

NIGERIA
MAURITANIE
BÉNIN
MOZAMBIQUE
GUINÉE
JEAN ZIEGLER



Nigeria : des ajustements douloureux

LE Nigeria a mis en place depuis l'automne 1986 une politique économique qui rompt totalement avec celle appliquée pendant la décennie précédente. Un tel retournement ne peut se comprendre qu'en prenant toute la mesure des difficultés économiques que connaît la Fédération depuis la mi-1981, date de l'effondrement du marché pétrolier : accroissement du chômage, inflation, fermeture des usines par manque de matières premières. Les tentatives pour sortir de cette crise par un contrôle administratif croissant de l'économie ont échoué et n'ont fait que renforcer la corruption.

Les dettes

Quand le général Babangida prend le pouvoir en août 1985, tout le monde est conscient que de vraies réformes doivent être menées, mais l'opinion publique qui

s'exprime par les journaux et les manifestations des étudiants est hostile aux mesures préconisées par le FMI. Le gouvernement gère habilement cette opposition, mais en fait, sa marge de manœuvre est très réduite, car la chute du prix du pétrole brut à 9 dollars le baril à la mi-1986 place virtuellement la Fédération en situation de banqueroute. En septembre 1986, le gouvernement ouvre un second marché des changes (SFEM : *Second Foreign Exchange Market*) qui va permettre de réaliser une dévaluation en douceur de la monnaie. Ce changement permet de débloquer la négociation sur le rééchelonnement de la dette nigériane.

Estimée à 23 milliards de dollars, cette dette n'est pas très importante comparée à celle d'autres pays en voie de développement ayant une population équivalente. Elle pose problème par sa maturité, car la plupart des emprunts ont été souscrits avec des

échéances à moyen terme auprès d'institutions bancaires privées pendant la grande période du recyclage des pétro-dollars. La charge de cette dette représente sans rééchelonnement plus de la moitié des gains en devises du pays. Le refus du gouvernement Buhari de s'engager dans un processus de rééchelonnement a conduit en outre à une accumulation d'arriérés commerciaux auprès de créanciers étrangers. L'ouverture du second marché des changes a été permise par un prêt de devises de la Banque mondiale nécessaire pour honorer les demandes des entreprises. Les éléments d'un règlement international se sont alors peu à peu mis en place : un accord cadre a été conclu avec le Club de Paris pour les créances garanties par les organismes publics d'assurances. Des accords particuliers avec la plupart des pays ont été ensuite conclus avec des termes différents selon qu'il s'agit de créances à moyen/long terme (l'essentiel de la dette rééchelonnée à partir de 1992), des arriérés à court terme antérieurs au 31 décembre 1983 (rééchelonnés à partir du 1^{er} janvier 1990), ou des arriérés postérieurs au 31 décembre 1983 mais antérieurs au 31 décembre 1986, (dont le rééchelonnement n'est que partiel avec une première échéance prévue le 1^{er} janvier 1988). Les dettes commerciales non garanties ont fait l'objet après réconciliation d'accords plus laborieux et qui demeurent contestés par certains créanciers.

Avec des difficultés, car il y a beaucoup de suspensions à surmonter de part et d'autre, le Nigeria poursuit la négociation du rééchelonnement de sa dette car celui-ci est indispensable pour étaler dans le temps la charge qu'elle constitue

sur la balance des devises. Mais s'il conditionne le retour à l'équilibre des paiements extérieurs, le rééchelonnement ne résout pas la question du financement du développement économique. Depuis que la rente pétrolière est incertaine, les dirigeants nigériens doivent apporter en effet à cette question de nouvelles réponses et mettre en place les conditions d'une relance économique. Ce sont les buts recherchés par le programme d'ajustement structurel connu au Nigeria sous le nom de SAP (*Structural Adjustment Program*).

La liste des réformes mises en œuvre est impressionnante : elles modifient le fonctionnement de l'économie mais aussi l'action de l'État. Les mesures concernant la politique du change, le contrôle de la masse monétaire et le niveau des taux d'intérêt ressortissent d'une politique monétariste classique ; les mesures modifiant le tarif douanier, le contrôle des industries et le régime des entreprises publiques sont d'inspiration libérale.

Une politique monétariste classique

L'excès de liquidités et la surévaluation de la monnaie ont marqué le fonctionnement de l'économie ces dix dernières années. La politique mise en œuvre cherche à réduire la masse monétaire et à donner à la monnaie un taux de change réaliste. La surévaluation de la naira et le contrôle des changes ont été une source majeure de déséquilibres pour le pays : prime à l'importation au détriment des productions locales notamment agricoles, procédure administrative favorisant la corruption pour allouer les devises. Le second mar-

ché des changes introduit le 26 septembre 1986 tourne radicalement le dos à ces pratiques puisque c'est à l'issue d'un processus d'enchères entre la Banque centrale et les banques admises que se détermine le taux de change de la monnaie... La Banque centrale offre environ 100 millions de dollars tous les 14 jours ; 50 banques sont admises à enchérir avec des quotas différents selon leur importance. Le total des quotas des banques excède mécaniquement de 18 % l'allocation disponible ce qui exclut de fait 10 banques de chaque enchère et les incite à proposer plus de nairas pour les dollars offerts. Cette procédure n'a pas empêché un glissement de la valeur de la naira de près de 70 % depuis 1986. Une telle dévaluation est surprenante par son chiffre mais aussi par le retournement de politique qu'elle constitue. Pour la réaliser, la force du gouvernement Babangida a été de sortir la fixation de la valeur de la monnaie du domaine politique.

Ce nouveau marché des devises a pour principal effet positif de supprimer les licences d'importation. Il n'y a plus d'affectation administrative des devises à un secteur d'activité plutôt qu'à un autre. Les produits finis peuvent être achetés autant que les matières premières et les demi-produits. Depuis les débuts du marché, la somme cumulée des devises mises aux enchères dépasse 8 milliards de dollars : les produits achetés ont permis de relancer la production industrielle. Cette procédure crée cependant des contraintes pour les entreprises car elles doivent disposer de liquidités pour compenser l'achat de devises.

L'autre effet positif du marché est d'encourager les exportations

non pétrolières. Les sociétés qui les réalisent peuvent conserver les devises obtenues pour importer d'autres biens ou les céder sur le marché parallèle légal avec une prime sur le taux du FEM (comme il n'y a plus désormais qu'un seul marché des changes, le second marché des changes est devenu l'unique : FEM). Cet avantage constitue une réelle incitation à rechercher les produits exportables : les petits agriculteurs en bénéficient car leurs productions retrouvent une valorisation disparue depuis la mise en place des offices de produits. La dévaluation de la naira a pour conséquence de multiplier par 4 le prix des produits importés. L'effet sur les prix est cependant difficile à apprécier car les indices officiels des prix ont peu augmenté (de 2 à 7 % selon les indices retenus). L'inflation est cependant une réalité, mais elle ne concerne pas tous les produits et toutes les catégories sociales. Elle touche surtout la classe moyenne urbaine qui a une forte propension à consommer des biens importés, à effectuer des voyages à l'étranger et à envoyer ses enfants étudier dans les universités étrangères. Il faut souligner qu'avant le FEM, le système des licences était aussi générateur d'inflation en raison des surcoûts qu'il fallait assumer, des taxes à l'importation et surtout de l'absence de concurrence pour celui qui détenait une licence (« un papier qui valait de l'or »).

L'inflation était aussi favorisée par les déficits budgétaires et la relance de la demande intérieure qu'ils provoquaient. Les gouvernements Buhari et Babangida ont cherché à réduire le déficit budgétaire et ont obtenu des résultats puisque celui-ci est passé de

11,5 % du budget en 1983 à 3 % en 1986. Le budget de 1987 a été exécuté selon la même orientation. Le train de vie de l'État a été réduit : aucun nouveau projet n'a été lancé ; les investissements publics concernent les projets en cours et le maintien en état des infrastructures. En outre, le gouvernement obtient beaucoup plus de nairas des ventes de ses pétrodollars en raison de la dévaluation de la monnaie.

Une politique monétaire restrictive accompagne cette politique budgétaire. Le taux de croissance de la masse monétaire s'est établi en moyenne à 10 % de 1983 à 1987. Un certain nombre de mesures limitant le crédit aux entreprises devraient faire encore baisser ce taux. Le manque de liquidités commence à se faire sérieusement sentir, mais c'est grâce à cette contraction de la masse monétaire que les pressions inflationnistes ont pu être endiguées : la population manque d'argent pour acheter, la demande est atone. Les producteurs, en dépit des hausses de coûts, ne peuvent pas se permettre de trop augmenter leurs tarifs s'ils veulent conserver un courant d'affaires.

Plus de liberté pour les entreprises ?

Le gouvernement exerçait un strict contrôle des prix « départ-usine ». Ce contrôle s'exerçait au détriment des industriels et faisait le bonheur des commerçants : ceux-ci achetaient à bas prix et avaient la liberté de vendre à des prix spéculatifs. Tous les contrôles de prix sont dorénavant supprimés : les industriels peuvent ajuster leurs prix en fonction de leurs coûts, sous réserve qu'ils trouvent une

demande effective. Ce changement n'est pas perceptible pour les consommateurs puisque les prix n'ont pas baissé. Mais il modifie profondément le rapport des forces entre industriels et commerçants.

Le Nigeria de Shagari et Buhari a vécu sous le régime des restrictions quantitatives pour importer et de la quasi-interdiction d'exporter. Le gouvernement a dès son entrée en fonction promulgué un nouveau tarif douanier. Dans sa forme originale, il supprimait toute protection pour les industries locales car l'écart entre les taux de taxes sur les produits finis et les produits intermédiaires était très réduit ; il réduisait aussi fortement le nombre de produits interdits à l'importation. Cette absence de protection s'est révélée excessive : le gouvernement a amendé le tarif sans toutefois remettre en cause l'orientation non protectionniste de sa politique.

Les entreprises se trouvent donc libres d'importer sous réserve de pouvoir acheter les devises sur le marché des changes. Après les difficultés de la période des licences, ce changement donne une nouvelle fluidité aux opérations commerciales, d'autant que la faculté d'exporter a été aussi rendue aux entreprises. La dépendance à l'égard des exportations pétrolières était devenue si grande que la part des exportations non pétrolières était tombée à 4 % des gains en devises. Pour relancer l'exportation de ces produits, le gouvernement a mis en place une série de mesures dont la plus incitative concerne la possibilité de garder les devises, obtenues en exportant, sur des comptes spéciaux appelés autonomes parce que l'entreprise peut utiliser les fonds librement. Cette politique de relance de l'exportation est toutefois lente à se mettre en place car les

entreprises doivent proposer des produits de qualité et réapprendre à exporter.

Mais ce sont les entreprises publiques qui sont le plus affectées par l'orientation libérale du gouvernement. Les offices de produits nigériens ont souvent été dénoncés pour leurs effets contre-productifs sur l'agriculture. Leur suppression, nécessaire pour relancer l'agriculture, soulevait peu de difficultés car ces offices n'avaient pratiquement plus d'activité en raison du désintérêt des paysans pour les cultures de rente et de la contrebande vers les marchés du Niger, du Bénin et du Cameroun. Le secteur privé se retrouve donc autorisé à acheter les produits de rente. Pour le moment, ce changement a été favorable aux paysans car ces produits sont recherchés pour les devises qu'ils procurent.

D'autres organismes publics vont être supprimés ou rendus au secteur privé totalement ou partiellement. Le gouvernement en a fait la liste. Dans les années 1970, l'accent était mis sur l'extension de l'étatisation de l'activité économique. Ce retournement date en fait de la fin du régime Shagari puisque celui-ci avait demandé à la commission Onosode d'étudier une réforme des entreprises publiques ; mais ni l'administration Shagari ni celle du général Buhari n'avaient pu mener ces réformes à terme.

La situation des acteurs de l'économie nigérienne

Cette nouvelle politique modifie considérablement la position des acteurs de l'économie nigérienne. Il apparaît d'abord qu'elle améliore les finances de l'État fédéral. Nous avons souligné que celui-ci obtient

plus de nairas de ses pétro-dollars qu'auparavant grâce à la dévaluation. De même, le rendement de la taxe d'excise assise sur les produits industriels a considérablement augmenté car la valeur des biens manufacturés répercute l'effet de la dévaluation sur les produits intermédiaires importés. Ces gains compensent largement la diminution du rendement des taxes douanières.

Le bilan des acteurs privés est plus contrasté. L'exploration pétrolière est un secteur à part car les compagnies pétrolières échappent complètement au programme d'ajustement puisque leurs frais sont compensés directement par les devises collectées lors des ventes de pétrole brut. La nouvelle politique améliore même leur gestion car grâce à la dévaluation, la partie en nairas de leurs coûts d'exploitation a diminué de 70 %. De plus, le gouvernement cherche à relancer l'exploration : pour cela, il a proposé aux compagnies pétrolières un nouveau contrat qui leur assure une marge incitative garantie malgré les fluctuations du marché. L'exploration est effectivement réactivée.

Le second secteur qui bénéficie du programme est le secteur bancaire. Les ventes des devises aux enchères procurent aux établissements admis de substantielles commissions sans avoir les tracas de la gestion des licences d'importations. Le gouvernement a cependant profité du marché des changes pour modifier les positions des banques : en donnant un quota minimum à de petits établissements, il leur permet d'accéder aux transactions internationales. Les banques importantes affiliées à des établissements étrangers qui réalisaient jusqu'alors l'essentiel de ces transactions sont obligées de partager leur marché.

Pour les paysans et les entreprises industrielles, le bilan de la nouvelle politique économique est plus difficile à évaluer. Les paysans engagés dans des cultures de rente bénéficient d'excellents prix pour leurs produits ; ceux qui sont engagés dans des productions vivrières ont peu ou pas augmenté leur revenu en raison de l'abondance des 2 dernières récoltes et des bas prix obtenus. Mais les paysans ont gagné des parts de marché puisqu'il n'y a pratiquement plus d'arrivage de produits alimentaires importés en raison de la dévaluation.

La conséquence du FEM pour les sociétés a été l'assèchement de leur trésorerie car il faut disposer de beaucoup d'argent pour pouvoir participer aux opérations sur devises. L'argent est cher et les frais financiers doivent être compensés par les marges. Ceci n'est pas toujours possible en raison de la faiblesse de la demande. Les sociétés bien gérées qui ont des produits à valeur ajoutée importante et peu d'expatriés sont les mieux armées pour affronter cette situation. De plus, le programme d'ajustement fait des perdants. En premier lieu, ce sont les marchands proches du pouvoir politique qui avaient retiré d'énormes profits de la vente des licences d'importation. D'une manière générale, les activités commerciales sont moins favorisées que les activités de production par la politique économique. En second lieu, c'est la population urbaine qui porte le poids de l'ajustement. La classe moyenne urbaine qui avait des habitudes de consommation occidentale voit son train de vie sérieusement amputé (auparavant, pour un agent de maîtrise, 8 mois de salaire étaient nécessaires pour acheter une voiture neuve : il faut 5 ans maintenant). Les employés et

les ouvriers sont aussi touchés car le coût des transports a beaucoup augmenté. L'élite urbaine est la plus farouchement opposée au programme et s'exprime par les journaux ; elle a pour alliés les syndicats qui craignent les répercussions des hausses des tarifs publics et des prix des carburants sur les budgets des ménages.

Des perspectives de réussite ?

Pour remettre complètement les compteurs économiques à zéro, le gouvernement doit encore gérer 2 mesures impopulaires :

— L'augmentation des tarifs publics comme l'électricité et le téléphone. Bloqués depuis 1979, ils ne correspondent plus du tout aux coûts de production de ces services et ne permettent pas d'assurer la maintenance des équipements. Un tel réajustement a eu lieu pour la compagnie d'aviation *Nigeria Airways*, mais le public touché n'est qu'une minorité aisée, à la différence de l'électricité et du téléphone qui concernent une population urbaine importante.

— La suppression des subventions à la production des carburants. Extrêmement bon marché (0,55 F le litre de super), les carburants sont l'objet d'une vaste contrebande avec les pays limitrophes qui crée un manque à gagner pour l'État nigérian évalué à plus de 6 milliards de nairas. L'augmentation des prix réduirait cette contrebande, mais elle pénaliserait aussi la population et les entreprises, car le transport routier est le principal moyen de communication du pays.

La plupart des analystes politiques et économiques ont rarement une opinion positive sur le Nigeria et sur la capacité de son gouverne-

ment de mener une politique à son terme. Ce scepticisme s'est exprimé dans la presse nigériane et internationale à propos du SAP ; or les opinions commencent à évoluer car le gouvernement a accompli toute cette série de réformes qui changent profondément la vie économique nigériane sans affronter d'incidents majeurs. L'inflation de 400 % que tout le monde annonçait en 1984 ne s'est pas produite. Les prix des

produits importés ont bien augmenté de 400 % mais les prix des biens de base n'ont pas connu une forte inflation. C'est un élément qui explique l'acceptation teintée de fatalisme de la population. Comme disent les Nigériens : « on nous *sape* » ; seul le moral n'est pas encore tout à fait sapé...

*Marie-Christine Monnoyer
Jean Philippe*

La Mauritanie, le foncier et l'Après-Barrage

LORSQUE j'ouvris dans mon bureau d'Arlon, à la fin de janvier 1988, la lettre du ministère du Développement rural de Nouakchott m'invitant à un séminaire national sur la réforme foncière en Mauritanie, je n'en crus pas mes yeux. Enfin, me dis-je, ce sujet brûlant allait être abordé publiquement. Je ne pouvais oublier cependant que la tentative de coup d'Etat annoncée par le gouvernement mauritanien en novembre 1987, suivie de condamnations à mort et de trois exécutions en décembre, avait eu des origines foncières. Les putchistes toucouleurs avaient parmi leurs griefs principaux la dépossession lente par les Maures de leurs terres coutumières ancestrales de la Moyenne Vallée du Fleuve Sénégal. Le lien avec le foncier était évident et je ne pouvais donc manquer de m'interroger sur la tenue de ce

séminaire quelques semaines après ces événements.

Je pris mon bâton de chercheur et me trouvai la veille du jour dit à Nouakchott pour apprendre que le séminaire était remis à une date indéterminée... Les raisons invoquées étaient que les matières foncières devaient être discutées préalablement par un Conseil des ministres qui aurait à traiter l'ensemble de questions posées par l'Après-Barrage, c'est-à-dire des conséquences pour la Mauritanie de l'aménagement de la Vallée du Fleuve Sénégal. En clair, le sujet n'était pas encore prêt à être débattu dans un séminaire dont l'organisation, en pareilles occasions, a pour but de proclamer un consensus sur la question traitée, de lui donner le caractère de la vérité officielle et de pouvoir diffuser cette vérité devant quelques dizaines de participants