



*Prakash Loungani brosse le portrait de Jeffrey Sachs, économiste itinérant*

## Un projet dans chaque port

**D**IFFICILE d'imaginer une carrière plus accomplie — et variée — que celle de Jeff Sachs. En 1982, alors qu'il n'avait que 28 ans, il était déjà titulaire d'une chaire à l'Université d'Harvard. Jeune trentenaire, il a aidé la Bolivie à stopper son hyperinflation et à restructurer sa dette. Quelques années plus tard, il rédigeait le plan de transition du communisme au capitalisme de la Pologne. Par la suite, il est allé de pays en pays conseiller les gouvernements de la Russie, de l'Estonie, du Burkina Faso ou encore de l'Inde, parmi bien d'autres. Il a plaidé la cause de l'allègement de la dette des pays pauvres et, en tant que conseiller de Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, il a dressé un plan de campagne en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Depuis 2002, il dirige l'Earth Institute à l'Université de Columbia, avec des visées encore plus ambitieuses. Cet institut pluridisciplinaire qui regroupe 850 personnes s'occupe des problèmes planétaires les plus épineux, de l'éradication des maladies endémiques au réchauffement climatique.

Tout cela fait que M. Sachs jouit d'une image de superstar, dont peu d'économistes peuvent se targuer. En 2005, MTV a diffusé un documentaire montrant Sachs parcourant l'Afrique aux côtés de l'actrice Angelina Jolie. Il avait auparavant effectué avec Bono, le chanteur du groupe U2, une tournée en faveur de

l'allègement des dettes des pays pauvres. L'éminent économiste Robert Barro, collègue de Sachs à Harvard à l'époque, se souvient d'avoir été invité à déjeuner avec Bono pour en parler. Sa première réaction : «décliner l'invitation, instinctivement», mais il se laissa convaincre par sa fille adolescente : «Papa, c'est trop cool ... pas question de rater ça!»

Sachs a aussi ses détracteurs, qui jugent que les mesures qu'il préconise ont souvent des effets secondaires pénibles, accusation qu'il rejette farouchement : «en Bolivie, en Pologne et en Russie, mon travail s'apparentait à celui d'un médecin urgentiste. Le patient était déjà en état de choc : hyperinflation, pénuries généralisées, instabilité politique, monnaie en chute libre et peur omniprésente. Les critiques en chambre ne réalisent guère la nature de ces troubles, ni combien il est difficile de mettre sur pied un traitement au milieu d'un tel désastre. Le chirurgien ne peut pas être tenu pour responsable de l'état dans lequel le patient arrive au bloc opératoire».

### **Le passage par Harvard**

Jeffrey Sachs est né à Detroit en 1954. Sa famille était originaire de Grodno, localité située un temps en Pologne, puis en Union soviétique. Son père était un avocat renommé, spécialiste du

droit du travail, membre actif du parti démocrate américain. Sa sœur, Andrea, se souvient d'une maxime de leur père : «faites du bien quand tout va bien pour vous». Après avoir songé à suivre la carrière de son père, il délaisse la faculté de droit d'Harvard pour celle d'économie. Il y passera 30 ans de sa vie.

Bien qu'étudiant de premier cycle, il passe toutes les épreuves requises pour présenter une thèse d'économie. Il publie en 1982 dans la prestigieuse revue technique *Econometrica* un article intitulé «Tir multiple pour la solution des problèmes aux valeurs limites en deux points». Avec un peu d'aide, il est vrai : les coauteurs n'étaient autres que David Lipton, aujourd'hui Premier Directeur général adjoint du FMI, Jim Poterba, Président du *National Bureau of Economic Research* (organe d'étude économique de premier plan aux États-Unis) et Larry Summers, qui fut Secrétaire du Trésor américain et Président de l'Université d'Harvard. Même parmi ces éminents condisciples, Sachs était particulièrement brillant, ce que l'université a su reconnaître en lui offrant une chaire alors qu'il n'avait que 28 ans.

Ce qui le distinguait, outre son érudition exceptionnelle, c'était la passion qu'il mettait à étudier les problèmes économiques pressants, à formuler des solutions et à faire campagne pour leur adoption. Paul Krugman, Prix Nobel d'économie, écrivit un jour : «Jeff est unique en ce qu'il est à la fois un théoricien hors pair et une force politique majeure. C'est une combinaison assez extraordinaire.»

### Remède miracle

Le premier grand chantier de Sachs, conseiller économique, se présenta en Bolivie en 1985. Le pays était aux prises avec une inflation annuelle de 60.000 %. Sachs explique qu'avec un pareil taux d'inflation, «si par mégarde vous avez laissé un billet dans votre portefeuille pendant une semaine, il aura perdu un quart de sa valeur».

Bien entendu, en pareil cas, on ne laisse en général pas son argent dans sa poche. En fait, les gens reçoivent leur paie sous la forme d'une gigantesque pile de billets, avec laquelle ils courent immédiatement au marché pour essayer d'acheter avec ces bouts de papier qui ne vaudront bientôt plus rien des biens qui gardent leur valeur. Dans cette situation, dit Sachs, «on sent que le temps presse et on se creuse les méninges pour tenter de trouver une solution qui marche».

En fin de compte, explique-t-il, la réponse était «d'une simplicité enfantine». Il y a hyperinflation quand le gouvernement essaie de combler le déficit budgétaire par la planche à billets. Pour stopper l'hyperinflation, il faut donc donner aux pouvoirs publics une source de revenus réels. En Bolivie, il fallait fortement majorer le tarif du pétrole — sous monopole de l'État, qui en subventionnait le prix à tour de bras. Si le pétrole était vendu à un prix réaliste, «l'État gagnait suffisamment d'argent pour payer les professeurs». C'est ainsi que le déficit a été suffisamment comblé et l'hyperinflation stoppée.

D'après Sachs, la suppression du subventionnement du prix du pétrole était «un progrès». C'étaient les pauvres qui souffraient de l'hyperinflation — elle rognait la valeur de leur argent —, alors que «les riches profitaient du prix très bas de l'essence. En fait, les grands gagnants étaient les contrebandiers, qui achetaient les produits pétroliers en Bolivie et les revendaient au prix fort au Pérou».

En plus de la hausse des produits pétroliers, Sachs a aussi bataillé pour l'allègement de la dette publique de la Bolivie, qui, en 1984, représentait 110 % du revenu national. Du coup, il s'est trouvé en bisbille avec le FMI, et ce n'était pas la dernière fois (voir encadré). Sachs évoque «un combat de titans contre le FMI et les banques, car à l'époque, le principe de la réduction de la dette n'était pas entré dans les mœurs». Sachs a mené les négociations pour la Bolivie, dont la dette extérieure a en définitive été effacée à 90 %.

Au début de 1986, l'hyperinflation n'était plus qu'un souvenir et «la Bolivie avait l'un des taux d'inflation les plus bas de tout le continent américain». La croissance économique restait cependant modeste, au grand dam de Sachs, ce qui l'amena par la suite à entreprendre un important travail de fond sur les freins à la croissance.

### Les déboires de Walesa

Le succès de Sachs en Bolivie lui valut des invitations dans bien d'autres capitales. En 1989, le gouvernement polonais l'appela à l'aide pour un nouveau projet : le passage au capitalisme. Sachs eut de longues discussions sur «l'économie de marché et ce qui pouvait être fait» avec les dirigeants du mouvement syndical Solidarité. Ces derniers ne misaient guère sur la réussite de la transformation économique de la Pologne.

Sachs leur assura que c'était faisable. Les marchés pouvaient fonctionner, à condition d'être libéralisés — autrement dit, que les prix soient établis par le jeu de l'offre et de la demande et non plus réglementés. Une fois la dynamique des marchés enclenchée, les investissements intérieurs et extérieurs (du reste de l'Europe) relanceraient l'industrie polonaise. Et, comme aux Boliviens, il donna aux Polonais ce sage conseil : «Ne vous souciez pas de la dette extérieure, elle va être annulée».

### Le drame asiatique

Sachs n'a jamais épargné ses critiques au FMI et il en est allé de même lors de la crise asiatique de 1997-98. Dans un ouvrage coécrit avec Steve Radelet, Sachs déclarait «les explications attribuant la contraction à des vices profonds des pays asiatiques, tels que le capitalisme de copinage, nous paraissent très exagérées». Radelet et Sachs attribuaient plutôt la crise à «la conjonction d'une panique financière, d'erreurs commises par les gouvernements asiatiques au début de la crise et de plans de secours internationaux mal ficelés», qui ont approfondi la crise au-delà de ce qui était «nécessaire ou inévitable».

Tout en convenant qu'il fallait une hausse des taux d'intérêt à la suite de la désertion des capitaux étrangers, Radelet et Sachs jugeaient contestable «l'insistance avec laquelle le FMI réclamait des taux d'intérêt encore plus hauts et des excédents budgétaires, en sus de l'hémorragie de capitaux en cours». Les recommandations du FMI reposaient sur l'hypothèse que le relèvement des taux d'intérêt conduirait à «la stabilité ou l'appréciation de la monnaie et que l'avantage de cette stabilisation, à savoir l'abaissement du coût du service de la dette, surpasserait le coût des pertes de production à court terme dues à la hausse des taux».

Radelet et Sachs, à l'instar de nombreux autres observateurs, dont le Prix Nobel Joseph Stiglitz, doutaient fort que le jeu en valut la chandelle.

Au bout de quelques mois, Solidarité commençait à se laisser convaincre. Un soir, Sachs et Lipton — son condisciple à Harvard — se rendirent chez un des dirigeants syndicaux, Jacek Kuroń, pour lui présenter l'ébauche d'un plan de transformation. Enfin, Kuroń leur dit : «d'accord, rédigez le plan!» Sachs répondit qu'il le préparerait avec Lipton dès leur retour aux États-Unis et le lui enverraient dès que possible. «Non, répondit Kuroń, il me le faut pour demain matin.»

Sachs et Lipton retournèrent donc à leur bureau où, raconte Sachs, «ils avaient mis des planches de bois au-dessus de l'évier pour y poser un ordinateur». Ils rédigèrent le plan pendant la nuit «entre environ 10 heures et, je ne sais plus, 3 ou 4 heures du matin». Les dirigeants de Solidarité, après l'avoir lu, dirent à Sachs, «vous pouvez sauter dans un avion et aller à Gdansk. Il est temps que vous rencontriez M. Walesa».

### Heure de gloire en Pologne

Le travail sur les éléments essentiels du plan sorti de la nuit blanche du tandem Sachs-Lipton continua tout au long de l'année 1989, avec la contribution cruciale du Ministre des finances polonais, Leszek Balcerowicz. Finalement, le plan de transformation économique de Solidarité fut dévoilé le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Pour Sachs, ce fut un moment «terrifiant, car le pays était en proie à l'hyperinflation, en plein chaos, au fond du désespoir, financièrement en ruines, avec des magasins vides, et voilà qu'on tentait une expérience pour le moins inédite».

Andrew Berg, aujourd'hui au Département des études du FMI, préparait à l'époque sa thèse au Massachusetts Institute of Technology, et il travaillait en Pologne : «j'étais en quelque sorte le représentant résident local de Sachs-Lipton & Cie», expliquait-il. Il se souvient que travailler avec Sachs «vous incitait à penser par vous-même; la seule hiérarchie qui comptait était celle des bonnes idées». Et, souvent, c'était Sachs «qui avait les meilleures». Il ajoute : «Jeff avait l'art de réduire les choses compliquées à leur plus simple expression», en sachant exactement quel «graphique à deux axes résumerait le mieux la situation».

Suivant les conseils de Sachs et Lipton, le plan de transformation polonais eut tôt fait de déréglementer les prix et d'ouvrir l'économie au commerce extérieur pour remédier aux pénuries de biens de consommation et de facteurs de production essentiels. La privatisation des grandes entreprises publiques fut remise à plus tard, car, explique Sachs, il n'avait pas établi «de plan détaillé, et il aurait fallu des années pour mener le processus à son terme».

Mais le plan économique a aussi causé une flambée des prix qui a encore aggravé l'hyperinflation. Les prix des produits alimentaires ont doublé en un mois, et celui du charbon, critique pour la production énergétique de la Pologne, a sextuplé. Les salaires eux, stagnaient. «D'emblée, on savait que les salaires ne pouvaient pas augmenter aussi vite que les prix, rappelle Sachs, c'est là tout l'enjeu du plan.»

Sachs s'est aussi mis en campagne afin d'obtenir pour la Pologne le soutien financier des pays occidentaux et des organisations internationales. Berg se souvient d'avoir utilisé sa carte de téléphone AT&T pour mettre le Ministre des finances, M. Balcerowicz, en relation avec Michel Camdessus, alors Directeur général du FMI, pour solliciter son concours.

Les débuts douloureux de la transition ont suscité moult critiques à l'endroit de Sachs, à l'époque et par la suite, mais ses bienfaits à long terme sont indéniables.

### Les enjeux montent

Alors que l'expérience polonaise commençait à porter ses fruits, la Russie s'y intéressa. En 1990-91, Sachs se mit à travailler avec l'économiste soviétique Grigori Iavlinski à un plan de démocratisation et de réforme économique s'appuyant sur une assistance technique occidentale et un concours financier de 150 milliards de dollars sur cinq ans qui fut qualifié de «grand marchandage».

À la fin de 1991, Sachs fut nommé officiellement conseiller économique de Boris Eltsine. Lipton et Anders Åslund, aujourd'hui *senior fellow* au Peterson Institute for International Economics, étaient ses plus proches collaborateurs. D'après Åslund, «en dehors d'une poignée de jeunes réformateurs russes autour de Gaïdar, il n'y avait guère de talents locaux.» L'équipe fut donc composée de jeunes économistes russes formés en Occident, et d'économistes recrutés à l'Ouest, y compris Berg et Andrew Warner, frais émoulu de Harvard, et aujourd'hui au Département des études du FMI.

Sachs raconte qu'on leur donna «les signes de la confiance la plus absolue à l'époque : tous nos employés permanents basés à Moscou eurent droit à un badge leur donnant accès en permanence aux bâtiments du Conseil des ministres et à quelques bureaux à l'intérieur». Berg se rappelle qu'à son arrivée à l'aéroport de Moscou, on lui fit passer l'immigration à toute allure, pour l'amener à une limousine qui l'attendait, et «il y avait des voies réservées aux limousines». Et pourtant, se souvient-il, on sentait la désintégration dans l'air : «il flottait une odeur d'essence, parce que, à ce qu'on m'a dit, on la stockait dans les coffres des limousines et des voitures.» L'industrie du pétrole et du gaz de la Russie, épine dorsale de son économie, avait été touchée de plein fouet par l'effondrement des cours pétroliers au milieu des années 80.

Ni l'histoire ni la pratique de l'économie de marché n'étaient connues dans la région. Warner explique que Sachs et son équipe ont fait pour l'essentiel «de l'économie de bon sens», en expliquant les notions de base. «Nous tentions d'empêcher le crédit de croître à un rythme de 25 % par mois et d'engager une réforme budgétaire de base.» Sachs était «d'une grande honnêteté intellectuelle, poursuit Warner, veillant toujours à ce que les calculs soient justes et l'analyse correcte.»

### Revers en Russie

Mais en Russie, Sachs et son équipe n'ont pas connu la même réussite qu'en Pologne. Dans un long écrit défendant son bilan, intitulé «Ce que j'ai fait en Russie», il explique que les résultats avaient été décevants, car ses avis avaient été dédaignés dans une large mesure par l'équipe russe et presque entièrement par l'Occident. Si sa recommandation de mettre fin au contrôle des prix a été suivie au début de 1992, celles qui visaient à réduire la masse monétaire et à mettre fin au subventionnement des entreprises ont été sans suite. De ce fait, un taux d'inflation élevé «a persisté pendant plusieurs années», d'où la mauvaise presse des réformes.

Åslund explique que Sachs et son équipe «n'ont pas non plus réussi à faire passer la déréglementation des prix de l'énergie et du commerce extérieur». Résultat, «certaines personnes pouvaient acheter du pétrole pour un dollar et le revendre à 100 sur le marché

mondial, et donc n'avaient aucune raison de souhaiter que les choses changent.» De même, alors que Sachs avait recommandé que les grandes compagnies exploitant les ressources naturelles restent dans le giron de l'État, poursuit Åslund, «le secteur a été privatisé par des méthodes corrompues, d'où le règne des oligarques».

Mais, selon Åslund, la raison majeure de leur échec, est que, contrairement aux admonitions de Sachs, «l'Occident n'a pas levé le petit doigt pour la Russie». Le G-7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) lui a accordé peu d'aide financière et s'en est déchargé sur les institutions financières internationales, dont le FMI et la Banque mondiale. John Odling-Smee, alors directeur du département du FMI gérant les opérations avec la Russie, a écrit que «en n'accordant pas un large soutien financier lui-même», le G-7 a placé le FMI dans des situations «parfois contradictoires». D'une part, il était censé prêter des fonds à la Russie en vertu de ses «règles normales» internes. Et de l'autre, il était censé assouplir ces règles lorsque le G-7 voulait exprimer son soutien politique au gouvernement russe.

Odling-Smee explique que cette dualité «a parfois, par exemple à la fin de l'année 1993, créé une atmosphère telle ... que le FMI estimait devoir pécher par excès d'indulgence pour des politiques inadaptées plutôt que de suspendre» les prêts à la Russie. Sachs a continué à conseiller le gouvernement russe jusqu'à la fin de 1993, mais quand le bilan de l'action gouvernementale s'est révélé «encore pire qu'en 1992», lui et Åslund annoncèrent publiquement leur démission en janvier 1994. Pour Berg, l'épisode russe a «clairement montré les limites de ce que des hommes pleins de bonne volonté et de bonnes idées peuvent faire pour que les choses évoluent.»

### La malédiction des ressources naturelles

Au milieu des années 90, Sachs, fort de ce qu'il avait vécu en Bolivie et en Russie, s'est intéressé à la question de savoir pourquoi certains pays sont pauvres et d'autres riches. La Bolivie s'était guérie de l'hyperinflation dans les années 80, mais sa croissance économique restait modeste. Sachs subodorait que cela tenait «au fait qu'elle était dangereusement tributaire d'un petit nombre de produits d'exportation» et aussi «à la situation géographique singulière de ce pays andin enclavé entre de très hautes montagnes et des basses-terres couvertes de forêt tropicale».

À première vue, il semblerait que les exportations de matières premières soient pour un pays une source de fortune facile. Mais Sachs et Warner ont remarqué qu'en règle générale, les pays riches en ressources naturelles ont une croissance lente, dans la veine de théories anciennes selon lesquelles «l'argent facile favorise la paresse». Ainsi, le philosophe français Jean Bodin écrivait-il en 1576 que les «les terres grasses et molles font les hommes mols, et les fertiles les esprits infertils», tandis que les terres infertiles font les hommes «soigneux, vigilants et industriels».

Sachs et Warner ont relevé plusieurs exemples historiques qui semblaient corroborer l'intuition de Bodin. Au XVII<sup>e</sup> siècle, les Pays-Bas ont éclipsé l'Espagne qui roulait sur l'or et, aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, la Suisse et le Japon, pauvrement dotés, ont dépassé la Russie. De même, dans les années 80 et 90, plusieurs pays asiatiques, tels la Corée et Singapour, ont distancé les pays africains et latino-américains regorgeant de ressources naturelles.

Sachs et Warner ont confirmé l'effet pervers de l'abondance de ressources naturelles sur la croissance par une étude compa-

ratrice à l'échelle mondiale. Leur analyse statistique a démontré que «les pays ayant peu de ressources naturelles sont souvent, de loin, plus performants économiquement que ceux qui en sont richement dotés».

### En finir avec la misère

Depuis une dizaine d'années, Sachs a centré son attention sur l'Afrique et les moyens d'y éradiquer la pauvreté. Il a été un des architectes du succès de la campagne Jubilé 2000 visant à convaincre les nations créancières d'annuler l'énorme dette des pays en développement. Sachs et Bono ont plaidé cette cause auprès des présidents et premiers ministres — et du Pape Jean Paul II. Ces efforts ont porté leurs fruits. En 1999, les pays du G-8 (le G-7 plus la Russie) se sont engagés à annuler 100 milliards de dollars de créances avant la fin de l'an 2000. «Quand il s'y met, il fait plus penser à un prédicateur de Harlem qu'à un rat de bibliothèque bostonien», a écrit un Bono admiratif à propos de Sachs.

En 2002, Sachs a quitté Harvard après y avoir tenu sa chaire pendant plus de 20 ans, pour prendre la direction de l'Earth Institute à l'Université de Columbia. Il y a lancé son projet le plus ambitieux en date, baptisé Villages du Millénaire, qui vise, avec l'appui des Nations Unies, à aider les communautés rurales d'Afrique à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Quinze villages de dix pays bénéficient d'un large soutien pour lutter contre la pauvreté et les maladies. Ils reçoivent des semences à haut rendement, des engrais, des puits pour l'eau potable, des matériaux pour construire écoles et dispensaires, des moustiquaires imprégnées et des médicaments antirétroviraux.

D'après un premier bilan du projet, les indicateurs du développement humain sont en amélioration sur tous les plans ou presque dans les villages. Mais peut-être ces progrès auraient-ils eu lieu même sans l'aide du projet de Sachs. La confirmation de son impact décisif — au moyen par exemple d'une étude comparative avec d'autres villages qui n'en ont pas bénéficié — fait l'objet d'un vif débat.

### Retour au pays?

En 1972, Sachs, en vacances à Washington, envoya à sa petite amie une carte postale de la Maison Blanche, au verso de laquelle il avait écrit : «enfin chez moi». Après 30 ans consacrés à maints problèmes de par le monde, Sachs se tourne maintenant vers les maux qui sévissent plus près de chez lui. Son dernier livre s'intitule *The Price of Civilisation: Reawakening American Virtue and Prosperity*. Selon le *Financial Times*, Sachs «a l'air de quelqu'un qui après avoir voyagé de par le monde, rentre chez lui et découvre que son pays est bien pire que dans son souvenir.» Sachs déplore les problèmes que sont pour les États-Unis l'absence de création d'emplois, le délabrement des infrastructures, la chute des niveaux éducatifs, la montée des inégalités, l'envol des frais médicaux et la malhonnêteté flagrante des entreprises.

Malgré ce catalogue de calamités, Sachs, fidèle à lui-même, est optimiste pour l'avenir des États-Unis. «Si la Pologne a pu passer du communisme au capitalisme, déclare-t-il, nous sommes sûrement capables de passer d'une forme de capitalisme à une autre, meilleure.» ■

Prakash Loungani est Conseiller au Département des études du FMI.