

Débloquer la croissance en Afrique

L'aide humanitaire est absolument essentielle, mais elle ne saurait être le moteur de la croissance

Kenneth S. Rogoff



Kenneth S. Rogoff est Conseiller économique et Directeur du Département des études du FMI.

SI LES PAYS riches donnent vraiment suite à leur promesse récente d'accroître l'aide en faveur de l'Afrique, les retombées pourraient être spectaculaires. Les flux d'aide vont peut-être tripler et de nombreux pays recevront *chaque année* des transferts équivalant à 20 % de leur PIB, voire plus. S'ils se maintiennent pendant dix à quinze ans, ces flux pourraient aider les Africains à atteindre des niveaux de vie minimaux acceptables, conformément aux objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), fixés par l'ONU. Les ODM, largement admis comme points de référence pour les aspects essentiels du bien-être de la population, couvrent des domaines qui vont de la santé et l'éducation aux conditions de vie des femmes.

Bien sûr, fondamentalement, on ne peut qu'applaudir cette stratégie, mais je voudrais tout de même attirer l'attention sur quelques points qui méritent réflexion. Tout d'abord, il est indispensable que cette augmentation considérable de l'aide prenne la forme de dons, et non de prêts. En effet, il est inutile de surcharger les pays de dettes, car cela risquerait plutôt de leur nuire. S'il y a une chose à retenir de ces quarante dernières années, c'est bien que les donateurs ont trop souvent fait preuve d'une foi démesurée dans l'aptitude de l'aide à générer de la croissance. Or, le principal facteur de croissance n'est pas l'aide, mais les efforts déployés pour améliorer les institutions et la gouvernance ainsi que pour combattre la corruption et éviter les conflits. Ensuite, la réalisation des ODM ne doit pas être une fin en soi pour les pays d'Afrique. La plupart des Africains veulent être sûrs que les générations futures jouiront de niveaux de vie proches de ceux des pays industrialisés. Les stratégies macroéconomiques axées sur la croissance doivent inciter à dépasser les ODM. Le «M» de ODM doit signifier «minimal».

Prêts ou dons?

Pourquoi est-il donc si important que les pays africains reçoivent plutôt des dons que des

prêts? Sur ce point, tant la théorie que la pratique ont radicalement évolué. Dans les années 70 et 80, on faisait valoir que l'Afrique regorgeait de possibilités d'investissements hyperlucratifs, de sorte que les prêts pourraient être remboursés grâce à la croissance induite par ces investissements. Or, au cours de la décennie écoulée, les économistes ont compris qu'il ne suffit pas d'accumuler du capital physique (usines, équipements, routes et ponts) pour accélérer la croissance. Non, les choses sont bien plus complexes. Désormais, il est admis que les «facteurs intangibles», tels que les institutions et la gouvernance, sont tout aussi importants, probablement même beaucoup plus. On pourra déverser autant de capital que l'on veut dans une économie, il sera impossible d'obtenir une croissance vigoureuse si les particuliers et les entreprises ne jouissent pas de véritables droits de propriété, de tribunaux fiables et d'autres institutions de base d'une économie de marché. Dans les *Perspectives de l'économie mondiale* d'avril 2003, le FMI estime que, si les institutions des pays d'Afrique subsaharienne étaient portées au niveau de celles des pays de l'OCDE, le PIB par habitant serait relevé de 150 % et la croissance (annuelle) de près de 2 points — et ces estimations sont peut-être minimalistes (voir page 35).

Sans aller jusqu'à affirmer que les projets d'aide financés par des prêts sont toujours mal choisis, il semble préférable que l'aide accordée à l'Afrique soit conçue comme un soutien essentiellement humanitaire — c'est le cas depuis quelque temps —, et non plus comme un moyen de stimuler la croissance. Trop de pays africains ploient aujourd'hui sous des dettes énormes héritées de stratégies de développement malavisées et de prêts répondant à des considérations géopolitiques dictées par la guerre froide. Trop souvent, même si les prêts n'ont pas été gaspillés par la consommation publique et la corruption, la croissance attendue ne s'est jamais concrétisée à cause de guerres, de maladies et de fa-

mines, ainsi que de facteurs que les pouvoirs publics auraient pu mieux maîtriser. D'après des études du FMI, l'endettement freine notablement la croissance de nombreux pays pauvres, même si beaucoup d'entre eux, bénéficiaires de l'initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale pour les pays pauvres très endettés — dont la plupart sont en Afrique — ont vu leur dette quelque peu réduite.

Des projections de croissance mirobolantes ont aussi été utilisées pour justifier l'octroi de prêts au lieu de dons aux sept pays issus de l'ex-URSS, dans le cadre de l'initiative dite «CEI-7». Ils ont reçu des prêts considérables au lendemain de l'indépendance, au début des années 90, et ces prêts étaient réputés gérables, compte tenu de la croissance économique prévue. Or, pour de nombreuses raisons, en particulier le coût du passage à de nouvelles institutions — ainsi que l'incurie et la corruption qui subsistaient —, la forte croissance attendue ne s'est jamais concrétisée. Aujourd'hui, ces pays doivent supporter des dettes atteignant 60 à 100 % de leur PIB et font face à des problèmes qui ne se seraient peut-être jamais posés, selon une étude récente du FMI, si dès le départ ces pays avaient reçu des dons au lieu de prêts.

Les ODM sont-ils suffisants?

Selon certains, la réalisation des ODM, pour autant qu'elle soit possible, devrait suffire pour placer de nombreux pays africains sur les trajectoires de croissance souhaitées. Par conséquent, il est inutile de regarder trop au-delà de la réduction immédiate de la pauvreté. Peut-être. Bien sûr, des travailleurs malades et sous-alimentés ne peuvent être productifs, et satisfaire les besoins nutritionnels de base de chacun favorisera certainement la croissance. De même, des politiques inspirées des ODM et visant à renforcer les droits des femmes, qui peuvent constituer la moitié de la main-d'œuvre d'un pays, ne peuvent qu'avoir un effet bénéfique sur la croissance. Enfin, la distribution de traitements antirétroviraux pour combattre le sida permettra, par exemple, à un plus grand nombre d'enseignants d'être présents dans les écoles, ce qui devrait aussi être un facteur de croissance.

Certes, il faut que les ODM soient pris en compte. L'Afrique ne connaîtra jamais la croissance économique si sa population se perd dans un cycle malthusien. Cela dit, on voit mal les ODM offrir le cadre d'une croissance économique à long terme. Tout d'abord, que penser du fait qu'ils sont exprimés en termes absolus, sans référence à la moindre notion de choix ou de priorités? De plus, le degré de réalisation de certains ODM est extrêmement difficile à mesurer. Le débat fait rage parmi les chercheurs quant à la fiabilité des estimations officielles de la pauvreté. De l'avis de certains universitaires (notamment Surjit Bhalla et Xavier Sala-i-Martin), la pauvreté dans le monde diminue beaucoup plus vite que les chiffres officiels ne le laissent penser — à tel point que certains pays, dont l'Inde par exemple, ont déjà atteint leurs ODM pour ce qui concerne la réduction de la pauvreté (voir page 50).

Une recette pour la croissance

Si la réalisation des ODM fait partie de la recette, quels sont les autres ingrédients? En premier lieu, **il faut que les pays africains s'ouvrent davantage au commerce mondial et à l'investissement direct étranger, et que leurs efforts ne restent pas sans contrepartie**. En effet, bien trop souvent, les pays pauvres d'Afrique n'arrivent pas à s'intégrer à l'économie mondiale, car

les pays riches ont recours à des obstacles artificiels pour bloquer les exportations de produits africains tels que les textiles, les produits agricoles et les chaussures, pour lesquels l'Afrique dispose d'un avantage comparatif naturel. Il est grotesque que les pays industrialisés dépensent chaque année 300 milliards de dollars en subventions agricoles, c'est-à-dire cinq fois plus que ce qu'ils consacrent à l'aide extérieure. En bloquant les exportations de l'Afrique, non seulement ils entravent la croissance à court terme, mais ils hypothèquent la croissance future. D'après certaines études, les exportations stimulent la productivité des entreprises manufacturières africaines en raison du transfert d'informations technologiques qu'elles induisent, et les producteurs des autres secteurs devraient aussi en profiter.

En deuxième lieu, **les pouvoirs publics doivent veiller à ne pas tomber dans le piège de l'endettement**. J'ai déjà parlé de la dette extérieure, mais les déficits financés par le pays lui-même peuvent tout aussi bien être sources de problèmes. Les possibilités d'emprunt sur le marché intérieur étant rares dans la plupart des pays d'Afrique, les États ont tendance à financer leurs déficits importants en imposant des emprunts aux banques, qui ne peuvent que les accepter en raison de la répression financière. Ainsi, même les grandes banques qui ont une large base de dépôts n'ont bien souvent guère de latitude pour financer des projets du secteur privé.

En troisième lieu, **les pays africains ont besoin de régimes de change et de prix plus souples**. Nombre d'entre eux ont réussi à maîtriser l'inflation : les taux d'inflation annuels moyens du continent sont descendus de 17 % en 1990 à 10 % en 2003 (en Afrique subsaharienne, de 20 % à 12 %). Mais l'avenir des régimes de change en Afrique est incertain. À court terme, beaucoup de pays n'ont guère de choix que de laisser flotter leur monnaie. Les exportations de produits de base étant exposées à d'amples fluctuations des cours, si le taux de change ne peut pas s'ajuster, de forts ajustements seront inévitables ailleurs dans l'économie. Pourtant, malgré les chocs considérables qu'ils subissent sur le plan des termes de l'échange, de nombreux pays africains sont loin de laisser assez de souplesse à leurs taux de change. Peut-être qu'à terme ils seront nombreux à choisir de fusionner leur monnaie avec des monnaies plus largement utilisées.

Enfin, étant donné la grande volatilité avec laquelle doivent composer les pays africains — dont l'une des causes principales est l'incertitude et l'irrégularité des apports d'aide —, **il importe qu'ils assouplissent leurs marchés de produits et du travail**. Dans les *Perspectives de l'économie mondiale* d'avril 2003, le FMI estime que les rigidités des marchés de produits et du travail réduisent la production de 10 % en Europe, coût qui est probablement beaucoup plus élevé dans le climat macroéconomique fort instable de l'Afrique.

Ce sera une très bonne chose que les flux d'aide vers l'Afrique augmentent fortement dans les années à venir et, bien sûr, le FMI s'efforcera d'aider les pays bénéficiaires à gérer les problèmes macroéconomiques qui pourraient s'en suivre, par exemple une appréciation des taux de change réels. Ces problèmes seront beaucoup moins nombreux si l'aide est fournie sous forme de dons. Quoi qu'il en soit, à terme, l'Afrique a besoin de croissance économique pour relever les niveaux de vie, d'une croissance propre à porter la région bien au-delà du minimum visé par les objectifs de développement pour le Millénaire. ■