

## L'Afrique, on y croit!



Dambisa Moyo

### L'aide fatale

**Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique**

Hachette, Paris, 2009, 280 pages, 20 € (broché).

CONTRAIREMENT à ce qu'on a pu dire, Dambisa Moyo ne critique pas les mécanismes de l'aide au développement en prétendant qu'il faudrait y mettre un terme dans les cinq ans. Elle pose effectivement la question des conséquences d'une interruption rapide de l'aide mais expose clairement ses recommandations : une utilisation plus ciblée de l'aide pour soutenir d'autres modes de *financement* conduisant à une diminution de l'aide et, à terme, à «un monde sans aide».

L'ouvrage est-il convaincant? Sachons d'abord qu'il ne traite pas des modalités de développement de l'Afrique mais des mécanismes de financement qui y donnent les meilleurs résultats. Pour l'auteur, l'aide se résume aux transferts de fonds sous forme de dons et prêts concessionnels accordés aux États à l'exclusion de l'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'assistance directe des organismes caritatifs. Elle cherche à montrer que l'aide ainsi définie n'ouvre pas de grandes perspectives économiques à l'Africain moyen et que seul un nouveau modèle de financement du développement peut y arriver.

Je retiens trois éléments de la lecture de cet ouvrage. Le procès du système de l'aide en est l'élément le plus convaincant mais le moins original;

le modèle de financement proposé en est l'élément le plus original mais le moins convaincant. C'est bien pour cela que son importance réside principalement, et c'est heureux, non dans son contenu mais dans son auteur. Je m'explique.

Primo, il tire à boulets rouges sur plusieurs mythes et failles du système. Ces accusations sont généralement assez exactes, bien argumentées et utiles. En voici quelques-unes : la réussite du Plan Marshall dans la riche Europe n'était pas un modèle particulièrement pertinent pour les bailleurs de fonds qui tentaient de transformer un continent pauvre; les bailleurs ont rarement réussi à construire des mécanismes qui sanctionnent les résultats insuffisants ou restreignent l'aide accordée à des régimes corrompus; la dernière crise de la dette n'illustre pas tant l'absence d'élan altruiste des bailleurs pour annuler la dette que l'incapacité des annulations passées à traiter le fond du problème. On ne peut exiger des comptes et des résultats quand l'aide est fondée sur la culpabilité et le vedettariat. Les professionnels de l'aide ont tout intérêt à présenter l'Afrique comme perdue et dans le besoin, et cette image effraie automatiquement les investisseurs.

Malheureusement, ces accusations, aucunement novatrices, visent juste. L'auteur reconnaît que ces arguments ont déjà été clairement exposés dans des ouvrages très connus de Peter Bauer, William Easterly, Nicolas van de Walle, Eberhard Reusse et David Sogge, entre autres. Ces accusations rappellent donc clairement et utilement que de nombreux sujets qu'on évite d'évoquer en société n'ont toujours pas été réglés et mériteraient d'être traités de toute urgence.

Secundo, l'ouvrage propose quatre méthodes de substitution pour financer le développement en Afrique. En cela il est novateur et prête à réfléchir. Il ne parvient cependant pas à tracer une feuille de route car il ne démontre pas en quoi ces profonds changements contribueraient de façon décisive au développement. L'auteur a peut-être raison mais ne le prouve pas.

• Dambisa Moyo propose qu'un plus grand nombre d'entreprises et d'États africains obtiennent des nota-

tions pour pouvoir emprunter sur le marché obligataire. Elle ne dit pas au lecteur qu'un grand nombre de petits pays africains pauvres comme le Bénin, le Mali ou le Malawi ont déjà été notés par Fitch ou Standards & Poor's (soit dit en passant, comme l'a fait remarquer Todd Moss, avec le financement des bailleurs). Il n'est d'ailleurs pas certain qu'une notation suffise à provoquer un afflux de capitaux privés. Les travaux de Dilip Ratha semblent indiquer que dans l'ensemble, on peut aisément prévoir les variations de notation pour les pays qui n'en ont pas officiellement, grâce aux informations déjà librement accessibles. Il n'est donc pas certain que la notation en elle-même éclaire davantage les investisseurs. Le Gabon, l'un des deux pays dont le financement obligataire à grande échelle est montré en exemple, se trouve malencontreusement être parmi les 12 % de pays en bas du classement mondial de la «lutte contre la corruption» d'après la publication *Governance Matters* de la Banque mondiale. Cette situation ne cadre absolument pas avec la thèse rigoriste de l'auteur selon laquelle «le problème, c'est l'aide» et pour le régler, il faut recourir à d'autres modes de financement.

• *L'aide fatale* se félicite que le gouvernement chinois encourage les investissements directs étrangers (IDE) en Afrique, et recommande aux autres bailleurs de faire de même, leur aide ayant un effet dissuasif sur l'IDE. On peut se demander pourquoi, d'après l'auteur, 78 % des Tanzaniens considèrent que la Chine a une influence positive alors qu'ils ne sont que 36 % à penser la même chose des États-Unis. Mais cette popularité de la Chine éclipse d'autres questions. Pourquoi les flux d'aide considérables qui accompagnent les IDE chinois n'auraient-ils pas le même effet pervers que ceux des autres pays? Pourquoi la présence de l'aide occidentale chasse-t-elle les IDE des pays occidentaux mais pas ceux de la Chine? Il aurait été plus productif d'évoquer les réussites modestes des nombreuses tentatives de promotion de l'IDE, et les redoutables obstacles qui ont été surmontés, par exemple grâce à l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA)

ou à l'Overseas Private Investment Corporation américaine.

- L'auteur recommande aux bailleurs d'arrêter de faire du tort aux exportations africaines, par exemple en cessant de subventionner généralement la production de coton et de sucre. C'est louable mais rien ne prouve que le démantèlement des dernières barrières tarifaires puisse provoquer un «big bang» en Afrique. Nancy Birdsall, Dani Rodrik et Arvind Subramanian ont déjà noté que la dévaluation de 1994 dans 14 pays africains, qui a automatiquement doublé la valeur intérieure des exportations, n'a guère permis de réduire durablement la pauvreté dans les pays producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest.

- Dambisa Moyo recommande enfin de mobiliser les capitaux africains, par exemple en développant le microcrédit et en réduisant le coût des envois de fonds des travailleurs expatriés. Ces idées méritent d'être approfondies mais là encore, il n'est pas dit que leur effet sur le développement soit considérable. Jonathan Morduch et David Roodman ont identifié dans une étude rigoureuse le manque surprenant d'éléments démontrant les effets du microcrédit, pourtant adulé par tous les experts, dans la lutte contre la pauvreté. La réduction des coûts d'envoi n'aura, quant à elle, qu'un effet restreint sur les volumes de fonds tant que plus d'Africains ne pourront pas se déplacer librement, par exemple tant que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ne mettra pas en œuvre les protocoles existants sur la libre circulation des travailleurs ou que les pays riches ne permettront pas aux Africains de venir travailler en plus grand nombre pour une durée déterminée.

Il y a néanmoins quelques points prometteurs parmi les recommandations : des émissions obligataires collectives permettraient de lever des fonds pour plusieurs petits pays à la fois tout en mutualisant les risques et en diminuant les barrières à l'entrée, à l'instar du Fonds panafricain de développement des infrastructures en Afrique du Sud. Il faudrait insister davantage sur la mise en place des équipements de base nécessaires à l'in-

tégration internationale de l'Afrique en construisant et en entretenant les routes principales et les réseaux électriques par exemple.

Ces points ont cela de commun qu'ils s'attaquent directement au vrai défi du développement de l'Afrique subsaharienne : une économie bien plus petite, en valeur absolue, que

## «La faiblesse de l'ouvrage réside dans plusieurs déclarations péremptoires insuffisamment étayées par les faits.»

celle de la ville de Chicago, éclatée en 48 pays. L'économie de Chicago ne pourrait surmonter de telles difficultés sans mécanismes ambitieux, financiers ou autres, capables de mobiliser ses différents quartiers. Or c'est bien là l'objectif des émissions obligataires collectives, des routes et des migrations.

La faiblesse de l'ouvrage réside dans plusieurs déclarations péremptoires insuffisamment étayées par les faits. Pourquoi répéter avec insistance que l'aide étouffe systématiquement l'économie alors que de nombreux pays comme le Ghana, la Tanzanie, le Mali, le Burkina Faso, le Mozambique ou l'Ouganda, pour lesquels l'aide représente plus de 10 % du PIB, ont connu une croissance réelle soutenue ces dix dernières années? De nombreux critiques ont déjà fait remarquer que l'auteur aurait gagné à vérifier certaines données pour éviter les nombreuses erreurs malheureuses que contient l'ouvrage. On y lit par exemple que les budgets d'aide pour l'Afrique se tarissent peu à peu, alors que l'OCDE montre que l'aide à l'Afrique subsaharienne a presque doublé entre 1997 et 2007, passant de 32 à 58 milliards de dollars EU.

Tertio, une des raisons pour lesquelles cet ouvrage est intéressant, malgré ses limites, est que son auteur est africain. Niall Fergusson, universitaire de grand renom, le souligne dès la première phrase de sa préface. Tout comme *L'Afrique doit s'unir* de Kwame

Nkrumah publié il y a un demi-siècle, *L'aide fatale* dénonce de façon circonstanciée et résolue les échecs du système international actuel dans le développement de l'Afrique. Comme Nkrumah, Dambisa Moyo exprime le désespoir réel que partagent de nombreux Africains face au traitement que leur réserve l'Occident. Peu importe que les politiques de substitution qu'elle propose soient parfois mal définies. Les ouvrages de Nkrumah et Moyo restent précieux car leur vision d'ensemble est juste : le développement de l'Afrique dépend principalement des Africains, les tentatives extérieures pour le promouvoir sont nécessairement limitées et le constat est plus convaincant lorsqu'il provient d'un Africain.

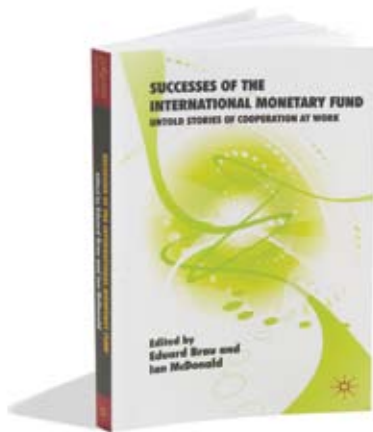
Ainsi, l'une des questions les plus intéressantes que pose cet ouvrage – pourquoi trouve-t-on en Occident si peu d'analyses critiques réfléchies sur l'aide et le développement formulées par des Africains? – n'a pas trait au financement du développement en Afrique. Il en existe pourtant, signées par Benno Ndulu, Agustin Fosu, Ngozi Okonjo-Iweala, Andrew Mwenda et tant d'autres, mais elles sont trop rares et peu connues en Occident. Peut-être la demande est-elle faible car les agences et maisons d'édition occidentales préfèrent les auteurs occidentaux. Peut-être l'offre est-elle limitée car les intellectuels africains destinés à de brillantes carrières hésitent à critiquer les bailleurs qui les financeront ou deviendront leurs clients. Peut-être y a-t-il de nombreuses autres raisons.

Une chose est sûre : des voix africaines plus nombreuses doivent se faire entendre sur ces grands sujets. Les fondations William et Flora Hewlett et Bill & Melinda Gates ont présenté cette année un vaste programme de soutien à 24 cercles de réflexion politique africains. C'est un grand pas dans la bonne direction pour faire connaître au reste du monde les idées des Africains sur le développement. J'espère que la pensée critique qu'ils inspireront permettra de renforcer la contribution africaine à ce débat fondamental.

**Michael A. Clemens**  
Chercheur

Center for Global Development

## Une apologie timide



Publié sous la direction d'Eduard Brau et Ian McDonald

### Successes of the International Monetary Fund

#### Untold Stories of Cooperation at Work

Palgrave Macmillan, New York, 2009, 231 pages, 34,95 \$ (broché).

**V**OICI un intéressant recueil d'études des services du Fonds monétaire international (FMI) accompagnées de commentaires d'observateurs avisés. Il apporte plus d'eau au moulin des partisans du FMI qu'à celui de ses détracteurs, à gauche, qui fustigent sa sévérité, ou à droite, qui lui reprochent trop de laxisme ou d'erreurs d'appréciation.

L'ouvrage présente six études de cas d'assistance financière du FMI : Corée (1998), Pologne (1990-91), Turquie (2001-02), Tanzanie (1995-2007), Brésil (2002) et Uruguay (2002-03). Chacune est accompagnée de commentaires d'un acteur ou d'un observateur du programme ou de l'activité qui certes enrichissent l'analyse, mais restent à approfondir et ne sont pas eux-mêmes exempts de critiques. Il faut ajouter que j'ai pleinement participé ou ai été un observateur direct de quatre des six cas (sauf la Tanzanie et l'Uruguay) et de la totalité des activités.

Ces six études présentent avant tout l'intérêt de porter sur les décisions clés prises par les autorités du

pays et le FMI. Dans cinq des six cas, l'épisode décrit intervient à la fin d'une série de programmes qui s'est parfois prolongée sans vraiment porter de fruits, ce que les auteurs admettent parfois à demi-mot. La principale exception est le cas de l'Uruguay, et peut-être celui de la Pologne. Le cas de la Tanzanie m'a aussi paru ironique puisque le FMI a, à la fois, accordé au pays un appui financier de 400 millions de dollars EU entre 1995 et 2005 et annulé le reste de ses créances en 2006.

Trois études sur d'autres activités du FMI sont surtout descriptives, ce qui ne diminue en rien leur intérêt pour ceux qui n'ont pas vécu ou n'ont pas de souvenirs précis des événements des années 90. L'analyse des *Perspectives de l'économie mondiale* publiées par le FMI est utile, car elle remonte jusqu'en 1980; mais l'auto satisfaction plus prononcée qu'elle dénote la rend moins convaincante. Globalement, ces études illustrent la grande variété des questions économiques, financières et politiques inhérentes aux programmes appuyés par le FMI. Difficile au lecteur d'affirmer que le FMI élabore ses programmes à l'emporte-pièce.

Ces études forcent le lecteur à réfléchir à ce que l'on entend par le «succès» d'un programme du FMI. Les éditeurs le définissent comme «une contribution positive marquante», ce qui place la barre assez bas et incite à s'interroger sur les conséquences économiques et financières immédiates de l'inaction du FMI pour un pays, ses voisins et le reste du monde; l'absence d'appui financier aurait sans doute aggravé la situation. Les études signalent que certains pays auraient pu obtenir l'appui financier d'amis ou d'alliés, mais qu'ils n'auraient pas mis en œuvre les réformes qui sont à l'origine de leur réussite globale.

L'autre question que posent implicitement et parfois explicitement les études et commentaires, s'agissant des succès du FMI, est de savoir si l'institution aurait pu mieux faire. Dans la plupart des cas, la réponse est positive, comme le notent souvent les auteurs,

notamment pour l'Uruguay, mais la réponse à une crise ne saurait être appréciée selon des critères aussi intransigeants.

Il ressort clairement des six études de cas que «l'internalisation» revêt une grande importance. Le programme est entre les mains des autorités du pays qui ont lutté pour y mettre leur empreinte et se l'approprier. La Corée est l'exception à ce schéma, car l'opinion publique de ce pays considère encore l'épisode comme la «crise du FMI» et non la crise de la Corée. Mais même dans ce cas, tant que le nouveau gouvernement coréen n'avait pas pris les rênes du programme, les autorités financières des autres pays étaient réticentes à transférer à la Corée par le biais du FMI, plus de fonds rétrocédés, en coulisses, aux créanciers étrangers.

Le message à retenir de cet ouvrage sur le FMI dans la tourmente actuelle, partant notamment des cas du Brésil et de l'Uruguay, est que le FMI doit faire preuve de souplesse, être prêt à prendre des risques et être financièrement équipé pour répondre de manière adéquate aux besoins et à la situation des pays.

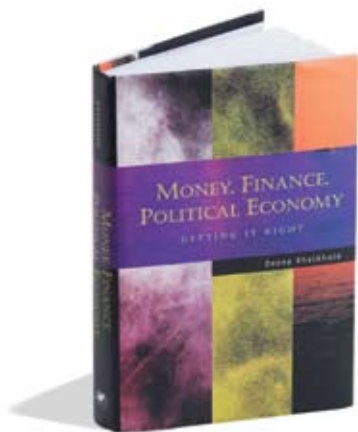
S'agissant de la réforme du FMI, les conclusions sont un peu décevantes. L'article de Tom Dawson rappelle que les pays membres du FMI sont responsables de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes de l'institution. Ce sont eux, par exemple, qui choisissent en dernier ressort les documents du Conseil d'administration qui seront rendus publics ainsi que ce qui peut être publié par le FMI à leur sujet. Toujours sur la transparence, Charles Enoch note que depuis la mise en place de la Norme spéciale de diffusion des données en 1999, les pays membres sont réticents à relever la barre dans ce domaine.

Dans l'ensemble, l'apologie des auteurs reste timide, mais quasiment suit de près l'évolution de cette grande institution mondiale ne restera pas sur sa faim.

**Edwin M. Truman**

Senior Fellow, Peterson Institute for International Economics

Un visionnaire



Deena Khatkhate

**Money, Finance and Political Economy**

**Getting It Right**

Academic Foundation, New Delhi, 2009, 385 pages, 39,95 \$ (toilé).

« **O**N ne peut comprendre la vie qu'en regardant en arrière; on ne peut la vivre qu'en regardant en avant » disait Kierkegaard. Ce recueil d'essais, qui retrace une vie de travail, celle de l'économiste indien Deena Khatkhate, pourrait être perçu comme un acte de rébellion contre son héritage intellectuel : le socialisme et la planification centrale, la macroéconomie keynésienne, et l'antinomie Nord-Sud. Mais on y trouve plutôt une défense inspirée (certes non sans critiques) du capitalisme et des marchés, un regard aussi friedmanien que keynésien sur la macroéconomie et un appel insistant à une relation plus constructive entre pays en développement et pays avancés.

Le meilleur des articles porte d'ailleurs sur ce dernier thème, plus précisément sur la fuite de cerveaux, des pays en développement vers les pays avancés. Dans cet article paru dans *F&D* en 1971, Khatkhate contes-tait l'opinion prédominante qui voyait dans cette fuite une perversion, une aide des pays pauvres aux pays riches. Il y expliquait que comme l'émigration concernait surtout les pays en développement où la main-

d'œuvre qualifiée était clairement excédentaire, il s'agissait plutôt d'une soupape d'échappement pour les pays pauvres. Du reste, comme il se produisait par ailleurs un «croisement d'idées» entre les travailleurs qualifiés des pays pauvres et les nations les plus riches, cette fuite pouvait être considérée comme un «investissement souhaitable».

Plusieurs exemples sont venus étayer cette prédiction, comme la réussite de l'Inde, de l'Irlande ou d'Israël dans leurs exportations de logiciels vers des pays plus avancés. Ashish Arora, Professeur à l'Université Carnegie Mellon, a montré que cette réussite s'explique en partie par le «vivier d'ingénieurs et de chercheurs sous-employés de ces pays, qui avaient précédemment émigré vers les États-Unis et le Royaume-Uni». L'expatriation a ainsi permis à cette diaspora d'assimiler les pratiques des futurs clients. Comme Khatkhate l'avait prédit, la fuite initiale a fini par être profitable.

Parmi les autres essais sur les relations Nord-Sud, il en est un qui porte sur «le conflit et la coopération dans le système monétaire international». Écrit en 1987, il anticipe beaucoup des réformes qui se sont produites ou sont à l'ordre du jour au FMI et dans d'autres organisations internationales — dont celles d'une «plus grande voix» au Sud dans la prise de décision. Certes, Khatkhate n'était pas le seul à le faire, mais comme il le note dans la préface, son article lui a valu «pas mal de reproches», car à l'époque il travaillait pour le FMI. En tout état de cause, il allait quitter l'institution après deux décennies de bons et loyaux services pour devenir le rédacteur en chef de la revue spécialisée *World Development*.

Avant de rejoindre le FMI, Khatkhate avait travaillé de 1955 à 1968 à la banque centrale indienne. Rien d'étonnant donc à ce que le deuxième grand thème de l'essai soit le rôle des politiques macroéconomiques et financières dans la promotion de la croissance. Durant les années 50, la pensée keynésienne préconisait le déficit budgétaire pour promouvoir la croissance dans les pays en développement. Le raisonnement était le suivant : comme il existe des ressources

sous-employées, l'État pourrait, en investissant, mobiliser ces ressources sans pour autant provoquer d'inflation. Au vu de l'impact négatif des dépenses publiques, il allait écrire : «le recours massif au déficit budgétaire n'apporte rien de plus que l'inflation et la diminution des revenus,

**«Une défense inspirée (certes non sans critiques) du capitalisme et des marchés.»**

de l'épargne et de l'investissement». Sur le plan monétaire, les idées de Khatkhate s'écartaient aussi de l'orthodoxie keynésienne des années 60, en insistant sur la nécessité de règles pour guider l'action de la banque centrale, plutôt que sur un trop grand pouvoir discrétionnaire.

Khatkhate évoque un troisième thème : le discours du socialisme et de la planification centrale par opposition à la réalité. Il reprochait au socialisme de promettre croissance et équité, mais de ne fournir ni l'un ni l'autre. Selon lui, le véritable problème que devaient résoudre les pays en développement, n'était pas tant de corriger une répartition inégale des revenus, mais d'«améliorer le niveau de vie de toute la population, ce qui ne peut se faire qu'avec une forte croissance économique». En 1978, ces idées étaient loin d'être admises. Khatkhate n'est cependant pas un défenseur aveugle du capitalisme et de l'économie de marché. S'agissant du libre mouvement des capitaux, par exemple, ses idées sont proches de celles de son compatriote Jagdish Bhagwati, en ce sens qu'il recommande la prudence, car les faits montrent qu'une libéralisation hâtive peut provoquer des crises financières.

**Charles Collyns et Prakash Loungani**  
*Directeur adjoint et Conseiller, respectivement, du Département des études du FMI*