO de blj.)	<i>Revenu</i> (en miA de dollars)
1979	2,3	2,2	15,9
1980	2,06	1,96	23,4
1981	1,4	1,2	16,7
1982	1,29	1,0	11,6
1983	1,23	0,94	9,0
1984*	1,4	1,1	11,0

* Estimation.

Source : Central Bank of Nigeria et Poste d'expansion économique de l'Ambassade de France à Lagos.

(8) Igue J., Rapport préliminaire d'enquêtes sur le commerce des produits agricoles à la périphérie du Nigeria. LEI/INRA, Montpellier, oct. 1984.

Alors que le boom du pétrole est cassé, les importations, notamment alimentaires, continuent sur leur lancée. Incapable de les endiguer, l'administration Shagari compense la diminution de ses revenus par une émission massive de bons du trésor auprès des banques, créant une situation de surliquidités qui relance l'inflation.

L'engagement massif des dépenses publiques sur des investissements (peu productifs) à très long terme, le développement d'une économie parallèle privant l'Etat de nombreuses ressources, et surtout l'impossibilité de freiner le rythme d'importations (2,4 milliards de dollars par mois en 1981), creusent brutalement l'endettement de la Fédération.

Aujourd'hui, la dette totale du pays pourrait atteindre, selon le Ministère des finances, 40 milliards de nairas (soit 52 milliards de dollars au taux officiel), dont 30 % correspondent à la dette extérieure. La charge du service de cette dernière est estimée à 36 % des recettes en devises provenant du pétrole pour 1984 et à 50 % pour 1985.

La contrainte financière devient ainsi insupportable pour l'économie nigériane. Mais dans un marché pétrolier déprimé, elle devient aussi incontournable pour le nouveau régime militaire du Président Buhari. Ce dernier parviendra-t-il à assurer le service de la dette en 1985 comme il déclare vouloir le faire ?

Faut-il attendre le développement d'une politique indépendante de l'OPEP qui, au risque d'une guerre des prix, permettrait seule d'accroître la production de brut et donc les entrées de devises ?

Le défaut de trésorerie (pour faire face aux remboursements de la dette fluctuant dans l'année) sera-t-il dépassé par la signature d'un accord avec le FMI, en discussion depuis le début 1984 ? Le gouvernement de Lagos s'oppose encore aux experts du FMI sur une dévaluation importante de la naira, sur la suppression des subventions aux produits pétroliers consommés localement et sur la levée des restrictions aux importations. Ces mesures qui devraient permettre, selon le FMI, de relancer les exportations non-pétrolières, mettraient en cause le mode de distribution de la rente par le biais des importations et des subventions à la consommation.

Pourtant, la crise financière n'est pas restée sans réponse de la part des autorités nigérianes : pour la première fois depuis le début du boom pétrolier, elles s'engagent dans une limitation sévère des importations, touchant avant tout les biens de consommation. Les importations passent en un an de 11 à 5,5 milliards de dollars (en 1984) et devraient baisser encore en 1985 pour se limiter à 4 milliards. Rares sont les pays du Sud qui, sous la contrainte de l'endettement, ont réussi à digérer de telles coupes dans l'approvisionnement extérieur.

Fait paradoxal, le gouvernement de Buhari applique l'essentiel du programme d'austérité du FMI, tout en refusant de se plier à ses conditions de dévaluation brutale et de libéralisation des importations. Mais les effets n'en sont que plus durement ressentis par les populations des villes.

Les importations alimentaires sont parmi les plus touchées par les restrictions. Celles du maïs sont presque stoppées (80 000 t en 1984 contre 600 à 700 000 tonnes en 1983), celles de riz ont fortement diminué et l'on parle de leur suppression pour l'année prochaine, enfin les importations de blé, considérées encore au début 1984 comme intouchables sont aujourd'hui aussi remises en cause.

Les mesures de déflation prises en cours de l'année 1984 (ponction sur la masse monétaire par l'échange des espèces en circulation, blocage des salaires et contrôle des prix) restent sans effet. Au contraire, les prix grimpent. L'inflation atteint, à l'indice officiel, 50 % pour l'année, mais les prix alimentaires subissent des hausses de plus de 100 %, suite à la limitation des importations et à la vague de spéculation : le prix du riz est multiplié par 10 entre le port de Lagos et les marchés urbains.

Pour la première fois depuis le début des années 1970, les consommateurs des villes sont profondément affectés par la conjoncture économique et l'on parle de la diminution de la population de Lagos.

Alors que tous les observateurs pensaient l'agriculture nigérienne condamnée, une deuxième chance lui est offerte. La réduction des importations, qu'impose le déficit en moyens de paiement, instaure, de fait, une protection progressive face aux marchés extérieurs.

Le maïs local vendu actuellement à 650 naïras la tonne ne peut encore concurrencer l'importation rendue dans le nord à 450 naïras. Mais les producteurs d'aliments du bétail sont prêts à intégrer les suppléments des coûts de la production locale dans la mesure où le prix à la consommation ne cesse d'augmenter, et des projets de développement de la production céréalière sont mis en œuvre, anticipant la hausse attendue des prix.

La politique d'approvisionnement des villes sur une base indépendante de la production sera-t-elle abandonnée au profit d'une réelle politique de développement de cette dernière ? Encore faut-il que les mesures de protection de l'agriculture soient acceptables pour les consommateurs urbains dans le moyen terme et qu'elles ne soient pas remises en cause par les négociations avec le FMI.

Egg Johnny (1985)

Crise financière et dépendance alimentaire : réflexions à partir du cas du Nigeria

In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.), Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne

Paris : L'Harmattan, 347-356. (Villes et Entreprises)

ISBN 2-85-802-562-X