

ÉCONOMIE ET FINANCES

LE PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE

L'audace d'espérer

Robert Kappel et Helmut Reisen
Janvier 2020



Alors que le Pacte avec l'Afrique (Compact with Africa, CWA) est entré dans sa troisième année, on constate que les volumes attendus de flux de capitaux transfrontaliers ne se sont pas concrétisés, pas plus que les ressources nationales n'ont pu être mobilisées. La faute n'en est pas aux pays participants, puisque leurs indices de gouvernance se sont améliorés.



Il semble qu'actuellement, le Pacte soit principalement aux mains des fonctionnaires de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Par ailleurs, ni le secteur des entreprises privées ni les investisseurs institutionnels ne semblent y adhérer pleinement.



Le CWA ne parvient pas à stimuler la croissance intégratrice. Les lacunes de l'approche adoptée au titre du CWA font apparaître la nécessité d'élaborer de nouveaux programmes de coopération pour le développement.

ÉCONOMIE ET FINANCE

LE PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE

L'audace d'espérer

Sommaire

	RÉSUMÉ ANALYTIQUE	2
1	INTRODUCTION : OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	7
2	L'AFRIQUE EN PLEINE MUTATION	8
3	LES ORIGINES DU PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE	18
4	L'ARCHITECTURE DU PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE	21
5	SÉLECTION DES PAYS DU PACTE ET UTILISATION DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE	25
6	LE RÔLE CONTROVERSÉ DES CAPITAUX PRIVÉS ÉTRANGERS DANS LA TRANSFORMATION DURABLE	28
7	GOUVERNANCE, DETTE ET FLUX DE CAPITAUX PRIVÉS – QUEL BILAN À DEUX ANS ?	33
8	QUELS SONT LES MOTEURS DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE ?	42
9	ÉTUDES DE CAS	47
9.1	Éthiopie	47
9.2	Ghana	58
9.3	Sénégal	62
10	CONCLUSIONS	69
	Liste des sigles et acronymes	74
	Liste des figures	75
	Liste des tableaux	75
	Liste des encadrés	75

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Si l'Afrique a déjà bénéficié de nombreuses initiatives du G7, le « Pacte avec l'Afrique » (Compact with Africa, CWA) constitue le premier programme de grande ampleur entre le G20 et ce continent.

Le CWA a pour principal objectif de rendre plus attrayants les investissements privés en Afrique au travers d'améliorations significatives des cadres macro-économique, entrepreneurial et financier. Il vise à créer un effet de levier afin de stimuler le financement privé des projets d'infrastructures, par le biais de financements mixtes, et ainsi mobiliser les flux d'investissements directs étrangers (IDE). Le Pacte réunit certains pays africains, des organisations internationales – principalement le FMI, le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et la Banque africaine de développement (BAD) – ainsi que des partenaires bilatéraux du G20 dans le but de coordonner les programmes de réformes nationaux, soutenir les mesures politiques de chaque pays et promouvoir auprès du secteur privé les possibilités d'investissements. Par l'intermédiaire du Groupe consultatif africain (AAG), le G20 réalise un suivi des progrès accomplis en matière de gouvernance et de flux de capitaux transfrontaliers.

En principe, tout pays africain peut adhérer au Pacte. Néanmoins, la composition actuelle du CWA rappelle l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) lancée dans les années 1990, ce qui donne à penser que des concordances politiques peuvent avoir influencé la sélection des États partenaires du CWA. Parmi les douze participants du CWA, les neuf pays à faible revenu (PFR) ont bénéficié de l'initiative en faveur des PPTTE et d'un allègement de la dette de la part de créanciers bilatéraux du Club de Paris à compter de 1996. En outre, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) adoptée en 2005 a donné lieu à l'annulation des créances du Fonds monétaire international (FMI), du Groupe de la Banque mondiale (GBM) et de la Banque africaine de développement (BAD) sur les pays ayant atteint leur point d'achèvement (pays ayant répondu à toutes les conditions de l'Initiative). Ce sont précisément ces institutions multilatérales qui gèrent aujourd'hui l'initiative du Pacte. En ce sens, le CWA n'est que du déjà vu pour les pays pauvres très endettés en Afrique.

Ainsi, les partenaires du CWA sur le continent ont donc toujours eu un « seuil de tolérance à la dette » peu élevé. Compte tenu de la capacité limitée de ces États à mobiliser des recettes fiscales, il est étonnant que le Pacte prône l'utilisation d'instruments financiers qui tendent à augmenter la dette liée aux infrastructures et les charges budgétaires implicites, tels que le mixage et les partenariats public-privé (PPP).

Pour assurer le suivi des partenaires du Pacte en Afrique, le G20 se réfère essentiellement à des indices reconnus internationalement, comme l'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale (EoDB). Cependant, ces indicateurs ne reflètent que les perceptions de groupes restreints d'individus qui ont pour la plupart été formés dans des pays développés, et servent implicitement à mesurer des niveaux de développement plutôt qu'une transformation durable. Les indices de gouvernance utilisés par le CWA ne prennent pas nécessairement en compte les moteurs de changements institutionnels, économiques, politiques et sociaux. La qualité des institutions, mesurée dans le cadre de l'exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA), fait également partie des éléments clés du dispositif de suivi intégré au CWA. Les résultats de la CPIA, piliers des analyses de viabilité de la dette menées par le FMI et la Banque mondiale, déterminent la disponibilité à l'investissement des pays partenaires (« investissabilité »). L'analyse de viabilité de la dette du FMI fournit un renseignement important aux investisseurs de portefeuille et créanciers privés, nationaux comme étrangers, et peut freiner les nouvelles entrées de capitaux privés.

Alors qu'un faible niveau de revenu par habitant constitue traditionnellement un frein pour les flux de capitaux privés transfrontaliers, l'une des vocations du Pacte peut avoir été de stimuler ces flux de capitaux, notamment au moyen d'instruments d'atténuation des risques. Il serait absolument remarquable que le CWA parvienne à stimuler les apports de capitaux privés dans les pays africains partenaires, y inclus le financement des infrastructures sur le continent africain. Pourtant, le secteur privé n'a que très peu participé dans le passé. Toutefois, le CWA aspire à répondre à la tendance à la baisse de l'aide publique au développement (APD), qui entraîne un besoin croissant de financement de la part du secteur privé.

Deux ans ne suffisent sans doute pas pour évaluer l'efficacité du CWA à remplir ses objectifs. Jusqu'à présent, l'approche adoptée dans les documents officiels était surtout orientée sur les moyens mis en œuvre plutôt que sur leurs résultats effectifs. La présente étude s'appuie au contraire sur les données les plus récentes obtenues sur la gouvernance, la dette, les flux de capitaux et l'épargne dans les douze États actuellement partenaires du CWA. Si les indices de gouvernance se sont améliorés depuis 2016, les IDE et les épargnes nationales n'ont toutefois pas évolué en conséquence, et ont même chuté dans la majorité des pays participants au cours de la période 2017-2018. De ce fait, renverser la tendance de la dette publique s'est avéré impossible dans la plupart des cas. À la lumière des données macro-économiques examinées dans cette étude, l'optimisme affiché jusqu'ici dans les rapports de suivi du CWA semble bien illusoire.

Dans son rapport de suivi de 2019, le Centre africain pour la transformation économique (ACET) a conclu que le CWA ne garantit pas la réciprocité d'engagement des investisseurs, ce qui remet en cause sa « proposition de valeur ». Par conséquent, même deux ans après son lancement, l'initiative du Pacte n'est pas encore bien comprise par les gouvernements des pays impliqués, qui ne se le sont pas totalement approprié. Notre enquête a révélé des doutes, même à Berlin, quant à la relation de cause à effet attendue par le CWA, à savoir la mise en œuvre de réformes par les pays africains partenaires, qui engendrerait une augmentation des investissements privés.

Il n'est absolument pas certain que les pays du CWA parviennent à former un groupe de pays à revenu intermédiaire (PRI). Quelques-uns le pourraient, à condition d'être en mesure de puiser dans leur potentiel économique. Il faudrait pour cela que les politiques économiques des pays africains et le CWA engendrent une transformation structurelle. Pour le moment, l'évolution structurelle est lente, tout comme la modernisation de l'agriculture. L'informalité et, par conséquent, la pauvreté, sont endémiques. Dans les années 2010 pourtant, avant le lancement du Pacte, la hausse des IDE et le niveau élevé des taux de croissance, grâce notamment aux nombreuses réformes mises en œuvre (politique industrielle, amélioration des indices de gouvernance et de développement humain [IDH]), prêtaient à l'optimisme. En coopérant avec les pays du G20, les membres du Pacte peuvent espérer réduire davantage aussi bien la pauvreté que le chômage.

Notre étude décrit en détail la situation de trois pays très distincts du CWA, avec lesquels l'Allemagne a mis en place un partenariat spécial : l'Éthiopie, le Ghana et le Sénégal. La présence de la Chine et d'autres partenaires émergents a favorisé la croissance dans ces trois États ces dix dernières années, grâce à une hausse des prix des matières premières, l'octroi de prêts de la part de pays autres que ceux du Club de Paris et la suppression des goulets d'étranglement des infrastructures afin d'améliorer la logistique commerciale. Par ailleurs, ces pays sont caractérisés par un secteur agricole important et un niveau élevé d'informalité.

Dans ces États, le secteur manufacturier ne permet pas de créer suffisamment d'emplois de meilleure qualité, surtout compte tenu du nombre de jeunes arrivants sur les marchés du travail respectifs. La croissance économique a été majoritairement « non créatrice d'emplois », puisqu'elle n'a pas permis de remédier au chômage pour une grande partie de ces jeunes. Le déséquilibre entre l'offre et la demande de travailleurs s'est traduit par une hausse durable du chômage. L'accès restreint aux devises et à des mécanismes de crédit adéquats désavantage fortement les entreprises manufacturières, qui dépendent fortement des importations de matières premières, et en particulier les petites et moyennes entreprises (PME). Le CWA se veut un plan directeur complet pour le développement des pays africains retenus, visant à accroître la participation du secteur privé de sorte que les pays ne s'en remettent pas entièrement aux aides publiques. Il présente néanmoins de grands défauts de construction qui nuisent à son efficacité. Comme nous l'avons évoqué dans notre rapport de 2017, le Pacte ne semble pas adapté à l'objectif pour lequel il a été créé, à savoir favoriser la mobilisation des ressources des pays africains à faible revenu.

- Alors que le CWA est entré dans sa troisième année, on constate que les volumes attendus de flux de capitaux propres transfrontaliers ne se sont pas concrétisés, pas plus que les ressources nationales n'ont pu être mobilisées. Il s'est donc avéré impossible de renverser la tendance de la dette publique dans la majorité des pays. La faute n'en est pas aux pays participants, puisque leurs indices de gouvernance se sont pour l'essentiel améliorés. Alors qu'ils ont honoré leur part du marché, le renforcement des flux de capitaux propres transfrontaliers et des ressources nationales n'a pas été au rendez-vous.
- La plupart des pays du CWA n'ont pas constaté de reprise significative des flux de capitaux privés transfrontaliers. Pour relancer l'initiative du Pacte, il faudrait augmenter les attentes à l'égard des gouvernements et leur permettre de se l'approprier davantage, clarifier la fonction des équipes du Pacte et offrir plus de soutien dans le cadre du renforcement des capacités. L'ACET a déjà souligné que les pays participants n'ont pas pleinement compris le modèle du CWA et peinent à se l'approprier. La proposition de valeur de l'initiative n'est pas clairement définie. En outre, le Pacte est totalement déséquilibré puisque les matrices des pays du Pacte contiennent nombre de mesures gouvernementales et d'objectifs quantitatifs mesurables destinés aux pays africains partenaires, alors que les pays du G20 n'assument pas la responsabilité immédiate de cette initiative.
- Il semble qu'actuellement le CWA soit principalement aux mains des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI, agissant comme chefs d'orchestre de l'initiative. Par ailleurs, ni le secteur des entreprises privées ni les investisseurs institutionnels ne semblent y adhérer pleinement. La confusion des gouvernements des pays participants – qui explique en partie leur échec à diriger l'initiative – et ce en dépit de communiqués ponctuels lors de colloques ou de conférences, peut être imputée à

la multiplication des mesures de soutien prises par plusieurs ministères allemands et des mesures politiques requises de la part des douze pays du CWA, décrites dans chacune des matrices de pays.

- Les lacunes de l'approche adoptée au titre du CWA font apparaître la nécessité d'élaborer de nouveaux programmes de coopération pour le développement. Le CWA ne propose pas de solutions pour parvenir à une croissance inclusive et éradiquer la pauvreté. Tel qu'il est mis en place actuellement, il s'écarte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des objectifs de développement durable (ODD).
- Il est important de souligner que les IDE seuls ne suffiront pas pour redresser la croissance non créatrice d'emplois. Dans les pays africains, ce type d'investissements est très gourmand en capitaux et en technologies, le nombre d'emplois créés est donc peu élevé. Dès lors que le CWA est principalement axé sur des investissements à grande échelle, ses répercussions sur le marché du travail restent pour l'essentiel limitées. Par ailleurs, les IDE dans la production de biens de consommation, tels que les produits textiles et alimentaires, sont surtout destinés à remédier au problème des bas salaires. Le nombre d'emplois créés ici est plus important, mais les effets sur le marché du travail dans la production à forte intensité de capital sont limités en comparaison. Ceci tient avant tout au fait qu'une politique industrielle proactive devrait être mise en place pour générer des emplois en établissant des relations entre investisseurs étrangers et entreprises locales. Mais le CWA ne prévoit aucune mesure de ce genre en faveur du marché du travail.
- Il conviendrait également de privilégier des politiques destinées à renforcer la complémentarité des IDE avec les investissements nationaux pour une croissance inclusive et durable, et cette mission devrait être confiée aux équipes de pays. La stratégie du CWA repose sur le principe qu'un niveau élevé d'investissements dans les infrastructures et d'investissements directs étrangers formera automatiquement des liaisons. Pourtant, le développement de liaisons en amont et de chaînes d'approvisionnement locales dépend (a) d'un climat favorable aux investissements et (b) de la mise en place de mesures proactives d'appui aux entreprises locales créatrices de croissance et d'emploi. Le renforcement des relations en amont et en aval peut permettre de diffuser à plus grande échelle des connaissances, des savoir-faire et des technologies, et de créer des emplois. Les efforts des pouvoirs publics afin de favoriser l'accès au crédit en réformant le secteur financier demeurent importants pour consolider les entreprises locales, mais doivent également contribuer à la création de liens entre les entreprises étrangères et les fournisseurs nationaux. Pour ce faire, les gouvernements peuvent, par exemple, mettre en place des mécanismes d'incitation ou des exigences de contenu local, ou encore amener un changement d'orientation de la politique industrielle, en se concentrant sur des mesures propres à chaque secteur plutôt que sur le développement global de l'industrie nationale. L'introduction de ces mesures dans des secteurs qui bénéficient déjà d'un avantage concurrentiel facilite la mise à niveau des entreprises locales, et peut s'effectuer en remontant la chaîne de valeur d'un produit ou d'un ensemble de produits vers des activités à plus forte valeur ajoutée. Il peut être plus avantageux pour les économies africaines de se spécialiser sur des segments spécifiques de la chaîne de valeur. Certains pays africains comme le Maroc, la Tunisie, le Sénégal, le Rwanda et l'Éthiopie appliquent déjà des politiques plus ciblées de ce type.
- De nombreux pays investissent dans le développement de zones économiques spéciales (ZES) et de pôles de compétitivité pour attirer les investisseurs étrangers. Si quelques exemples témoignent de leur réussite en Éthiopie, au Ghana et au Sénégal, certaines zones économiques spéciales ont toutefois présenté des problèmes majeurs qui persistent parfois aujourd'hui. Nombre d'entre elles ne se sont guère révélées fructueuses en matière de création d'emplois ou de progrès technologiques. D'autres restent des enclaves isolées, les travailleurs constituant le seul lien entre celles-ci et la région alentour. Néanmoins, ces zones offrent des avantages potentiels, comme de meilleurs systèmes de transport, de la main-d'œuvre qualifiée et une alimentation électrique fiable. Les pôles de compétitivité peuvent également générer des économies externes. Si beaucoup de ces pôles regroupent des microentreprises et sont informels, d'autres constituent des centres dynamiques dans lesquels les start-ups peuvent jouer un rôle actif. Des programmes de soutien aux start-ups et aux entreprises de taille moyenne, des fonds pour les entrepreneurs, un accès facilité au financement et des services d'aide au développement pour les entreprises sont susceptibles de favoriser l'innovation et la création d'emplois, et ainsi d'attirer les investisseurs étrangers et d'encourager la sous-traitance auprès d'entreprises locales de taille moyenne. Même si les ZES ne sont pas une solution miracle au chômage et à la pauvreté, les mesures évoquées ci-dessus peuvent étayer le développement d'entreprises locales des secteurs primaire, secondaire et tertiaire.
- Les efforts du CWA devraient être concentrés sur des activités visant à promouvoir le rôle crucial des PME pour le développement. L'élimination des obstacles à l'accès des PME au marché peut stimuler la croissance économique et, par conséquent, la création d'emploi et l'augmentation des salaires. Si le contexte général est davantage favorable au développement des entreprises, l'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale montre toutefois que la situation reste très difficile pour les PME de nombreux pays du Pacte. Les mesures prises par l'Allemagne dans le cadre du Fonds d'investissement pour le développement viennent compléter le programme du CWA. Relevant d'une approche théorique distincte de celle du CWA, elles soutiennent les entreprises de taille moyenne et les start-ups, encouragent l'intégration des entreprises africaines dans la chaîne logistique, et dans le cas de l'Initiative spéciale

pour la formation et la création d'emploi, abordent la question de la formation professionnelle. L'objectif est d'attirer des investissements durables qui ont des répercussions importantes sur l'emploi. Le Fonds d'investissement pour le développement initie des projets de réforme dans des pays partenaires, à savoir l'Éthiopie, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie, et d'autres sont à venir au Rwanda. L'initiative spéciale est donc destinée à favoriser la mise en œuvre du CWA du G20. Il reste encore à voir dans quelle mesure elle portera ses fruits.

- Les interventions sectorielles, articulées autour d'un ensemble déterminé d'activités et inscrites dans un cadre concurrentiel, peuvent constituer des moteurs de la transformation économique et se révéler déterminantes pour la création d'emplois soutenue, l'inclusion et la diversification des économies. Il convient de noter l'importance de ce type d'interventions (et pas uniquement des interventions au niveau national ou dans l'entreprise) et l'influence qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les acteurs qui cherchent à contribuer à la transformation économique. Des opportunités économiques ont été observées dans tous les pays qui avaient bénéficié de ce changement. Il s'agissait, entre autres, d'identifier les opportunités offertes par les marchés émergents (Éthiopie, Rwanda), les possibilités ouvertes par l'externalisation mondiale, comme celle de l'industrie automobile en Tunisie, au Maroc et en Égypte, le rôle central du secteur agricole dans certaines économies africaines (par exemple, le cacao au Ghana, au Sénégal et en Côte d'Ivoire), ou encore d'utiliser les zones économiques spéciales et les préférences commerciales dans le secteur de l'habillement comme tremplin pour démarrer la production en Éthiopie (qui a aussi permis de créer des emplois pour les femmes).
- Bien que de nombreux pays continuent d'accorder une grande importance au secteur manufacturier, il est nécessaire de concentrer les activités sur des secteurs dotés d'avantages concurrentiels, y compris les industries dites « sans cheminées » (services basés sur les TIC, tourisme et transports), dont la croissance dépasse celle du secteur industriel. Le défi consiste ici à tirer profit des possibilités que renferment ces secteurs de manière à mettre en mouvement un cercle vertueux d'apprentissage, de diversification des capacités et de diffusion du savoir.
- Le programme d'action du CWA vise aussi à améliorer les résultats des pays à l'exportation. Cela nécessite de développer les infrastructures et d'augmenter les IDE, mais également de prendre des mesures de grande ampleur pour provoquer des améliorations significatives. La capacité concurrentielle de l'Afrique étant limitée par rapport à celle de l'Asie, des alternatives s'imposent. Des solutions viables ont été présentées dans les rapports respectifs de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de l'Organisation des Nations Unies pour l'ali-

mentation et l'agriculture (FAO) et de la Banque mondiale. Les exportations agricoles et manufacturières partagent de nombreuses caractéristiques, dont un fort potentiel de stimulation de la croissance et de l'emploi, et se heurtent aux mêmes contraintes institutionnelles pour exploiter ce potentiel. Les produits agricoles comme le coton, le café, le cacao et les arachides représentent encore la plus grande part des exportations de nombreux pays du CWA, et ont des effets directs sur les moyens de subsistance d'un très grand nombre d'habitants dans les zones rurales et des petits exploitants. Les exportations de cafés de premier choix, comme au Rwanda, illustrent les bénéfices que peuvent générer les transferts de technologie et l'amélioration des produits. La modernisation ciblée qui accompagne le développement de l'agro-industrie permet de remédier au délaisement du secteur agricole, qui emploie la majorité des habitants des pays du CWA. Elle suppose de renforcer les infrastructures dans les centres urbains mais aussi dans les zones rurales négligées.

- Malgré la grande ouverture des marchés africains, le commerce extérieur n'a pas évolué d'une manière favorable. D'importantes asymétries persistent, la diversification du commerce extérieur n'a que lentement progressé, l'intégration aux chaînes de valeur est faible. En conséquence, le transfert des connaissances et des technologies ne joue tout au mieux qu'un rôle marginal, notamment parce que les efforts de nombreux pays africains en matière d'éducation et de recherche restent en deçà de ceux d'autres régions. Pour ce qui est de l'innovation, les initiatives du continent se sont limitées aux premières tentatives consistant à imiter les capacités de pays performants et à utiliser les bénéfices de la croissance pour importer des produits modernes et ainsi susciter des innovations dans les entreprises locales. Les start-ups des pays africains n'en sont souvent qu'à leurs premiers balbutiements et seuls la Tunisie, le Maroc, le Sénégal et le Ghana ont connu des avancées à cet égard. Ainsi, il pourrait être judicieux de mettre l'accent sur le développement endogène que peut promouvoir un État développementaliste à l'aide de mesures de protection et de mécanismes d'incitation raisonnables. L'urgence est d'autant plus grande que le protectionnisme des États-Unis, de la Chine, de l'Union européenne et d'autres pays de l'OCDE ou encore d'économies émergentes, ne facilite pas l'intégration. Les constellations de pouvoir économique (sociétés multinationales, aides pour le monde de l'OCDE) entraînent manifestement plus d'exclusion que d'inclusion et de convergence. Les asymétries et les écarts technologiques entre les pays africains et les pays les plus avancés du monde ne cessent de se creuser et, par conséquent, le concept du « développement endogène » devra être remis à l'ordre du jour au travers de politiques de dissociation sélectives.

De par son programme spécial consacré au développement des infrastructures et à la promotion des IDE, la politique menée par le CWA ne suscite pas de changement structurel favorable au développement de l'entrepreneuriat, à la création

de pôles de compétitivité, à la modernisation de l'agriculture et donc à une augmentation générale du nombre d'emplois ; le modèle suivi est axé sur les exportations. Les exportations peuvent concourir au remboursement de prêts et ainsi éviter aux pays de tomber dans le piège de l'endettement. Si cette stratégie est judicieuse, elle présente cependant l'inconvénient de contrecarrer dans une certaine mesure la croissance endogène générée par les activités des entreprises et des fermes locales. La stratégie du CWA peut donc avoir des conséquences involontaires, notamment a) le danger que le CWA ne soit réduit qu'à une transformation sur commande ; b) une insuffisance du nombre d'emplois créés ; c) une concentration des IDE dans des enclaves qui ne sont que très peu liées à l'industrie locale ; d) le risque que les IDE s'accompagnent inévitablement d'importations de produits intermédiaires, puisque les entreprises locales ne les fabriquent pas ; e) la création d'emplois mal rémunérés ; f) le rapatriement des bénéfices futurs des IDE, qui pèsera dans la balance des paiements du pays et réduira le pouvoir d'achat local (les investissements dans l'industrie textile de l'Éthiopie en sont un exemple) ; g) le risque que le Pacte favorise une « croissance non créatrice d'emplois » en privilégiant les projets de grande ampleur qui profitent aux capitaux étrangers, au détriment de l'entrepreneuriat et des fermes en Afrique ; et enfin, h) le risque que la situation du marché du travail se détériore en raison du détournement des ressources dans des domaines non viables et non inclusifs.

1

INTRODUCTION : OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Le « Pacte avec l'Afrique » (CWA) est une initiative de longue haleine lancée en 2017. Deux ans après, il n'est pas trop tôt pour se pencher sur ses réalisations. Mais avant tout, qu'entendons-nous par « réalisations » ? D'un point de vue général, cette étude cherche à évaluer dans quelle mesure les objectifs affichés par le Pacte ont été atteints, à savoir améliorer la gouvernance, augmenter les flux de capitaux privés et intensifier la mobilisation des ressources intérieures afin de lever les obstacles à la croissance et à l'emploi en Afrique, et en particulier les insuffisances infrastructurelles. Au niveau national, plus spécifiquement, l'étude a pour objectif de déterminer si le CWA favorise une transformation structurelle durable qui permet de créer de meilleurs emplois et de faire reculer la pauvreté. Elle vise également à identifier les mesures politiques prometteuses à cet égard. Les trois études de cas proposées dans la présente publication s'intéressent à l'Éthiopie, au Ghana et au Sénégal, trois pays d'Afrique subsaharienne engagés dans des partenariats de réforme particuliers avec le ministère fédéral allemand pour la Coopération économique et le Développement (BMZ).

Le chapitre 2, qui suit la présente introduction, dresse un état des lieux des tendances du développement en Afrique, en mettant l'accent sur les pays du CWA. Le chapitre 3 est consacré aux initiatives ayant précédé le Pacte du G20, tandis que le chapitre 4 présente l'architecture du Pacte et le concept de départ. Le chapitre 5 porte quant à lui sur les indices de gouvernance utilisés par l'Allemagne pour sélectionner les pays du CWA et assurer leur suivi. Le rôle controversé des capitaux privés étrangers dans une transformation durable fait l'objet du chapitre 6. Le chapitre 7 fournit des données chiffrées sur l'évolution des indices de gouvernance, des entrées de capitaux privés, de la dette et de l'épargne nationale des douze pays du CWA au cours des deux dernières années. Les principaux moteurs de la transformation structurelle en Afrique sont exposés au chapitre 8 et le chapitre 9 aborde de manière détaillée la situation de l'Éthiopie, du Ghana et du Sénégal. La question du rôle de l'Allemagne dans la mise en œuvre du CWA et les débats autour de cette initiative sont abordés au chapitre 10, qui propose également des recommandations en matière de mesures politiques.

2

L'AFRIQUE EN PLEINE MUTATION

Pour certains pays africains, de nombreux progrès peuvent être signalés. Ce continent composé de 55 États connaît actuellement un profond changement. La « grande transformation » est en cours¹ et entraîne dans son sillage une augmentation du Revenu national brut par habitant (RNB par habitant), un accès facilité à l'éducation et aux soins de santé, une réduction de la pauvreté, une ascension des classes moyennes, un processus d'urbanisation, mais aussi le creusement des inégalités, la hausse de l'informalité et des crises de l'emploi. Certains pays, dont l'Éthiopie, le Rwanda, le Ghana et le Sénégal qui ont adhéré au CWA – ont enregistré des taux relativement élevés de croissance économique ces dix dernières années, d'autres ont pu accroître le taux de scolarisation de leur population, et d'autres encore ont réussi à attirer les investissements. Autre point positif : des initiatives comme le projet de création d'une zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF/AfCFTA – African Continental Free Trade Area) et les nombreuses propositions en faveur de l'industrialisation du continent témoignent d'un engagement accru de la communauté des États africains. Le fait que l'aide au développement ne joue plus un rôle aussi prépondérant traduit la volonté de l'Afrique d'avancer par elle-même.

La croissance démographique est extrêmement élevée sur ce continent, dépassant 2,7 pour cent dans la plupart des pays (pour les partenaires du CWA, voir le tableau 1). La population aura doublé entre 2010 et 2050 dans 28 pays africains et pourrait atteindre deux milliards sur l'ensemble du continent d'ici cette date. Une augmentation encore plus rapide est attendue pour la population en âge de travailler, puisque celle-ci pourrait passer de 480 millions en 2013 à 1,3 milliard en 2050. En moyenne, sur les 30 dernières années, la plupart des pays africains ont connu une croissance démographique à peine inférieure à la croissance économique et à celle de la production alimentaire.

La plus grande partie des États du CWA sont tombés dans le piège malthusien, en particulier le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Rwanda et le Sénégal, malgré un recul des taux de croissance corrélé à l'urbanisation dans tous les pays.

La croissance de la population en Éthiopie, en Tunisie, au Maroc, au Ghana et au Sénégal est révélatrice de l'ampleur de la transition démographique qui s'est opérée dans ces pays du CWA².

Premier pays du continent, la Tunisie présente aujourd'hui une pyramide des âges favorable sur le plan économique. Néanmoins, elle n'a pas réussi à exploiter pleinement ce potentiel jusqu'à présent, en raison du nombre insuffisant d'emplois pour la grande proportion de personnes en âge de

- ² Lilli Sippel, Tanja Kiziak, Franziska Woellert et Reiner Klingholz (2019) : *Africa's Demographic Challenges*. Berlin ; disponible à l'adresse : <https://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/afrikas-demografische-herausforderung.html>

Tableau 1
Transition démographique et taux de croissance de la population

	2010	2018
Benin	2,8	2,7
Burkina Faso	3,0	2,9
Côte d'Ivoire	2,3	2,6
Egypte	2,0	2,0
Ethiopie	2,8	2,6
Ghana	2,5	2,2
Guinée	2,3	2,8
Maroc	1,3	1,3
Rwanda	2,6	2,6
Sénégal	2,7	2,8
Togo	2,7	2,4
Tunisie	1,0	1,1
ASS	2,8	2,7

Source : Banque mondiale.

¹ Robert Kappel (2020) : *Afrika – Die große Transformation*. Berlin. (à venir)

travailler.³ D'un point de vue démographique, la croissance récente de l'Éthiopie peut être qualifiée de réussite. Le taux de natalité reste encore élevé mais la baisse du taux de fécondité semble se poursuivre. Si cette tendance se maintient, le pays pourrait afficher une pyramide des âges favorable d'ici 2035. Toutefois, pour ce qui est de la croissance de la population, le Ghana se détache du lot, avec un nombre d'enfants par femme inférieur à celui de n'importe quel autre pays d'Afrique de l'Ouest. Le taux d'urbanisation relativement élevé a eu un effet sur le taux de natalité du pays. L'éducation a également joué un rôle majeur dans l'évolution démographique positive du Ghana. En 2015, en moyenne, plus de la moitié des Ghanéens âgés de 20 à 64 ans avaient fréquenté l'enseignement secondaire. Le niveau d'études, en particulier celui des femmes, est bien plus élevé au Ghana que dans beaucoup d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. La comparaison des pays francophones de cette région révèle que le taux de fécondité est le plus élevé au Sénégal, où chaque femme a en moyenne 4,7 enfants. Le gouvernement a cependant pris des mesures qui pourraient favoriser une diminution du taux de natalité, dans deux domaines spécifiques : l'accès à l'éducation pour les jeunes et l'accès aux services de planification familiale.

La grande transformation de l'Afrique a des effets sur les pays et populations de l'ensemble du continent, et fait naître à la fois des opportunités et des inquiétudes. L'urbanisation et la diversification des Investissement direct étranger (IDE, FDI, Foreign Direct Investment) et des investissements intérieurs font apparaître une tendance positive.⁴ De grands marchés de consommation se forment dans les villes africaines et attirent aussi bien les investisseurs étrangers que nationaux. Certaines villes se transforment en pôles urbains qui concentrent des entreprises industrielles modernes et des sociétés de services. Un essor des classes moyennes peut également être observé, même s'il se limite uniquement à un petit nombre de pôles, étant donné que la majorité de la population urbaine travaille dans l'économie informelle. Les écarts se creusent entre riches et pauvres, urbains et ruraux, grandes et petites villes, ainsi qu'entre la population active et les chômeurs. Les conflits sociaux s'intensifient.

La faible intégration des marchés (en particulier dans les zones rurales) résultant de la mise en place de mesures inadaptées en matière d'infrastructures au cours des dernières décennies, représente un défi de taille. Elle engendre une augmentation des frais de transport et des coûts commerciaux, et limite la participation des travailleurs, des agriculteurs, des femmes et des entreprises à la vie économique.

L'agriculture africaine est particulièrement marginalisée.⁵ Quelques pays n'ont constaté une amélioration de la valeur ajoutée dans le secteur industriel qu'au cours des dix dernières années, que ce soit dans le secteur textile ou dans l'agroalimentaire. Dans l'ensemble, la part de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier en Afrique est très faible : à peine 10 à 15 pour cent en moyenne (voir la figure 2). Le fossé technologique entre les pays d'Afrique et d'Asie se creuse plus qu'il ne se resserre, une tendance que la numérisation et la robotisation ont beaucoup accentuée récemment. Les pays à faible revenu (PFR), qui ne possèdent ni les ressources financières, ni les compétences technologiques ou l'adaptabilité nécessaires, sont les plus en retard à cet égard.

En termes d'évolutions positives dans les pays africains, il convient de signaler la hausse des recettes fiscales, qui dépassent nettement les IDE et les envois de fonds. L'augmentation des investissements dans les infrastructures et l'intérêt croissant des investisseurs de Chine, d'Inde, des États du Golfe et de Turquie pour l'Afrique au cours des dix dernières années sont annonciateurs de changements. Au vu de la croissance de la classe entrepreneuriale qui investit au niveau local, des mutations sont déjà en cours dans certains pays. La nouvelle confiance affichée par les élites africaines et le renforcement de la société civile sont peut-être des indicateurs plus frappants encore. L'Afrique a changé. La multiplication des progrès a incité plus d'un observateur à qualifier le continent africain de lieu d'espérance.

Les questions qui se posent à présent sont : existe-t-il une convergence et les pays africains seront-ils en mesure de rattraper leur retard en matière de développement ? Il ne s'agit pas d'une question théorique, mais plutôt de savoir si et dans quelle mesure les actions du CWA favorisent le processus de rattrapage des pays partenaires. Des effets de convergence apparaîtront si le CWA fait augmenter le revenu par habitant (PCI) et contribue à réduire l'écart entre ses partenaires et les pays où les revenus sont plus élevés et le taux de pauvreté plus faible. Si les pays du Pacte connaissent une croissance plus rapide que les autres grâce aux mesures mises en œuvre dans le cadre de l'initiative, ils se placeront sur une voie plus favorable au développement sur le long terme et à la réduction de la pauvreté.

En étudiant les progrès en Afrique à la lumière de certaines observations économiques, il apparaît que le processus de rattrapage de développement constitue davantage une exception que la norme, et les études de Dani Rodrik⁶ le confirment. Des États comme la Corée ou la Chine ont rattrapé leur retard et font maintenant partie du club des pays riches de l'OCDE. Toutefois, les exemples de réussite en Afrique sont rares, et dans la plupart des cas, les pays sont

3 Hans-Heinrich Bass, Robert Kappel et Karl Wohlmuth (2017) : *Approches relatives à une stratégie nationale pour l'emploi en Tunisie*. Tunis : FES (décembre 2016) ; disponible à l'adresse : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/13337.pdf>.

4 Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour l'environnement (2016) : *African Economic Outlook 2016 : Sustainable Cities and Structural Transformation*. Paris.

5 Theo Rauch, Gabriele Beckmann, Susanne Neubert et Simone Rettberg (2016) : *Rural Transformation in Sub-Saharan Africa*. Berlin : document de discussion du SLE (01/2016).

6 Margaret McMillan, Dani Rodrik, et Í. Verdusco-Gallo (2014) : *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa*, *World Development*, 63, 1 : 11–32.

restés des PFR ou ne sont pas devenus plus que des pays à revenu intermédiaire.

Quels sont les États africains qui convergent ? En quelle mesure ? Et de quel type de convergence s'agit-il ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de mettre en évidence les critères de convergence. La *bêta convergence absolue* désigne une situation dans laquelle les pays relativement pauvres avec de faibles ressources de capital se développent à un rythme plus rapide que les pays relativement riches avec des ressources de capital plus importantes. Ceci s'explique par la baisse des rendements marginaux. Ainsi, les pays qui disposent de faibles ressources en capital enregistrent des rendements marginaux de capital plus élevés, et inversement. Sur le long terme, cette approche mènera à un processus de rattrapage pour les pays pauvres qui place toutes les économies sur une même trajectoire de développement. La bêta convergence absolue implique que deux pays dont le produit intérieur brut (PIB) et le RNB par habitant diffèrent mais dont les taux d'épargne, de dépréciation, de croissance démographique et de progrès technique sont similaires, convergent vers un même niveau de capital nominal et de RNB par habitant sur la durée. En conséquence, théoriquement, parmi les pays qui présentent les mêmes caractéristiques, ceux qui étaient initialement plus pauvres atteindront des taux de croissance plus élevés.

La *bêta convergence conditionnelle* désigne le fait qu'un pays enregistre un taux de croissance d'autant plus élevé qu'il est éloigné de sa croissance d'équilibre de long terme (qui dépend des caractéristiques structurelles du pays). Ainsi, ce sont ces caractéristiques structurelles, et non le PIB initial, qui déterminent le RNB par habitant à long terme. C'est pourquoi l'aide étrangère devrait être axée sur l'élimination des obstacles structurels (au niveau des infrastructures, du sys-

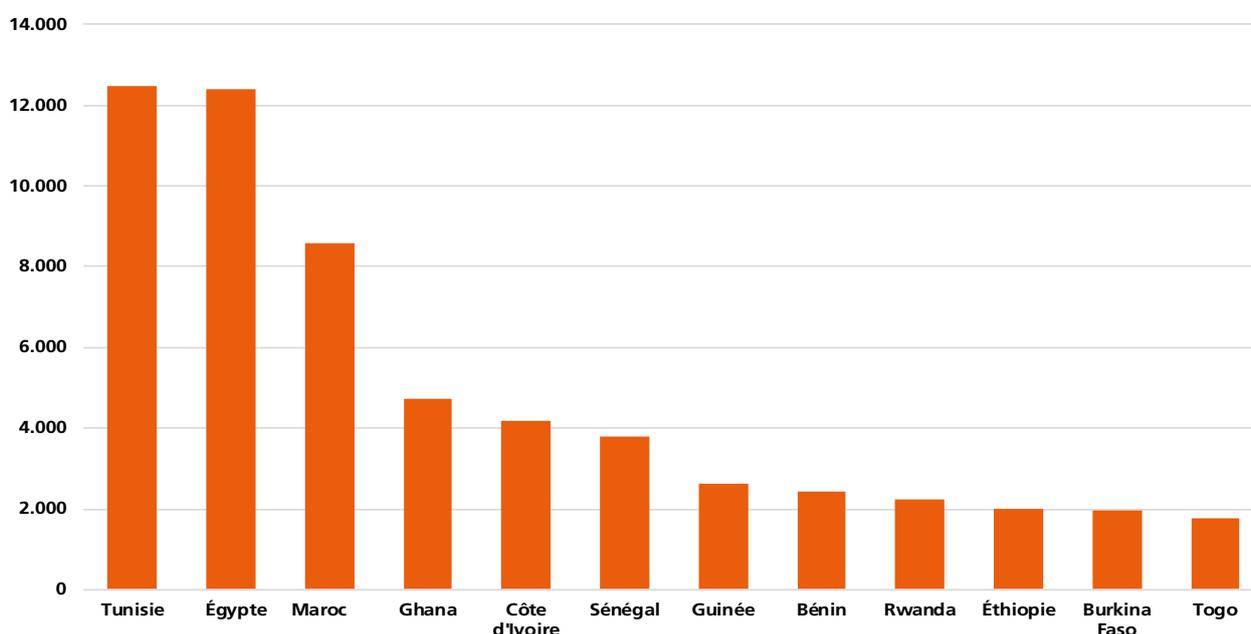
tème éducatif ou financier), et non sur les transferts de revenus des nations riches aux plus pauvres. D'après les économistes de la croissance, il n'y a pas de convergence absolue, qui permettrait à tous les pays pauvres de rattraper leur retard dans une même mesure, mais plutôt une bêta convergence conditionnelle. Cela signifie que les économies convergent vers différents états stationnaires⁷ dès lors que ceux-ci présentent des paramètres de modèles distincts.

Quelques pays africains sont parvenus à une bêta convergence absolue et ont connu une croissance plus élevée que d'autres régions du monde sur une longue durée, comme le Botswana, le Burkina Faso, le Lesotho et les Seychelles, qui ont tous enregistré une croissance positive depuis les années 1960. Depuis 2000, seuls six pays ont atteint une croissance moyenne de plus de trois pour cent (y compris l'Éthiopie, le Rwanda et le Sénégal, qui ont adhéré au CWA).⁸ Les autres sont encore loin derrière.

7 État stationnaire : état d'une économie dans lequel toutes les variables économiques prises en compte, comme la consommation, l'investissement et la charge de travail, restent constantes dans le temps ou augmentent au même rythme.

8 S'agissant de la convergence au niveau de la pauvreté, Ravallion (2012) a constaté une absence de convergence entre les pays : les pays qui affichaient un taux de pauvreté élevé ne parvenaient pas à réduire ce taux plus rapidement que les pays dans lesquels la pauvreté était moins répandue. Une étude de Yusi Ouyang et al. vient nuancer cette conclusion : « il n'existe pas de convergence des PMA au niveau de la pauvreté entre 1981 et 2014 », mais « en Afrique subsaharienne, la convergence au niveau de la pauvreté est au contraire très forte » ; Yusi Ouyang, Abebe Shimeles, Erik Thorbecke (2018) : *Revisiting Cross-Country Poverty Convergence in the Developing World with a Special Focus on Sub-Saharan Africa*. Bonn : IZA DP n° 11388 ; disponible à l'adresse : <http://ftp.iza.org/dp11388.pdf> ; cf. Martin Ravallion (2012) : *Why Don't We See Poverty Convergence?*, *American Economic Review*, 102, 1 : 504-23.

Figure 1
PIB par habitant dans les pays du CWA (\$ PPA internationaux courants), 2018



Source : Banque mondiale

Une réduction de la dispersion des niveaux de revenus dans les économies est parfois désignée sous le nom de sigma convergence. Elle implique une hausse du RNB par habitant et une réduction des écarts de revenus avec d'autres régions du monde, comme les pays de l'OCDE. La sigma convergence mesure l'évolution de la distribution du RNB par habitant. Elle se calcule en comparant les écarts de répartition des revenus dans des États distincts au début et à la fin d'une période d'observation déterminée.

Selon les pays avec lesquels les États africains sont comparés, les résultats sont préoccupants. Sur les 52 pays étudiés par Ranjbar et al.⁹ au cours de la période 1969-2011, seuls cinq ont réussi à enclencher un processus de rattrapage avec les États-Unis ; les 47 autres restaient loin derrière. Le FMI (2018) est arrivé à une conclusion similaire pour la période 2000-2017. Bien que des pays comparables d'autres régions ont pu améliorer leur taux de croissance et converger dans une certaine mesure vers les États-Unis, peu de pays africains parviennent réellement à rattraper leur retard. La situation s'est tout de même améliorée par rapport aux années 1985-2000 caractérisées par une divergence très nette avec les États-Unis au niveau des revenus. Néanmoins, la plupart des pays africains ne parviennent pas à une bêta convergence, ni conditionnelle ni absolue, ni même à une sigma convergence avec les États-Unis.¹⁰

Les pays d'Afrique qui affichaient les meilleurs résultats étaient ceux qui avaient enregistré une hausse du RNB par habitant comprise entre trois et six dollars en PPA,¹¹ comme l'Éthiopie (4,12), le Ghana (3,46) et le Rwanda (4,2), qui sont partenaires du CWA. Même si la plupart des pays ont plus que doublé le revenu par habitant en 25 ans, ils sont encore majoritairement des pays à faible revenu (comme le Togo, le Burkina Faso, l'Éthiopie et le Rwanda parmi les membres du CWA). Les « pays les plus performants » ont réussi à réduire leur écart avec les États déjà relativement développés sur le continent et ont ainsi été capables de converger vers eux, et vers la moyenne africaine.

L'idée que les flux d'IDE puissent augmenter en raison des faibles salaires dans la production de biens de consommation de base (tee-shirts, chaussures, réfrigérateurs, vélos, motos) effectuée dans les pays africains a depuis longtemps été

abandonnée. Les coûts salariaux sont relativement élevés sur l'ensemble du continent (voir le tableau 2), ce qui freine certains investisseurs étrangers. Ce n'est cependant pas la seule raison qui explique la faiblesse des apports d'IDE dans la majorité des pays du CWA (à l'exception de certains d'Afrique du Nord). Les petits marchés, le faible pouvoir d'achat, les coûts commerciaux et de transports élevés ainsi que les indices de la facilité de faire des affaires (Ease of Doing Business Indicator, EoDB) peu favorables sont autant d'autres éléments à prendre en compte. Il n'est actuellement pas possible de déterminer en quelle mesure des salaires peu élevés peuvent entraîner une hausse durable des flux d'IDE, comme cela s'est produit dans le secteur textile éthiopien (voir au chapitre 9.1).

Il a été démontré que la hausse des salaires en Chine et en Inde motive les investisseurs de ces pays à se tourner vers l'Afrique.¹² Au Vietnam, en Chine et au Bangladesh, les salaires augmentent relativement rapidement¹³. Certaines entreprises chinoises et indiennes espèrent donc profiter des différences de salaires et de l'ouverture de nouveaux marchés pour réduire leurs coûts de production et, à terme, obtenir un avantage stratégique sur leurs concurrents. Pour la Chine, il s'agit également d'exercer un pouvoir stratégique. L'espoir de voir certaines régions africaines se transformer en « pôles industriels » grâce aux investisseurs étrangers, découragés par la hausse des salaires chinois, est en revanche bien illusoire. À l'exception de quelques entreprises de textile et de cuir en Éthiopie et de sociétés industrielles dans les pays plus avancés que sont le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Ghana et le Sénégal, peu de signes attestent d'une telle tendance.¹⁴

9 Omid Ranjbar, Chien-Chiang Lee, Tsangyao Chang et Mei-Ping Chen (2014) : Income Convergence in African Countries : Evidence from a Stationary Test With Multiple Structural Breaks, *South African Journal of Economics*, 82, 3 : 371–391 ; disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/saje.12036>

10 Une importance exagérée est souvent accordée à la croissance par rapport aux objectifs de développement durable (ODD) et à l'Indice de développement humain (IDH) dans les débats sur la convergence. Il a pourtant été démontré que l'IDH dans les pays du CWA est faible, mais s'améliore. Cet indice prend notamment en compte le revenu, l'espérance de vie et l'éducation. Ainsi, dans la plupart des pays du Pacte, l'espérance de vie s'est allongée, principalement grâce à l'amélioration des systèmes de santé.

11 Le PCI PPA = RNB PPA par habitant (parité de pouvoir d'achat) correspond au revenu par habitant converti en dollars internationaux en utilisant un taux de change à parité de pouvoir d'achat. La parité de pouvoir d'achat est un taux de conversion monétaire qui permet d'éliminer les différences de prix entre les pays.

12 Les faibles coûts de main-d'œuvre ne constituent qu'un seul motif d'investissement. L'accès au marché et aux matières premières, la croissance élevée dans le pays destinataire de l'investissement et la possibilité de gagner un avantage comparatif sur les autres investisseurs sont d'autres facteurs importants.

13 Helmut Reisen et Michael Stemmer (2018) : Die drei Phasen des China-Schocks, in : *Blog Ökonomenstimme* (30/04/2018) ; disponible à l'adresse : <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2018/04/die-drei-phasen-des-china-schocks/>.

14 Jiajun xu, Stephen Gelb, Jiewei Li et Zuoxiang Zhao (2017) : *Adjusting to Rising Costs in Chinese Light Manufacturing : What Opportunities for Developing Countries ?* ; disponible à l'adresse : <https://www.odi.org/publications/10984-adjusting-rising-costs-chinese-light-manufacturing-what-opportunities-developing-countries> ; Xinshen Daio, Margaret McMillan et Dani Rodrik (2017) : *The Recent Growth Boom in Developing Countries*. Washington, D.C. : Document de travail de l'IFRI ; disponible à l'adresse : <https://www.ifpri.org/publication/recent-growth-boom-developing-economies-role-services> ; Noah Smith (2019) : *Africa Isn't Being Re-Colonized* ; disponible à l'adresse : https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-15/africa-s-economic-development-isn-t-a-new-form-of-colonialism?srnd=opinion&utm_content=africa&utm_medium=social&utm_source=twitter&cmpid%3D=socialflow-twitter-africa&utm_campaign=socialflow-organic.

OÙ EN EST L'INDUSTRIALISATION DE L'AFRIQUE ?

En principe, les États qui connaissent une industrialisation tardive, comme la plupart des pays subsahariens, sont pénalisés par le fait que ce processus ne suffit plus à redresser la croissance et à réduire le chômage. Historiquement, une croissance durable et élevée s'accompagnait d'une industrialisation, comme c'est encore le cas pour les économies émergentes, mais cela n'est pas valable pour le continent africain. Pendant la période de pré-mondialisation des années 1960 à 1980, la Corée du Sud et Taïwan avaient déjà pu intégrer près de 30 pour cent de la main-d'œuvre au secteur

manufacturier (l'Allemagne, 35 pour cent en 1970 et le Mexique 20 pour cent en 1990). Le Vietnam a absorbé 15 pour cent (l'Inde 13 pour cent et la Chine 16, jusqu'à présent). Il serait très difficile pour la plupart des pays africains d'atteindre ces valeurs. Dans l'ensemble, la part de l'industrie manufacturière dans le PIB des pays africains est très faible (voir figure 2), et cela s'applique également à la plupart des partenaires du CWA (voir figure 3).

A l'exception du Sénégal et des pays d'Afrique du Nord, les partenaires du CWA sont à la traîne en matière de développement industriel et compte tenu de la concurrence mondiale, des changements technologiques rapides et de l'évolu-

Tableau 2

Coûts de main-d'œuvre et de capital. Comparaison de pays africains sélectionnés avec le Bangladesh, 2017

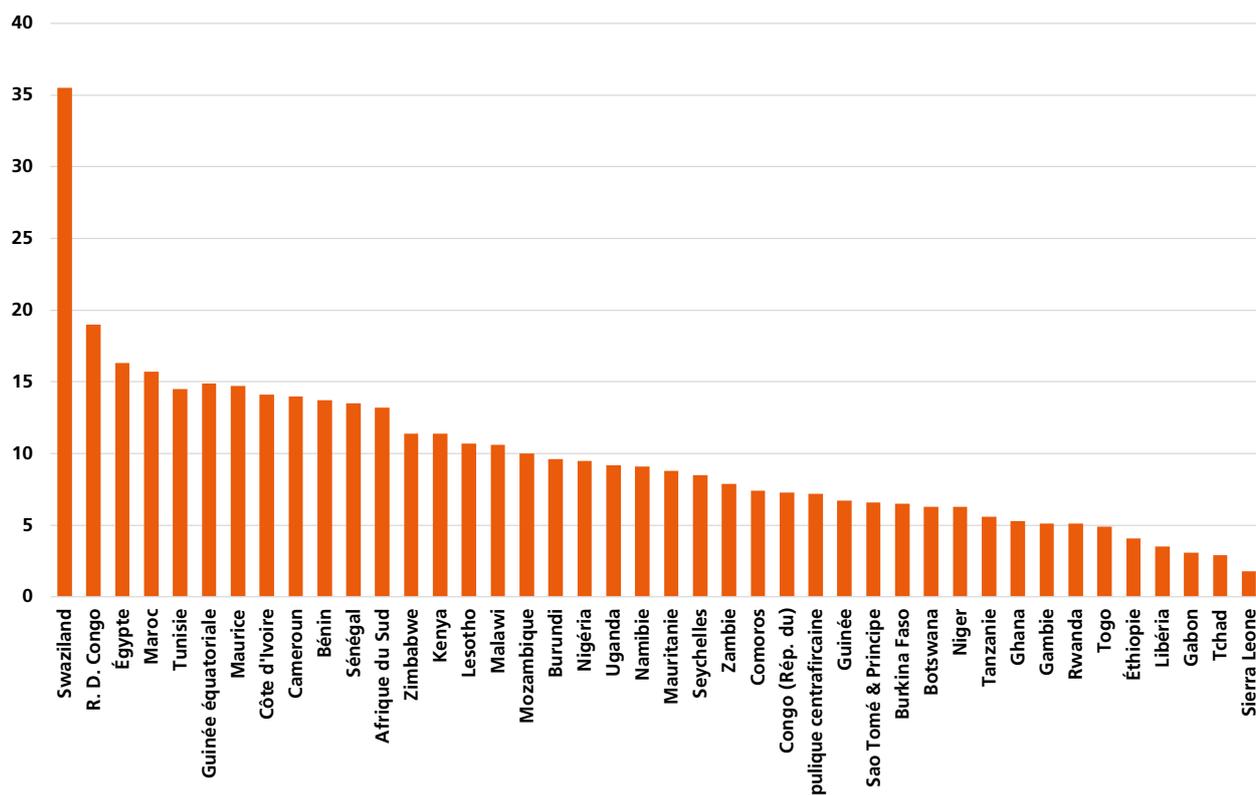
	Coûts salariaux/travailleur (USD)	Coûts de capital/travailleur (USD)	RNB par habitant
Bangladesh	835	1.070	853
Kenya	2.118	9.775	1.117
Tanzanie	1.777	5.741	1.095
Sénégal	1.562	2.422	775
Éthiopie	909	6.138	471

RNB = Revenu national brut par habitant (PCI = per capita income)

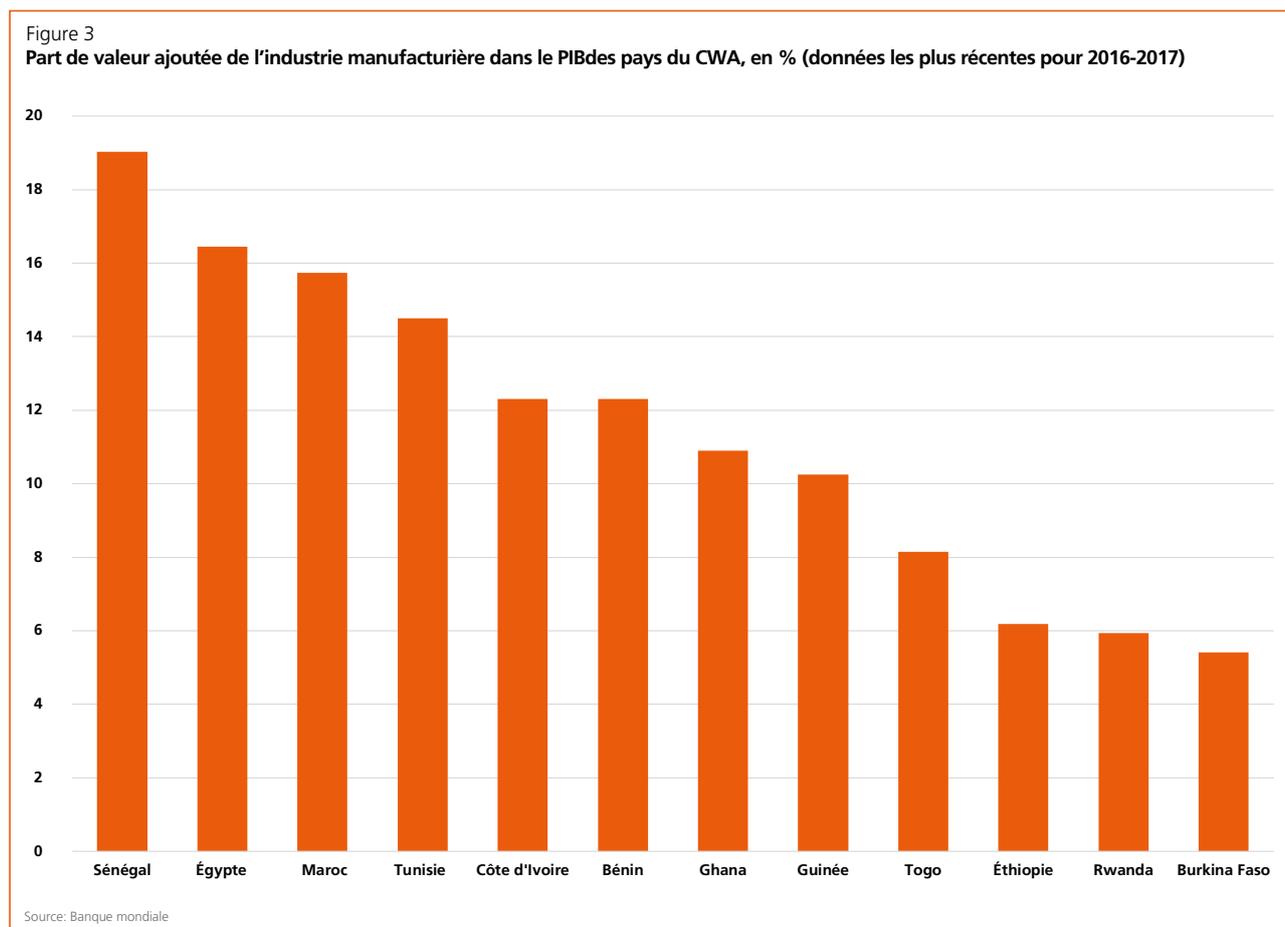
Source : Karishma Banga et Dirk Willem te Velde (2018) : *Digitalisation and the Future of Manufacturing*, Londres : Supporting Economic Transformation (SET) programme (mars 2018) ; disponible à l'adresse : https://set.odi.org/wp-content/uploads/2018/03/SET_Digitalisation-and-future-of-African-manufacturing_Final.pdf

Figure 2

Part de valeur ajoutée de l'industrie manufacturière dans le PIB des pays d'Afrique, en % (données les plus récentes pour 2014-2015)



Sources : <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2017/04/27/figure-of-the-week-manufacturing-value-added-in-sub-saharan-africa/> ; Banque mondiale.



tion globale de la demande vers les services, ils luttent pour réussir leur industrialisation et ainsi obtenir une augmentation significative de l'emploi industriel. Cette situation est principalement dû à la mondialisation.

Le CWA n'agit pas directement sur le processus d'industrialisation, mais considère que des améliorations des infrastructures et de la gouvernance (par ex. l'indice EoDB) entraîneront un accroissement des investissements qui seront dirigés vers les secteurs industriel, agricole et des services. Cela impliquerait que des investissements plus importants, qu'ils soient nationaux ou étrangers, pourraient favoriser le développement industriel.

Si le CWA met l'accent sur la compétence administrative et l'indice EoDB pour expliquer le comportement des investisseurs, ce ne sont toutefois pas les seuls facteurs à prendre en compte. La faible productivité dans quasiment tous les pays du Pacte a aussi une influence. Il faut par ailleurs souligner que la plupart des pays du CWA interviennent trop tardivement dans le cycle de vie des produits, sauf l'Égypte, la Tunisie et le Maroc en ce qui concerne la production automobile pour le compte de sociétés multinationales.¹⁵ Les stades d'évolution d'un produit, depuis la différenciation jusqu'à la standardisation, sont décrits dans la théorie du cycle de pro-

duction. Cette théorie distingue trois phases de vie d'un produit : « la phase de nouveauté », « le processus de maturation » et « la banalisation ».¹⁶ La question qui se pose ici est la suivante : les pays du CWA possèdent-ils des avantages comparatifs pour une production au cours d'une phase précise de la vie d'un produit ? C'est possible, en théorie. Les pays riches industrialisés ont l'avantage au cours des premières phases de la vie du produit, tandis que les pays dans lesquels les salaires sont faibles prennent le dessus lors de la production en série à forte intensité de main-d'œuvre. Les entreprises étrangères elles-mêmes externalisent la production standardisée ou font appel à des entreprises de pays émergents qui produisent dans la chaîne de valeur. La majorité des pays africains, même ceux qui disposent de zones économiques spéciales, n'ont pas réussi à attirer une production en série à forte intensité de main-d'œuvre. Ce type de production n'est apparu qu'au cours de la dernière décennie, que ce soit dans le secteur agricole, l'industrie textile ou la production alimentaire. Partant d'un niveau bas, l'Éthiopie essaie de s'industrialiser et l'a fait avec un succès relatif ces dernières années (voir au chapitre 9.1 L'Éthiopie), en partie grâce aux salaires très bas dans l'industrie textile du pays par rapport à d'autres régions.

¹⁵ Il reste encore à voir si les récents investissements ou les annonces d'investissements d'entreprises au Rwanda, en Éthiopie, en Côte d'Ivoire ou au Ghana permettront de relancer la production industrielle.

¹⁶ Gary Hufbauer (1970) : The Impact of National Characteristics and Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactured Goods, in : Raymond Vernon (éd.) : *The Technological Factor in International Trade*. New York.

De manière générale, il existe un écart technologique très important entre les pays d'Afrique et d'Asie dans le processus de développement, et cet écart se creuse. Le phénomène s'est fortement accentué récemment avec la numérisation et la robotisation.

La « thèse de l'écart technologique » part du principe qu'un pays a profité d'un avantage technologique lorsqu'il commence à fabriquer un nouveau produit x. Au bout d'un certain temps, la demande pour ce produit x apparaît également dans un pays B, qui ne peut la satisfaire qu'à l'aide d'importations. Ces échanges, qui sont dus à l'écart technologique du pays B, ne durent toutefois pas longtemps car, après une période de réaction et d'apprentissage, les entreprises du pays B parviennent à imiter le produit, et les importations diminuent. Le total des importations dépend de la durée de la phase d'imitation. L'imitation a réussi à la Chine, à la Corée, à la Malaisie, au Vietnam, à Taïwan et à d'autres pays, mais pas à beaucoup d'États africains. Les Pays à faible revenu, en particulier, notamment certains membres du CWA avec un revenu par habitant inférieur, comme le Bénin, le Togo et la Guinée, ne disposent pas de compétences ni d'aptitudes suffisantes en matière de technologie et se font distancer.

Une analyse du niveau de numérisation fait aussi ressortir le retard du continent. Même si l'utilisation d'Internet a très fortement augmenté en Afrique au cours des dix dernières années, un décalage important persiste avec d'autres régions du monde. Banga et te Velde (2018)¹⁷ ont montré qu'à l'exception du Kenya, très peu d'entreprises dans les pays africains étudiés se servent d'Internet, en partie à cause des coûts élevés nécessaires au développement du numérique. La diminution de l'écart numérique peut inciter les entreprises à investir davantage en Afrique et aider l'entrepreneuriat local à ouvrir de nouvelles perspectives commerciales grâce à la révolution numérique. Cependant, ceci n'est pas possible dans la plupart des pays du CWA, où les conditions nécessaires à l'industrialisation ne sont pas données ou sont défavorables. Ces conditions incluent un nombre suffisant d'infrastructures, des travailleurs et des entreprises dotés des

qualifications adéquates et un secteur des PME attractif.¹⁸ Ces conditions comprennent une infrastructure suffisante, des niveaux de compétences adéquats des entreprises et des travailleurs, et un secteur des PME africaines compétitif. En général, les entreprises africaines sont petites, informelles et ne se développent pas.

Il est impossible actuellement d'évaluer les effets de la robotisation qui se produit dans les pays de l'OCDE et en Chine, sur le développement du continent africain. La question se pose de savoir si de nouveaux obstacles freineront l'industrialisation du continent, si les activités à forte intensité de main-d'œuvre n'étaient plus délocalisées en Afrique ou en Asie mais restaient en Europe ou dans l'Union européenne, en conséquence de la robotisation.

Pour y répondre, il faut d'abord s'intéresser à la productivité. Pour Dani Rodrik¹⁹, il peut y avoir une convergence absolue au niveau de la productivité du travail dans l'industrie manufacturière; autrement dit, les pays les plus éloignés du « seuil de productivité » peuvent connaître une croissance plus rapide et commencer un processus de rattrapage. Ceci s'explique par le fait que, pour effectuer des transferts de technologie, le secteur manufacturier dépend des biens qui permettent aux pays de s'intégrer aux réseaux mondiaux.

La formule ci-après de la productivité du travail détermine s'il peut y avoir une convergence absolue de la productivité :

$$Gr LPt = \alpha + \beta (\text{Log}(LP)t-1 + ui$$

avec Gr = croissance (*growth*) et LP = productivité du travail (*labour productivity*). La variable dépendante ici est l'aug-

¹⁷ Karishma Banga et Dirk Willem te Velde (2018) : *Digitalisation and the Future of Manufacturing*. Londres : Supporting Economic Transformation (SET) Programme (mars 2018) ; disponible à l'adresse : https://set.odi.org/wp-content/uploads/2018/03/SET_Digitalisation-and-future-of-African-manufacturing_Final.pdf.

¹⁸ Les mesures prévues par le CWA ne sont pas axées sur les dynamiques des entreprises africaines, seul le climat des affaires est pris en compte. Le cadre commercial du Pacte pour l'Afrique est destiné pour l'essentiel à remédier aux incertitudes en matière de réglementation. Le Pacte définit des priorités en ce qui concerne les insuffisances institutionnelles et judiciaires telles que l'application de règles commerciales, l'accès limité à l'information, ou encore le traitement discrétionnaire par des fonctionnaires d'État. Il est impératif de remédier à ces problèmes fondamentaux. Pourtant, le CWA n'est pas au rendez-vous lorsqu'il s'agit d'élaborer des stratégies proactives pour soutenir les entreprises africaines. Robert Kappel, Birte Pfeiffer et Helmut Reisen (2017) : *Compact with Africa*. Bonn : Document de discussion du DIE n° 13 (2017) ; disponible à l'adresse : <https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/compact-with-africa-fostering-private-long-term-investment-in-africa/> ; Robert Kappel (2016) : Von Informellen Unternehmen zum African Mittelstand ? Differenzierungen im afrikanischen Unternehmertum, in : Antje Daniel, Sebastian Müller, Florian Stoll et Rainer Oehlschläger (éd.) : *Afrikanische Gesellschaften im Wandel – Mittelschichten, Mittelklassen oder Milieus ?*, Baden-Baden : 87-110 ; Oluyele Akinkugbe et Karl Wohlmuth (2016) : Middle Class Growth and Entrepreneurship Development in Africa – Measurement, Causality, Interactions and Policy Implications, in : *Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes „Globalisierung der Weltwirtschaft“*, vol. 43. Brême ; disponible à l'adresse : http://www.karl-wohlmuth.de/files/dateien/122_final_number_43_white_series___wohlmuth_akinkugbe_final_10_11_2016.pdf.

¹⁹ Dani Rodrik (2013) : Unconditional Convergence in Manufacturing, *Quarterly Journal of Economics* 128, 1 : 165-204.

mentation de LP. Il ressort des études de Gelb et al. (2014)²⁰ qu'une valeur β négative entraîne une convergence de la productivité du travail (LP), c'est-à-dire que certains pays d'Afrique réussissent à augmenter la productivité du travail. La mesure dans laquelle cela suffit à leur croissance industrielle dépend d'un certain nombre de conditions. Il convient également de tenir compte du fait que les emplois créés par les investissements industriels sont beaucoup moins nombreux aujourd'hui qu'au cours des précédentes décennies, en raison de l'augmentation de la productivité. Ainsi, même avec d'importants investissements industriels, la demande de travail est insuffisante, comme l'a constaté Joseph Stiglitz²¹. Une convergence de la productivité au travail n'implique pas forcément la création d'emplois.

Avec la hausse des coûts de capital, les pays africains auront de plus en plus de difficultés à investir dans de nouvelles technologies, puisque celles-ci sont coûteuses. Par conséquent, le processus de numérisation de nombre de pays, en particulier des PFR, sera compliqué, ce qui les exclura des chaînes de valeur mondiales (CVM) ou les empêchera tout simplement d'y entrer. Si, à l'inverse, les coûts de capital relatifs diminuent (en lien avec les coûts salariaux), la fabrication de produits finis pourrait être relocalisée dans les pays de l'OCDE, ce qui priverait l'Afrique de possibilités d'industrialisation et donc de convergence. Cependant, les mesures d'industrialisation adoptées dans de nombreux pays ces dernières années, la création de zones économiques spéciales (ZES), le soutien de l'industrialisation, l'investissement dans des pôles de compétitivité, l'amélioration de l'indice EoDB, ainsi que les mesures prises pour augmenter le capital humain et renforcer la gouvernance, portent aujourd'hui leurs fruits.²² Des exemples en témoignent dans le groupe des pays en transition qui inclut aussi des partenaires du CWA comme le Ghana, le Sénégal et les pays d'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc et Égypte).

DES DÉSÉQUILIBRES ACCENTUÉS PAR LA MONDIALISATION

Aujourd'hui, les entreprises africaines sont en concurrence avec des producteurs du monde entier. Leurs activités ne se limitent plus aux frontières protectrices de leur pays, elles sont exposées à une concurrence internationale. L'utilisation des nouvelles technologies, qui pourrait en principe susciter un élan d'industrialisation, est limitée par l'augmentation des coûts de capital, l'absence de recherche et développement (R&D) et l'insuffisance en capital humain.²³ Les investissements en R&D pourraient créer des externalités technologiques, mais les dépenses privées et publiques en matière de R&D sont très faibles, sauf dans certains pays du CWA (Maroc et Égypte).

Les conséquences de ce retard sur la concurrence mondiale sont multiples :

- Les États africains ont besoin de davantage d'IDE dans l'agriculture et l'industrie et d'investissements locaux plus importants. Ces entrées d'IDE pourraient favoriser le transfert de technologies et de connaissances depuis l'étranger, faciliter l'accès au marché mondial, stimuler l'entrepreneuriat national et entraîner une croissance des entreprises de taille moyenne. Les IDE peuvent encourager les liens entre les entreprises étrangères et nationales si les mesures de politique économique appropriées sont prises en même temps, par exemple grâce à des systèmes d'incitation visant à accroître le contenu local. Toutefois, les IDE sont encore essentiellement réalisés dans les industries extractives et créent bien souvent peu de liens avec les secteurs locaux. En mettant l'accent sur ces investissements à forte intensité de capital, le CWA concourt à la création d'enclaves et au développement de ZES, ce qui tend à atténuer ses effets positifs sur la sous-traitance auprès d'entreprises nationales. Les études laissent à penser que ces investissements ne faciliteront pas de véritable processus de rattrapage.
- Les exportations de produits manufacturés sont de moindre importance et leur part a diminué plutôt qu'elle n'a augmenté dans les pays africains. La réduction des coûts commerciaux et de transport élevés (transports maritimes et terrestres) et l'élimination en Afrique, en Chine, dans l'Union européenne et aux États-Unis des obstacles non tarifaires qui restreignent le commerce ouvriront de nouvelles perspectives d'exportation pour les pays africains. C'est pourquoi le CWA souligne, à juste titre, l'importance de développer les infrastructures.

²⁰ Alan Gelb, Christian Meyer et Vijaya Ramachandran (2014) : *Development as Diffusion : Manufacturing Productivity and sub-Saharan Africa's Missing Middle* (document de travail 357). Washington, D.C. : Center for Global Development ; disponible à l'adresse : http://www.cgdev.org/sites/default/files/development-diffusion-market-productivity_final.pdf.

²¹ <https://www.moneyweb.co.za/news/economy/stiglitz-the-east-asian-miracle-cant-be-repeated-in-sa/>.

²² Bright Simons : *Africa's Unsung »Industrial Revolution«* ; disponible à l'adresse : <https://www.cgdev.org/blog/africas-unsung-industrial-revolution> (21 mars 2019). « Une révolution industrielle est en marche dans les économies d'Afrique subsaharienne les plus favorables à l'entrepreneuriat - le Ghana, l'Ouganda, le Sénégal et la Côte d'Ivoire ».

²³ Dani Rodrik (2018) : *Technologies, Global Value Chains, and the New Economies Developing*. Oxford ; disponible à l'adresse : <http://j.mp/2xYN1x5>.

- Les échanges commerciaux intra-africains²⁴ restent limités. L'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) pourrait les stimuler. Cet accord représente une opportunité de taille et permettrait un grand pas dans la bonne direction : mise en œuvre de façon adéquate, la ZLECAF pourra augmenter la croissance économique en Afrique et réduire l'extrême pauvreté plus que tout autre facteur sur le long terme.
- Les possibilités de développement des secteurs locaux sont limitées, les entreprises sont pour la plupart des PME qui n'en sont qu'à leurs balbutiements. Il existe pourtant de nombreux moyens pour promouvoir l'entrepreneuriat africain, et ne plus le freiner. Il est notamment possible de lever les multiples obstacles à ce développement, par exemple en mettant fin aux pratiques de favoritisme, en facilitant un accès sans restriction à l'électricité, en renforçant les possibilités de financement et en éliminant les désavantages fiscaux pour les PME. Ces moyens peuvent être axés sur le soutien des start-ups, sur l'amélioration des indices EoDB ou sur la promotion des services d'aide au développement des entreprises et des pôles de compétitivité. Des mesures de ce type ont été lancées dans de nombreux pays du CWA, mais d'après les études sur le développement de l'entrepreneuriat dans ces pays, elles sont loin d'être suffisantes.²⁵
- L'intégration des entreprises africaines aux chaînes de valeur mondiales ou régionales est faible,²⁶ mais commence à s'améliorer depuis quelques années. En effet, des sociétés du continent ont réussi à entrer dans des chaînes de valeur mondiales des secteurs de l'habillement, de l'alimentaire et de l'automobile, ainsi que des services commerciaux (voir en Tunisie, au Maroc, en Égypte, au Sénégal et au Ghana). Des obstacles liés aux politiques commerciales classiques limitent encore cette intégration. Leur élimination devrait donc être la grande priorité de l'accord portant création de la ZLECA. Les pays africains restent tout de même des acteurs de second ordre dans l'économie mondiale, avec un volume d'échange qui ne représente que trois pour cent du commerce de biens intermédiaires. Les exportations des États africains apparaissent pour l'essentiel au début des CVM et une grande partie de ces exportations intègrent ces chaînes comme intrants dans les exportations d'autres pays, ce qui illustre la place encore dominante des ressources naturelles et des produits agricoles dans ces exportations. En matière de participation globale aux chaînes de valeur mondiales dans l'agriculture entre 1990 et 2015, la Tunisie, le Maroc et le Ghana, qui font partie du CWA, se démarquent avec une participation accrue.
- L'industrialisation des ZES ne constitue plus véritablement une panacée pour la plupart des États car les conditions indispensables à l'industrialisation de tout le pays ne sont généralement pas réunies. Des exemples de ZES fructueuses existent tout de même en Éthiopie et au Ghana.
- Il pourrait être nécessaire de laisser tomber les investissements dans le secteur manufacturier, où les emplois sont de moindre qualité, pour investir à la place dans les emplois qualifiés du secteur tertiaire et des industries dites « sans cheminées » (without smokestacks) par exemple (TIC, tourisme, transports et services financiers).²⁷

Des avancées majeures dans le développement industriel de l'Afrique sont peu probables à moyen terme. En outre, de nombreux pays ont connu une désindustrialisation, y compris certains participants au CWA. La plupart des petits pays, des États sans littoral, des PFR et des pays plus fragiles ne devraient pas s'attendre à des entrées d'IDE suffisantes ou à un développement industriel important, même s'ils mènent une politique industrielle. Seuls quelques grands pays du CWA, comme le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana et le Sénégal, pourraient avoir la possibilité de créer des pôles industriels. Plus les entreprises de taille moyenne sont solides au niveau local, plus cela a de chances d'aboutir, car ces sociétés joueront un rôle déterminant dans la croissance économique et la création d'emplois. Les IDE viennent également contribuer aux transferts de technologie réalisés lors de l'intégration des entreprises locales aux chaînes de valeur.

Des disparités importantes persistent entre les États africains. Certains pays émergents comme l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda et des pays à revenu moyen connaissent une convergence, ou tout au moins ne se laissent pas distancer. Néanmoins, la majorité des pays n'enregistrent encore qu'une faible croissance et des taux de pauvreté élevés. Les pays à faible revenu ont tendance à stagner sur le plan économique, en partie parce que leur croissance démographique est forte.

²⁴ Francisco Arizala, Matthieu Bellon et Margaux MacDonald (2019) : *Regional Growth Spillovers in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C. : Document de travail du FMI WP/19/160 ; disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/07/24/Regional-Growth-Spillovers-in-Sub-Saharan-Africa-47005>.

²⁵ Haroon Bhorat et Finn Tarp (2016) : *Africa's Lions: Growth Traps and Opportunities for Six African Economies*. Washington, D.C.

²⁶ Banque mondiale (2020) : *Rapport sur le développement dans le monde 2020 : le commerce au service du développement à l'ère de la mondialisation des chaînes de valeur*. Washington, D.C. ; disponible à l'adresse (en anglais) : <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.

²⁷ Richard S. Newfarmer, John M. Page et Finn Tarp (éd.) (2018) : *Industries without Smokestacks : Industrialization in Africa Reconsidered*. Oxford : UNU-WIDER Studies ; Oyebanke Oyelaran-Oyeyinka et Karl Wohlmuth (2016) : *New Investment Policies in Africa for Structural Change*, African Development Perspectives Yearbook 19 : Africa's Progress in Regional and Global Economic Integration, Towards New Trade and Investment Policies : 169-206 ; Tilman Altenburg et Brahim Coulibaly (2018) : *Meeting Africa's Employment Challenge in a Changing World*. Bonn : Document d'information du DIE (18/2018). D'autres concepts, stratégies et mesures pour attirer les IDE et soutenir les entreprises locales sont abordés plus en détail dans le document de l'ONUDI (2018) : *Rapport sur le développement industriel 2018 : Demande de produits manufacturés : comment impulser un développement industriel inclusif et durable*. Vienne ; disponible à l'adresse (en anglais) : <https://www.unido.org/resources-publications-flagship-publications-industrial-development-report-series/industrial-development-report-2018> ; CNUCED (2016) : *Structural Transformation and Industrial Policy*. New York, Genève ; disponible à l'adresse : <https://vi.unctad.org/stind/> ; CNUCED (2019), *Rapport sur l'investissement dans le monde*. New York, Genève.

Un groupe de convergence d'environ 20 pays à faible revenu et/ou avec un taux de pauvreté élevé ou à la hausse est en train de se former. Par ailleurs, il est peu probable que de nombreux pays africains puissent se doter de secteurs compétitifs sur la scène internationale, car l'augmentation de leur productivité reste inférieure à celle d'autres régions et la concurrence mondiale est particulièrement rude. S'agissant de la révolution numérique et de la robotisation, l'Afrique n'arrive pas à rattraper son retard. Il ne peut être affirmé aujourd'hui que les partenaires du CWA parviendront à former un groupe de pays émergents à revenu intermédiaire.

Ces pays sont caractérisés par une croissance importante attribuée au succès de nombreuses réformes (nouvelle politique industrielle, amélioration des indices EoDB et DBI, et de l'IDH). Le potentiel de la plupart des pays du CWA reste largement sous-exploité. Nous ne savons pas avec certitude à quel point une croissance importante est révélatrice d'une transformation structurelle. Le changement structurel est actuellement lent, tout comme la modernisation de l'agriculture. En conséquence, les infrastructures sont insuffisantes et l'informalité et la pauvreté sont très répandues.

Malgré la grande ouverture des marchés africains, le commerce extérieur n'a pas évolué d'une manière favorable. D'importantes asymétries persistent, la diversification du commerce extérieur n'a que lentement progressé, l'intégration aux chaînes de valeur est faible. Dès lors, le transfert des connaissances et des technologies ne joue tout au mieux qu'un rôle marginal, notamment parce que les efforts de nombreux pays africains en matière d'éducation et de recherche restent en deçà de ceux d'autres régions. Les initiatives en faveur de l'innovation se sont limitées aux premières tentatives consistant à imiter les capacités des pays performants et à utiliser les bénéfices de la croissance pour importer des produits modernes et susciter des innovations dans les entreprises locales. Les start-ups des pays africains n'en sont souvent qu'à leurs premiers balbutiements et seuls la Tunisie, le Maroc, le Sénégal et le Ghana ont connu des progrès à cet égard.

Ainsi, il pourrait être judicieux de mettre l'accent sur le développement endogène que peut promouvoir un État développementaliste à l'aide de mesures de protection raisonnables et de mécanismes d'incitation. L'urgence est d'autant plus grande que le protectionnisme des États-Unis, de la Chine, de l'Union européenne et d'autres pays de l'OCDE ou encore d'économies émergentes, ne facilite pas l'intégration. Les constellations de pouvoir économique (sociétés multinationales, subventions pour le monde de l'OCDE) entraînent manifestement plus d'exclusion que d'inclusion et de convergence. Les asymétries entre les pays africains et les pays les plus avancés du monde ne cessent d'augmenter, et, par conséquent, le concept du « développement endogène » devra être remis à l'ordre du jour avec des politiques de dissocation sélectives.²⁸

En résumé, le CWA tient compte des liens entre les conditions macro-économiques, le climat des affaires et le cadre financier. Les mesures prévues dans le Pacte constituent des fondations importantes pour la mise en place d'infrastructures, les entrées d'IDE et l'amélioration de la dette. En revanche, il n'accorde pas suffisamment d'importance aux liens entre de bons indices de gouvernance, un bon EoDB et d'autres indicateurs positifs similaires sur les dynamiques entrepreneuriales, bien au contraire, puisqu'il renforce les asymétries au lieu de les corriger. La priorité donnée aux investissements à grande échelle engendre une distorsion des structures au lieu de mener à une croissance inclusive et durable, qui permettrait de faire reculer la pauvreté et le chômage. Les mesures du CWA doivent être révisées pour contribuer plus efficacement au processus de rattrapage, à l'industrialisation et à la modernisation de l'agriculture des pays partenaires. Selon nombre d'études et d'articles stratégiques publiés par des organisations internationales comme l'OIT, le PNUD, la FAO, la CEA et la CNUCED, et les rapports de la Banque mondiale sur le développement dans le monde cités dans cette publication, le programme conventionnel du CWA n'est pas suffisamment engagé en faveur des objectifs d'inclusion et de pérennité mentionnés précédemment.

²⁸ Dani Rodrik (2015) : *Premature Deindustrialization*. Cambridge, Mass. : Université Harvard, révisé en novembre 2015 ; disponible à l'adresse : drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf?m=1447439197 ; Andy Sumners (2018) : *What is Premature Deindustrialisation and Does it Matter ?* Londres : GPID ; disponible à l'adresse : https://www.gpid-network.org/wp-content/uploads/2018/03/Brief_9.pdf ; Justin Lin et Célestin Monga (2010) : *Growth Identification and Facilitation : the Role of the State in the Dynamics of Structural Change*. Washington D.C. : Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 5313, Banque mondiale ; disponible à l'adresse : <http://documents.worldbank.org/curated/en/438321468164948980/Growth-identification-and-facilitation-the-role-of-the-state-in-the-dynamics-of-structural-change>.

3

LES ORIGINES DU PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE

En Afrique, les espoirs suscités par les Sommets du G7 et du G20 ont généralement cédé le pas aux désillusions. Trop souvent, les ambitions et déclarations énoncées lors de ces réunions ont sombré dans l'oubli une fois que les photos de famille des dirigeants (parfois vêtus d'un costume traditionnel) avaient été diffusées autour du monde. Le G20, notamment, a eu tendance à lancer de nouvelles initiatives sans même donner suite aux précédentes résolutions.

Cette « amnésie » typique des sommets connaît toutefois des exceptions notables. Réuni à Cologne en 1999, le Sommet du G8 a marqué un tournant pour l'initiative en faveur des PPTÉ²⁹. En 2005, le G8 de Gleneagles a probablement été le plus fructueux en 30 ans de G7/G8³⁰ en lançant l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui allait au-delà du dispositif d'allègement de la dette bilatérale prévu au titre de l'initiative PPTÉ. En 2017 à Hambourg, les travaux du G20 étaient axés sur l'Afrique et le financement des infrastructures nationales. En amont du Sommet de 2005, lors de leur traditionnelle réunion, les ministres des Finances du G8 avaient annoncé l'effacement de la dette de 40 milliards de dollars américains détenue par 18 pays pauvres très endettés envers la Banque mondiale, le FMI et le Fonds africain de développement. Parmi les engagements pris cette année-là en faveur de l'Afrique, il convient de citer l'augmentation de l'aide à l'Afrique de 25 milliards de dollars par an d'ici à 2010, l'accès universel aux traitements contre le VIH à l'horizon 2010 et la création du Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA) – installé dans les locaux de la Banque africaine de développement – en vue de garantir un contrôle régulier du financement des infrastructures sur le continent. La crise financière mondiale est survenue peu de temps après le Sommet de Gleneagles et le ratio aide/PIB s'est effondré en 2009.

Créé en 1999, le G20 réunissait à l'origine les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales. Durant les années 2000, on a assisté à un basculement progressif de l'économie mondiale au profit de puissances émergentes telles que le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie. Comme le

montre la figure 4, le PIB combiné des pays du G7 ne représente plus que 30 pour cent du PIB mondial en PPA, alors qu'à la naissance du G20 en 1999, sa part était encore égale à la part cumulée du groupe des pays émergents et en développement. Les membres du G20 représentent 85 pour cent du PIB mondial, 75 pour cent du commerce international et les deux tiers de la population mondiale. Le G20 semble donc être mieux armé que le G7 pour relever les défis de l'économie mondiale. Le G20 joue désormais un rôle clé dans l'élaboration de normes mondiales qui vont au-delà des intérêts individuels de ses membres. L'Afrique reste toutefois largement sous-représentée au sein de ce forum, puisque seule l'Afrique du Sud en est un membre permanent. Récemment, le G20 a commencé à lui accorder davantage d'attention, et le développement du continent occupe aujourd'hui une place plus importante dans son agenda. Selon plusieurs observateurs africains, « L'initiative du G20 visant à soutenir l'industrialisation en Afrique et dans les pays les moins avancés et le Pacte avec l'Afrique, respectivement lancés sous les présidences chinoise (2016) et allemande (2017) du G20, ont offert des moments d'engagement sans précédent ».³¹ Au travers de ses groupes de travail³², le G20 a permis aux différentes parties prenantes d'exprimer leurs opinions, tandis qu'il s'est efforcé de convier d'autres États lors des réunions formelles des dirigeants et des filières Sherpas (émissaires) et Finances.

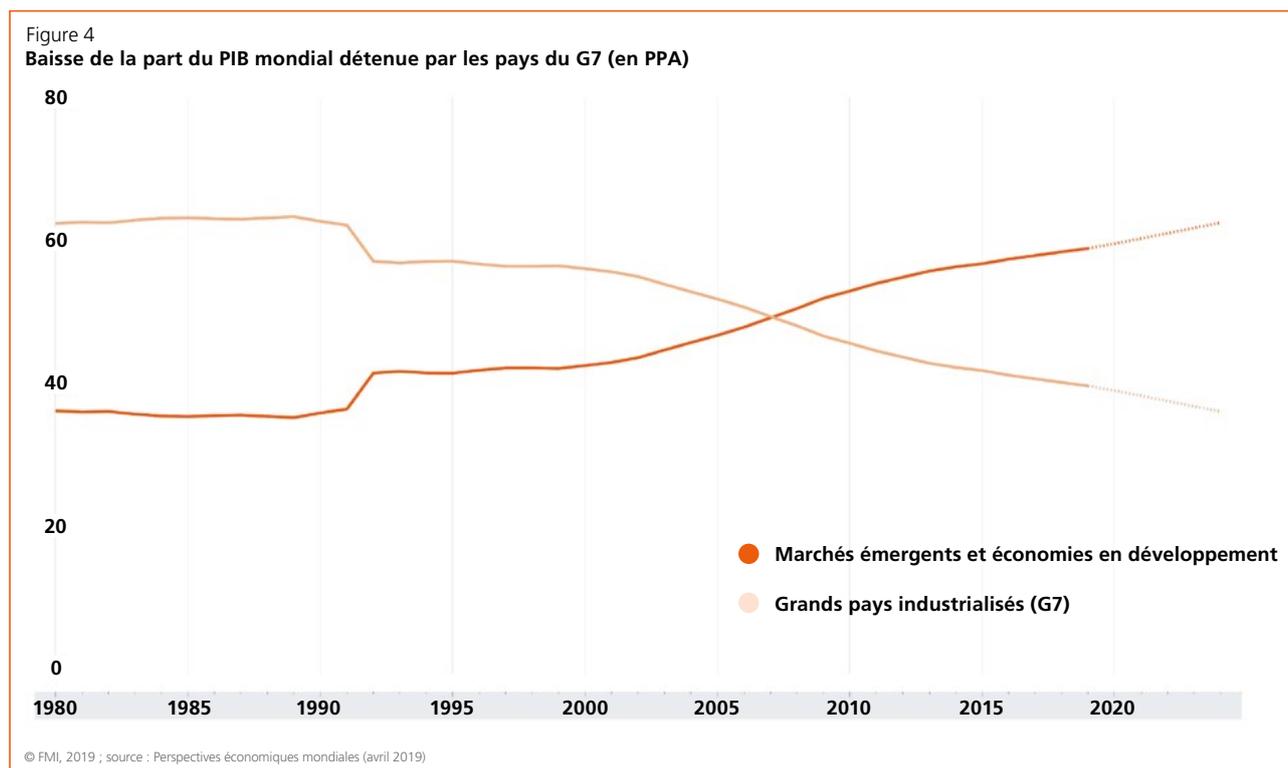
Dans le sillage de la crise financière mondiale de 2008, les membres du G20 se sont réunis pour s'attaquer non seulement aux crises et aux situations d'urgence, mais également aux défis structurels à long terme. Le Groupe de travail du G20 sur le développement a été créé en 2010. Depuis lors, à l'initiative de la présidence coréenne du G20, l'Afrique dispose également de deux sièges d'observateur ; l'un pour la présidence de l'Union africaine et l'autre pour la présidence du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). En 2016 à Hangzhou, les membres du G20 ont adopté le Plan d'action relatif au programme de développe-

²⁹ Jürgen Kaiser (2019) : *20 Jahre nach der Schuldenerlass-Initiative des Kölner G8-Gipfels : Was wurde aus den HIPC-Ländern?* Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung, Globale Politik und Entwicklung (avril).

³⁰ Les différentes exclusions et réintégrations de la Russie expliquent le changement d'appellation.

³¹ Cobus van Staden et Elizabeth Sidiropoulos (2019) : *G20–Africa Engagement : Finding A Roadmap to Shared Development*. Johannesburg : SAIIA, document hors-série n° 29 (février).

³² Business 20 (entreprises), Labour 20 (syndicats), Women 20 (droits des femmes), Think 20 (think tanks), Civil 20 (société civile), Youth 20 (jeunesse) et Science 20 (sciences). L'Afrique du Sud copréside le Groupe consultatif africain chargé de superviser le Pacte, mais n'a pas adhéré à celui-ci.



ment durable à l'horizon 2030. L'initiative visant à soutenir l'industrialisation en Afrique et dans les pays les moins avancés a également été lancée lors de ce Sommet³³, sur la base d'un rapport de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) établi à la demande du Groupe de travail du G20 sur le développement. Les relations étroites entre l'Afrique et la Chine, qui s'étaient renforcées durant les années 2000, avaient conduit à l'organisation des conférences ministérielles triennales du Forum sur la coopération sino-africaine (FCSA). Les pressions exercées par l'Afrique ont accentué la volonté de la Chine d'inclure les plans de développement du continent – tels que l'Agenda 2063 de l'Union africaine – au cœur des initiatives de développement Chine-Afrique.

La volonté de l'Afrique de mettre l'accent sur l'industrialisation a également contribué à renforcer l'engagement du G20 à son égard, et ce sous la présidence chinoise³⁴. Une attention particulière a ainsi été accordée au transfert de compétences, notamment dans le secteur agro-industriel.

L'importance croissante de l'Afrique pour le G20 s'est traduite par la création du Groupe consultatif africain (AAG). La mise en œuvre du CWA³⁵ est devenue une priorité pour la présidence allemande après sa présentation au G20 début 2017. C'est dans ce cadre qu'a été créé le Groupe consultatif africain, une instance informelle composée d'un sous-groupe de pays membres du G20, des pays signataires du Pacte, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de dé-

veloppement et du FMI. Par ailleurs, le gouvernement allemand a invité l'ACET, un groupe de réflexion africain, à suivre l'état d'avancement du processus et à fournir des recherches et des informations ainsi qu'un accès aux réseaux. Outre la préparation de la mise en œuvre du CWA, l'AAG a pour principales missions l'élaboration de rapports de suivi annuels et l'organisation d'événements destinés à promouvoir les investissements privés.

La première réunion de l'AAG s'est tenue le 20 avril 2017 à Washington, suivie la même année d'une réunion le 4 mai à Durban (Afrique du Sud). Cette dernière a rassemblé des pays du Pacte, des partenaires de développement et des organisations internationales, mais également des représentants du secteur privé. Les représentants du Maroc, du Rwanda et du Sénégal ont présenté leurs programmes de réformes ainsi que des opportunités d'investissement pour le secteur privé.

Il convient toutefois de noter que les gouvernements africains n'orchestrent pas les processus de préparation des Sommets du G20 et ce, en dépit de leur statut d'observateurs à ces réunions. À défaut d'être assise « à la table » pour ce qui est des priorités définies et des décisions prises par le G20, l'Afrique reste « sur la table » (Leininger, 2017)²³⁶, bien que le Groupe consultatif africain soit coprésidé par l'Afrique du Sud (aux côtés de l'Allemagne) et que la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (aux côtés de l'ACET et de l'OCDE) participe également au CWA. Quant à savoir si « les pays s'approprient les engagements pris, contrairement aux programmes d'ajustement structurel qui avaient été im-

³³ <http://www.g20.utoronto.ca/2016/supporting-industrialization.html>.

³⁴ Van Staden et Sidiropoulos (2018) : op. cit.

³⁵ <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>.

³⁶ Jutta Leininger (2017) : *On the Table or at the Table? G20 and its Cooperation with Africa*, Global Summitry, 3, 2 : 193–205.

posés de l'extérieur»³⁷, le suivi de l'ACET jette un sérieux doute sur cette question, comme nous le verrons plus loin.

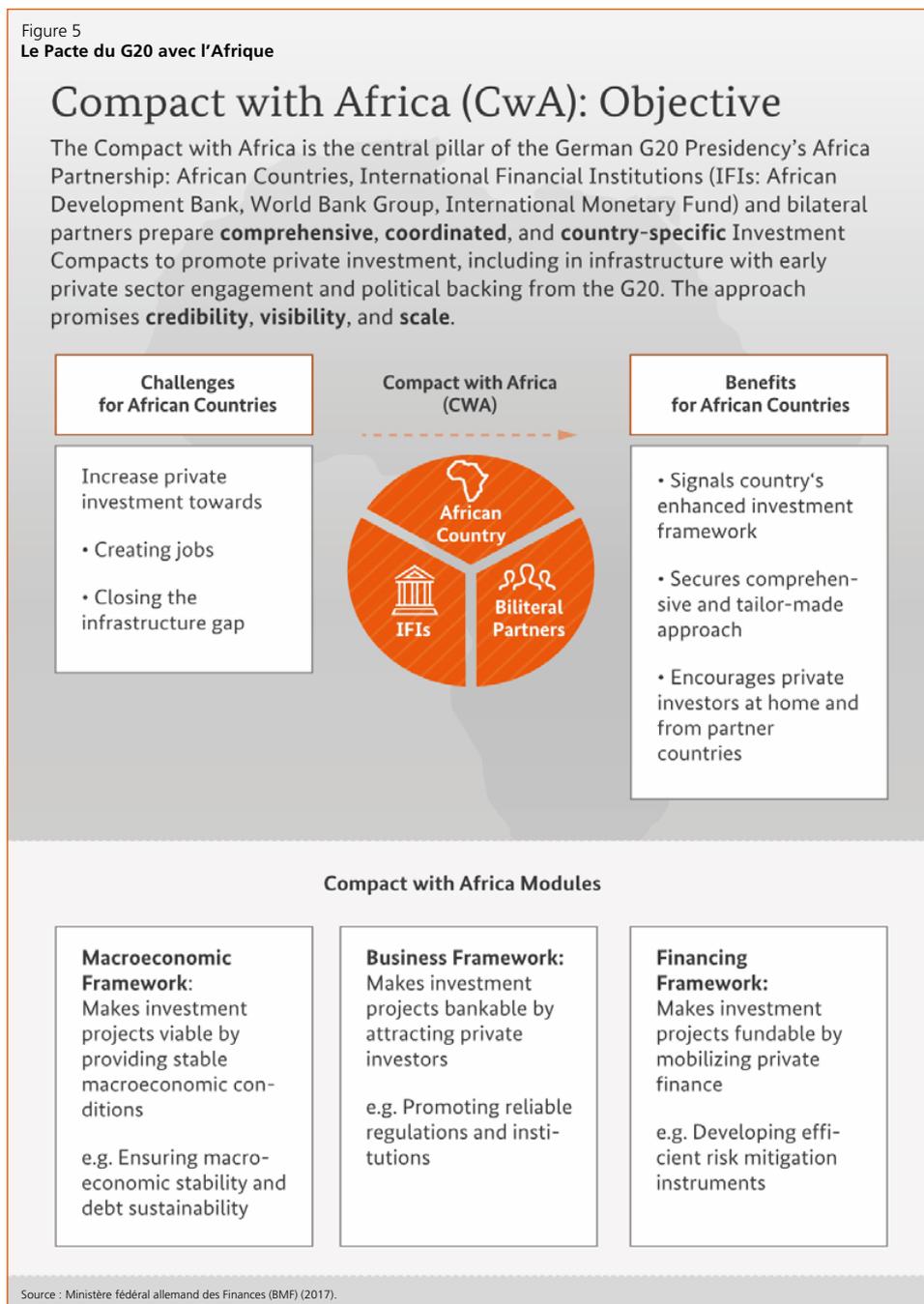
Des équipes sont déployées dans chaque pays membre du CWA en vue de sa mise en œuvre. Elles ont en charge la coordination des activités dans le pays, notamment la mise à jour des matrices de mesures, la coordination entre les partenaires de développement et le dialogue avec les gouvernements respectifs. Ces équipes sont composées du gouvernement partenaire du CWA, de représentants des trois organisations de coordination internationales (Banque mon-

diale, FMI et Banque africaine de développement) et de partenaires bilatéraux, dont l'Allemagne. Initialement, l'Allemagne devait jouer un rôle de chef d'orchestre dans le processus de mise en œuvre du CWA, mais ce rôle a été compromis lorsque le processus a été « confié » aux organisations internationales (voir ci-après)³⁸.

Nous partons du principe que les documents du CWA ont été rédigés pour la première fois à Washington, notamment au niveau de la Société financière internationale (chargée de promouvoir les flux de capitaux privés vers les pays en développement). Si tel est le cas, cela pourrait bien expliquer pourquoi les équipes déployées n'ont pas obtenu les résultats escomptés. Ainsi, le rapport de suivi d'avril 2019 affirme : « Bien que des directives ait été adoptées en ce qui concerne les équipes du Pacte, celles-ci ne fonctionnent pas efficacement, dans la plupart des cas, voire ne fonctionnent pas du

tout. Dans l'un des pays visités, l'équipe locale n'a organisé aucune réunion depuis octobre 2017. Dans deux autres pays, la première réunion plénière de l'équipe s'est tenue en février 2019. À noter également que dans de nombreux pays, le secteur privé n'a pas été convié. De même, la direction de l'équipe varie d'un pays à l'autre, tant en ce qui concerne l'ancienneté que les points focaux. »³⁹

37 Elisabeth Sidiropoulos (2019) : *South Africa's Changing Role in Global Development Structures – Being in Them but Not Always of Them*. DIE/GDI Document de discussion n° 4 (2019) : 30.



38 En réponse aux demandes des ministères allemands, il a été souligné que l'Allemagne était très active au sein de l'équipe déployée en Tunisie.

39 Pacte du G20 avec l'Afrique (2019) : *Compact Monitoring Report* (Rapport de suivi du Pacte, avril) : 11.

4

L'ARCHITECTURE DU PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE

Alors que l'Afrique a déjà bénéficié de nombreux programmes du G7, le CWA est la première grande initiative de ce type entre le G20 et ce continent. Compte tenu de la composition très variée du G20, le Pacte implique tous les principaux partenaires économiques de l'Afrique, y compris la Chine et l'Inde, et constitue le pilier central du partenariat du G20 avec les pays africains. Le projet du CWA est né à l'initiative de l'Allemagne, sous la présidence chinoise en octobre 2016. Il a été lancé en mars 2017 dans le cadre du volet financier du G20, sous présidence allemande, avec l'objectif de promouvoir les investissements privés en Afrique, tout d'abord en mobilisant des capitaux privés pour financer les infrastructures à travers des financements mixtes, et ensuite faciliter les apports d'IDE. Les dirigeants du G20 se sont réunis pour le lancement officiel du CWA lors du sommet de Hambourg, les 7 et 8 juillet 2017. La figure 5 présente une vue d'ensemble des objectifs du Pacte, des acteurs qui y participent et des modules qui le composent. Ludger Schuknecht et ses collaborateurs, qui occupaient alors des postes clés au sein des ministères allemands des Finances et de la Coopération et du Développement, ont décrit de façon succincte le paradigme du CWA, les motivations derrière l'initiative, ses mécanismes et ses objectifs :⁴⁰

- **Paradigme** : l'approche institutionnelle adoptée par Acemoglu et Robinson (*Why Nations Fail*)⁴¹ souligne l'importance de « bonnes » institutions et règles pour parvenir à une croissance durable. Ces auteurs estiment que les pays dotés de « bonnes » institutions qui font une large place au rôle productif de l'État et du marché pourraient également réussir à se développer plus que les autres. Dans l'article de Schuknecht et al. (2018), l'idée à l'origine du Pacte est attribuée (à tort) à Paul Collier : la communauté internationale des États contribue à l'établissement de bonnes institutions économiques en inves-

tissant dans un pacte avec des pays pauvres « favorables aux réformes », auquel tous les partenaires participent, dans le but d'améliorer les conditions-cadres pour l'investissement privé.⁴²

- **Motivations** : la démographie et le potentiel migratoire de l'Afrique ; la perception nuancée de l'Afrique comme continent d'opportunités ; la nécessité pour le G20 d'adopter une approche plus cohérente qui associe des politiques économiques et de développement.
- **Mécanismes** : les pays africains adhèrent au CWA de leur plein gré et s'engagent à entreprendre des réformes spécifiques, qui portent sur trois domaines : la stabilité macro-économique (réformes fiscales et viabilité de la dette, notamment), les affaires (protection des investissements) et le cadre financier. Une fois que ces réformes ont été adoptées, le CWA doit faciliter l'instauration de partenariats public-privé (PPP) avec des investisseurs potentiels. Bien qu'il soit né sous la présidence de l'Allemagne en 2017, le CWA a été élaboré comme une entreprise de longue haleine devant être poursuivie après le changement de présidence du G20.⁴³
- **Objectifs** : le CWA vise principalement à débloquer des fonds jusqu'alors inaccessibles pour les investissements africains, comme les fonds de pension ou les fonds souverains. Cette initiative est axée sur les réformes du climat des affaires de chaque pays et sur l'établissement de relations en matière d'investissements, plutôt que sur les transferts de compétences évoqués sous la présidence du G20 de la Chine en 2016.

En 2017, les ministres des Finances des pays du G20 se sont engagés à continuer à mettre en œuvre le CWA après la fin de la présidence allemande. Par le biais du Groupe consultatif africain (AAG), ils souhaitent appuyer le développement du Pacte au sein du G20 et suivre les progrès réalisés dans les pays participants. La coprésidence est actuellement assurée par l'Allemagne et l'Afrique du Sud (d'après nos informations, l'implication de cette dernière est limitée). Le Groupe consultatif africain

⁴⁰ Ludger Schuknecht, Johannes Wolff, Andreas Gies et Stefan Oswald (2018) : *Der G20 Compact with Africa – ein neuer Ansatz der Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländernwirtschaftlichen*. ifo Schnellendienst 4 (2018) ; disponible à l'adresse : https://econpapers.repec.org/article/cesifosdt/v_3a71_3ay_3a2018_3ai_3a04_3ap_3a20-24.htm.

⁴¹ Remarque : *Why Nations Fail* (Prospérité, puissance et pauvreté : pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres) a fait l'objet de critiques invoquant i) une causalité inversée, ii) une ignorance de la géopolitique et de la géographie ainsi qu'une absence de preuves, et iii) la présentation de données plus anecdotiques qu'empiriques.

⁴² Paul Collier (2018) : *Meeting the Migration Challenge and Reforming Capitalism through Mutual Solidarity*. Social Europe.

⁴³ Il convient de noter qu'aucune mention du CWA n'est faite dans les documents du Sommet du G20 à Buenos Aires en 2018, .

(AAG) a pour mission de coordonner l'ensemble du Pacte et se réunit deux fois par an pour dresser un bilan des progrès accomplis et en faire rapport aux ministres des Finances des États du G20 et aux gouverneurs des banques centrales.

Le CWA a pour principal objectif de rendre plus attrayants les investissements privés en Afrique grâce à des améliorations significatives des cadres macro-économique, entrepreneurial et financier du continent. Il rassemble un ensemble de pays africains volontaires, des organisations internationales – principalement le FMI, le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et la Banque africaine de développement (BAD) – ainsi que des partenaires bilatéraux faisant partie ou non du G20, dans le but de coordonner les programmes de réformes nationaux, soutenir les politiques de chaque pays et promouvoir auprès du secteur privé les possibilités d'investissements. Douze pays africains ont adhéré au Pacte jusqu'à présent : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, le Maroc, le Rwanda, le Sénégal, le Togo et la Tunisie. Neuf d'entre eux sont d'anciens pays pauvres très endettés (PPTÉ).⁴⁴

Les contributions bilatérales de l'Allemagne au CWA comprennent ce que l'on appelle des partenariats de réformes. L'Allemagne a conclu des partenariats bilatéraux avec certains pays africains participants, à commencer par la Côte

d'Ivoire, le Ghana et la Tunisie. Plus tard, l'Éthiopie, le Maroc et le Sénégal ont aussi réagi favorablement à ces propositions. Une enquête parlementaire a soulevé la question de l'instauration d'autres partenariats mais n'a obtenu qu'une réponse évasive de la part du gouvernement allemand : « La coopération des pays du G20 avec les pays du CWA s'opère de différentes façons et avec une intensité variable. Une vue d'ensemble de la coopération bilatérale (...) figure dans les matrices des pays, consultables sur le site : www.compactwithafrica.org. En tant que membre du Groupe consultatif africain (AAG) et en sa qualité de coprésidente du G20, l'Allemagne encourage sans relâche les membres du G20 à s'impliquer plus activement en faveur du Pacte avec l'Afrique ». ⁴⁵ Notre enquête en France auprès de l'Agence française de développement (AFD) et du ministère des Finances n'a fait apparaître aucun partenariat bilatéral pour l'investissement entre la France et des pays du CWA. ⁴⁶ Les dirigeants du G20 ont réitéré leur engagement en faveur de l'initiative à l'occasion du Sommet d'Osaka en 2019. Pourtant, à toutes fins et intentions, la gestion du CWA a été relayée dans une large mesure au GBM et au FMI.

Le site internet du CWA rassemble une large gamme d'outils pour les gouvernements, les investisseurs et les entreprises élaborés par des banques de développement multilatérales

⁴⁴ Un allègement coordonné de la dette a été accordé aux PPTÉ par les créanciers bilatéraux du Club de Paris à partir de 1996, puis renforcé par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) de 2005 qui a donné lieu à l'annulation des créances du FMI, du GBM et de la BDA sur les pays ayant atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative. Voir Jürgen Kaiser, Irene Knoke et Hartmut Kowsky (2009) : *Towards a Renewed Debt Crisis?*. Berlin : Document hors-série, Friedrich-Ebert-Stiftung (juin).

⁴⁵ Deutscher Bundestag (2018) : Drucksache 19/5353 (29/10/2018), traduit de l'allemand.

⁴⁶ La France a entretenu des partenariats bilatéraux pour le commerce et l'investissement avec des pays d'Afrique à l'échelle sous-régionale bien avant la création du CWA. Pour en voir une liste actualisée, consulter : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/accords-commerciaux-bilatéraux>.

Tableau 3
Pays du Pacte

Pays du Pacte	PIB/hab	Niveau de revenu	PPTÉ	Risque de surendettement
	2017	2018		2018
Bénin	827	PFR	X	modéré
Burkina Faso	642	PFR	X	modéré
Côte d'Ivoire	1.538	PRITI	X	modéré
Égypte	2.413	PRITI		modéré
Éthiopie	768	PFR	X	élevé
Ghana	2.046	PRITI	X	élevé
Guinée	824	PFR	X	modéré
Maroc	3.007	PRITI		faible
Rwanda	748	PFR	X	faible
Sénégal	1.329	PFR	X	faible
Togo	610	PFR	X	renforcé
Tunisie	3.464	PRITI		faible

Notes : Le Sénégal a été reclassé pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) en juillet 2019 ; PIB/habitant, méthode Atlas, (USD actuels) ; Risque de surendettement tel qu'estimé dans les dernières évaluations FMI/Banque mondiale.
Sources : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/ny.gdp.pcap.cd> ; Jürgen Kaiser (2019) : op. cit.

et par les plus grandes institutions financières européennes de développement, qui visent à stimuler les investissements privés dans les pays du CWA. Ces instruments sont regroupés sous deux « rubriques » et en cinq catégories :

- i. préparation du projet et services de conseil
- ii. instruments d'atténuation des risques et garanties
- iii. plateformes d'investissements conjoints
- iv. instruments financiers de projet
- v. instruments de financement mixte de projet.

Les entreprises peuvent participer à la mise en œuvre des mesures par le biais des procédures actuelles d'appels d'offres et de passation de marchés pour la coopération bilatérale au développement. Pourtant, à la fin de l'année 2018, aucune entreprise privée ne semblait avoir contribué financièrement aux partenariats de réformes bilatéraux entre l'Allemagne et l'Éthiopie, le Ghana ou la Tunisie, malgré l'instauration d'un certain nombre de mesures destinées, entre autres, à améliorer le rendement énergétique.⁴⁷

Par conséquent, l'Allemagne tente d'élaborer d'autres instruments et mécanismes d'incitation pour la réduction des risques, qui viendront compléter les 25 (!) mesures⁴⁸ (instruments, programmes et autres initiatives de financement) déjà prévues par le CWA aux fins de promouvoir les investissements privés. La contribution de l'Allemagne au CWA repose en partie sur le Fonds d'investissement pour le développement de l'Afrique (DIF) financé par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), lancé en juin 2019.⁴⁹ Le nouveau fonds se compose de quatre programmes : AfricaConnect, une solution de financement destinée aux entreprises européennes de taille moyenne ; AfricaGrow, un fonds de promotion des PME à capital-risque ; le Réseau économique Afrique (Wirtschaftsnetzwerk Afrika), qui propose des services de soutien en matière de promotion de la coopération au développement et du commerce extérieur ; et l'Initiative spéciale pour la formation et la création d'emploi (voir l'encadré 1 pour plus de détails).

Les nombreuses mesures de soutien élaborées par divers ministères ont récemment fait l'objet d'enquêtes parlementaires.⁵⁰ La principale critique émise par les entreprises sollicitées concerne encore la mauvaise coordination des mesures au sein du gouvernement fédéral allemand et la mise en place d'un trop grand nombre d'initiatives par différentes unités en même temps (par ex. l'initiative Pro-Afrique du BMWi en parallèle du CWA). Bien que les représentants du gouvernement insistent sur le fait que des membres des unités concernées se réunissent régulièrement afin d'indiquer une bonne coordination, et compte tenu des chevauche-

ments entre ces initiatives, des acteurs comme l'Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft (AV)⁵¹ continuent d'accuser le gouvernement allemand de mener une stratégie pour l'Afrique peu ciblée et non coordonnée entre les ministères.

Les mesures de soutien allemandes vont de pair avec la multiplication des mesures attendues de la part des douze États partenaires du CWA, qui figurent dans les matrices de pays.⁵² Chaque matrice comprend :

- les actions devant être mises en œuvre par le gouvernement du pays dans les cadres macro-économique, entrepreneurial et financier ;
- les indicateurs et objectifs spécifiques (parfois chiffrés) devant être atteints au moyen des actions susmentionnées ;
- plusieurs entités bilatérales et multilatérales désignées comme « partenaires » du pays.

Des extraits des matrices – y compris une comparaison, réalisée en 2019, des indicateurs utilisés pour évaluer les progrès des pays en matière de réformes – sont fournis dans les trois sections consacrées à l'Éthiopie, au Ghana et au Sénégal. Tous pays du CWA confondus, le nombre total d'institutions étrangères partenaires et d'objectifs à atteindre grâce aux mesures et aux politiques gouvernementales énumérées dans les matrices de pays se montait aisément à 300 début 2018. Bien souvent, le nombre de partenaires, d'actions attendues et d'objectifs visés augmentait encore à chaque mise à jour de la matrice du pays. Il semblerait donc que ces matrices ne prennent pas en compte les capacités de gestion administrative limitées des pays du Pacte, ni la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005, ni même le passé colonial et, partant, les sentiments anticoloniaux de la plupart des pays du CWA.

La confusion des gouvernements du CWA à l'origine de leur échec à s'approprier l'initiative peut être imputée à la multiplication des mesures attendues de la part de ces douze pays.⁵³ Il serait plus réaliste de dire que ce sont les institutions multilatérales, et en particulier la Société financière internationale (IFI) de la Banque mondiale, qui dirigent aujourd'hui le CWA. Ces entités mettent leurs domaines de prédilection et leurs indicateurs au premier plan, et les dirigeants des États du G20 ne semblent pas particulièrement motivés à définir des priorités ni à tenir compte des capacités administratives limitées de la plupart des pays participants. En parallèle, d'autres partenaires multilatéraux ont des difficultés à obtenir des mandats. Il n'est donc pas surprenant que chaque organisation multilatérale ait essayé d'intégrer ses domaines d'intérêt et les indicateurs qui lui reviennent dans chacune des matrices de pays.

⁴⁷ Deutscher Bundestag (2018) : op. cit. : paragraphe 6 : 4.

⁴⁸ Deutscher Bundestag (2019) : Bundestagsdrucksache 19/10272 (21/05/2019).

⁴⁹ Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (2019) : *Start des Entwicklungsinvestitionsfonds* (4 juin 2019).

⁵⁰ Notamment, Deutscher Bundestag (2018) : Drucksache 19/6066, op. cit. et Deutscher Bundestag (2019) : Bundestagsdrucksache 19/10272, op. cit.

⁵¹ Ansgar Graw (2018) : *Marshallplan für Afrika hakt*, *Die Welt* (4.12.2018).

⁵² <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries.html>.

⁵³ ACET (2019) : *Independent Review by The African Center for Economic Transformation*. Rapport de suivi (avril).

Encadré 1

Fonds d'investissement du gouvernement allemand pour le développement de l'Afrique**1. AFRICACONNECT (BMZ, MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT)**

Mis en place par l'agence allemande d'investissement et de développement (DEG), ce fonds vise à promouvoir les investissements allemands en Afrique. Il encourage les entreprises européennes à investir sur ce continent, et tout particulièrement dans les pays du CWA, en proposant :

- des prêts en euros ou en dollars américains
- d'une durée de trois à sept ans
- d'un montant de 750 000 à 4 000 000 d'euros
- un partage des risques à des conditions avantageuses
- une structure de financement simplifiée
- un soutien pour l'application des normes internationales environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise
- un accès au réseau de la DEG et la mise à profit de son expérience de longue date en matière d'investissements en Afrique.

2. AFRICAGROW (BMZ)

Conçu sous la forme d'un « fonds de fonds » par la banque de développement Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), AfricaGrow vise à promouvoir les entreprises africaines, en particulier les PME et les start-ups des pays participants au CWA du G20, en encourageant les investissements dans les secteurs du capital-risque et du capital-investissement. Entité juridiquement indépendante, ce fonds est un instrument clé pour la mise en œuvre de l'initiative du CWA. Ce projet a pour objectif d'aider ces États à attirer les investissements privés ainsi qu'un soutien technique et financier, en échange de l'introduction par leur gouvernement de réformes destinées à améliorer le climat des affaires, par exemple dans le cadre de la lutte contre la corruption ou du renforcement de la bonne gouvernance.

Le capital-investissement et le capital-risque jouent un rôle fondamental dans la promotion de la croissance et la création d'emplois. Cependant, les fonds de capital-investissement et plus encore ceux de capital-risque sont encore très rares en Afrique et les entreprises se heurtent à un manque de financement important. Selon les estimations, seulement quatre pour cent des start-ups du continent avaient accès à des capitaux propres en 2015. Le déficit de financement pour l'ensemble des PME en Afrique devrait dépasser les 300 millions de dollars américains, et la croissance démographique rapide ainsi que l'urbanisation risquent de l'accentuer. En outre, les conditions pour la mobilisation de capitaux ne se sont pas améliorées ou se sont même détériorées ces dernières années. Par ailleurs, les fonds inférieurs à dix millions de dollars américains, soit le capital généralement requis pour fonder une start-up ou une petite ou moyenne entreprise, ne représentent qu'une très faible partie du marché.

Le fonds AfricaGrow a été créé pour contribuer à réduire ce déficit par effet catalyseur : investisseur de référence solide et fiable, il doit permettre aux fonds de capital-risque et de capital-investissement d'absorber des capitaux privés plus facilement. Pour ce faire, il sera lancé comme un fonds structuré. Avec le soutien du ministère fédéral allemand de la Coopération et du Développement, la banque de développement KfW prévoira une « tranche de première perte » au niveau du fonds de fonds, qui permettra de lever des capitaux supplémentaires auprès de l'investisseur de référence qu'est la DEG et d'autres investisseurs des secteurs émergents du capital-risque et du capital-investissement.

3. ECONOMIC NETWORK AFRICA (BMW, MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE ET DE L'ÉNERGIE)

Economic Network Africa est un réseau réunissant des acteurs clés dans la promotion du commerce extérieur allemand et offrant des services de soutien spécialement adaptés aux entreprises allemandes. Il vise principalement les pays participant au CWA, à commencer par

l'Éthiopie, le Ghana et le Maroc. À partir de l'automne 2019, ce réseau commercial aidera les entreprises à contribuer à l'ouverture des marchés africains, en devenant leur partenaire privilégié grâce à des services sur mesure en matière de conseil et de soutien :

- conseil aux entreprises sur des opportunités commerciales spécifiques, y compris la promotion du commerce extérieur et l'élaboration de mesures de coopération, et en particulier en ce qui concerne le financement, l'analyse de rentabilisation et le cadre juridique ;
- soutien et mise en relation, en Allemagne comme en Afrique.

4. INITIATIVE SPÉCIALE POUR LA FORMATION ET LA CRÉATION D'EMPLOI (BMZ)

L'objectif est de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en Afrique. Dans cette optique, l'initiative soutient des sites d'affaires et des pôles d'activités, ainsi que des investissements durables.

Promotion de sites industriels et commerciaux (pôles)

- Promotion de sites industriels et de parcs d'affaires ;
- Augmentation des possibilités d'exportation ;
- Élimination des obstacles à l'investissement : « de la formation au dédouanement ».

Promotion d'investissements durables (Business & Invest)

- Coopération avec les entreprises, par ex. en matière de financement d'entreprise ou pour des études de faisabilité ;
- Élaboration de projets avec les entreprises : par ex. de formation et de qualification
- Mise en place de chaînes de valeur et d'approvisionnement durables : par ex. améliorations qualitatives des secteurs de l'approvisionnement ;
- Promotion des PME (« African Middlestand ») ;
- Amélioration des conditions-cadres et hausse de la compétitivité ;
- Soutien pour l'ouverture de nouveaux marchés ;
- Renforcement de la coopération entre les PME africaines et allemandes.

L'Initiative spéciale a pour but de créer 100 000 emplois et 30 000 stages et d'améliorer les conditions de travail. Pour ce faire, elle prévoit l'amélioration des conditions-cadres et de la viabilité de sites d'affaires et de secteurs économiques (pôles) ainsi que la promotion d'investissements durables favorisant la création d'emplois. Cette initiative cible à la fois les entreprises et les investisseurs africains et européens/allemands.

- Domaines d'action : promotion de sites industriels et commerciaux (pôles) ; promotion de sites industriels et de parcs d'affaires ; augmentation des possibilités d'exportation ; élimination des obstacles à l'investissement ; renforcement de la coopération entre les PME africaines et allemandes.
- Financement : une ligne budgétaire distincte sera créée à partir de 2019 (230 millions d'euros).
- Sélection des pays et instruments : dans le cadre de l'Initiative spéciale, des projets sont mis en œuvre dans les pays partenaires réformateurs, à savoir l'Éthiopie, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie. D'autres sont en cours de préparation au Rwanda.

Dès 2018, il a été possible d'augmenter le volume total de garanties de crédit à l'exportation sur le continent africain : des garanties de crédit à l'exportation s'élevant à 1,8 milliard d'euros au total (contre 1,1 milliard d'euros en 2017) ont été accordées dans les secteurs de l'approvisionnement et des services. La part du volume total d'exportations garanties par l'Afrique a donc augmenté de neuf pour cent (6,3 pour cent en 2017).

Sources : rapports des ministères respectifs.

5

SÉLECTION DES PAYS DU PACTE ET UTILISATION DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE

En théorie, dès lors que le « CWA s'entend comme une forme de coopération ascendante reposant sur la demande, les pays africains adhèrent au CWA de leur plein gré et s'engagent à mener des réformes spécifiques ». ⁵⁴ Des documents officiels évoquent en effet un processus de sélection « reposant sur la demande ». ⁵⁵ On remarque néanmoins que les pays africains actuellement partenaires du CWA sont précisément ceux qui ont bénéficié de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) dans les années 90, ce qui donne à penser que le « partage de certaines convictions politiques » peut avoir influencé la sélection des États partenaires du CWA. Parmi les douze pays du CWA, les neuf PFR ont bénéficié de l'initiative en faveur des PPTÉ et d'un allègement de dette de la part de créanciers bilatéraux du Club de Paris à compter de 1996. En outre, l'IADM a donné lieu en 2005 à l'annulation des créances du FMI, du GBM et de la BDA sur les pays ayant atteint leur point d'achèvement au titre de l'initiative en faveur des PPTÉ. Ce sont précisément ces institutions multilatérales qui dirigent aujourd'hui l'initiative du Pacte.

Quels sont les critères appliqués dans le cadre de la sélection des pays partenaires du CWA en Afrique ? La réponse est la suivante : la bonne gouvernance, ou plutôt la perception de celle-ci. Au cours d'une récente session parlementaire, le gouvernement allemand s'est exprimé très précisément sur le sujet : « Pour évaluer le niveau de bonne gouvernance dans les pays partenaires, le gouvernement allemand s'appuie notamment sur les indices reconnus à l'échelle internationale tels que l'Indice de transformation Bertelsmann, l'Indice de perception de la corruption de Transparency International et l'Indice Ease of Doing Business (indice de la facilité de faire des affaires) de la Banque mondiale. Ces trois pays répondaient aux critères. » ⁵⁶ En outre, en plus de faciliter la sélection des pays partenaires du CWA, ces indicateurs de gouvernance permettent également aux organisations

internationales d'assurer un suivi des résultats du Pacte en matière de gouvernance.

Ces indicateurs de gouvernance et de force institutionnelle sont des indicateurs composites (ou « globaux ») reposant sur la perception. Ce type d'indicateurs regroupe souvent d'importantes quantités d'informations issues de sources diverses, ramenées à un chiffre unique — un indice unique de gouvernance — par pays et par année, afin de faciliter les comparaisons. Les renseignements ainsi cumulés se composent de la perception, par la population, de la qualité de la gouvernance ou de certains aspects de la gouvernance (que sont par exemple l'État de droit ou le contrôle de la corruption), dans différents pays. La plupart des personnes dont le point de vue est sollicité sont des diplomates ou des dirigeants d'entreprises, certains vivant même en dehors du pays concerné.

Le BTI consiste en une évaluation annuelle de la qualité de la démocratie, de l'économie de marché et de la gestion politique sur la base des données tirées de 129 pays en développement et en transition (2018), sur une échelle allant de 1 à 10 (plus l'indice se rapproche de 10, plus la performance d'un pays est bonne). Selon ses détracteurs, l'indice reflèterait un modèle de gouvernance « à l'occidentale ». En 2018, l'indice de gouvernance moyen était de 4,80, soit nettement inférieur à l'indice BTI moyen de la même année, qui était de 5,26 (voir tableau 6). Selon le site web, le BTI « synthétise les résultats des processus de transformation et de la gestion politique en deux séries de classements : l'indice de statut et l'indice de gestion. L'indice de statut, avec ses deux dimensions analytiques – l'une évaluant la situation en matière d'évolution politique, l'autre la situation en matière d'évolution économique – établit la situation de chaque pays sur le chemin vers la démocratie, l'État de droit et une économie de marché ancrée dans les principes de la justice sociale. Axé quant à lui sur la qualité de la gouvernance, l'indice de gestion évalue la perspicacité avec laquelle les décideurs orientent les processus politiques. » ⁵⁷ Il convient de noter que les difficultés locales en matière de mise en œuvre des politiques sont ici prises en considération.

⁵⁴ Cobus van Staden et Elizabeth Sidiropoulos (2019) : op. cit.

⁵⁵ Voir par ex., IFC (2018) : *Trends in FDI and Cross-Border Investments in Compact with Africa Countries* (novembre). Il est dit en première page de l'avant-propos que : « L'initiative repose sur la demande et est ouverte à tous les pays africains. »

⁵⁶ Deutscher Bundestag (2018) : Drucksache 19/6066 (28.11.2018), traduit de l'allemand.

⁵⁷ <https://www.bti-project.org/de/daten/rankings/governance-index/>.

- D'après le site web dédié, le CPI « classe les pays selon le degré de corruption perçue dans le secteur public dans un pays ». Déterminé au moyen d'évaluations annuelles conduites par des experts et de sondages d'opinion, le CPI définit la corruption comme « l'abus d'un pouvoir public confisqué pour des gains privés ». ⁵⁸ À l'heure actuelle, l'indice de corruption classe 180 pays en fonction du degré de corruption actuellement perçue dans le secteur public du pays, sur la base de 13 sources et d'une échelle allant de 0 à 100, où 0 désigne un degré très élevé de corruption et 100 l'absence totale de corruption. Plus des deux tiers des pays ont obtenu un CPI inférieur à 50 cette année, avec un indice moyen d'à peine 43. L'indice CPI moyen étant de 39,25 en 2018, le niveau de corruption au sein des douze pays africains partenaires du Pacte était donc perçue comme étant un peu plus élevée que la moyenne mondiale. Les données servant de base à l'établissement du CPI tiennent compte de divers aspects de la corruption, notamment le trafic d'influence, le détournement de fonds publics, la pratique du népotisme lors des nominations dans la fonction publique ou la capture de l'État par des intérêts particuliers. À noter ici que l'indice ne reflète pas la perception ou l'expérience, par les citoyens, de la corruption, de la fraude fiscale, des flux financiers illicites, des facilitateurs de la corruption (avocats, comptables, conseillers financiers, etc.), du blanchiment d'argent et de la corruption dans le secteur privé. ⁵⁹ Étant donnée l'absence des syndicats (à travers l'OIT) ou de sources locales/régionales, le CPI reflète essentiellement les points de vue des entreprises, représentant l'Occident, et marginalise par conséquent les opinions de la main d'œuvre et des populations dans les pays du Sud.
- L'Indice EoDB de la Banque mondiale ⁶⁰ évalue dans quelle mesure l'environnement réglementaire du pays est favorable au lancement ou à l'activité d'une entreprise locale. Les indicateurs EoDB ont été publiés pour la première fois en 2004 et sont fournis depuis 2003 sur une base annuelle par la Société financière internationale (IFI, d'après son acronyme anglais), filiale de la Banque mondiale en charge du financement d'entités privées. L'Indice EoDB du Groupe de la Banque mondiale classe 190 pays par rapport aux processus de création d'entreprise, d'obtention d'un permis de construire, de raccordement à l'électricité, de transfert de propriété, d'obtention de prêts, de protection des investisseurs minoritaires, de paiement des taxes et impôts, de commerce transfrontalier, d'exécution des contrats et de règlement de l'insolvabilité. Ce classement s'opère sur une échelle allant de 0 à 100 (parfait). L'EoDB permet de comparer les économies en matière de pratique réglementaire, en indiquant la distance absolue qui sépare l'économie en question de la meilleure performance

dans chaque indicateur. Lorsque l'on compare les résultats obtenus au fil du temps, l'indice montre dans quelle mesure l'environnement réglementaire s'améliore avec le temps en termes absolus pour les entrepreneurs locaux, dans chacune des économies concernées. L'Indice EoDB recueille et publie également des données sur la réglementation du marché du travail en mettant l'accent sur la flexibilité de la réglementation en matière d'emploi ainsi que sur plusieurs aspects de la qualité de l'emploi. Cependant, les questions relatives au marché du travail (la facilité à licencier, par exemple) n'ont pas été incluses dans le dernier classement. Depuis un certain temps maintenant, l'EoDB est sous le feu de sévères critiques (Arndt et Oman, 2006). ⁶¹ Au début de l'année 2018, l'économiste en chef de la Banque mondiale de l'époque, Paul Romer, avait déclaré au Wall Street Journal qu'il ne croyait plus en l'intégrité de cet indice, suggérant que celui-ci était l'objet de manipulations politiques.

De même que les indicateurs de gouvernance présentés ci-dessus (BTI, CPI et EoDB), la qualité des institutions revêt elle aussi un caractère essentiel dans la conception du CWA. Comme précédemment mentionné, Schuknecht et al. (2018) font explicitement référence à l'ouvrage influent intitulé *Why Nations Fail*, d'Acemoglu et Robinson (2012). ⁶² Dans cet ouvrage, la thèse principale consacre l'influence décisive de la conception des institutions politiques sur la conception des institutions économiques. Ces dernières, à leur tour, influencent le niveau de progrès technologique qui est lui-même un facteur décisif pour la croissance économique. Cette explication monocausale (et anecdotique) ne satisfait pas les économistes, cependant. Jeffrey Sachs ⁶³ est l'un des plus connus à avoir réfuté cette thèse, soulignant la nature complexe du développement. *Why Nations Fail* a été sous le feu des critiques de nombreux autres éminents spécialistes des sciences sociales, généralement en raison de sa « monocausalité », de la confusion entre cause et effet ou de l'absence d'éléments probants fondés sur des données statistiques. ⁶⁴

On observe dans les pays partenaires du Pacte en Afrique un lien étroit entre le Pacte lui-même, les indicateurs de gouvernance et la viabilité de la dette. N'oublions pas que ces pays étaient tous des PPTA ayant répondu à toutes les conditions de l'Initiative PPTA (appelées points d'achèvement) et que, dès lors, leur seuil de tolérance à la dette a toujours été peu élevé.

- Premièrement, le Pacte prône l'utilisation d'instruments financiers qui tendent à augmenter la dette liée aux infrastructures et les charges budgétaires implicites, tels

⁵⁸ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

⁵⁹ Transparency International : *Corruption Perceptions Index 2018 : Frequently Asked Questions*.

⁶⁰ <http://www.doingbusiness.org/>.

⁶¹ Christiane Arndt et Charles P. Oman (2006) : *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris : Études Politiques du Centre de développement de l'OCDE.

⁶² Daron Acemoglu et James Robinson (2012) : *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York.

⁶³ Jeffrey D. Sachs (2012) : *Government, Geography, and Growth : The True Drivers of Economic Development*, in : *Foreign Affairs* (septembre).

⁶⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Why_Nations_Fail.

que le mixage et les PPP.⁶⁵ Le mixage, ou l'utilisation de fonds publics pour atténuer les risques associés aux investissements privés en faveur du développement ou tirer parti de ces derniers, consiste à combiner des mécanismes de financement concessionnel (subventions ou prêts associés à un élément d'aide) à des mécanismes de financement de la dette proposés par des institutions financières internationales (généralement les banques de développement) ou à des sources basées sur le marché dans le but de maximiser le volume des ressources disponibles aux fins des projets d'infrastructure. Les PPP constituent un important levier pour mobiliser les ressources financières du secteur privé. Le taux d'échec élevé de ces dispositifs sur le continent africain souligne toutefois la nécessité de redoubler d'efforts pour remédier aux lacunes en matière de capacités de mise en œuvre et assurer que le secteur public n'est pas seul à en supporter les coûts (Della Croce et al., 2016).⁶⁶

- Deuxièmement, la CPIA de la Banque mondiale représente un indicateur important pour mesurer la qualité des institutions d'un pays. Cet indice mesure la force institutionnelle d'un pays sur une échelle de 1 à 6 (6 étant la note la plus élevée et 1 la plus basse), en classant les pays par rapport à un ensemble de 16 critères regroupés en quatre catégories : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques d'inclusion sociale et de promotion de l'équité, et la gestion du secteur public et les institutions. Jusqu'à la mi-2018, le FMI et la Banque mondiale s'appuyaient exclusivement sur la CPIA pour évaluer la capacité d'endettement des PFR dans leur cadre de viabilité de la dette (CVD) au profit de ces pays à faible revenu. Si d'autres variables économiques ont été ajoutées depuis, la CPIA demeure utilisée afin de produire un indicateur composite de la force institutionnelle mesurée par la Banque mondiale aux fins d'évaluer la capacité d'endettement d'un pays.

L'exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales classe les pays en trois catégories selon leur capacité d'endettement (élevée, moyenne et faible), comme indiqué dans le tableau 4.

Tableau 4
Seuils et repères d'endettement au titre du CVD

CPIA (et autres)	VA de la dette extérieure, %		Service de la dette extérieure, %		VA de la dette publique totale, %
	GDP	Exportations	Exportations	Recettes	PIB
élevée	30	140	10	14	35
moyenne	40	180	15	18	55
faible	55	240	21	23	75

Remarque : Étant donné que le caractère concessionnel constitue un élément important dans le financement des PFR, le concept de la dette utilisé dans le modèle met l'accent sur la valeur actualisée (VA) de la dette. Source : FMI (2018). Le cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu.

⁶⁵ Kappel, Pfeiffer et Reisen (2017) : op. cit.

⁶⁶ Della Croce, R. M. Fuchs et M. Witte (2016) : Long-term financing in sub-Saharan Africa, J. Stijns (éd.) : *Banking in sub-Saharan Africa : Recent Trends and Digital Financial Inclusion*. Luxembourg : Banque européenne d'investissement.

L'analyse de viabilité de la dette du FMI fournit une indication précieuse aux créanciers ainsi qu'aux investisseurs de portefeuilles privés, tant nationaux qu'étrangers. Un niveau de dette publique insoutenable implique pour l'avenir une fiscalité plus lourde, l'inflation, l'austérité ou la répression financière. Dès lors, les résultats de la CPIA sont un déterminant important de la disponibilité à l'investissement des pays du Pacte. La conjugaison de niveaux élevés de (service de la) dette et de piètres résultats de la CPIA tend à atténuer l'attraction des flux de capitaux privés et la mobilisation des ressources nationales dans les pays partenaires du CWA.

6

LE RÔLE CONTROVERSÉ DES CAPITAUX PRIVÉS ÉTRANGERS DANS LA TRANSFORMATION DURABLE

Une bonne gouvernance et des institutions efficaces aident-elles à attirer les flux de capitaux privés ? Dans l'affirmative, doit-on s'attendre à ce que ces capitaux privés stimulent la transformation durable en favorisant des modifications structurelles en vue d'une productivité plus élevée ? Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, il est impossible de trancher cette question.

- Premièrement, s'il a été démontré que les capitaux privés mondiaux sont très cycliques, sous l'influence de la politique monétaire américaine et de l'aversion au risque, donc des facteurs d'incitation, on constate que les prises de participation (les investissements de portefeuille sous forme de participation comme les IDE) sont attirées par une meilleure gouvernance et de meilleurs indices institutionnels.
- Deuxièmement, les apports de capitaux privés peuvent à la fois déstabiliser et transformer : déstabiliser, souvent en raison d'un endettement excessif et mal assorti qui peut à terme conduire à une crise financière ; transformer en tirant parti des avantages de l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, en supprimant les goulets infrastructurels ou, indirectement, par la baisse du coût du capital-risque.

L'initiative du CWA implique une réponse positive à ces deux questions (nonobstant certaines réserves). Après tout, elle a donné un rôle essentiel aux flux de capitaux privés étrangers, en contribuant à attirer les financements privés étrangers internationaux et à mobiliser les ressources nationales pour procurer les « milliards voire les milliers de milliards »⁶⁷ nécessaires pour atteindre les ODD. C'est pourquoi il est important d'analyser les données afin de vérifier si ces hypothèses a priori du CWA sont globalement fondées pour les pays partenaires africains du Pacte. Intéressons-nous, dans un premier temps, au lien entre gouvernance et mouvements de capitaux ?

Action directe ou indirecte ? C'est la politique monétaire américaine, et non les conditions-cadres d'un pays, qui constitue l'un des principaux moteurs des cycles de mouvements de capitaux vers les pays pauvres. Ce dernier point est particulièrement d'actualité, dès lors que nous nous trouvons à la toute fin d'une décennie qui a vu une extraordinaire relance monétaire, actuellement en fin de cycle. L'aversion au risque à l'échelle mondiale représente un autre facteur, car elle oriente les capitaux vers les PFR lorsqu'elle est moindre et les retire lorsqu'elle est forte. Le VIX⁶⁸ a récemment été considéré comme un indicateur fiable du risque d'aversion à l'échelle mondiale et des flux cycliques.⁶⁹ Au niveau des capitaux cumulés, les facteurs d'incitation tels que l'aversion au risque à l'échelle mondiale et les taux d'intérêt externes sont considérés comme les plus importants pour les flux d'endettement des portefeuilles, légèrement moins pour les flux bancaires et encore moins pour les IDE.⁷⁰

Selon des études empiriques, les entrées au titre des portefeuilles sont généralement bien plus affectées par les mesures de gouvernance telles que l'État de droit, les droits de propriété et la qualité des institutions. De même, concernant l'Afrique subsaharienne (ASS), les études tendent à montrer que l'État de droit et la qualité des institutions sont importants, mais d'autres indiquent que la stabilité politique et l'efficacité du gouvernement sont également déterminantes. Toutefois, même lorsque les indicateurs de gouvernance sont relativement bons, les flux de portefeuille ont été dissuadés par le bilan médiocre des régions en termes d'État de droit et de stabilité politique.⁷¹ De fait, l'accent mis par le CWA sur la gouvernance et les institutions afin d'attirer les capitaux transfrontaliers privés vers les pays africains dont l'administration est relativement satisfaisante était cohérent par rapport

⁶⁷ L'expression provocatrice « milliards voire milliers de milliards » a été prononcée par la Banque mondiale. Voir Banque mondiale (2015) : *From Billions to Trillions : Transforming Development Finance, Post-2015 – Financing for Development : Multilateral Development Finance*. Washington, D.C. (avril).

⁶⁸ Le VIX est l'indice de volatilité du Chicago Board Options Exchange Market. Il s'agit d'une mesure de la volatilité calculée à partir des options basées sur l'indice S&P 500.

⁶⁹ Hélène Rey (2018) : *Dilemma not Trilemma : The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence*. Document de travail NBER n° 21162 (février).

⁷⁰ Robin Koepeke (2018) : What Drives Capital Flows to Emerging Markets ? A Survey of the Empirical Literature, *Journal of Economic Surveys*, 33, 2 (avril).

⁷¹ Sean Joss Gossel et Andrew Beard (2018) : Governance and Portfolio Flows in Sub-Saharan Africa, *Applied Economics Letters* (août).

à la priorité initiale accordée aux flux de portefeuille des grands investisseurs institutionnels tels que les fonds de pension.

Les ressources naturelles et la taille des marchés nationaux sont généralement considérées comme les principaux moteurs des IDE. La qualité des institutions locales a, en revanche, moins retenu l'attention, mais la qualité de la gouvernance semble jouer un rôle non négligeable dans la répartition des IDE en Afrique subsaharienne. Il a récemment été démontré que les facteurs tels que la stabilité politique, l'efficacité de l'action gouvernementale, le faible niveau de corruption, la représentation et la responsabilisation sont décisifs pour attirer les IDE dans la région.⁷²

Le financement des infrastructures est essentiel à une transformation durable de l'Afrique. Pourtant, un déficit considérable du financement des infrastructures — estimé entre 68 et 108 milliards de dollars américains par an — devra être comblé.⁷³ Compte tenu de l'absence notoire d'infrastructures en Afrique, qui agit comme un frein pour le commerce international, l'habitat urbain et le développement rural et donc pour la croissance transformatrice, les principales sources de financement de l'infrastructure sur le continent ne semblent pas avoir été ralenties par les normes de gouvernance de type occidental. Le CWA s'efforce principalement d'attirer les financiers privés vers les investissements en infrastructure. Cependant, le tableau 5 montre que le financement privé joue un rôle très limité en matière d'infrastructure en Afrique ; en effet, sa part a chuté, passant d'à peine 4,1 pour cent en 2016, avant le lancement du CWA, à 2,8 pour cent en 2017.⁷⁴ Il est donc permis de se demander si des indicateurs de gouvernance (positifs), tels que le BTI ou l'EoDB, contribuent concrètement au financement de l'infrastructure.

Le fait que la réponse des investisseurs privés au financement des infrastructures africaines soit si insignifiante peut être, en partie, liée à ses inconvénients : des coûts de financement plus élevés que tous les autres créanciers dont les échéances sont plus courtes, l'absence d'un mandat en faveur du développement, une sélectivité étroite des projets et une aversion

au risque. Conjugués à des structures institutionnelles faibles et à un contexte macro-économique instable dans de nombreux pays africains, ces facteurs rendent les financements privés moins attractifs.⁷⁵

Qu'en est-il du lien entre mouvements de capitaux et transformation ? Le CWA vise à favoriser des conditions propices aux investissements privés à long terme, à l'investissement dans l'infrastructure, mais aussi aux partenariats économiques et à l'emploi dans les pays africains dans l'objectif de promouvoir une croissance durable et inclusive. Les investissements institutionnels, par des fonds de pension comme par des compagnies d'assurance-vie, ainsi que les IDE, peuvent bénéficier à l'Afrique. Les investisseurs institutionnels bénéficient de passifs à long terme dans leurs bilans comptables (contrairement aux banques commerciales ou aux fonds spéculatifs), qui sont indispensables pour financer les infrastructures en Afrique et constituent un préalable essentiel pour la croissance sur le continent. Les IDE, quant à eux, nécessitent une infrastructure moderne, notamment dans le domaine énergétique et de la connectivité, afin d'exploiter pleinement leurs avantages externes. Les IDE peuvent engendrer des retombées qui contribuent à la modernisation de la capacité de production, au transfert de connaissances, à l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales et à l'emploi pour les personnes au chômage. À la différence des flux de portefeuille, les IDE d'entreprise traduisent un engagement sur le long terme difficile à inverser, assurant ainsi la stabilité. Toutefois, compte tenu des données analytiques et empiriques relatives aux PFR, la confiance accordée aux mouvements de capitaux privés transfrontaliers est sujette à controverse

- Bien que les financements soient nécessaires au développement économique, les flux transfrontaliers instables ou excessifs peuvent nuire à la croissance économique, freiner la lutte contre la pauvreté et aggraver les inégalités de revenu.⁷⁶ Les PFR continuent d'enregistrer des fluctuations procycliques des financements extérieurs en termes de disponibilité, d'échéance et de coût. Pourtant, ils ne disposent pas du filet de sécurité financier prévu par les accords de conversion (swap) entre

⁷² Andrés Rodríguez-Pose et Gilles Cols (2017) : The determinants of foreign direct investment in sub-Saharan Africa : What role for governance ?, *Regional Science Policy & Practice*, 9, 2 (juin).

⁷³ BAD (2018) : *Perspectives économiques en Afrique 2018*. Abidjan : Chapitre 3.

⁷⁴ ICA (2017, 2018) : *Tendances du Financement des Infrastructures en Afrique 2016, 2017*. Abidjan : Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA). L'édition la plus récente pour 2018 n'avait pas encore été publiée à l'été 2019.

⁷⁵ Cyril Prinsloo (2019) : *The Pitfalls of Private Sector Investment in Infrastructure Financing*. SAIIA, Document d'information n° 187. Johannesburg : South African Institute of International Affairs (juin).

⁷⁶ Une étude récente de Judith Tyson et Thorsten Beck (2018) a présenté des éléments et des données tangibles relatifs au contexte des PFR : *Capital Flows and Financial Sector Development in Low-Income Countries*. Londres : Programme de recherche sur la croissance DFID-ESRC (DEGRP) (octobre).

Tableau 5

Tendances des engagements en matière d'infrastructure par source, 2016 et 2017, %

	Gouv. africains	Membres de l'ICA	Chine	Monde arabe	Autres bi/multilatéraux	Privés
2016	42,0	29,8	10,3	8,8	5,0	4,1
2017	42,0	24,0	22,8	3,7	3,6	2,8

Source : ICA (2017, 2018) : *Tendances du Financement des Infrastructures en Afrique*.

banques centrales dans les pays développés pour gérer ces cycles. Dans une large mesure, la récente envolée des mouvements de capitaux privés est également le résultat d'émissions obligataires internationales par les gouvernements nationaux, avec une hausse du risque de non-viabilité de la dette, notamment parce que ces obligations étaient émises en devises « fortes », avec d'importants risques liés au change. De fait, 40 pour cent des PFR sont à présent menacés ou déjà en situation de surendettement.⁷⁷

- Le soutien empirique en faveur d'une incidence sur la croissance autonome des flux de capitaux privés transfrontaliers n'a été que de courte durée. Néanmoins, une étude de la Banque du Canada a constaté que les apports de capitaux favorisent une croissance économique accrue, au-delà des simples effets sur le taux d'investissement, mais pour les seules économies dont le secteur bancaire a atteint un certain niveau de développement.⁷⁸ Par conséquent, ces résultats semblent indiquer que le secteur financier national joue un rôle crucial afin que les flux de capitaux internationaux favorisent effectivement la croissance économique dans les pays en développement. Une vision plus détaillée et désagrégée a révélé que l'effet de croissance des diverses grandes catégories de mouvements de capitaux transfrontaliers (notamment les flux obligataires et les prêts bancaires à court et à long terme) peut s'avérer négatif dans les pays pauvres.⁷⁹ Les apports de capitaux générateurs d'endettement, en présence de marchés financiers intérieurs étroits et illiquides, créent des asymétries de devises et d'échéances dans les bilans comptables des entreprises et de l'État. Plus d'une fois, ces asymétries dans les bilans comptables se sont avérées être des bombes à retardement. En revanche, la nature des prises de participation est bien plus propice au développement. Les PFR cherchent à attirer les IDE afin de bénéficier des avantages externes associés (via la technologie, l'apprentissage, l'intégration dans les chaînes de valeur et l'accès au marché mondial). Les investissements de portefeuille sous forme de participations peuvent, mais pas nécessairement, stimuler les perspectives de croissance à long terme. Ils contribuent à l'efficacité des marchés boursiers et favorisent la croissance économique en réduisant le taux butoir pour les investissements et le développement des petites entreprises.

- Les IDE sont une convention comptable⁸⁰ et non un flux net de capitaux privés (car ils peuvent être financés au moyen d'une dette locale ou de machines importées). Les grandes transactions de fusions-acquisitions ponctuelles et les restructurations d'entreprises peuvent augmenter le nombre d'IDE, tandis que les investissements de type *greenfield* servent principalement à améliorer la productivité dans les économies à faible revenu. Les statistiques des IDE reflètent également d'autres facteurs, notamment l'évasion fiscale, ce qui complique la distinction entre les IDE pour les investissements à « long terme », qui contribuent à la croissance, et les IDE purement financiers qui n'ont qu'une incidence économique réelle limitée et ne font que transiter dans une économie. Ce dernier type d'IDE occulte les sources et les destinations finales des IDE. De nouveaux éléments viennent confirmer que les IDE peuvent également être procycliques, et les avis sont partagés quant à la relation entre les IDE et la productivité dans différents secteurs. Des études récentes ont mis en lumière une relation négative entre les IDE et la productivité, depuis l'an 2000.⁸¹ Il a été constaté que la composition des IDE était concentrée par secteur et que ces secteurs (par ex., l'industrie extractive) avaient une incidence négative sur la productivité globale des facteurs et pour la promotion de la croissance transformative.

Dans un document fréquemment cité, Hélène Rey fournit des données analytiques et empiriques concluantes à cet effet : « Les gains en matière de mouvements de capitaux internationaux ont été difficiles à cerner dans les modèles étalonnés comme dans les données. D'importants flux bruts perturbent les marchés des actifs et l'intermédiation financière, les coûts peuvent donc être très élevés. Pour gérer le cycle financier mondial et le "dilemme", nous disposons des options politiques suivantes : (a) contrôle ciblé des capitaux ; (b) agir sur l'une des sources du cycle financier lui-même, la politique monétaire de la Fed et des autres principales banques centrales ; (c) agir sur le canal de transmission de manière cyclique en limitant la croissance du crédit et le financement à effet de levier lors de la reprise du cycle, en s'appuyant sur des mesures macro-prudentielles nationales ; (d) agir sur le canal de transmission de manière structurelle en imposant des limites plus strictes en termes de financement à effet de levier pour tous les intermédiaires financiers. »⁸²

Compte tenu de ce contexte en matière de mouvements de capitaux privés, le CWA pourrait être qualifié d'initiative audacieuse. N'oublions pas que le Pacte postule que la stabilité macro-économique, un environnement propice aux investisseurs et une intermédiation efficace du secteur financier sont

⁷⁷ FMI (2018) : *Perspectives économiques régionales - Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé*. Washington, D.C. : FMI, Perspectives économiques régionales 2018 (octobre).

⁷⁸ Jeannine Bailliu (2000) : *Private Capital Flows, Financial Development, and Economic Growth in Developing Countries*. Document de travail de la Banque du Canada 2000-2015 (juillet).

⁷⁹ Helmut Reisen et Marcelo Soto (2001) : Which Types of Capital Inflows Foster Developing-Country Growth?, *International Finance*, 4,1 : 1-14.

⁸⁰ Maria Borgia (2015) : The OECD's Revised Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, in : <http://oecdinsights.org/2015/10/19/the-oecd-revised-benchmark-definition-of-foreign-direct-investment-better-data-for-better-policy/> (19.10.2015).

⁸¹ Tyson et Beck (2018) : op. cit.

⁸² Hélène Rey (2018) : *Dilemma not Trilemma : The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence*. Document de travail NBER n° 21162 (février).

des conditions nécessaires pour stimuler les investissements privés. Kappel et Reisen (2017) ont soutenu dans une précédente étude de la FES consacrée au Pacte que ces postulats ne sont pas « adaptés » pour les PFR.⁸³ Les douze pays du Pacte ont un revenu annuel par habitant si faible qu'ils sont répertoriés en tant que PFR ou que pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), comme le montre le tableau 3.

Bien que le revenu moyen annuel par habitant varie grandement au sein du groupe de pays du Pacte – de 590 dollars (Burkina Faso) à 3 490 dollars (Tunisie) – tous restent nettement inférieurs au niveau de revenus à partir duquel une forte contribution de flux externes privés peut raisonnablement être attendue. En outre, certains pays du Pacte (Éthiopie et Ghana) ont récemment été classés comme à « haut risque » de surendettement dans le CVD FMI/BM. La vulnérabilité à l'endettement est susceptible d'atténuer plus avant le rôle des capitaux externes privés dans le financement d'un pays, en supposant qu'ils se présentent sous la forme de flux générateurs d'endettement, notamment le financement mixte.

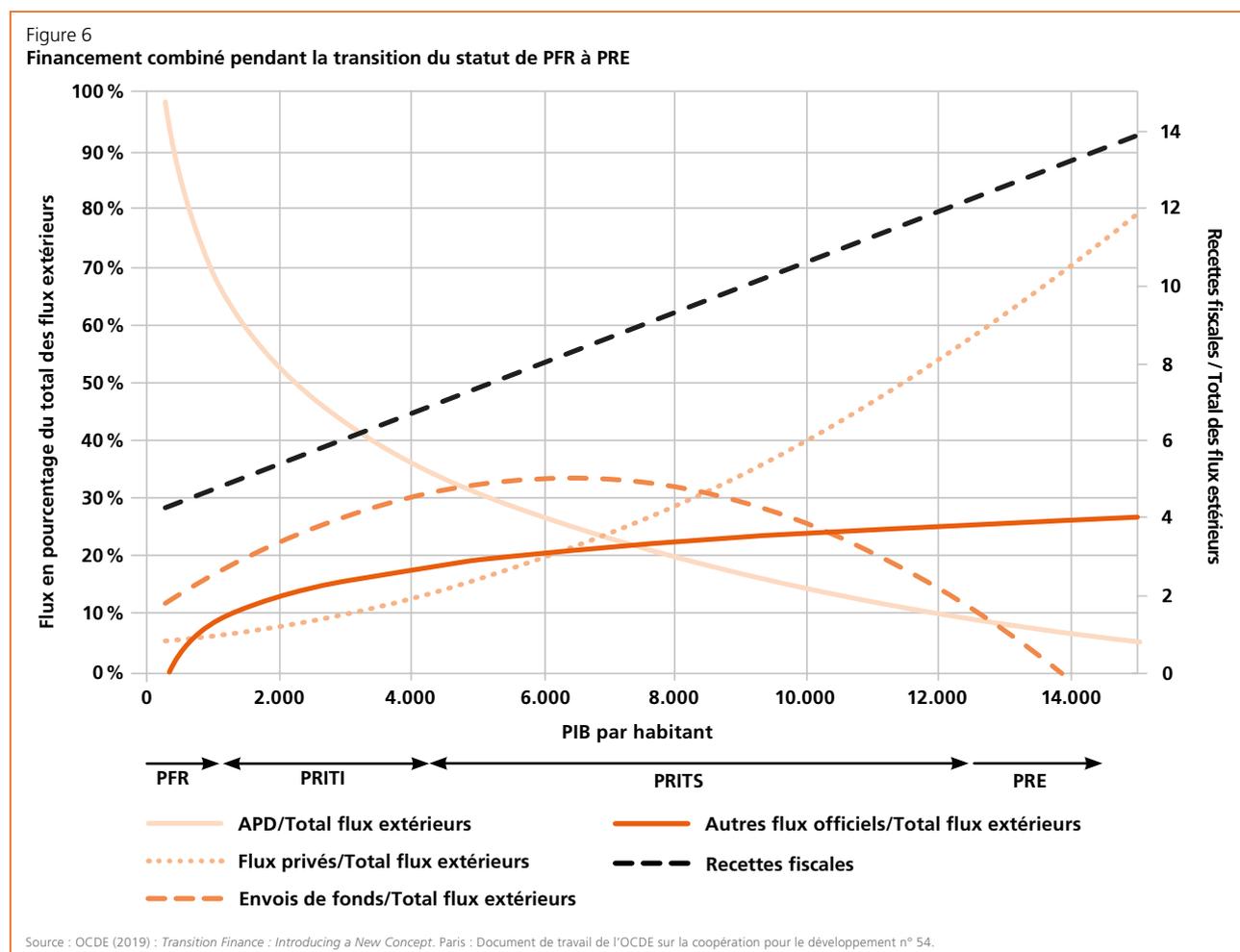
La figure 6 (OCDE, 2019)⁸⁴ semble confirmer l'hypothèse posée par Kappel/Reisen. Elle présente l'évolution du financement combiné externe pour les pays en développement lors du processus de transition. Elle met l'accent sur la répartition des ressources externes (axe gauche y), bien qu'elle tienne aussi compte de l'importance relative des ressources nationales (axe droit y) et montre l'évolution de la combinaison à mesure que le revenu par habitant augmente (axe x).

Comme l'indique le graphique, le pourcentage des flux privés par rapport au total des flux externes pour les PFR et les PRITI était en moyenne bien inférieur à 10 pour cent au cours de la période 2012-2016 précédant le Pacte. Les flux externes privés ne commencent à être prédominants dans le financement combiné externe (avec une part supérieure à 50 pour cent) que lorsque les pays passent du statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) à pays à revenu élevé (PRE), avec un revenu national brut annuel par habitant (RNB) de 12 375 dollars au moins depuis juillet 2019.⁸⁵

⁸³ Kappel et Reisen (2017) : op. cit.

⁸⁴ OCDE (2019) : *Transition finance : Introducing a New Concept*. Paris : Document de travail de l'OCDE sur la coopération pour le développement n° 54.

⁸⁵ Banque mondiale (2019) : *Nouvelle classification des pays en fonction de leur revenu : actualisation 2019-2020*. Washington, D.C. (juillet).



Dès lors qu'un faible niveau de revenu par habitant constitue traditionnellement un frein pour les flux de capitaux privés transfrontaliers, l'une des vocations du Pacte peut avoir été de stimuler ces flux de capitaux, notamment au moyen d'instruments d'atténuation des risques. Évidemment, ce lien négatif fonctionne dans les deux sens : il serait remarquable que le CWA parvienne à inciter les flux privés à s'orienter vers les pays africains du Pacte. Les mêmes attentes doivent aussi raisonnablement valoir ex ante pour le financement des infrastructures sur le continent africain, auquel le secteur privé n'a que très peu participé dans le passé (comme en témoigne le tableau 5). Intéressons-nous maintenant aux résultats des deux premières années du Pacte.

7

GOUVERNANCE, DETTE ET FLUX DE CAPITAUX PRIVÉS – QUEL BILAN À DEUX ANS ?

Ce chapitre propose de revenir sur les premiers résultats en termes d'incidence sur les indices de gouvernance, sur la viabilité de la dette, sur les flux de capitaux enregistrés et sur la mobilisation des ressources nationales (l'épargne nationale). Deux ans seulement se sont écoulés depuis le lancement du Pacte, et il est sans doute encore trop tôt pour espérer assister à une réaction des flux privés. Dans l'ensemble, si les indices de gouvernance se sont améliorés depuis 2016, l'année précédant le lancement du Pacte, les IDE et les épargnes nationales n'ont toutefois pas évolué en conséquence, et ont même chuté au cours de la période 2017-2018.

Il faudra donc davantage de temps avant de se prononcer (d'autant que le CWA s'inscrit dans le long terme). Il n'est donc guère étonnant que l'approche privilégiée dans les documents officiels au cours des deux premières années du Pacte fût axée sur les *moyens mis en œuvre* plutôt que sur leurs *résultats effectifs*. Le présent chapitre se propose de revenir sur les importants moyens mis en œuvre par les gouvernements et les agences multilatérales au profit du CWA, avant de s'intéresser aux données les plus récentes concernant la gouvernance, la dette, les flux de capitaux et l'épargne dans les douze États actuellement partenaires du CWA. Les Rapports de suivi périodiques du Groupe consultatif africain (AAG) sont répertoriés sur le site web du CWA.

- En avril 2018, l'AAG a cherché à évaluer les progrès accomplis en identifiant les mesures politiques et de soutien relevant des domaines de l'entreprise, de la macro-économie et du financement. 101 engagements ont ainsi été identifiés dans les neuf pays qui avaient pris part à l'initiative à l'époque. 23 pour cent des engagements ont été rapportés comme étant pleinement atteints et 74 pour cent comme étant en bonne voie.⁸⁶
- En octobre 2018, l'AAG a évalué l'activité du secteur privé dans les pays du Pacte. Le Rapport de suivi a signalé un intérêt croissant pour l'investissement dans les pays concernés. La valeur totale des entrées d'IDE dans les pays du Pacte s'élevait à 20 milliards de dollars améri-

cains en 2017. Le volume annuel total des IDE entrant dans l'ensemble des pays du CWA a progressé de 36 pour cent au cours des cinq dernières années, passant de 14,9 milliards de dollars américains en 2013 à 20,2 milliards en 2017.⁸⁷

En avril 2019, l'AAG a procédé à une évaluation globale des deux premières années, assortie de quelques résultats statistiques.⁸⁸ À propos de cette évaluation globale, la Banque mondiale s'est exprimée en ces termes :

« Au terme de deux années complètes de mise en œuvre du Pacte du G20 avec l'Afrique, il apparaît que les pays membres sont déterminés à maintenir la stabilité macro-économique et à poursuivre les réformes de l'environnement des affaires, sur fond de tendances positives en matière de croissance économique et de progression lente, mais encourageante, des investissements initiés. »

Pour sa part, la Banque mondiale a dressé le bilan suivant :

« Globalement, deux tendances se distinguent très nettement. Premièrement, les pays du Pacte dépassent de loin les projections de croissance à l'échelle mondiale et régionale. Ensuite, comme l'ont démontré les résultats de l'indice Doing Business, ils restent résolument concentrés sur la poursuite des réformes adéquates de l'environnement des affaires. Depuis quelques années, les

⁸⁶ Groupe consultatif du G20 sur l'Afrique (2019) : *G20 Compact with Africa – Rapport de suivi*.

⁸⁷ Selon la Banque mondiale, les résultats de l'EoDB correspondent aux « réformes adéquates de l'environnement des affaires. » Malgré toutes les insuffisances et les critiques précédemment évoquées, il semble que l'EoDB soit toujours « aux mains » de la Banque mondiale. N'oublions pas que les scores déterminés par l'indice sont importants pour l'organisation, dès lors qu'ils lui permettent de se voir confier de façon récurrente des mandats du G20 (plutôt que d'autres organisations).

⁸⁸ Groupe consultatif du G20 sur l'Afrique (2018) : *G20 Compact with Africa – Rapport de suivi* (octobre).

pays du Pacte apparaissent presque tous parmi les dix principaux réformateurs. »⁸⁹

Enfin, la Banque n'est toutefois pas (encore) en mesure de brosser un tableau aussi idyllique de la progression des flux de capitaux privés :

« Pour ce qui est des investissements, le bilan est plus mitigé... Dans l'ensemble des pays du Pacte... La tendance est à la baisse, passant de 54,4 milliards de dollars en 2017 à 30,7 milliards en 2018. »

Dans le même document, l'ACET propose ce qu'il nomme un examen « indépendant »,⁹⁰ mettant en relief les avantages et les défis de l'initiative du CWA. Parmi les avantages, le document cite « un intérêt accru pour les investisseurs », ainsi qu'« une meilleure coordination des bailleurs de fonds, un « sceau d'approbation » pour les pays réformateurs, la clarté des programmes de réforme nationaux, un forum/lieu permettant de passer en revue la mise en œuvre des programmes de réforme généraux, la consolidation des objectifs politiques entre les ministères et une assistance technique supplémentaire. »⁹¹

Parmi les principaux défis posés au CWA dans sa forme actuelle, l'ACET a identifié les attentes et l'appropriation du Pacte, qu'il conviendrait d'augmenter, le rôle et la fonction des équipes du Pacte, qui sont à clarifier, des problèmes de communication, un soutien accru dans le cadre du renforcement des capacités et le rôle du secteur privé. À noter ici que, selon l'ACET, la « proposition de valeur » de l'initiative n'était pas clairement définie pour les partenaires africains dès lors que les gouvernements du G20 ne se sont, pour l'essentiel, pas engagés à assurer un soutien direct au titre du CWA :

« Bien qu'étant un 'pacte', le CWA diffère des programmes d'aide traditionnels en ce sens qu'il ne garantit pas la réciprocité d'engagement des investisseurs. Dans le cadre du CWA, ni les gouvernements du G20, ni leurs activités, ni leurs investisseurs institutionnels n'ont garanti ou promis un soutien direct. Il s'agit du modèle implicite – mais dans bien des cas, les gouvernements des pays partenaires du CWA n'ont pas pleinement compris ce modèle, ou ne se le sont pas totalement

appropriés. Par conséquent, la proposition de valeur qui n'est pas claire. »⁹²

La confusion des gouvernements des pays participants – qui explique leur échec à s'approprier l'initiative – pourrait être attribuable à ce défaut de « proposition de valeur » dans le Pacte pour les partenaires africains, ou aux obstacles structurels entravant de longue date l'investissement privé, ou simplement à la multiplication des mesures de soutien, causée par la bureaucratie. Nos entretiens ont même révélé des doutes à Berlin quant à la relation de cause à effet attendue par le CWA, à savoir la mise en œuvre de réformes par les pays africains partenaires, qui engendrerait une augmentation des investissements privés.⁹³

INDICATEURS DE GOUVERNANCE 2017–2019

Selon un rapport du T20 produit en amont du Sommet d'Osaka,⁹⁴ d'ici le printemps 2019, neuf pays participants avaient pris 101 engagements, dont 43 pour cent, 37 pour cent et 21 pour cent étaient liés à la stabilité macro-économique, à l'environnement des affaires et à l'environnement financier, respectivement. Si 33 et 22 pour cent des engagements pris au titre des piliers de l'environnement macro-économique et des affaires ont été atteints, 5 pour cent à peine des engagements pris en faveur de l'environnement financier ont été réalisés à ce jour. Ainsi, du point de vue des mesures prises, le processus de réforme engagé par les pays du Pacte affiche une certaine progression. Sous l'effet des mesures de réforme, les indices de gouvernance se sont améliorés.

Dans le Rapport de suivi du Pacte publié en avril 2019 en amont du Sommet du G20 à Osaka, la Banque mondiale tenait ces propos triomphants :

« Comme l'ont démontré les résultats de l'indice Doing Business, ils restent résolument concentrés sur la poursuite des réformes pertinentes dans le monde de l'entreprise. Depuis quelques années, les pays du Pacte apparaissent presque tous parmi les 10 principaux réformateurs. »

En général, compte tenu de l'éventail plutôt restreint des sources considérées afin de déterminer les niveaux de perception à l'origine des scores de gouvernance, l'évolution et le niveau de l'indicateur doivent tous deux être traités avec une grande prudence plutôt que d'être présentés comme des signes de progrès indéniables dans les rapports de suivi du CWA. Premièrement, si le groupe de personnes interrogées est plutôt réduit et homogène, il est plus simple de « bricoler »

⁸⁹ IFC (2018) : *Trends in FDI and Cross-Border Investments in Compact with Africa Countries* (novembre). De toute évidence, cette déclaration de l'IFC ne revient pas sur les tendances observées depuis 2017, dès lors que la progression des IDE mentionnée se rapporte aux cinq années qui ont précédé le lancement du CWA. De plus, comme décrit plus loin dans ce rapport, le bilan en matière d'investissement a légèrement évolué en raison de l'inclusion de l'année 2018.

⁹⁰ L'auteur principal, Rob Floyd, a exercé en qualité de fonctionnaire de la Banque mondiale et travaille à présent pour l'ACET depuis Washington, D.C. Le conseil d'administration de l'ACET compte bon nombre d'anciens responsables du secteur de l'aide des pays de l'OCDE.

⁹¹ ACET (2018) : op. cit

⁹² *Independent Review by the African Center for Economic Transformation (ACET). Rapport de suivi (avril 2019) : 10.*

⁹³ Entretien mené au ministère fédéral des Finances (mai 2019).

⁹⁴ Rob Floyd, Kapil Kapoor et Laura Sennett (2019) : *G20 Compact with Africa. T20 Japan2019* (mars). Le Think20 (T20) est un réseau d'instituts de recherche et de groupes de réflexion qui fournit au G20 des recommandations de politiques fondées sur la recherche.

une amélioration de l'indicateur. Ensuite, les niveaux des indicateurs reflètent principalement les niveaux de PIB par habitant, ce qui a valu les critiques de l'étude précédemment citée menée par le Trésor français/AFD ; cette association vaut également pour le groupe de pays du Pacte.

Le tableau 6 présente les résultats de trois indicateurs de gouvernance (EoDB, BTI et CPI) mis en exergue par le gouvernement allemand. Globalement, les douze pays partenaires du CWA sont mieux gérés actuellement qu'au cours de la période qui précédait immédiatement le lancement du Pacte en 2017. Comme le montre la ligne correspondant aux valeurs moyennes non pondérées (en rouge), les indicateurs de gouvernance ont certes progressé, mais de manière peu significative. Une série de tests t bilatéraux entre les sous-périodes antérieures et postérieures au CWA pour chacun des trois indicateurs de gouvernance n'a pas permis de produire des valeurs significatives. En dépit de l'amélioration certaine des indicateurs, nous ne pouvions rejeter l'hypothèse nulle voulant que les indicateurs soient restés stationnaires pour les deux sous-périodes.⁹⁵ À noter toutefois que les indices de gouvernance du Bénin ont fortement progressé pour chacun des trois indicateurs.

⁹⁵ Les valeurs T sont toutes restées inférieures à la valeur critique de 1,795 pour chacun des douze pays observés et pour chaque indicateur.

ÉVOLUTION DE LA DURABILITÉ DE LA DETTE 2017-2019

Les pays dotés de solides institutions sont perçus comme étant plus tolérants à la dette dans le Cadre de viabilité de la dette (CVD) FMI/GBM, comme en témoigne le tableau 4. Dès lors, les PFR se doivent d'améliorer leurs résultats lors de l'exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA). Un niveau inférieur de dette publique et de dette des entreprises implique un moindre risque de défaut de paiement, une réduction des asymétries de monnaies et d'échéances dans les bilans des secteurs publics et privés et une meilleure notation de la dette souveraine. Les pays qui affichent des niveaux d'endettement soutenables jouissent d'une marge budgétaire supérieure et de réserves leur permettant de s'engager dans des projets de PPP et d'autres formes de financement mixte impliquant d'éventuels passifs publics. Une situation saine en matière d'endettement constitue une condition préalable à l'investissement de portefeuille et au crédit bancaire dans une perspective de financement de l'infrastructure. Comme il sera démontré dans le présent chapitre, aucun des pays du CWA ne peut se prévaloir d'une amélioration de la situation de sa dette, et encore moins d'être parvenu à une situation soutenable.

Comme indiqué plus haut, les neuf PFR figurant parmi les douze pays du CWA comptaient au nombre des PPTTE dans les années 90. Ils ont donc bénéficié de l'initiative en faveur des PPTTE et d'un allègement de dette de la part de créanciers bilatéraux du Club de Paris à partir de 1996. En outre, l'IADM

Tableau 6
Indices de gouvernance des pays africains partenaires du Pacte

Pays CWA pays	BTI 16	BTI 18	DB 16	DB 18	CPI16	CPI18
Bénin	4,72	5,86	48,5	51,4	36	40
Burkina Faso	4,92	5,20	51,3	51,6	42	41
Côte d'Ivoire	5,13	5,54	52,3	58,0	34	35
Égypte	4,44	3,96	56,6	58,6	34	35
Éthiopie	3,49	3,65	47,2	49,1	34	34
Ghana	4,44	6,18	58,8	59,2	43	41
Guinée	5,83	5,82	46,2	51,5	27	28
Maroc	4,37	4,28	67,5	71,0	37	43
Rwanda	5,10	5,20	69,8	77,9	54	56
Sénégal	6,65	6,70	50,7	54,2	45	45
Togo	4,84	5,10	48,6	55,2	32	30
Tunisie	5,33	5,33	64,9	66,1	41	43
Moyennes	4,94	5,26	55,2	59,3	38	39

Remarques : EoDB = l'indice de facilité de faire des affaires (Ease of Doing Business) est calculé sur une échelle de 0 à 100, où 0 représente la performance la plus basse et 100 représente la meilleure performance à l'échelon international. L'indice de transformation de la Bertelsmann Stiftung (indice BTI) s'appuie quant à lui sur plusieurs indicateurs notés de 1 (faible) à 10 (excellent), évaluant les capacités de suivi, l'efficacité des ressources, la pratique du consensus et la coopération internationale. L'indice de perception de la corruption de Transparency International (CPI) utilise une échelle de 0 à 100, où 0 désigne un degré très élevé de corruption et 100 l'absence totale de corruption.
Sources : Bertelsmann Stiftung, <https://www.bti-project.org/en/data/>; <http://www.doingbusiness.org/en/data> ; <https://www.transparency.org/cpi2018>.

Tableau 7
Indicateurs de viabilité de la dette

CWA	Public debt 16	Public debt 19	CPIA 16	CPIA 17	Notation 16	Notation 19	Risque FMI
Bénin	49,7	54,0	3,45	3,50	B	B	modéré
Burkina Faso	39,2	42,5	3,60	3,60	B-	B	modéré
Côte d'Ivoire	48,4	50,9	3,35	3,40	B+	B+	modéré
Égypte	96,8	86,9	s.o.	s.o.	B-	B	modéré
Ethiopia	56,1	57,4	3,55	3,40	B	B	élevé
Ghana	57,1	62,0	3,55	3,60	B-	B	élevé
Guinée	42,0	46,0	3,15	3,20	s.o.	s.o.	modéré
Maroc	64,9	65,1	s.o.	n. a.	BBB-	BBB-	faible
Rwanda	32,9	50,0	4,00	4,00	B	B	faible
Sénégal	47,7	62,0	3,80	3,80	B+	B+	faible
Togo	81,1	70,4	3,00	3,10	s.o.	s.o.	faible
Tunisie	62,3	81,5	s.o.	s.o.	B+	B	faible
Moyenne	60,4	63,5	3,49	3,50			

Sources: FMI: Perspectives économiques mondiale (avril 2019); Banque mondiale: CPIA Afrique (juillet 2018); diverses agences de notation; FMI/GBM: analyse de viabilité de la dette.

a donné lieu en 2005 à l'annulation des créances du FMI, du GBM et de la BDA sur les pays ayant atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative en faveur des PPTE. Ce sont précisément ces institutions multilatérales qui dirigent aujourd'hui l'initiative du Pacte. En ce sens, le CWA n'est que du déjà vu pour les pays pauvres très endettés en Afrique.

L'initiative IADM/PPTE a sans aucun doute permis de réduire l'endettement des bénéficiaires et, dans certains cas, de « remettre les compteurs à zéro » à l'issue d'une « décennie perdue du développement ». L'allègement de la dette a permis à l'essentiel des pays de se relancer sur le marché des capitaux, ou d'y accéder pour la première fois. Les nouveaux emprunts contractés depuis lors ont cependant déjà replongé un certain nombre de pays dans des problèmes d'endettement. Fin 2015, dans le contexte d'une évaluation du risque de surendettement, l'analyse de viabilité de la dette (AVD) conduite par le FMI a identifié sept des 35 PPTE ayant atteint leur point d'achèvement comme étant à haut risque de surendettement (et aucun en défaut de paiement) ; fin 2018, 10 pays avaient été évalués comme étant à haut risque et deux avaient été déclarés en défaut de paiement.⁹⁶

Le tableau 7 propose un aperçu des plus récents indicateurs de viabilité de la dette depuis le lancement de l'initiative du CWA pour les douze pays partenaires. Seuls les chiffres relatifs à la dette publiques sont disponibles pour la période du Pacte ; les deux premières colonnes correspondent à la dette de l'administration centrale en pourcentage du PIB, qui exclut les

entreprises d'État et les autorités publiques infranationales. Si les ratios de la dette publique dans les pays du CWA restent relativement faibles au regard des normes de l'OCDE, leur seuil de tolérance à la dette est, lui aussi, peu élevé. Les ratios d'endettement ont connu une tendance à la hausse sur l'ensemble de la période 2017-2019, passant de 60,4 à 63,5 pour cent du PIB. Cette tendance était particulièrement prononcée au Sénégal et en Tunisie. Le seuil de tolérance à la dette, tel qu'identifié au travers des résultats de la CPIA, est demeuré stationnaire, à l'instar des notes de la dette souveraine établies par les agences de notation Standard & Poor's ou Moody's.

Les prévisions de croissance et donc les analyses de viabilité de la dette menées par le FMI et la Banque mondiale devraient être accueillies avec un certain scepticisme en raison du manque d'impartialité reproché au FMI, en particulier envers les pays bénéficiant de ses programmes pour lesquels les estimations de croissance tendent à être trop optimistes.⁹⁷ À l'heure actuelle, selon les analyses de viabilité de la dette les plus récentes menées par le FMI/GBM au sujet des pays du CWA, seul le Rwanda pourrait offrir des possibilités de financement de la dette (y compris d'éventuels passifs impliqués par les PPP), compte tenu du ratio modéré de la dette publique nationale conjugué à de bons résultats de la CPIA. L'Éthiopie et le Ghana, en revanche, sont considérés comme étant « à haut risque de surendettement » ce qui signifie qu'ils devraient privilégier les IDE, les investissements de portefeuille sous forme de participations ainsi que les subven-

⁹⁶ Jürgen Kaiser (2019) : op. cit. : Figure 7.

⁹⁷ Indermit Gill, Kenan Karakulah et Shanta Devarajan (2019) : *Stressful Speculations about Public Debt in Africa*. Washington, D.C. : Brookings Institute (juin).

tions, plutôt que le financement par emprunt. Parmi les pays du CWA, c'est au Ghana que la tendance de la dette publique est la plus inquiétante dès lors que son ratio dette/PIB s'est envolé de plus de 14 points de pourcentage depuis le lancement du Pacte. Le ratio de la dette publique est essentiellement fonction de l'écart entre la croissance et les taux d'intérêt⁹⁸ payés sur la dette publique, du solde budgétaire primaire et du taux de change, comme les pays émergents ont pu le découvrir à leurs dépens dans les années 1980.⁹⁹

MOUVEMENTS DE CAPITAUX PRIVÉS TRANSFRONTALIERS 2017-2019

Dans sa phase initiale, l'initiative du CWA prévoyait que les mouvements de capitaux privés transfrontaliers à destination des pays du Pacte stimuleraient dans un premier temps des flux de portefeuille dans l'infrastructure de la part d'investisseurs institutionnels de long terme tels que les fonds de pension, les compagnies d'assurance-vie et les fonds souverains. En retour, la suppression progressive des goulets infrastructurels devait stimuler les flux d'IDE. Le cadre de financement du CWA vise à accroître la disponibilité du financement tout en

réduisant les coûts et les risques, en mettant l'accent sur les projets d'infrastructure assortis de longues périodes de gestation. Il vise plus particulièrement les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie dont les bilans comptables sont caractérisés par des passifs à long terme, qui leur permettent d'investir dans des projets d'infrastructure assortis de longues périodes de gestation. Pour Kappel et Reisen (2017), leur actif devrait atteindre les 100 000 milliards de dollars américains d'ici 2020.¹⁰⁰

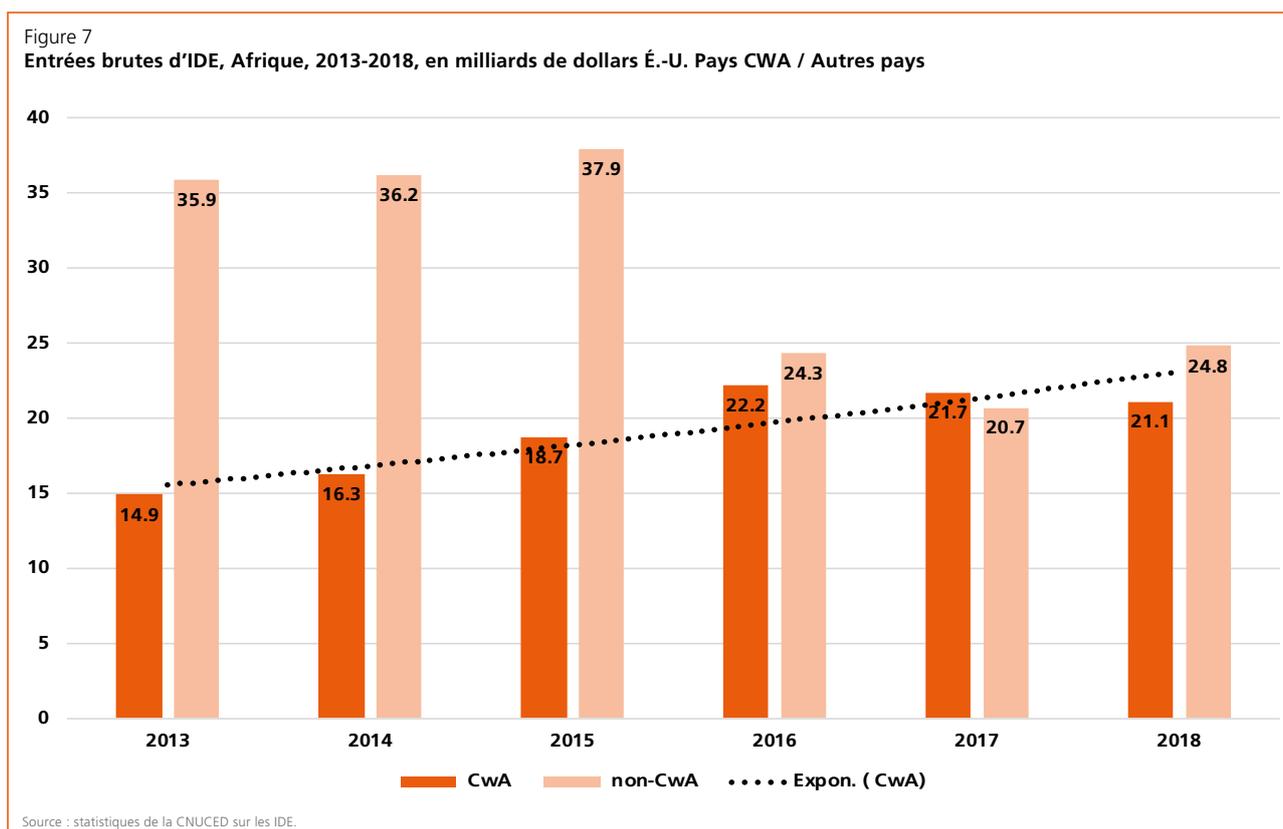
L'accent mis à l'origine sur les flux de portefeuille a fait place, à tout le moins en Allemagne, à une focalisation sur les sociétés non financières et sur leurs investissements directs dans les pays partenaires du CWA, traduisant peut-être l'importance relativement marginale de l'épargne institutionnelle en Allemagne. La deuxième édition du Rapport de suivi du CWA propose une mise à jour sur les tendances nationales et sectorielles en matière de flux d'IDE et d'investissements transfrontaliers annoncés dans les pays du CWA, pour la période de cinq ans allant de 2013 à 2017. Les investissements transfrontaliers s'appuient sur des données relatives à des projets d'investissement et concernent dès lors des annonces, des promesses ou des prévisions d'IDE, qui n'ont donc pas encore été réalisés. Le rapport de suivi ne contient toutefois aucune information pour ce qui est des flux de portefeuille.¹⁰¹

De par leur nature même, il est difficile d'assurer un suivi des

- ⁹⁸ Tandis que les estimations de croissance du FMI tendent à être faussées, les taux d'intérêt effectifs sur la dette publique sont difficiles (ou coûteux) à obtenir. Très récemment, le Sénégal a acquitté un taux de 5,5 pour cent sur des Bons du Trésor en FCFA (≠€). Voir <https://agencecofin.com/finances-publiques/0406-66690-l-etat-du-senegal-choisit-le-marche-des-titres-publics-pour-son-retour-sur-le-marche-financier-regional>.
- ⁹⁹ Helmut Reisen (1989) : *Public Debt, External Competitiveness, and Fiscal Discipline in Developing Countries*. Princeton, NJ : Princeton Studies in International Finance n° 66.

¹⁰⁰ Kappel et Reisen (2017) : op. cit.

¹⁰¹ IFC (2008) : *Trends in FDI and Cross-Border Investments in Compact with Africa Countries* (novembre) ; disponible à l'adresse : http://acet-forafrica.org/acet/wp-content/uploads/publications/2019/02/CwA_FDI_Re-port_IFC_Final-1.pdf.



flux de portefeuille émanant par exemple des actifs des fonds de pension dès lors qu'il s'agit d'actifs non affectés, liquides et récupérables, autour desquels plane le secret. Au travers de son Programme de portefeuille de prêts conjoints (MCP), IFC s'emploie à aider les pays à exploiter les actifs détenus par les investisseurs institutionnels. Il s'agit d'une plateforme de prêts syndiqués via laquelle les investisseurs apportent des capitaux par portefeuille, qui sont ensuite déployés par IFC sous la forme d'investissements individuels. Parallèlement au CWA, IFC a proposé une extension spécifique du MCP en faveur de l'infrastructure. Ce produit de co-investissement permet aux investisseurs institutionnels ainsi qu'aux financements en fonds propres de tirer parti de la capacité d'IFC en matière de création et de gestion d'un portefeuille de projets d'infrastructure pouvant bénéficier de concours bancaires. Le MCP assure ainsi un rehaussement de crédit au travers d'une tranche « première perte » ; en d'autres termes, les investisseurs sont attirés par un retour garanti au cours d'une période initiale.

Après un premier investissement réalisé par la Banque populaire de Chine en 2013 (par le biais du SAFE, qui est l'Administration d'État du contrôle des changes), Allianz Global Investors (2016), Eastspring Investments (2017), Hong Kong Monetary Authority (2017), Liberty Specialty Markets (2017), Munich Re (2017), AXA (2018) et Swiss Re (2018) ont tous rejoint le programme MCP.

En 2018, sept milliards de dollars américains avaient été levés par le MCP auprès de ces huit investisseurs mondiaux.¹⁰² Si le montant ainsi réuni par IFC au travers de son Programme de

portefeuille de prêts conjoints peut paraître impressionnant, l'enveloppe consacrée aux investissements dans les infrastructures des pays du Pacte est si négligeable qu'aucune donnée directe n'a été fournie. Selon les informations en présence au sujet des financements d'infrastructure réalisés au travers du MCP pour l'année 2018.¹⁰³ 1,6 milliard de dollars de fonds avaient été levés à cette fin grâce au programme, dont 300 millions de dollars d'investissements approuvés pour neuf projets dans huit pays. Sur le montant total des fonds approuvés, 8 pour cent à peine ont été alloués à l'ASS (l'Afrique du Nord n'ayant bénéficié d'aucun versement), ce qui représente un montant de seulement 24 millions de dollars au profit de l'ASS.

Comme précédemment mentionné, les IDE sont à présent dans le viseur politique du Pacte. Les rapports en matière d'IDE doivent veiller à ne pas mélanger les concepts. Le montant et la répartition des IDE réels ou mis en œuvre constituent la pierre de touche de l'efficacité du CWA pour ce qui est de favoriser l'afflux de capitaux privés vers les pays africains partenaires. À noter toutefois que ces IDE réels ou mis en œuvre sont aisément confondus avec des IDE qui ne sont qu'annoncés, approuvés ou prévus et qui, pour une large part ne se concrétiseront jamais.¹⁰⁴ La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) est l'organisation officiellement chargée de recueillir des sta-

¹⁰² www.ifc.org/mcpp.

¹⁰³ <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a5affca5-d77d-4fec-8804-97df4f036f13/MCPP+Infrastructure+Flyer+2018.pdf?>

¹⁰⁴ Deborah Brautigam, Xinshen Diao, Margaret McMillan et Jed Silver (2017) : *Chinese Investment in Africa : How Much Do We Know?* Londres : Synthèse PEDL n° 2 (octobre), expose clairement la distinction entre les différents concepts d'IDE. Disponible à l'adresse : <https://pedl.cepr.org/publications/chinese-investment-africa-how-much-do-we-know>.

Tableau 8
Entrées brutes d'IDE, pays du CWA, 2016-2018

	Millions \$, 2016	Millions \$, 2017	Millions \$, 2018	%, FBCF 2016	%, FBCF 2017	%, FBCF 2018
Afrique	46,482	41,390	45,902	9.8	8.7	9.4
CWA						
Bénin	132	201	208	6.7	8.4	7.5
Burkina Faso	390	3	480	21.8	0.1	20.4
Côte d'Ivoire	578	973	913	8.9	13.1	9.8
Égypte	8,107	7,409	6,798	16.9	21.1	16.8
Éthiopie	3,989	4,017	3,310	14.8	13.6	12.1
Ghana	3,485	3,255	2,989	23.5	26.8	22.3
Guinée	1,618	577	483	75.2	46.5	21.0
Maroc	2,157	2,686	3,640	7.0	8.6	10.5
Rwanda	342	356	399	16.0	16.7	17.7
Sénégal	472	587	629	10.6	11.7	10.3
Togo	0	88	102	0	7.0	6.8
Tunisie	885	881	1,036	11.0	11.8	13.3
CWA: Total/Moy.	22,155	21,033	20,987	17.7	15.5	14.0

Source : statistiques de la CNUCED sur les IDE.

tistiques internationales sur les IDE réels, aux côtés du FMI qui recueille des statistiques sur la balance des paiements.

Souvent, lorsque des organismes ou des rapports de suivi vantent d'importants volumes d'IDE, ces chiffres correspondent uniquement à des volumes annoncés, approuvés ou prévus. Il se peut au final que ces investissements n'aient jamais lieu. Les données relatives à des projets d'investissement, à l'instar des données émanant de FDI Markets, répondent à un système de classification par codes associant les IDE à des industries spécifiques mais les données de FDI Markets incluent des projets approuvés qui ne sont pas opérationnels. Les annonces paraissant dans la presse ou via d'autres médias à propos de projets d'investissement programmés constituent la principale source alimentant la base de données FDI Markets. L'autre inconvénient des données relatives à des projets d'investissement réside dans le fait que les valeurs des projets exprimées en dollars ne sont pas enregistrées, ce qui ne permet que difficilement d'évaluer l'importance relative de ces projets.

Pour connaître de l'impact transformationnel des IDE, il est utile d'établir une distinction entre les investissements de type « greenfield » (créations de capacités productives), les investissements de type « brownfield » (extensions de capacités) ainsi que les fusions-acquisitions. Les investissements de type « greenfield » et « brownfield » sont deux types distincts d'IDE. On parle d'investissement *greenfield* lorsqu'une société-mère ou un gouvernement se lance dans une nouvelle entreprise en construisant de nouveaux établissements dans un pays autre que celui où est implanté le siège. Dès lors qu'il implique la construction de nouvelles installations ex nihilo, l'investissement *greenfield* est généralement privilégié par les pays en développement. L'investissement *brownfield* consiste en l'acquisition d'une entité de production étrangère déjà existante. Ici, une entreprise investit dans des installations/infrastructures existantes par voie de fusion-acquisition ou loue des installations existantes dans le pays étranger. Par rapport à l'IDE de type *greenfield*, l'IDE *brownfield* peut donc être nettement plus rapide.

Fin 2018, le dernier rapport de suivi en date affirmait :

« Les pays du Pacte avec l'Afrique ont démontré leur résilience en tant que destinataires d'IDE dans la région, dans un contexte de baisse des flux entrants d'IDE à destination du continent. »¹⁰⁵

Fondée sur les statistiques de la CNUCED en matière d'IDE, la figure 7 rejette implicitement cette précédente affirmation du rapport de suivi, qui correspondrait plutôt à une période précédant le lancement du CWA. En effet, les douze pays du Pacte (et le reste de l'Afrique) ont reçu plus d'IDE en 2018 qu'en 2017 mais la tendance à la hausse exponentielle des IDE établie dans les pays du CWA entre 2013 et 2016 n'a pas été maintenue en 2017/18.

Quelle a été la tendance des entrées brutes d'IDE dans les pays du CWA entre 2016, dernière année précédant le lancement du Pacte, et 2018, première année consécutive au Pacte ? Quelle part de la formation brute de capital fixe (FBCF) ces entrées brutes d'IDE représentaient-elles ? Enfin, comment les volumes d'IDE moyens non pondérés¹⁰⁶ des pays du CWA se situent-ils par rapport au reste de l'Afrique ? Ce n'est que depuis la publication du Rapport sur l'investissement dans le monde de la CNUCED en juin 2018 que nous avons été en mesure de fournir des données en réponse à ces questions, qui sont d'une importance cruciale en vue d'évaluer l'efficacité du Pacte. Soulignons néanmoins que le Pacte demeure une initiative récente et que les données relatives aux IDE sont plutôt irrégulières en raison de la nature unique et ponctuelle des flux, notamment dans le cas des fusions-acquisitions.

Le tableau 8 ne nous donne guère plus de raison de nous réjouir pour ce qui est des tendances en matière d'entrées brutes d'IDE depuis le lancement de l'initiative du CWA. Au contraire, et avec toutes les réserves qui s'imposent en raison de la nature volatile des données relatives aux IDE, les entrées brutes d'IDE ont suivi une tendance continue à la baisse depuis 2016 dans les pays du Pacte. Cette constatation est valable aussi bien pour le volume des flux mesurés en dollars américains (dont la valeur a assurément augmenté, entraînant par conséquent une baisse de la valeur des investissements en euros, par exemple) que pour les flux d'IDE exprimés en fraction de l'investissement brut en capital fixe dans la moyenne non pondérée des douze pays partenaires du CWA. Après la baisse observée en 2017, les apports d'IDE en Afrique ont repris dans le courant de l'année 2018, mais la reprise a été moins évidente en termes de montants investis et en pourcentage de l'investissement local (FBCF).

Jusqu'à présent, l'initiative du CWA n'a guère permis de stimuler les flux transfrontaliers à destination des pays partenaires du Pacte, mais est-elle parvenue à mobiliser un niveau supérieur d'épargne nationale afin de financer des investissements en faveur de changements transformatifs via la FBCF ? Encore une fois, c'est une réponse négative qui semble se dessiner pour la moyenne non pondérée des douze pays. Pour obtenir des données sur le ratio épargne nationale/PIB comme indicateur de la mobilisation des ressources nationales pour la période la plus récente, c'est-à-dire 2016-2018, nous avons dû nous appuyer sur les fondamentaux de la comptabilité nationale et les déséquilibres des paiements courants afin de produire une extrapolation indirecte des données présentées dans le tableau 9.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Compte tenu des importantes disparités de taille entre les pays du CWA, seule l'utilisation des valeurs non pondérées présente un intérêt. Des valeurs pondérées seraient largement faussées si l'on incluait l'Égypte, par exemple. À l'inverse, la comparaison des volumes d'IDE non pondérés des douze pays concernés, sur trois ans, offre quant à elle un niveau de fiabilité statistique minimum en vue d'établir les premières conclusions.

¹⁰⁷ $S/Y = I/Y + CAD/Y$, les évolutions des réserves de change ne sont pas prises en compte. S = épargne (savings), Y = année (year), I = FBCF, CAD = déficit de la balance courante (DBC) ; toutes les valeurs sont exprimées en pourcentage du PIB.

¹⁰⁵ IFC (2018) : op. cit.: 4.

Encadré 2

IDE allemands en Afrique : des volumes encore modestes

La Deutsche Bundesbank a publié son dernier inventaire des IDE en 2019.¹⁰⁸ Le document contient des données sur les actifs bruts allemands liés à l'investissement direct actif ainsi que des données sur les actifs nets, corrigés des passifs connexes. Les principaux chiffres concernant les entreprises allemandes qui investissent dans les pays cibles, à savoir le nombre d'entreprises, leur effectif ainsi que le chiffre d'affaires, sont tout aussi instructifs. Le tableau 1 synthétise les volumes d'IDE allemands en Afrique pour la dernière année d'observation (2017).

Encadré 2, Tableau 1

IDE allemands en Afrique, stocks 2017

	Milliards d'€/ nombre	Part Afrique / world, %
Créances brutes, milliards d'euros	9,2	0,6
Créances nettes, milliards d'euros	8,4	0,8
Nombre d'entreprises	849	2,2
Effectif, milliers	201	2,6
Chiffres d'affaires annuel, Mrd. €	30,8	1,0

Source: Deutsche Bundesbank (2019).

À la fin de l'année 2017, les créances brutes des entreprises allemandes liées à l'investissement direct actif s'élevaient à 1 568 milliards d'euros dans le monde ; la part de l'Afrique s'élevait à 9,2 milliards d'euros, soit 0,6 pour cent. En termes de créances nettes, la part de l'Afrique était légèrement supérieure, à 0,8 pour cent. Cela tient au fait que les investissements directs peuvent être protégés contre les risques de taux de change grâce à l'emprunt dans le pays hôte, c'est pourquoi les créances nettes à travers le monde correspondent à peine aux deux tiers des créances brutes de l'Allemagne. En Afrique toutefois, les marchés financiers locaux sont moins développés que dans le reste du monde, ce qui explique que les IDE intervenant sur le continent ne soient pas couverts dans la même mesure par des emprunts compensatoires.

La part représentée par l'Afrique dans le chiffre d'affaires des entreprises allemandes opérant des investissements directs actifs à l'échelle internationale n'était que d'un pour cent. Comparativement, les sociétés investissant en Afrique étaient plus nombreuses avec une part de 2,2 pour cent. Et la proportion de personnes employées en Afrique était encore plus importante, représentant 2,6 pour cent de l'effectif de ces entreprises allemandes à travers le monde. Ces chiffres indiquent que les entreprises allemandes qui investissent en Afrique sont plus petites en taille et à plus forte intensité de main-d'œuvre que celles qui investissent dans d'autres régions du globe. Cela signifie que leur contribution au développement de l'Afrique pourrait être plus importante, comparativement, que leur part en pourcentage dans les stocks mondiaux d'investissements ne le suggère.

Même considérée dans son ensemble, l'Afrique ne revêt qu'une importance minime pour l'investissement direct allemand ; cette importance est même quasi nulle si l'on écarte l'Afrique du Nord, l'Afrique du Sud et le paradis fiscal qu'est Maurice (mot-clé : Mauritius Leaks : révélations au sujet d'un système international de fraude et d'optimisation fiscale qui aurait été mis en place sur l'île Maurice). Traditionnellement, les entreprises allemandes se concentrent quasi exclusivement en Afrique du Nord (en particulier en Égypte) et en Afrique du Sud. La banque allemande de développement KfW a récemment déclaré : « On ne compte pratiquement aucune entreprise allemande entre Le Caire et Johannesburg. Au niveau régional, les entreprises des autres grandes nations industrielles, telles que la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis, sont mieux implantées. La langue commune et la proximité culturelle assurée grâce à la diaspora africaine en sont l'une des principales raisons. »¹⁰⁹

Par ailleurs, en dehors de la zone de l'OCDE, les entreprises allemandes mettent l'accent sur l'Asie et sur l'Europe de l'Est. Dans ces régions, le niveau d'investissement direct est plus de 10 fois plus élevé qu'en Afrique. L'Europe de l'Est offre une production à bas coût à proximité des marchés européens. Et jusqu'à présent, l'attrait de l'Asie résidait dans son niveau d'industrialisation accru et sa classe moyenne plus importante. Bien entendu, le Maghreb est proche du point de vue géographique et la classe moyenne africaine gagne en importance – l'on peut donc très raisonnablement s'attendre à voir progresser les volumes d'IDE allemands en Afrique à l'avenir. Les coûts unitaires élevés de la main-d'œuvre en Afrique agissent toutefois comme un frein sur l'investissement direct dans le secteur de la production industrielle.¹¹⁰

Encadré 2, Tableau 2

Répartition géographique des IDE allemands en Afrique, 2016, en milliards de dollars

	Allemagne	France	Italie	RU	USA
Afrique du Nord	3,7	16,2	18,2	16,3	28,4
ASS	1,8	30,1	2,0	30,1	23,9
Afrique du Sud	5,2	2,0	1,6	19,7	5,0
Total	10,7	48,3	21,8	66,1	57,3

Source: Tim Heinemann, KfW.

Dans le cadre du CWA, le gouvernement allemand s'efforce depuis 2017 de stimuler les investissements directs allemands dans les douze pays partenaires africains sélectionnés. Ces pays partenaires se composent de trois pays émergents prometteurs en Afrique du Nord (Égypte, Maroc et Tunisie), mais également de neuf des pays les plus pauvres au sud du Sahara (Éthiopie, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Rwanda, Sénégal et Togo). Les entreprises peuvent participer à la mise en œuvre des mesures par le biais des procédures actuelles d'appels d'offres et de passation de marchés pour la coopération bilatérale au développement.

Encadré 2, Tableau 3

IDE nets allemands en Afrique, 2016-2018, en millions d'euros

(valeurs de transaction selon les statistiques de la balance des paiements)

	2016	2017	2018
Afrique du Nord	1.198	418	1.445
CWA	1.037	-4	1.325
ASS	82	145	66
CWA	23	8	15
Afrique du Sud	445	553	429
Total	1.725	1.116	1.940
CWA	1.060	4	1.340

Remarque : Les valeurs de transaction peuvent être négatives ; il s'agit de positions compensées. Bundesbank, statistiques de la balance des paiements, fichier Microsoft Excel, 14 août 2018.

Les données non publiées¹¹¹ fournies par la Deutsche Bundesbank au sujet des IDE allemands concernent les IDE réalisés dans les différents pays africains jusqu'en 2018. Le Maroc, qui est un cas isolé, a reçu 1 199 millions d'euros d'IDE nets allemands en 2018, probablement en raison d'investissements liés à la construction de la centrale solaire de Ouarzazate,¹¹² dont les travaux avaient débuté bien avant le Pacte. Outre le cas particulier du Maroc (et de l'Éthiopie), les partenaires africains du Pacte ont reçu moins d'IDE allemands dans la balance des paiements au cours des deux dernières années. À l'heure actuelle, le CWA pourrait s'apparenter à un « village Potemkine », qui impressionne en formulant de grandes déclarations et en convoquant des conférences à répétition.

En 2017, les investisseurs allemands se classaient au 11ème rang en Afrique (12 milliards de dollars américains). À l'exception de l'Afrique du Sud, les entreprises allemandes ont relativement peu investi depuis de longues décennies, bien qu'elles soient aujourd'hui plus nombreuses à envisager de renforcer leur présence dans les pays africains. Près de 1 000 entreprises allemandes opèrent sur le continent africain, avec un effectif de quelque 200 000 employés ; l'Afrique du Sud à elle seule accueille 400 de ces entrepreneurs, qui emploient 70 000 salariés. Le niveau d'implication économique relativement faible de l'Allemagne est principalement dû aux intérêts très peu marqués des entreprises allemandes pour les matières premières locales et au fait que les investisseurs allemands aient jusqu'à présent considéré les marchés africains comme trop petits et insignifiants.

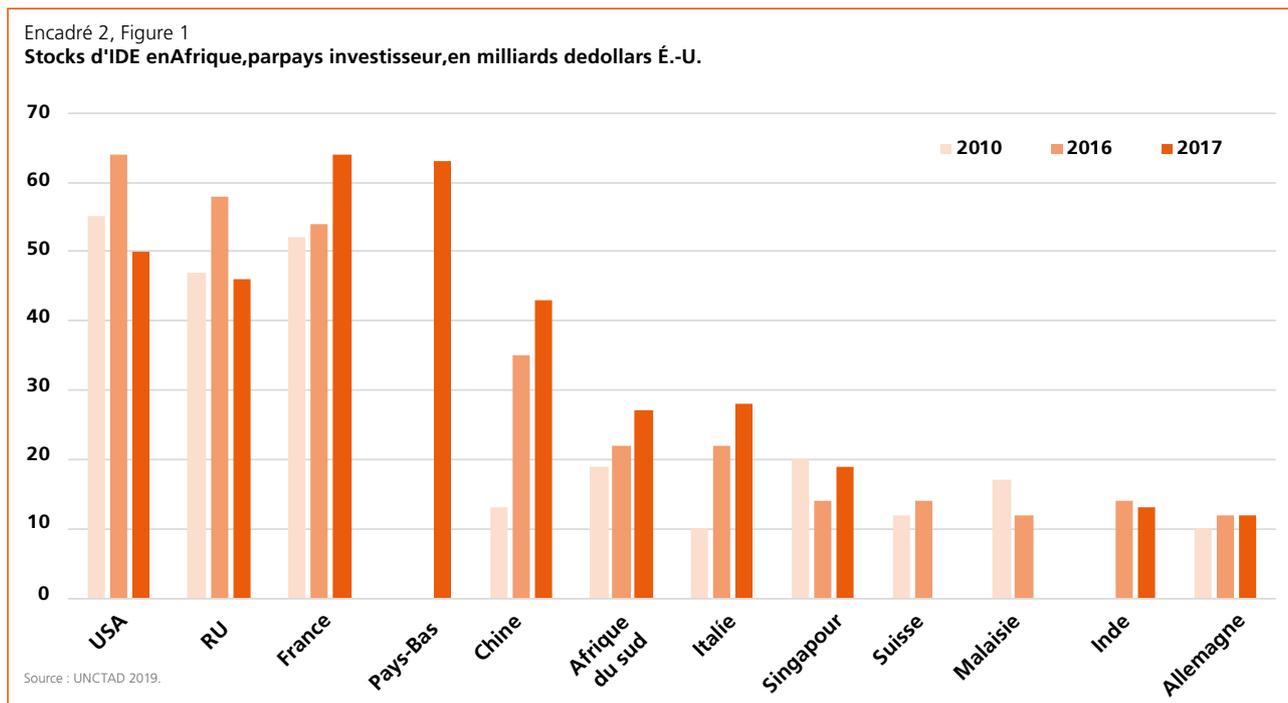


Tableau 9
Taux d'épargne nationale et taux d'investissement brut (FBCF), pays du CWA, 2016-2018, % du PIB

Pays	S/Y 2016	S/Y 2017	S/Y 2018	GFCF 2016	GFCF 2017	GFCF 2018
Bénin	15,2	18,5	15,9	24,6	28,4	25,8
Burkina Faso	17,4	15,3	15,3	25	24,8	22,8
Côte d'Ivoire	17,1	17,1	17,4	18,3	19,5	20,8
Égypte	8,5	8,7	15,1	14,5	14,8	16,3
Éthiopie	28	29,9	27,6	37,3	38,4	34,1
Ghana	21,8	17,2		27	20,6	
Guinée	20,8	13,8	3,4	52,4	20,6	19,5
Maroc	24,2	26,3	15,5	28,4	29,9	19,1
Rwanda	11	16,1	15,9	25,3	22,9	23,7
Sénégal	21,5	17,4	17,7	23,5	24,6	25
Togo	18,8	17,4	17,4	28,1	22,5	25,3
Tunisie	10	6,5		19,3	16,7	
Moy.	17,86	17,02	16,12	26,98	23,64	23,24

Source : <https://www.imf.org/external/datamapper/BCA@WEO/OEMDC/ADVEC/AWEOWORLD>; <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?locations=BJ>; statistiques de la CNUCED sur les IDE

Il ressort du tableau 9, et plus précisément de la dernière ligne correspondant à la moyenne des douze pays du CWA, que ni l'épargne nationale, ni l'investissement brut en capital fixe n'ont augmenté depuis le lancement du CWA. L'effort d'épargne nationale s'est même affaibli, en moyenne. Seuls l'Égypte et le Rwanda ont connu une amélioration de leur taux d'épargne depuis 2016.

La faute n'en est pas aux pays impliqués dans le CWA, puisque leurs indices de gouvernance se sont pour l'essentiel améliorés. Alors que ceux-ci ont honoré leur part du marché, les volumes attendus de flux de capitaux propres transfrontaliers ne se sont pas concrétisés, pas plus que les ressources nationales n'ont été mobilisées. De ce fait, il s'est souvent avéré impossible de renverser la tendance de la dette publique. À la lumière des données macro-économiques compilées dans cette étude, l'optimisme affiché jusqu'ici dans les rapports de suivi du CWA semble bien illusoire.

108 Deutsche Bundesbank (2019) : *Bestandserhebung über Direktinvestitionen 2019*. Statistische Sonderveröffentlichung 10 (30 avril).

109 Tim Heinemann (2018) : *Warum halten sich deutsche Unternehmen mit Investitionen in Afrika zurück?*. Recherche KfW n° 171 (27 décembre).

110 Robert Kappel (2018) : *Afrika braucht einen anderen Entwicklungsweg*. MAKRONOM (29 mai).

111 Deutsche Bundesbank (2019) : *Inländische Netto-Direktinvestitionen im Ausland, Transaktionswerte lt. Zahlungsbilanzstatistik*. fichier Excel (14 août).

112 Pour des raisons de confidentialité, les détails au cas par cas ne sont pas publiés par la Bundesbank.

8

QUELS SONT LES MOTEURS DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE ?

Nous mettons l'accent sur les éléments de transformation considérés comme particulièrement importants dans la littérature spécialisée sur le développement en Afrique. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons aux changements sectoriels dans les économies africaines (industrialisation, agriculture et secteur des services) et au développement du secteur informel.

Ainsi que nous l'avons appris au cours des chapitres précédents, le programme du CWA est axé sur l'amélioration de l'environnement économique (notamment les indicateurs de gouvernance) en vue de stimuler les IDE dans les pays partenaires. Comme nous l'avons montré, il n'existe pas de lien direct entre, par exemple, de meilleurs indicateurs EoDB et les entrées d'IDE. L'évaluation de la dette est également importante, tout comme le financement de l'expansion des infrastructures. Les mesures envisagées par le CWA ont contribué à améliorer la stabilité économique dans les pays partenaires du Pacte. Cependant, une analyse des tendances en matière de changement structurel fait défaut au CWA. Ainsi, les mesures du CWA négligent les possibilités d'exploitation du potentiel de rattrapage, telles que la croissance inclusive par la modernisation de l'agriculture, le développement de l'entrepreneuriat local et les emplois décents.

Des formes très différentes de changement structurel se produisent dans l'ensemble des pays partenaires du Pacte. Ces évolutions illustrent les tâches auxquelles sont confrontés les pays et le potentiel qui peut être exploité. Si un pays est encore fortement dépendant de l'agriculture, il sera nécessaire de mettre en œuvre des stratégies différentes de celles des pays ayant un niveau élevé d'informalité. Les pays partenaires du CWA en Afrique du Nord sont aux prises avec des difficultés complètement différentes liées à leur proximité avec l'UE, à la différence des pays à faible revenu. À l'instar des cadres du CWA strictement macro-économiques, fiscaux et liés aux entreprises, il est donc particulièrement important d'envisager des développements dans les différents pays afin de définir des approches stratégiques.

Depuis près de deux siècles, la théorie et les politiques relatives au développement étaient axées sur une transformation structurelle caractérisée par la migration massive d'une main-d'œuvre issue d'un secteur agricole rural à revenu relativement faible vers un secteur industriel urbain à revenu élevé.

McMillan et al.¹¹³ définissent le changement ou la transformation structurelle comme « le transfert de la main-d'œuvre et d'autres ressources des secteurs à faible productivité vers des secteurs à productivité plus élevée ».

Une transformation agricole définie en termes de productivité agricole rapide et durable est une composante nécessaire de la transformation structurelle. Les politiques de développement de nombreux pays africains ont été conçues pour favoriser ce type de transformation. Elles comprennent l'adoption de nouvelles technologies et de pratiques de gestion qui améliorent l'efficacité de la production ou la réaffectation des ressources des entreprises les moins productives vers les plus productives.¹¹⁴ Toutefois, de nombreux pays africains ne sont pas parvenus à réaliser ce genre de transformation, même si, dans les années 70, bon nombre d'entre eux ont adopté des politiques qui visaient à améliorer la productivité grâce au soutien massif du gouvernement au secteur agricole. L'examen de l'évolution de la productivité agricole et de la main-d'œuvre montre que de nombreux pays africains affichent, sans conteste, la plus faible hausse de la productivité agricole.¹¹⁵

De nombreux chercheurs ont constaté qu'une forte croissance économique n'est pas nécessairement accompagnée d'un changement structurel se traduisant par une transformation en une économie moderne dans laquelle l'agriculture est plus productive, l'industrie crée des emplois et les revenus sont en hausse.¹¹⁶ Au contraire, dans de nombreux pays africains, des ouvriers agricoles migrants sont employés dans le secteur des services à faible productivité et le secteur informel urbain. Un certain nombre de pays dépendent du secteur des ressources (pétrole, minerai de fer, etc.) à productivité très élevée, qui mobilise peu de main-d'œuvre. En un mot, de nombreux pays africains se caractérisent par quatre trajec-

¹¹³ Margaret McMillan, Dani Rodrik et Claudia Sepulveda (2017) : *Structural Change, Fundamentals and Growth*. Cambridge, Mass. : Document de travail NBER 23378 ; disponible à l'adresse : <http://www.nber.org/papers/w23378>.

¹¹⁴ McMillan, Rodrik et Sepulveda : op. cit. ; W. Arthur Lewis (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. Manchester School of Economic and Social Studies 22: 139-191.

¹¹⁵ Samuel Benin (éd.) (2016) : *Agricultural Productivity in Africa : Trends, Patterns, and Determinants*. Washington, D.C.

¹¹⁶ McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo (2014) : op. cit.

toires principales : (1) dépendance à l'égard des ressources ayant une forme de production à forte intensité de capital et à création d'emplois limitée, (2) un petit secteur manufacturier et, dans de nombreux pays, une désindustrialisation, (3) un secteur des entreprises moyennes de faible envergure (phénomène du « chaînon manquant »), et (4) une main-d'œuvre informelle dans le secteur des services. Cette dynamique révèle une tendance en faveur, non seulement, des grandes entreprises à forte intensité de capital, mais également des micro-entreprises du secteur informel à faible productivité.¹¹⁷

Néanmoins, plusieurs économies africaines sont passées d'un statut à faible revenu à un statut à revenu intermédiaire, grâce à d'importantes politiques de transformation structurelle et économique (notamment les pays du CWA comme la Tunisie, l'Égypte, le Sénégal et le Maroc). Les données sur ces pays indiquent que, ceux qui connaissent une transformation structurelle et économique enregistrent, par exemple, une diminution de la part de l'agriculture dans le PIB et dans l'emploi (voir tableau 10).

De nombreuses analyses reposent sur l'hypothèse qu'un processus d'industrialisation de rattrapage est possible, mais, contrairement à l'expérience de l'Asie de l'Est, aucune des récentes envolées de la croissance¹¹⁸ en Afrique n'était due à une industrialisation rapide. L'expérience africaine est particulièrement fascinante, car le changement structurel favorable à la croissance semble s'être produit au détriment d'une baisse de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus modernes de l'économie.¹¹⁹

INDUSTRIALISATION ET EMPLOI

À mesure que la main-d'œuvre délaisse les secteurs à faible productivité pour ceux à productivité élevée, la valeur ajoutée croît (gains statiques) et les évolutions technologiques rapides stimulent plus encore la croissance économique (gains dynamiques).

L'emploi et la part des secteurs manufacturier et agricole dans l'emploi total sont des indicateurs fondamentaux du

¹¹⁷ Gelb, Meyer et Ramachandran : op. cit. ; Akinkugbe et Wohlmuth (2016) : op. cit.

¹¹⁸ Ricardo Hausmann, Land Pritchett et Dani Rodrik (2005) : *Growth Accelerations*, *Journal of Economic Growth*, 10, 4 : 303–329 ; Olivier Cadot, Jaime de Melo, Patrick Plane et al. (2016) : *Industrialisation et transformation structurelle : l'Afrique sub-saharienne peut-elle se développer sans usines ?*. Clermont-Ferrand : Document de travail de la FERDI 143 ; disponible à l'adresse : <https://econpapers.repec.org/paper/fdiwpaper/2537.htm>.

¹¹⁹ Xinshen Daio, Margaret McMillan et Dani Rodrik (2017) : *The Recent Growth Boom in Developing Countries*. Washington, D.C. : Document de travail de l'IFRI ; disponible à l'adresse : <https://www.ifpri.org/publication/recent-growth-boom-developing-economies-role-services>.

Tableau 10

Part de la valeur ajoutée des secteurs manufacturier, agricole et des services/PIB, 2010 et 2018, pourcentage

Countries	Part secteur manufacturier / PIB		Part secteur agricole / PIB		Part secteur des services / PIB	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Bénin	13,8	12,3	22,8	22,6	44,7	46,2
Burkina Faso	7,2	5,2	32,5	28,6	46,7	43,2
Côte d'Ivoire	12,6	12,8	14,5	19,7	53,1	32,6
Égypte	16,1	16,3	13,3	11,2	46,2	51,4
Éthiopie	4,0	5,8	41,5	31,9	41,8	36,5
Ghana	6,4	10,9	18,0	19,7	48,2	42,8
Guinée	10,6	10,0	17,5	17,8	43,4	41,7
Maroc	15,6	15,7	12,9	12,0	51,0	50,5
Rwanda	6,2	5,9	28,1	29,0	49,1	47,8
Sénégal	15,5	18,7	15,8	16,6	52,7	50,4
Togo	7,2	8,0	28,7	23,6	48,9	29,0
Tunisie	16,5	14,5	7,5	9,5	56,7	60,3
ASS	9,5	10,3	16,0	15,2	50,7	52,5

Source : Banque mondiale.

changement structurel.¹²⁰ Depuis le milieu des années 90, de nombreux pays africains, dont les pays du Pacte, ont enregistré une croissance économique plus rapide que précédemment (voir chapitre 1). Toutefois, cette croissance n'était souvent accompagnée d'aucune diversification notable de la production et des exportations, avec à peine quelques améliorations mineures de la compétitivité des exportations et sans hausse importante de la productivité (en particulier la productivité de la main-d'œuvre), ni modernisation technologique majeure ou améliorations du bien-être humain et sans réels effets sur l'emploi. Au contraire, la croissance s'est montrée très asymétrique et non inclusive.¹²¹ En conséquence, trop peu d'emplois ont été créés pour assimiler une main-d'œuvre en expansion rapide. Au contraire, les activités économiques dans de nombreux pays du Pacte sont restées concentrées dans les secteurs agricole et informel à faible productivité et à faible valeur ajoutée. En l'absence de hausses notables des perspectives d'emplois productifs dans les zones urbaines, un grand nombre de migrants intérieurs finissent par exercer des activités de services informels à faible productivité ou par opter pour des emplois de service qui n'offrent que peu de perspectives de hausse significative de la productivité.

L'agriculture est prédominante dans de nombreux pays du CWA. Le tableau 10 montre que, dans la majorité des pays du Pacte, elle représente à peine 20 pour cent du PIB. L'Éthiopie représente un cas particulier où l'agriculture joue

toujours un rôle majeur, bien qu'en déclin, et où la majorité de la population est employée dans le secteur agricole. Le cas de la Tunisie est différent. Ici, la part de l'agriculture est particulièrement faible et le secteur des services prédomine. Au Ghana, l'emploi dans le secteur des services est équivalent à celui de l'agriculture. La part de l'emploi agricole est passée de plus de 60 pour cent en 1992 à 40 pour cent entre 2011 et 2013. Ce qui est conforme à la croissance de la productivité agricole.

En Afrique du Nord, dans les pays du CWA, le secteur des services contribue très largement au PIB et également à l'industrie. À l'exception du Sénégal, les pays du Pacte en Afrique subsaharienne ne sont que très faiblement industrialisés (voir figures 2 et 3). Le Rwanda et l'Éthiopie, pays à faible revenu, ont également démarré à un niveau particulièrement bas. Le nombre d'employés de l'industrie est également extrêmement faible dans ces pays (par exemple, 29 000 ouvriers dans le secteur du cuir et 100 000 dans le secteur du textile et de l'habillement en Éthiopie).¹²² La part de l'emploi manufacturier est passée de 10 pour cent en 1992 à 15 pour cent en 2013. La part croissante du secteur manufacturier s'inscrit dans le début de la transformation structurelle, mais le faible pourcentage correspond à la désindustrialisation mondiale et au constat qu'en Afrique l'emploi manufacturier atteint son sommet plus tôt dans le processus de transformation structurelle et à des niveaux inférieurs. L'emploi dans le secteur des services au Ghana est passé de moins de 30 pour cent en 1992 à plus de 40 pour cent à compter de 2010.

L'emploi dans les secteurs des services et de l'industrie pen-

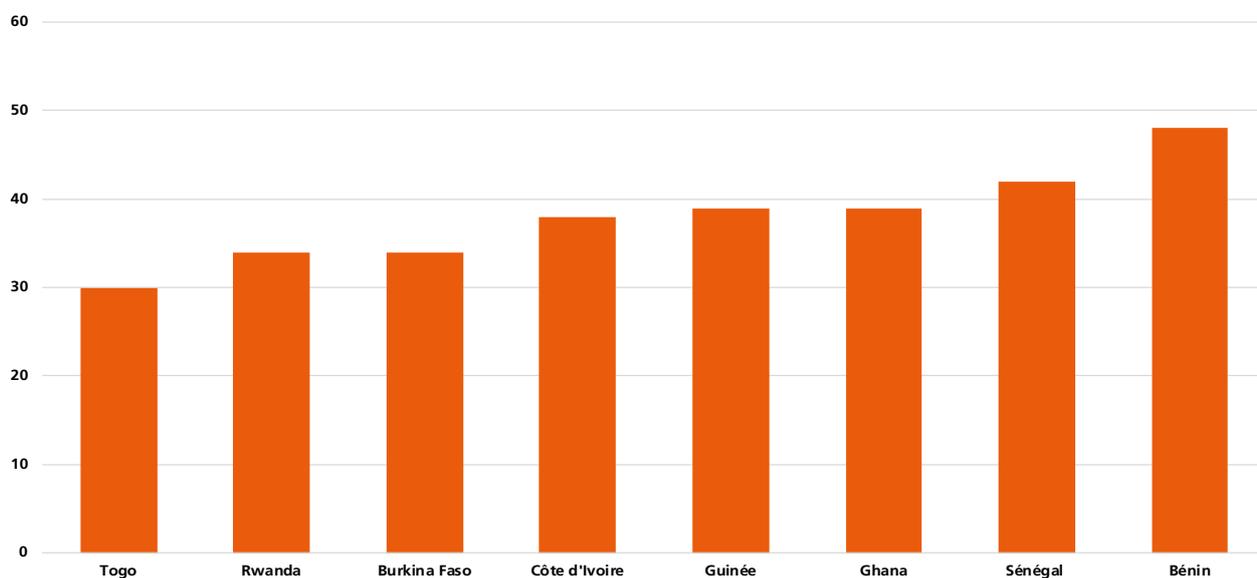
¹²⁰ Felix Kwame Yeboah et Thomas S. Jayne (2019) : Africa's Evolving Employment Trends, *The Journal of Development Studies*, 54, 5 : 803–832 ; Jesus Felipe, Aashish Mehta et Changyong Rhee (2014) : *Manufacturing Matters ... but It's the Jobs that Count*. Manille : ADB Economics Working Paper Series n° 420 ; accessible ici : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2558904.

¹²¹ McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo (2014) : op. cit.

¹²² GTAI (2019) : *Äthiopien. Die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie*. Berlin ; disponible à l'adresse : <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/allgemeine-broschueren,t=studie-aethiopi-en--die-textil-bekleidungs-und-lederindustrie,did=2354558.html>.

Figure 8

L'économie informelle dans certains pays du Pacte, 2010-2014, moyenne en pourcentage du PIB



Source : Leandro Medina, Andrew Jonelis and Mehmet Cangul (2017) : *The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants*. Washington, D.C.: IMF Working WP/17/156.

dant la même période a augmenté avec la hausse des niveaux de revenu. Ces tendances impliquent que la hausse des revenus en Afrique a été associée à un changement de la structure de l'emploi, du secteur agricole aux secteurs industriel et des services.

LES SECTEURS INFORMELS – UNE FORCE MOTRICE ?

L'emploi en Afrique reste très largement informel.¹²³ Les marchés du travail en Afrique se caractérisent par un dualisme avec un emploi formel très limité. Les secteurs informels agricole et urbain se caractérisent par un sous-emploi généralisé plutôt que par un chômage déclaré. Les taux d'activité en Afrique subsaharienne ne diffèrent pas des autres régions en développement. Les marchés du travail en Afrique ont ceci de particulier et de traditionnel que l'informalité y tient une grande place.¹²⁴

Pour les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, l'emploi informel représente environ 80 pour cent de l'emploi total. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu – y compris les pays du CWA – l'emploi public est supérieur à l'emploi dans le secteur privé formel (Bénin, Burkina Faso et Rwanda), dans d'autres pays (Éthiopie, Ghana et Sénégal), c'est le contraire. Toutefois, dans tous ces pays, l'emploi privé formel et l'emploi public n'atteignent pas 10 pour cent et, souvent, sont inférieurs à cinq pour cent de la population active. L'Égypte est un cas intermédiaire, avec 60 pour cent d'emploi informel, la majeure partie du reste étant employée dans le secteur public (30 pour cent). Au Maroc et en Tunisie, pays à revenu intermédiaire, le secteur informel est limité, mais le taux de chômage est très élevé.¹²⁵ Le taux de l'emploi informel et l'informalité des ménages¹²⁶ varie selon les régions, il en va de même pour la nature des emplois informels. L'emploi informel dans les pays subsahariens consiste souvent en travail indépendant, par exemple.

Dans une étude sur les secteurs informels urbains portant sur 10 pays francophones, Roubaud et Torelli (2013)¹²⁷ confir-

ment la prédominance de l'emploi informel y compris dans les capitales, constatant qu'en moyenne, 77 pour cent de la population active des villes est employée dans le secteur informel. L'Afrique détient le taux d'emploi informel le plus élevé dans les villes. Les villes africaines des pays du CWA affichent une prévalence plus élevée de l'emploi informel, comme nous l'avons vu dans les cas de Dakar (79 pour cent), Lomé (83 pour cent), Cotonou (81 pour cent), Ouagadougou (80 pour cent) et Abidjan (79 pour cent). L'emploi informel dans les villes africaines est la règle plutôt que l'exception et ce phénomène se fait davantage sentir dans les villes africaines.¹²⁸

L'informalité est généralement associée à une faible productivité, de faibles revenus à peine suffisants pour vivre, une pauvreté généralisée et l'insuffisance des perspectives d'emploi en Afrique. Depuis l'époque de l'ajustement structurel, les perspectives d'emploi dans le secteur public ont fondu et le secteur privé formel n'a pas progressé suffisamment pour assimiler la grande majorité de la population active. En raison de la croissance démographique rapide conjuguée au développement limité du secteur formel et des industries, l'Afrique à faible revenu est dominée par l'agriculture vivrière et les petites entreprises informelles, qui jouent un rôle particulièrement important dans les pays à faible revenu ayant une classe moyenne peu nombreuse. Dans certains pays où la classe moyenne est importante, la part des entreprises africaines de taille moyenne est en hausse et les entreprises formelles commencent à y jouer un rôle accru.

Il apparaît que, dans les centres urbains où la classe moyenne est nombreuse, le nombre d'entreprises africaines de taille moyenne accuse une tendance à la hausse.¹²⁹ La thèse selon laquelle il existe une forme particulière de changement structurel en Afrique, dans lequel un secteur informel caractérisé par des micro et petites entreprises informelles à faible productivité reste prédominant, ne reflète pas totalement la réalité. Les faits récents montrent que, dans les pays à revenu élevé et à forte croissance économique, une catégorie d'entreprises de taille moyenne émerge, avec à la clé des emplois et de meilleurs salaires.

En résumé, nous pouvons dire : Pour mettre en œuvre une politique appropriée, il est nécessaire de comprendre les processus de transformation en cours. Ces processus débouchent sur des inégalités croissantes, avec différentes perspectives dans les secteurs modernes et des zones de plus en plus marginalisées dans lesquelles vit la majorité des habitants des pays du CWA. Le CWA met l'accent sur les principaux éléments constitutifs du cadre économique. Les instruments utilisés sont propices à la promotion de l'entrepreneuriat, bien qu'une grande part des micros et petites entreprises ne

¹²³ Voir l'étude conceptuelle de Ravi Kanbur (2014) : *Informality : Causes, Consequences and Policy Responses*. Ithaca : Document de travail Charles H. Dyson School 2014-2018 ; accessible ici : <http://publications.dyson.cornell.edu/research/researchpdf/wp/2014/Cornell-Dyson-wp1418.pdf>.

¹²⁴ Stephen Golub et Faraz Hayat (2014) : *Employment, Unemployment, and Underemployment in Africa*. Helsinki : Document de travail WIDER 2014/014 ; Leandro Medina, Andrew Jonelis et Mehmet Cangul (2017) : *The Informal Economy in Sub-Saharan Africa : Size and Determinants*. Washington, D.C. : Document de travail du FMI WP/17/156.

¹²⁵ Bass, Kappel et Wohlmuth (2017) : op. cit.

¹²⁶ OCDE (2019), *Key Indicators of Informality Based on Individuals and their Households* (base de données) ; disponible à l'adresse : https://read.oecd-ilibrary.org/development/tackling-vulnerability-in-the-informal-economy_56928b69-en#page6.

¹²⁷ Francois Roubaud et Constance Torelli (2013) : *Employment, Unemployment and Working Conditions in Urban Labor Markets of Sub-Saharan Africa* : Main Stylized Facts, in : Philippe de Vreyer et Francois Roubaud (éd.) : *Urban Labor Markets in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C. : 37-80.

¹²⁸ Medina, Leandro, Andrew Jonelis et Mehmet Cangul (2017), *The Informal Economy in Sub-Saharan Africa : Size and Determinants*. Washington, D.C. : Document de travail du FMI WP/17/156.

¹²⁹ Robert Kappel (2019) : *From Informal Enterprises to an African Mittelstand ? Differentiations in African Entrepreneurship*. Leipzig : <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/65764>; Akinkugbe et Wohlmuth (2019) : op. cit.

bénéficient pas de ces mesures. Des mesures macro-économiques, comme indiquées dans les matrices de pays, sont également nécessaires. Elles créent un environnement stable pour les entreprises dans le secteur des services, l'industrie et l'agriculture. L'investissement dans l'infrastructure, qui se traduit par une meilleure intégration du marché, contribue également à la croissance.

Néanmoins, les concepts du CWA ne répondent pas correctement à ces questions et le risque que la structure hétérogène des économies du CWA ne s'enracine davantage ne doit pas être écarté. D'une part, le chômage et l'informalité sont en hausse et, en même temps, l'agriculture est en déclin. L'agriculture bénéficie à peine des activités du CWA. D'autre part, des pôles industriels et des services modernes avec des start-up et des emplois mieux rémunérés commencent à apparaître. La structure hétérogène est associée aux inégalités et aux différences de conditions de vie. Le CWA ne décrit pas l'hétérogénéité, il la renforce.

9

ÉTUDES DE CAS

9.1 ÉTHIOPIE

Avec une population de plus de 100 millions d'habitants, l'Éthiopie est le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique et s'est imposée comme la principale destination des investissements en Afrique subsaharienne. L'Éthiopie connaissait une croissance économique rapide depuis 2005, avec une croissance annuelle moyenne du PIB de 10,5 pour cent en valeur réelle entre 2004-2005 et 2012-2013 et de 9 pour cent depuis 2015. En 2017-2018, la croissance économique du pays est tombée à 7,7 pour cent, freinée par l'incertitude politique, le recul des investissements publics et une grave pénurie de devises.¹³⁰ La figure 9 illustre les tendances de la croissance du PIB dans ce pays depuis 1982.

Plusieurs facteurs ont contribué à la récente croissance économique en Éthiopie, notamment les politiques publiques axées sur la réforme des marchés. L'accès facilité aux services de santé et à l'éducation et des investissements importants dans le

réseau routier et dans les télécommunications ont permis de lever certains obstacles majeurs à la croissance économique.

Globalement, la croissance s'est accompagnée d'une commercialisation accrue de l'agriculture et d'un développement du secteur privé. La croissance économique rapide s'est traduite par de multiples effets en termes de développement social, économique et politique. Bien qu'ayant reculé dans les milieux urbains et ruraux, la pauvreté reste omniprésente. L'Éthiopie compte parmi les pays les plus pauvres du monde, 25 pour cent de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté.¹³¹ L'Éthiopie appartient toujours au groupe des PFR, avec un PIB moyen par habitant de 1 800 dollars/PPA (voir figure 10).¹³² Le pays figure en 174ème position du classement IDH sur 188 pays. Malgré une progression de son IDH passant de 0,283 (en 2000) à 0,463 (en 2017), l'Éthiopie reste classée dans la catégorie des pays à « faible développement humain ».

¹³⁰ FMI (2019) : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/12/04/na120418-ethiopia-remarkable-progress>.

¹³¹ Voir <https://www.undp.org/content/dagethiopia/en/home/library/poverty-and-economic-growth-in-ethiopia.html>.

¹³² <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ETH>.

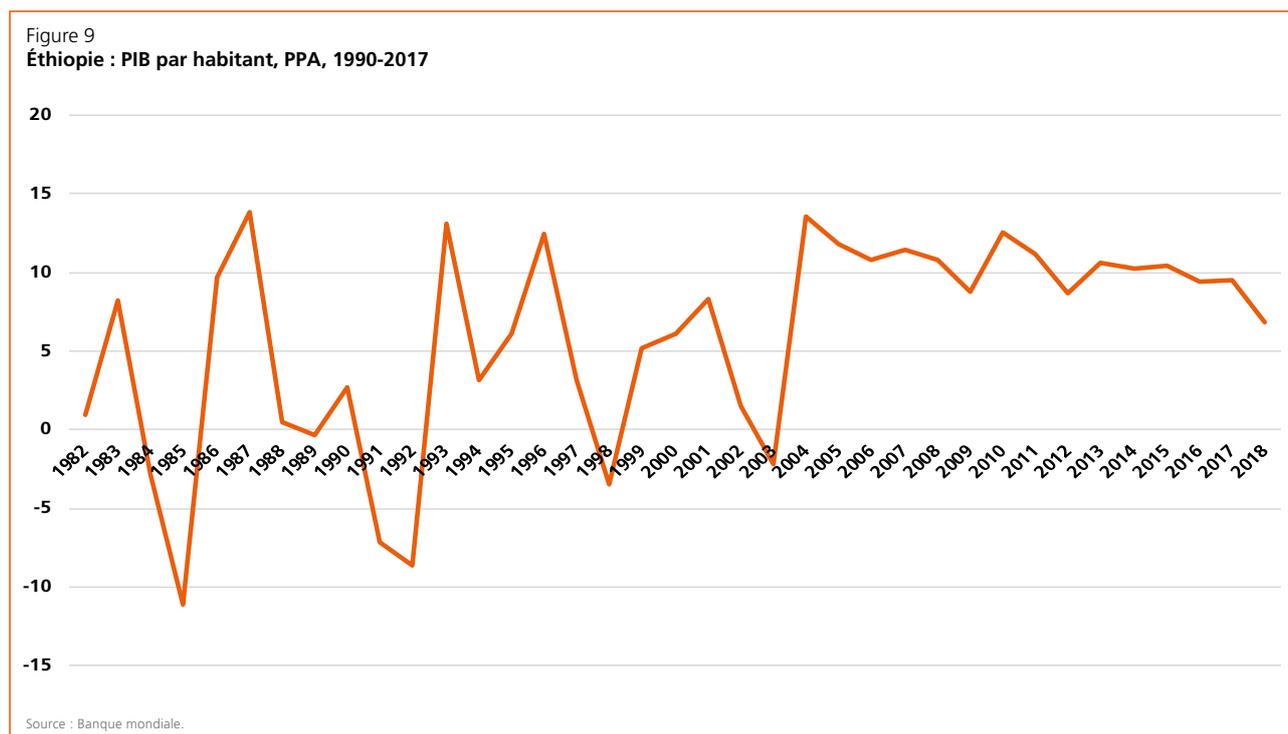
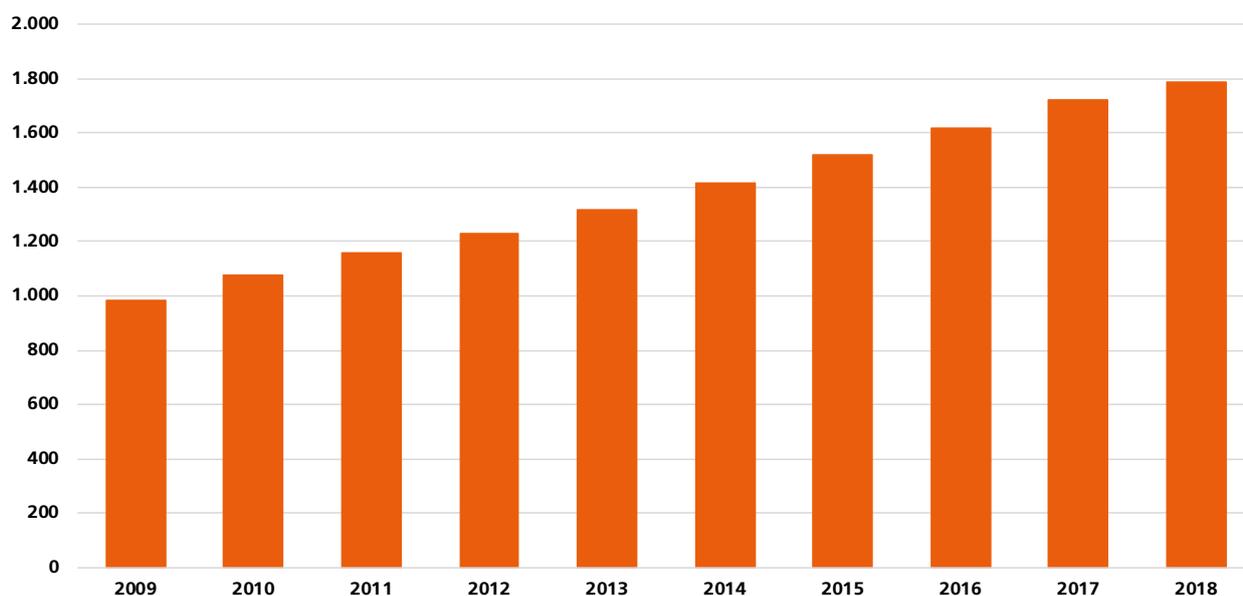


Figure 10
Éthiopie : PIB par habitant, PPA, 1990-2017



Source : Banque mondiale.

Tableau 11
Éthiopie : IDE, 2016-2018

IDE	2016	2017	2018
Flux entrants d'IDE (millions USD)	3.989	4.017	3.310
Stock d'IDE (millions USD)	14.926	18.943	22.253
Nombre d'investissements greenfield***	16	24	29
Flux entrants d'IDE (en % de FBCF****)	11,4	s.o.	s.o.
Stock d'IDE (en % du PIB)	18,9	s.o.	s.o.

Remarque : La formation brute de capital fixe (FBCF) mesure la valeur de l'addition des actifs fixes acquis par les entreprises, les administrations publiques et les ménages moins les cessions ou mises au rebut d'actifs fixes. Source : CNUCED (2019) *Rapport 2019 sur l'investissement dans le monde*.

Une hausse marquée des investissements locaux et étrangers a été enregistrée. Les investissements publics sont le principal moteur, notamment les investissements des entreprises d'État.¹³³ Ces dernières années, les entrées d'IDE en Éthiopie se sont accélérées, mais elles ont chuté en 2018 à 3,3 milliards de dollars américains contre 4 milliards en 2017.¹³⁴ Au total, les stocks d'IDE étaient estimés à 27,7 pour cent du PIB en 2018, soit 22,2 milliards de dollars (voir figure 11 et tableau 11). Malgré un recul des investissements à 3,3 milliards de dollars en 2018, l'Éthiopie a conservé sa première place en

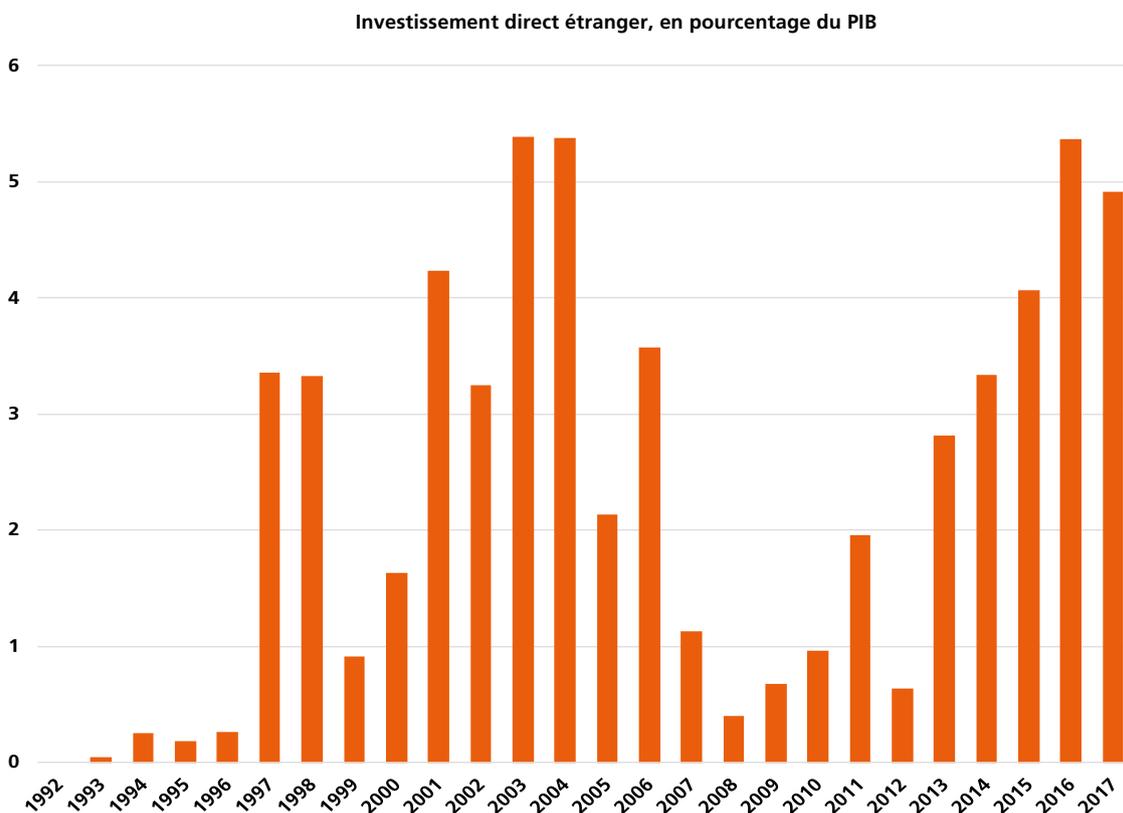
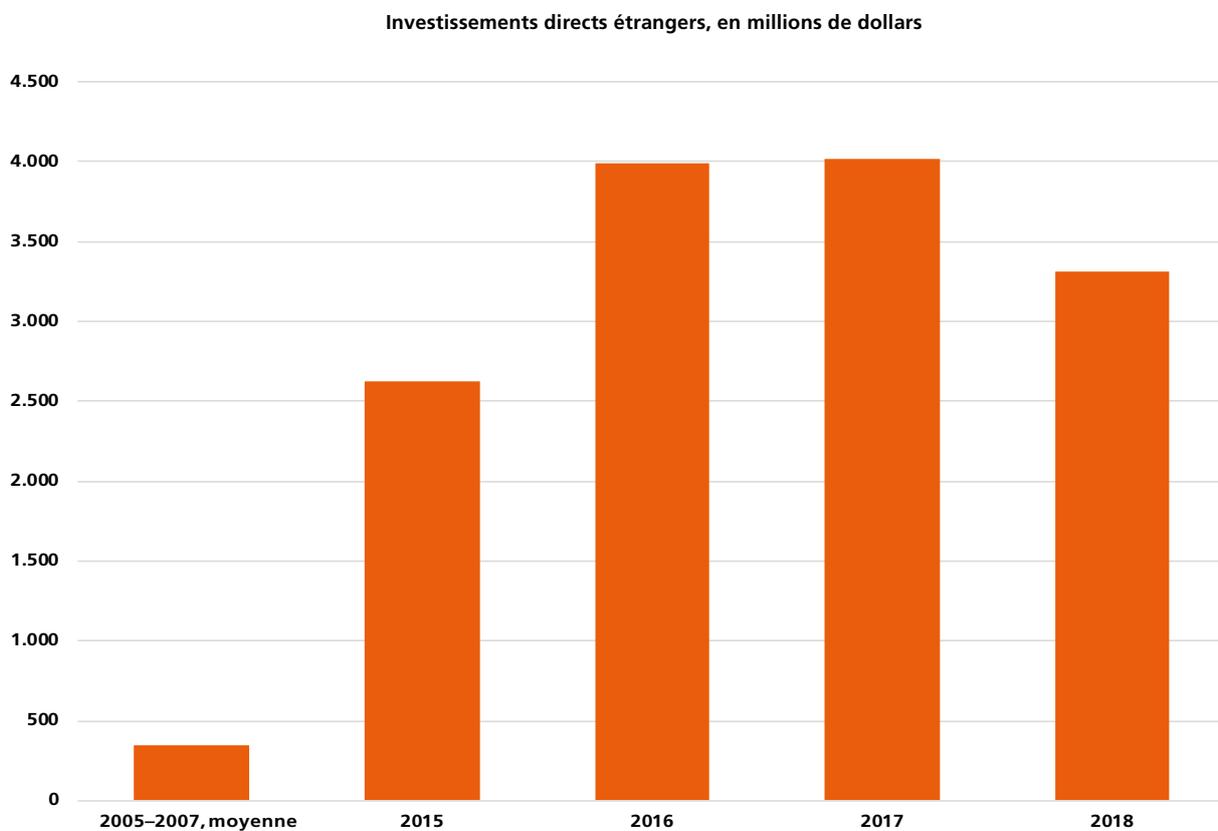
Afrique de l'Est, avec des investissements dans le raffinage pétrolier, l'extraction minière, l'horticulture, l'immobilier, le secteur manufacturier et l'énergie renouvelable. Les principaux pays investisseurs sont l'Arabie saoudite, la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Turquie. Ces dix dernières années, la Chine a sensiblement augmenté ses investissements dans le pays, notamment dans le bâtiment, le textile, la production d'électricité et les télécommunications. Près de 400 projets d'investissement chinois estimés à plus de 4 milliards de dollars sont déjà opérationnels en Éthiopie. Les entreprises chinoises sont implantées dans des zones industrielles et dans le secteur immobilier. Le pays a également profité de la crise du textile au Bangladesh pour attirer les entreprises étrangères vers son industrie textile.

Malgré les progrès réalisés, le Groupe de la Banque mondiale, le FMI, le PNUD et les associations locales d'entreprises se plaignent toujours des nombreux obstacles à l'investissement, en particulier l'ingérence incessante de l'État dans l'économie, le mauvais état de l'infrastructure, les entraves aux acquisitions de terrain, le contrôle strict des changes, les

¹³³ Discours liminaire de M. Abebe Aemro Selassie, Directeur du Département Afrique, FMI : *Contextualising Ethiopia's Recent Economic Performance*, 17ème Conférence sur l'économie éthiopienne, Association éthiopienne d'économie, Addis Abeba (18 juillet 2019); accessible ici : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/18/sp071719-contextualizing-ethiopia-recent-economic-performance>.

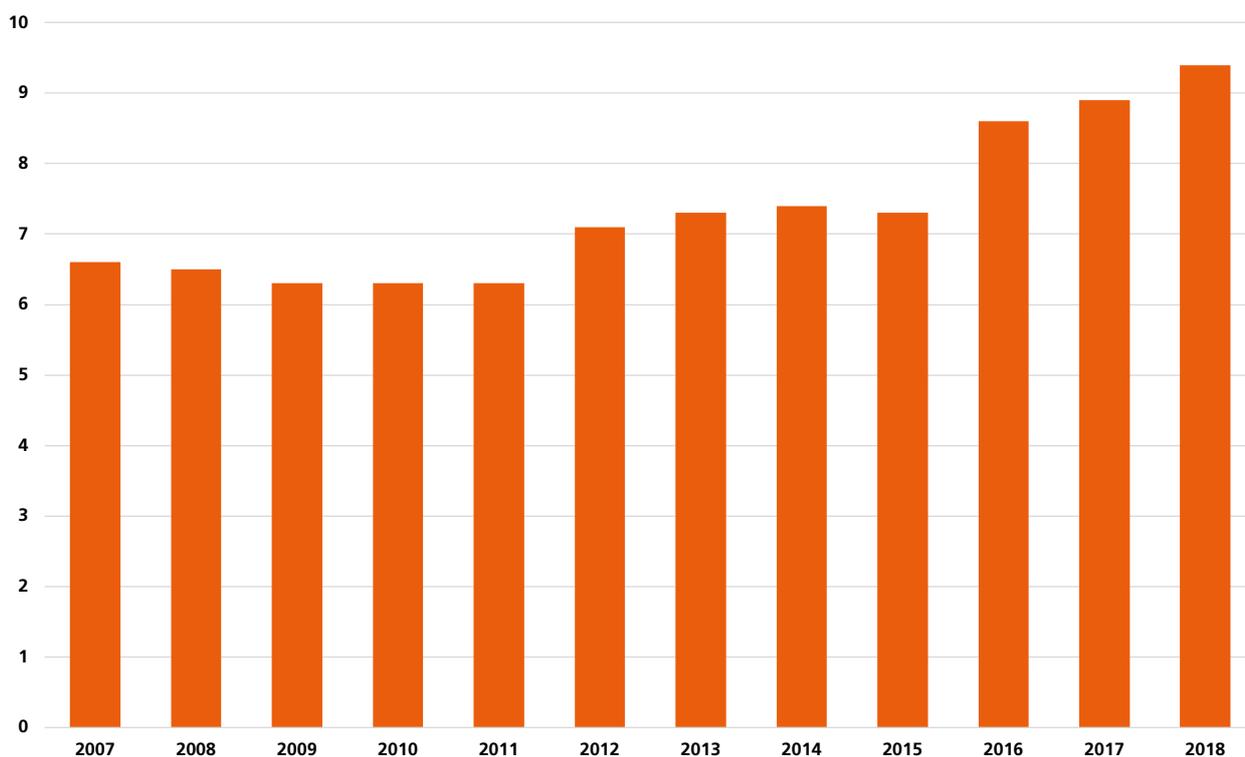
¹³⁴ CNUCED (2019) : *Rapport sur l'investissement dans le monde 2019*. Genève (rapport intégral en anglais) ; disponible à : <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2460> ; la liste des investissements phares du CWA en Éthiopie comprend des informations détaillées sur les projets d'IDE en cours jusqu'à la fin 2018, d'une valeur totale de 2,8 milliards de dollars.

Figure 11
Éthiopie : IDE, en millions de dollars, 1992-2017, et IDE, en pourcentage du PIB



Source : Banque mondiale.

Figure 12
Emploi industriel en pourcentage de l'emploi total



Source : Banque mondiale.

coûts commerciaux et de transport très élevés et la faiblesse des institutions.¹³⁵ Les politiques interventionnistes du gouvernement, qui n'ont pas pour objectif de développer le secteur privé, ont aussi constitué un obstacle majeur. Cela dit, des progrès considérables ont été réalisés en termes d'infrastructure de transport et d'accès à l'électricité.

L'Éthiopie accuse un retard dans le secteur manufacturier et la production technologique doit encore progresser. Le développement industriel reste une étape déterminante du développement de l'Éthiopie. Le secteur industriel – qui comprend la construction, la fabrication, l'exploitation minière et les sous-secteurs des services publics – reste sous-développé et contribue à peine à 15 pour cent du PIB, en 2017. L'emploi dans l'industrie (en pourcentage de l'emploi total) s'élevait à 9,4 pour cent en 2017¹³⁶ (voir figure 12).

Le secteur industriel, dont la contribution à la croissance était en baisse dans les années 90, a inversé la tendance. L'augmentation de la contribution du secteur industriel à la croissance est en grande partie imputable au sous-secteur du bâtiment. La contribution du sous-secteur manufacturier au PIB n'est que de 5 pour cent (voir figure 13), ce qui est très

peu même par rapport à la moyenne de la région subsaharienne (voir figures 2 et 3). Les entreprises manufacturières, y compris les sociétés étrangères, sont très dépendantes des matières premières importées, ce qui, en général, ne joue pas en leur faveur, compte tenu de la disponibilité limitée des devises et du manque d'accès à un crédit suffisant – en particulier pour les PME. On note également une pénurie de main-d'œuvre convenablement qualifiée pour assurer la fabrication de produits manufacturés de qualité.¹³⁷

Bien que le secteur manufacturier jouerait un rôle unique dans la transformation structurelle, le potentiel des autres secteurs, tels que l'exploitation des ressources naturelles et les services exportables, à contribuer aux exportations et à stimuler la croissance ne doit pas être sous-estimé. Ces industries comprennent les services exportables (informatique, tourisme et transport), l'horticulture et l'agro-industrie. Elles peuvent offrir de nouvelles perspectives de développement des exportations. L'Éthiopie bénéficie d'un environnement idéal pour la production horticole, notamment les cultures tempérées, tropicales et subtropicales. Le sous-secteur des fruits et légumes est d'une importance capitale dans l'amélioration de la sécurité alimentaire (et de la nutrition) et dans le développement du secteur de l'agro-transformation.

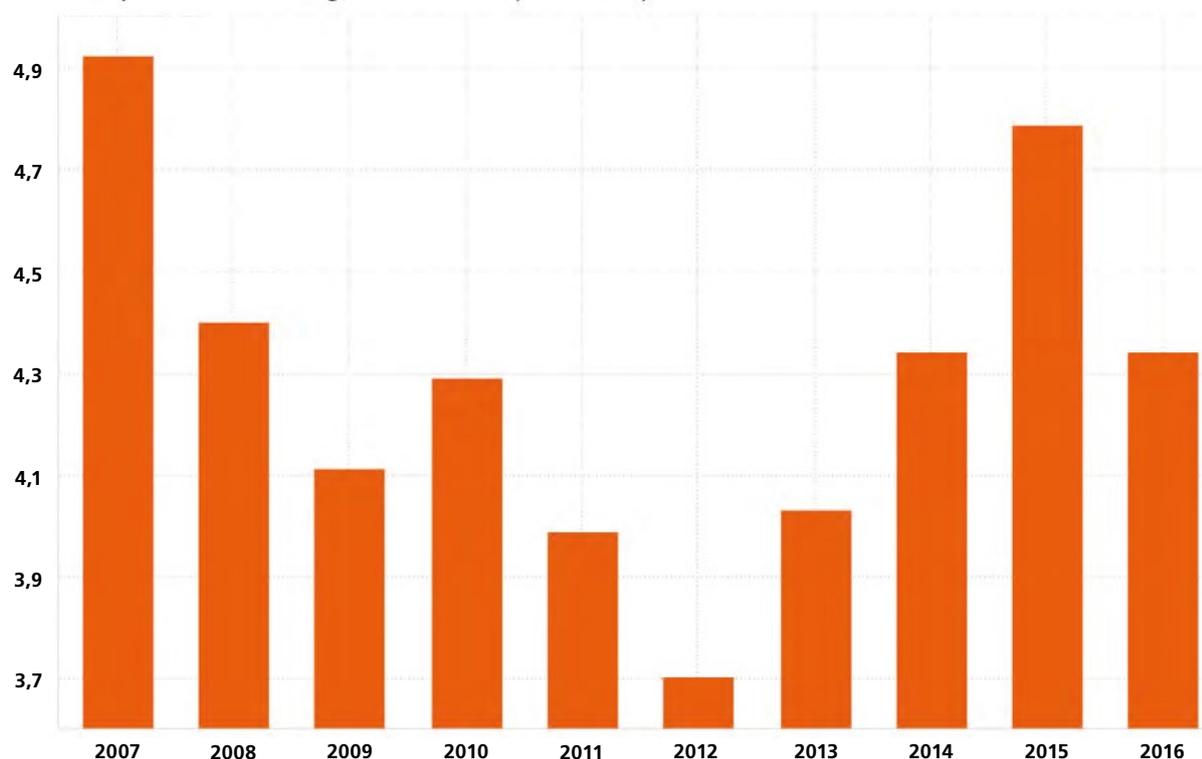
Le taux élevé d'investissement public dans l'infrastructure a alimenté la croissance dans le secteur du bâtiment et dans les

¹³⁵ Voir FMI (2018) : *The Federal Democratic Republic of Ethiopia : Selected Issues*. Washington, D.C. : Rapport de pays 18/355 ; voir aussi Pacte avec l'Afrique (2019) : *Rapport de suivi du Pacte* (avril 2019) ; disponible à l'adresse : <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>.

¹³⁶ <https://tradingeconomics.com/ethiopia/employment-in-industry-percent-of-total-employment-wb-data.html>.

¹³⁷ Admasu Shiferaw et Måns Söderbom (2019) : *The Ethiopian Manufacturing Sector Productivity, Export, and Competitiveness*. Oxford : The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy.

Figure 13
Valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du PIB, 2005-2017



Source : Banque mondiale

secteurs connexes et stimulé le développement économique dans d'autres secteurs grâce à des effets d'entraînement. L'investissement dans l'infrastructure et dans l'immobilier a favorisé l'emploi des jeunes citadins et des migrants ruraux dans le secteur du bâtiment.

L'Éthiopie connaît une urbanisation rapide, mais la structure de ses marchés du travail urbains a peu évolué. Shiferaw et Söderbom (2019)¹³⁸ montrent que la structure de l'emploi dans le pays n'a pas foncièrement changé, malgré la croissance économique rapide enregistrée récemment. L'emploi non salarié reste majoritaire. Le secteur informel joue un rôle majeur dans la création d'emplois et dans la réduction de la pauvreté. Cependant, les emplois dans ce secteur sont généralement précaires, les revenus sont faibles et le travail s'inscrit moins dans la durée. Le chômage est généralement plus élevé en milieu urbain, chez les femmes et les jeunes travailleurs. Une autre caractéristique du marché du travail urbain est que les salaires réels stagnent ou diminuent.

La croissance économique est en grande partie « non créatrice » d'emplois ; elle ne crée pas suffisamment d'emplois pour les nombreux jeunes. La Banque mondiale estime que,

chaque année, près de 600 000 personnes¹³⁹ entrent sur le marché du travail éthiopien. Le déséquilibre entre la hausse de l'offre et de la demande de travailleurs se traduit par un chômage élevé et durable pour les jeunes éthiopiens.

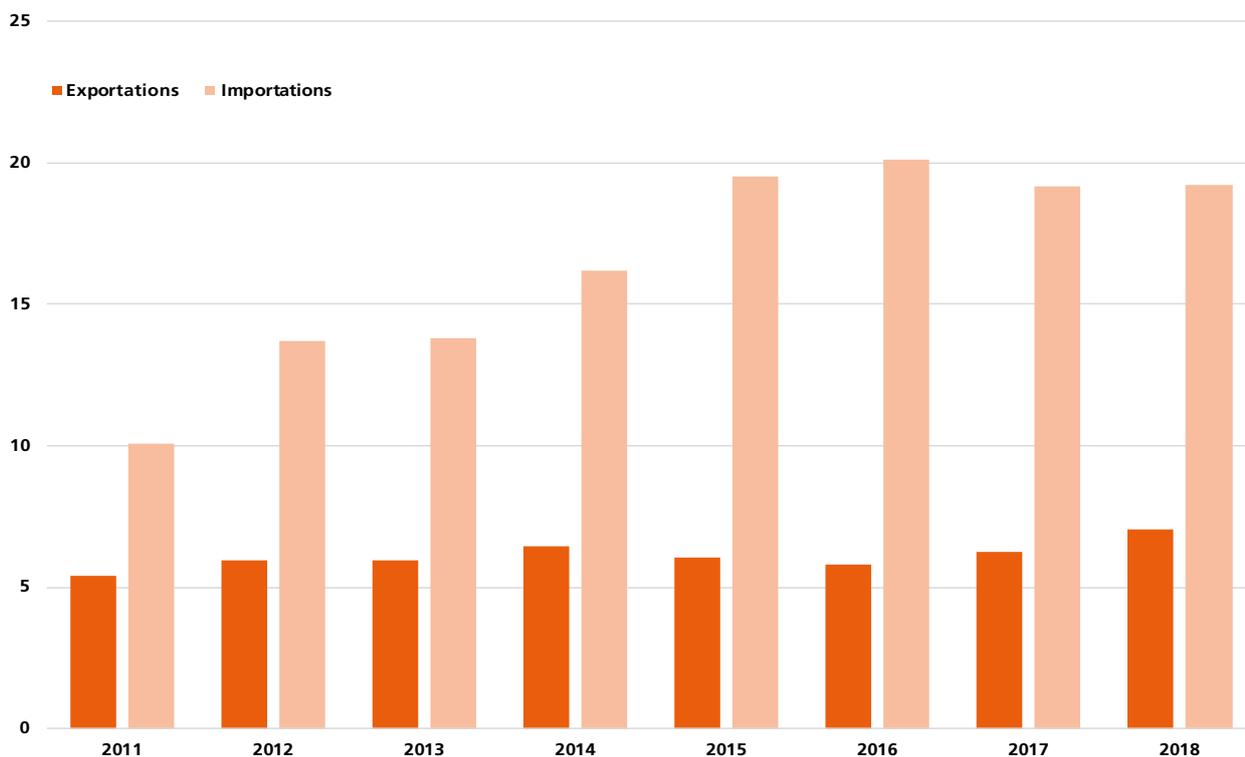
LA PROMESSE DES ZONES INDUSTRIELLES

La création de zones industrielles compte au nombre des stratégies déployées par le gouvernement en vue de réduire le chômage. L'objectif est d'amener le secteur manufacturier à contribuer à hauteur de 20 pour cent du PIB de l'Éthiopie et 50 pour cent de ses exportations d'ici 2025. Les zones industrielles sont à même de supprimer les principaux obstacles à l'industrialisation et à la transformation, notamment le manque de capitaux, de devises et de connaissances, ainsi que les contraintes particulières du secteur manufacturier (acquisition de terrain, services douaniers et logistiques, faible capacité administrative et absence de coordination dans le développement et la mise à disposition d'infrastructures et de services publics). Le gouvernement a fait de la création des zones industrielles une mesure clé afin de promouvoir la transformation économique. Les IDE dans ces zones ont vocation à favoriser le transfert de connaissances, l'apprentis-

¹³⁸ Shiferaw et Söderbom (2019) : op. cit.

¹³⁹ <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/publication/fifth-ethiopia-economic-update-why-idle-wages-employment-crowded-labor-market>. D'autres sources de la Banque mondiale indiquent le nombre de deux millions de jeunes qui entrent sur le marché du travail. Disponible à l'adresse : <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/can-ethiopia-create-2-million-jobs-every-year>.

Figure 14
Éthiopie : Commerce, 2011-2017, milliards de dollars



Source : Banque mondiale.

sage technologique, l'innovation et la création d'emplois stables et décents.

Le développement et la construction des zones industrielles ont été amorcés en 2014, avec la création de l'IPDC (*Ethiopian Industrial Parks Development Corporation*). Plusieurs zones industrielles ont vu le jour et ont été mises en service. Les zones industrielles de Bole Lemi I et Hawassa ont été inaugurées en 2016 et en 2017, deux autres zones industrielles ont été ouvertes à Kombolcha et Mekele. Ensemble, ces deux nouveaux sites devraient créer quelque 40 000 nouveaux emplois. Près de 10 autres zones sont actuellement en chantier et devraient être opérationnelles en 2019.

Selon une étude sur les entreprises du secteur de l'habillement dans les zones industrielles¹⁴⁰, le gouvernement a garanti aux fournisseurs asiatiques et européens que les opérateurs de machine à coudre éthiopiens accepteraient de bonne grâce les très bas salaires fixés à 26 dollars par mois. Sur une année, ce salaire initial représente à peine 312 dollars, soit 40 pour cent du revenu moyen par habitant. L'Éthiopie ne dispose pas de salaire minimum légal pour le secteur pri-

vé.¹⁴¹ Les matières premières, qui doivent être en grande partie importées, posent également problème.

UNE BALANCE COMMERCIALE DÉTERMINANTE

En dépit de ses efforts notables, le secteur des exportations éthiopien n'a jusqu'à présent que peu contribué au changement structurel. Ce résultat est imputable au fait que relativement peu d'emplois ont été créés, les liens en amont et en aval n'existent guère et le nombre d'employés reste bien en deçà des objectifs chiffrés. Par ailleurs, les exportations ne progressent pas aussi fortement que prévu, avec pour conséquence que les importations sont nettement supérieures aux exportations. La plupart des intermédiaires utilisés dans les zones industrielles viennent de l'étranger. Il n'existe quasiment aucun lien avec les producteurs locaux. En 2018, les importations étaient nettement supérieures aux exportations, de plus de 400 pour cent (voir figure 14). Le déficit commercial se creuse pour atteindre des niveaux insoutenables. Plus préoccupant encore, le panier des exportations est toujours aussi peu diversifié malgré les efforts consentis

¹⁴⁰ Paul M. Barrett et Dorothee Baumann-Pauly (2019) : *Made in Ethiopia : Challenges in the Garment Industry's New Frontier*. New York.

¹⁴¹ La *Labour Proclamation* - Proclamation sur le travail - de 2019 ne fixe pas de norme relative au salaire minimum dans les zones industrielles, laissant le soin aux employeurs ou aux conventions collectives négociées entre employeurs et syndicats de déterminer les salaires. Bien que la Constitution et la Proclamation sur le travail fixent des paramètres juridiques spécifiques, toute une gamme de plans et de cadres politiques et stratégiques définit des axes d'engagement public afin de relever les défis liés au développement répertoriés.

ces deux dernières décennies. Plus des trois quarts des revenus issus des exportations de marchandises en Éthiopie proviennent toujours de l'agriculture. La forte hausse des importations et la croissance peu soutenue des exportations ont conduit à une pénurie et, donc, au rationnement des devises qui sont essentielles pour l'importation des biens d'équipement et des intrants intermédiaires.

DES DETTES EN HAUSSE

L'Éthiopie figure parmi les pays à risque de surendettement. La rapide croissance économique de l'Éthiopie a été dictée par les investissements publics qui reposaient principalement sur des emprunts chinois. Mais cette croissance économique n'a pas permis au pays d'améliorer sa capacité d'amortissement de la dette. Pour atténuer ces risques, la restriction des emprunts contractés par le secteur public – en particulier, les

prêts non concessionnels – sera essentielle, selon des économistes du FMI.¹⁴² En 2018, l'encours de la dette extérieure du pays atteignait 28 milliards de dollars.¹⁴³ Le niveau de la dette publique est passé de 40 pour cent du PIB en 2008 à 60 pour cent du PIB en 2018. Près de la moitié de la dette extérieure

¹⁴² FMI (2018) : *The Federal Democratic Republic of Ethiopia : 2018 Article IV Consultation-Press Release ; Staff Report ; and Statement by the Executive Director for The Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Washington, D.C. ; disponible à : <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/12/04/The-Federal-Democratic-Republic-of-Ethiopia-2018-Article-Iv-Consultation-Press-Release-Staff-46434>.

¹⁴³ Voir Politique et stratégie nationales pour l'emploi (2017) ; Stratégie pour la création d'emplois et d'entreprises (2016) ; PNUD (2018) : Éthiopie – Rapport sur le développement humain ; accessible ici : hdr.undp.org/sites/default/files/ethiopia_national_human_development_report_2018.pdf.

Tableau 12

Matrice de mesures de l'Éthiopie (31.01.2018)

	Action gouvernementale	Objectifs 2020-25	Indicateurs 2019
1. Macro	Politique monétaire prudente	Inflation <10 % en 2020	Croissance 9,3 % p.a.
	– Améliorer le risque de surendettement extérieur	– FMI/GBM taux de surendettement faible ou modéré en 2020	Risque de surendettement : élevé
	– Déficit budgétaire de l'État	– Déficit = 3 % en 2020	Dette en % du PIB = 57,4 %
			Déficit = 4,5 % (ex subventions)
	Amélioration du recouvrement de l'impôt	– Pourcentage des recettes fiscales par rapport au PIB (17,2 % en 2020)	12,4 % du PIB
	Renforcement de la gestion des investissements publics	Scores PEFA en 2020 meilleurs qu'en 2015	Évaluations PEFA non disponibles depuis 05/2015
2. Entreprises	Améliorer l'EoDB en Éthiopie par la logistique commerciale et les réformes réglementaires des entreprises	– Temps moyen d'importation abaissé de 20 % à 40 jours d'ici 2025 – Temps moyen d'exportation abaissé de 20 % à 14 jours d'ici 2025 – Meilleure satisfaction des investisseurs en termes de réglementation et d'administration des entreprises	Échanges transfrontaliers inchangés de 2018 à 2019, selon EoDB-Banque mondiale – Rang : 154/190 – Score: 56
	Développer les infrastructures productives pour les entreprises	Nombre de zones industrielles entièrement développées (10 en 2020)	15 zones planifiées en 2020 dans le cadre du PCTI. Mais : le roulement des travailleurs et les agitations ouvrières montrent les limites de la frontière des bas salaires (Centre de la NYU)
	Recrutement ciblé des investisseurs dans les secteurs prioritaires de la manufacture, développement des zones industrielles, production énergétique et services logistiques	– Stratégie de promotion des investissements adoptée et appliquée (en 2020) – Hausse du pourcentage annuel moyen d'IDE (20 %)	Pas d'obligations, contrôle des capitaux IDE, % de hausse p.a : négatif depuis 2017
	Adopter un régime juridique complet (Proclamation) régissant les PPP	– Nombre de dialogues public-privé organisés (5 d'ici 2020) – Nombre de réformes juridiques sur les PPP (1 d'ici 2020)	Loi sur les PPP adoptée le 03/2018

Source : <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries.html>

de l'Éthiopie est due à la Chine,¹⁴⁴ qui a investi dans plusieurs projets d'envergure dans le pays. Les analystes estiment que, depuis l'an 2000, l'Éthiopie a emprunté plus de 12 milliards de dollars à la Chine. Depuis plusieurs décennies maintenant, le pays lutte pour s'acquitter de ses obligations au titre du service de la dette. Le gouvernement n'étant pas en mesure de rembourser les prêts à la Chine, des négociations ont été entamées entre les deux États. Ces négociations ont finalement conduit la Chine à résilier tous les contrats sans intérêts accordés à l'Éthiopie. Parallèlement, le gouvernement a entrepris de solliciter la Banque mondiale en vue d'un soutien financier et technique, et de chercher de nouveaux investissements auprès des États du Golfe et de partenaires occidentaux.¹⁴⁵

LE PROGRAMME ÉTHIOPIEN DU CWA

L'Éthiopie subit de fortes pressions afin de faciliter les réformes nécessaires durant cette difficile période de transformation, avec l'augmentation de la dette et une balance commerciale très déficitaire. Les partenaires étrangers peuvent accompagner le processus de réforme du gouvernement et contribuer à stabiliser le pays.¹⁴⁶ Alors que le FMI met en œuvre un programme de stabilisation pour l'Éthiopie (stabilité macro-économique, lutte contre la corruption, budget public équilibré, mesures pour réduire la dette, privatisation, offensive à l'export), les mesures appliquées par le CWA, la Banque mondiale et d'autres organisations internationales vont un peu plus loin. Le programme de réforme, qui bénéficie du soutien de la Banque mondiale,¹⁴⁷ prévoit de renforcer la concurrence dans les secteurs industriel et agricole et d'inviter des investisseurs privés étrangers et nationaux à acquérir des parts dans les entreprises d'État. La dissociation des fonctions de réglementation, d'exploitation des infrastructures et de prestation de services dans des secteurs actuellement dominés par les entreprises d'État favorisera la concurrence et créera les conditions propices à une participation accrue du secteur privé. Le gouvernement entend engager des réformes destinées à promouvoir les PME, qui disposent d'un potentiel de croissance et de création d'emplois, au lieu de les freiner comme par le passé. Jusqu'à présent, l'Éthiopie n'a accordé qu'un soutien limité au secteur privé, comme l'illustre son classement médiocre à l'indice EoDB, confirmant que le pays a un retard considérable à combler. L'Éthiopie est

classée 159ème sur 190 à l'indice EoDB (2010 : 104ème). Le rapport de suivi du Pacte d'avril 2019 note que l'indice EoDB s'est légèrement amélioré depuis 2017, passant de 47,25 à 49,06, mais sans incidence sur son classement.¹⁴⁸

Le tableau 12 compare les principaux objectifs du CWA pour l'Éthiopie et les déficits de mise en œuvre. À noter qu'il ne s'agit que d'une sélection d'un éventail de 16 actions gouvernementales exigées des autorités éthiopiennes.¹⁴⁹ Compte tenu de l'urgence du déficit de la balance courante et des faibles entrées d'IDE, les actions et indicateurs prescrits ont un contenu plus macro-économique que simplement destiné à stimuler une transformation durable et à créer des emplois décents.

Un examen rapide du rapport de suivi du CWA dévoile les principales mesures poursuivies.¹⁵⁰ Concernant le cadre macro-économique, le rapport indique que l'Éthiopie est exposée à un fort risque d'endettement. S'agissant du cadre commercial, il est recommandé à l'Éthiopie de hiérarchiser ses réformes. Le pays a été invité à prêter attention aux réformes qui favorisent la diversification.

Le rapport de suivi appelle à accorder davantage d'attention aux réformes du secteur financier. L'Éthiopie doit engager une réforme de ce secteur, avec notamment la création d'un régime juridique permettant de réglementer les PPP. Le FMI est l'un des principaux acteurs soutenant le processus du CWA. Les consultations du FMI de 2018 avec l'Éthiopie au titre de l'article IV ont mis l'accent sur les réformes du gouvernement qui visent à mobiliser les investissements privés.

La liste des investissements phares du CWA pour l'Éthiopie¹⁵¹ montre que la croissance du PIB réel est demeurée forte, malgré un léger ralentissement à 7,7 pour cent en 2018, en raison des prix à l'exportation peu élevés des produits de base, des restrictions des dépenses publiques et des troubles de l'ordre public. Le déficit de la balance courante est passé de 8,1 pour cent du PIB en 2016-2017 à 6,2 pour cent durant l'exercice 2017-2018, en raison d'une baisse des importations et d'une hausse des exportations des services et des produits manufacturiers. Le rapport indique également que les IDE sont en recul. Parmi les principales difficultés et contraintes, la liste des investissements phares a identifié les pénuries de devises qui ont une incidence négative pour les activités du secteur privé, retardant les projets publics décisifs et signalant l'absence de dispositifs permettant d'amortir les chocs extérieurs. L'absence de soutien au secteur privé est perçue comme étant un problème majeur auquel il faut répondre. L'environnement réglementaire complexe et restrictif qui pré-

¹⁴⁴ En février 2019, le Premier ministre Abiy a déclaré au Parlement que son gouvernement avait renégoié avec succès la durée de remboursement de 60 pour cent de sa dette extérieure.

¹⁴⁵ <https://www.theafricareport.com/11080/ethiopia-china-challenge/> ; <https://qz.com/africa/1634659/ethiopia-kenya-struggle-with-chinese-debt-over-sgr-railways/>. En même temps, le gouvernement a aboli le modèle de l'État développementiste, qui contrôlait les processus économiques et sociaux.

¹⁴⁶ International Crisis Group (2019) : *Managing Ethiopia's Unsettled Transition*. Rapport 269 (21 février 2019) ; accessible ici : <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/269-managing-ethiopia-unsettled-transition>.

¹⁴⁷ Banque mondiale (2019) : *Ethiopia's Steady Economic Growth Leads to Poverty Reduction*. Washington, D.C. ; disponible à : <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/publication/ethiopia-steady-economic-growth-leads-to-poverty-reduction>.

¹⁴⁸ <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html> ; <https://tradingeconomics.com/ethiopia/ease-of-doing-business>.

¹⁴⁹ https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries/ethiopia.html#tab_ (2 janvier 2018).

¹⁵⁰ <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/documents.html>.

¹⁵¹ Pacte avec l'Afrique (2019) : *Rapport de suivi du Pacte* (avril 2019) ; disponible à l'adresse : <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>.

side au lancement et à la gestion d'une entreprise est également considéré comme une contrainte non négligeable. Concernant le marché financier, le rapport a indiqué que la répression financière, notamment les taux d'intérêt réels négatifs et l'attribution discrétionnaire de crédits à des secteurs choisis, reste un défi majeur. Le rapport souligne également les tâches essentielles qui doivent être entreprises :¹⁵²

Actuellement, les réunions de l'équipe de pays du CWA sur le Sénégal ne semblent pas avoir lieu. Ce qui confirme la déclaration de l'ACET dans le dernier rapport de suivi du CWA de 2019.¹⁵³

Comme le CWA ne propose pas de cadre d'obligations réciproques et qu'aucun mécanisme de responsabilisation n'existe pour les pays du G20, les partenaires du CWA sont contrôlés par des organisations internationales via les matrices de mesures des pays.

La matrice de mesures de l'Éthiopie comprend de très nombreuses actions gouvernementales exigées du partenaire du CWA dans les cadres macro-économique, entrepreneurial et financier ; des indicateurs et objectifs spécifiques associés à ces mesures publiques et une liste de diverses agences multi et bilatérales. Le présent chapitre ne s'attachera donc qu'aux principaux objectifs du CWA pour l'Éthiopie, mettra l'accent sur les déficits de mise en œuvre et recensera les incohérences et les désaccords politiques au sein de la matrice de mesures du CWA pour l'Éthiopie. Rappelons-nous l'objectif central de toutes les matrices du CWA : « Améliorer les conditions-cadres pour les investissements privés (nationaux et étrangers). »

Le tableau 12 compare les principaux objectifs du CWA pour l'Éthiopie et les déficits de mise en œuvre. Le CWA a conclu que les réformes essentielles nécessaires en Éthiopie sont :

- Les réformes macro-économiques dans le domaine des entreprises d'État, la gouvernance afin de réduire le déficit budgétaire et la mobilisation des ressources nationales (en mettant principalement l'accent sur le renforcement des capacités d'administration fiscale)
- Garantir l'EoDB en révisant le code commercial et la loi relative aux investissements et en modernisant les prestations de services aux entreprises
- Accélérer le développement financier en soutien aux activités du secteur privé. Soulignons ici l'importance d'une politique contribuant à réduire le grave problème de l'endettement.

Un autre point essentiel est d'améliorer l'environnement économique (EoDB) pour les entreprises locales et étrangères

¹⁵² L'Éthiopie est désormais l'un des signataires de l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine (AfCFTA). Le traité a été ratifié en juillet 2019.

¹⁵³ ACET (2019) : Independent Review by The African Center for Economic Transformation. Rapport de suivi du Pacte (avril) : 11.

afin d'attirer des IDE dans le pays. Cela est dû au fait que l'augmentation souhaitée des investissements privés est loin de répondre aux attentes énoncées dans les plans économiques. Les IDE stagnent, malgré les énormes efforts consentis par le gouvernement pour promouvoir l'attractivité de la localisation des investissements. Le gouvernement considère que le développement de nouvelles zones industrielles est primordial car elles permettront de faire avancer le processus d'industrialisation prévu. Des dizaines de milliers de nouveaux emplois industriels y seront créés. Toutefois, le modèle est controversé dans la mesure où les salaires des travailleurs sont considérés comme bas, si bas qu'ils ne suffisent pas à assurer une vie décente.

Le CWA est encouragé par les institutions impliquées, telles que le FMI et IFC, à faire progresser les réformes du cadre économique. Les Diagnostics du secteur privé du pays (CSPD, d'après l'acronyme anglais) constituent le principal objectif, ici.¹⁵⁴ Les CSPD doivent s'intéresser aux questions politiques et structurelles qui entravent l'investissement privé. Le GBM finance également la croissance et les projets concurrentiels pour environ 1,2 milliard de dollars. Le FMI et les autorités éthiopiennes ont organisé conjointement un forum de haut niveau sur la diversification et la croissance liées au secteur privé, qui s'est déroulé à Addis-Abeba en juillet 2019. L'objectif du forum était de débattre et de proposer des principes directeurs en vue d'élaborer une stratégie globale pour la croissance durable, la diversification et le développement du secteur privé, une tâche particulièrement difficile en Éthiopie où les entreprises d'État constituent une puissance économique majeure.¹⁵⁵ Le Premier ministre Abiy Ahmed a annoncé que les réformes destinées à intensifier les activités du secteur privé sont essentielles pour une croissance durable. En cohérence avec la stratégie des autorités éthiopiennes, le repli du secteur public doit être conjugué à des réformes visant à attirer les ressources privées : privatisations, PPP avec des garanties adéquates, concessions privées et suppression des obstacles aux investissements privés nationaux et étrangers.¹⁵⁶ Abebe Aemro Selassie, Directeur du Département africain du FMI, Addis-Abeba, a déclaré le 17 juillet 2019 : « La stabilité macro-économique, l'accès au crédit, des infrastructures satisfaisantes, un environnement réglementaire favorable, une main-d'œuvre qualifiée et davantage d'égalité vont de pair avec une économie plus diversifiée. »¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Creating Markets in Ethiopia* (avril 2019); accessible ici : https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries/ethiopia.html#tab_2.

¹⁵⁵ Atelier d'apprentissage entre pairs du Pacte avec l'Afrique du G20 sur la diversification et la croissance centrées sur le secteur privé. Accessible ici : https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries/ethiopia.html#tab_2.

¹⁵⁶ FMI (2018) : op. cit.

¹⁵⁷ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/17/sp071719-g20-cwa-peer-learning-workshop-on-private-sector-led-diversification-and-growth>.

CWA – ACTIVITÉS ALLEMANDES EN ÉTHIOPIE

Du point de vue économique, jusqu'à présent, l'Éthiopie n'a eu qu'une importance marginale pour l'Allemagne mais cette dernière est un partenaire de premier plan en matière de coopération au développement.¹⁵⁸ En 2017, l'Allemagne a importé des produits d'Éthiopie à hauteur de 172 millions d'euros et exporté pour 328 millions dans le sens contraire. L'Allemagne est l'un des premiers acheteurs de produits éthiopiens, notamment du café et des textiles. Les exportations allemandes vers l'Éthiopie consistent principalement en produits finis tels que des machines, des moteurs, des véhicules motorisés, des produits chimiques et des médicaments. Plus récemment, les entreprises allemandes ont aussi commencé à investir en Éthiopie, notamment MAN, Siemens, DHL et Volkswagen en 2016.¹⁵⁹

L'Éthiopie est une zone prioritaire pour la coopération au développement allemande. Depuis le lancement de la coopération bilatérale, il y a 55 ans, l'Allemagne a accordé à l'Éthiopie un total de plus de 1,25 milliard d'euros dans le cadre de la coopération technique et financière. En consultation avec le gouvernement éthiopien et les partenaires internationaux du développement, la coopération au développement est axée sur trois priorités : l'éducation (enseignement professionnel et supérieur), la sécurité et la protection alimentaires (agriculture) et l'utilisation durable des ressources naturelles (biodiversité).

Lors des négociations avec le gouvernement en novembre 2017, de nouveaux engagements s'élevant à 126 millions d'euros ont été décidés en faveur de la coopération au développement public jusqu'en 2020. Près de 48 millions d'euros seront mis à la disposition du domaine prioritaire de l'éducation jusqu'en 2020. Le gouvernement fédéral allemand soutient la création et l'extension d'un système de formation professionnelle. La coopération dans les secteurs prioritaires de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sera étendue avec un nouvel engagement de 66,5 millions d'euros pour les années 2017 à 2020, afin de renforcer la résilience à la sécheresse et d'améliorer la productivité agricole. Cette priorité s'accompagne d'un projet de coopération en matière de politique agricole (développement des semences, formation et dialogue agricole). L'initiative spéciale du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) met en œuvre des mesures supplémentaires axées sur des grappes industrielles pour le développement des secteurs du textile, de l'agriculture et de la transformation alimentaire. Les domaines d'activité de l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ) en Éthiopie concernent la promotion des zones industrielles, les normes sociales et environnementales dans l'industrie du textile et le secteur de la santé. De plus, la GIZ est impliquée dans des

partenariats de développement local avec le secteur privé. Les activités allemandes doivent également être considérées dans un contexte européen. L'UE met en œuvre de nombreux programmes qui favorisent le changement structurel de l'Éthiopie. Le Fonds de développement européen soutient les mesures en faveur du développement de l'agriculture durable et de la sécurité alimentaire, ciblant des catégories de population vulnérables. D'autres initiatives de l'UE complètent le soutien apporté à ce pays. La France poursuit son propre agenda bilatéral,¹⁶⁰ mais, pour le moment, aucune de ces activités n'est intégrée à la stratégie du CWA.¹⁶¹

Les remarques critiques suivantes doivent être formulées concernant les activités en Éthiopie : 1. L'engagement allemand en matière de coopération au développement n'est que très peu lié au CWA, voire pas du tout. Les acteurs agissent en parallèle. 2. Le programme du CWA est manifestement en grande partie piloté par le FMI et la Banque mondiale. Le rapport de suivi sur l'agenda du CWA du G20 en Éthiopie et la déclaration du représentant du FMI en Éthiopie démontrent que le FMI et la Banque mondiale appliquent, dans une large mesure, un programme traditionnel axé sur des mesures d'ajustement structurel et de stabilité, alors que les défis de la croissance inclusive et les politiques en faveur de la réduction de la pauvreté et de l'emploi ne font pas partie des priorités. 3. La mise en œuvre du Fonds d'investissement pour le développement de l'Afrique - DIF - (Africa-Grow, AfricaConnect) n'a été engagée qu'à partir de 2019. Par conséquent, il est trop tôt pour mener une évaluation. Il reste encore à voir dans quelle mesure les concepts de formation professionnelle en Éthiopie, défendus depuis plusieurs années, seront intégrés au concept gouvernemental dans le pays. 4. La coexistence des différentes initiatives bilatérales indique que le pouvoir de persuasion (la « puissance douce ») de l'Allemagne pour intégrer les États du G20 dans une stratégie plus cohérente n'a pas, tout au moins pas encore, été déployé en Éthiopie. 5. L'efficacité de la gouvernance des mesures nécessaires au programme du CWA par les équipes de pays reste floue. Des réunions irrégulières de l'équipe de pays composée d'acteurs issus d'Allemagne, d'Éthiopie, d'Afrique du Sud et du FMI, de la Banque mondiale, d'IFC et de la BAD, seraient le signe indubitable de

¹⁵⁸ https://www.bmz.de/en/countries_regions/subsahara/aethiopien/index.jsp#section-30021283/.

¹⁵⁹ Voir, entre autres, la Flagship Investment List du CWA ; accessible ici : https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries/ethiopia.html#tab_2.

¹⁶⁰ Pour de plus amples informations sur la coopération entre la France et l'Éthiopie, voir : <http://addisstandard.com/news-ethiopia-france-to-sign-space-economic-cooperation/>. Par le biais de l'initiative Choose Africa, la France a décidé d'allouer 2,5 milliards d'euros au financement et au soutien des start-ups africaines et des petites entreprises, d'ici 2022, notamment les start-ups éthiopiennes. Disponible à l'adresse : <https://www.afd.fr/fr/choose-africa-linitiative-francaise-pour-accelerer-la-croissance-des-petites-et-moyennes-entreprises-en-afrique>.

¹⁶¹ Ceci s'applique également aux économies émergentes et aux membres du G20, tels que l'Inde et la Chine. La Chine est fortement engagée dans la coopération bilatérale. Elle joue un rôle particulièrement important dans l'expansion de l'infrastructure et le développement des zones industrielles où opèrent les entreprises chinoises. Elles ne respectent pas les normes internationales relatives au travail et au salaire minimal. Les multinationales — chinoises, entre autres — profitent des coûts salariaux extrêmement bas. Leurs intérêts sont purement commerciaux, à l'exception de quelques intérêts stratégiques. Elles ne sont absolument pas intéressées par la croissance inclusive, le salaire minimum et le développement de liens en amont et en aval avec l'industrie locale.

l'échec du programme du CWA en Éthiopie. 6. Dans le cadre de l'actuelle coopération, le gouvernement fédéral doit évaluer les activités allemandes afin de définir un nouveau programme ciblé fondé sur les conclusions du processus de transformation. 7. Les pays européens et l'UE doivent collaborer à une stratégie fondée sur les approches éthiopiennes du développement. La France et l'Allemagne peuvent être des partenaires complémentaires dans la mesure où ils partagent la même approche. Ils peuvent également faire appel à d'autres acteurs.

Fort de ces mesures dans le cadre du DIF, le gouvernement allemand a opté pour une approche compréhensible. Les mesures visant à promouvoir les entreprises allemandes, le soutien aux start-ups locales, les mesures destinées à favoriser les PME africaines et l'attention accordée à la formation professionnelle s'inscrivent dans la stratégie de transformation de l'Éthiopie. Ces initiatives complètent les mesures du CWA du G20, tout en étant en contradiction avec leur propre approche plus orthodoxe.

LA CONTRIBUTION DU CWA AUX DÉFIS DE LA RÉFORME ÉTHIOPIENNE

La question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point le CWA est en mesure de contribuer aux plus grands défis en Éthiopie.

La croissance économique nationale s'est accompagnée d'un changement structurel au détriment des secteurs traditionnels et primaires et au bénéfice du secondaire et du tertiaire. Le danger est que la transformation structurelle actuellement mise en œuvre en Éthiopie passe par l'abandon du secteur agricole à faible productivité pour un secteur à productivité encore plus faible, qui est principalement informel. Néanmoins, l'agriculture reste d'une importance critique : les agriculteurs et les ouvriers agricoles représentent environ les trois quarts de la main-d'œuvre du pays. Le pays demeure principalement rural et agraire.¹⁶²

Les mesures de réforme sont, sans aucun doute, pleinement justifiées mais elles ne favorisent pas réellement le changement structurel et ne sont pas propices à offrir des perspectives économiques à la majorité de la population, notamment la population rurale et les jeunes. Il est nécessaire, en particulier, de répondre à l'entrée sur le marché du travail d'un nombre croissant de personnes, dont des personnes instruites. Le modèle de la croissance financée par le crédit avec des investissements publics à grande échelle dans l'infrastructure et le développement de zones industrielles atteint clairement ses limites. La hausse de la dette, le déficit commercial très élevé, les entrées d'IDE en stagnation, le nombre insuffisant d'emplois dans les zones industrielles et le chômage en hausse constituent autant d'indicateurs clairs de l'impasse dans laquelle se trouve l'Éthiopie.

¹⁶² Yared Seid, Alemayehu Seyoum Taffesse et Seid Nuru Ali (2015) : *Ethiopia – an Agrarian Economy in Transition*. Helsinki : Document de travail WIDER 2015/154.

L'accent mis sur les missions définies dans la matrice du CWA ne peut stimuler le changement structurel tant qu'elles ne s'attaquent pas aux principales difficultés. Il s'agit de l'extrême pauvreté, du taux de chômage élevé, du désintérêt pour l'agriculture, de l'absence de droits de propriété pour les agriculteurs privés, de l'absence de soutien aux PME et à leurs associations de lobbying, et du défaut de mesures visant à favoriser la coopération entre les entreprises étrangères et nationales. Les progrès accomplis à ce jour, par exemple au travers de l'essor massif des infrastructures et d'importantes initiatives en matière d'industrialisation, n'ont pas suffi à sortir le pays de la pauvreté. La situation du marché du travail pourrait même se détériorer. En fin de compte, les instruments du CWA favoriseront le développement au bénéfice des grands investisseurs, alors que les PME et l'économie rurale seront marginalisées en raison de l'absence de mesures mises en œuvre par le CWA et les institutions de Washington. De fait, cette approche ne permettra pas d'atteindre l'objectif de croissance inclusive, qui ne pourra provenir que de l'intérieur. Les graves difficultés auxquelles l'Éthiopie doit faire face doivent trouver une solution, en particulier en réformant l'agriculture et les régions rurales, car c'est ici que vit la majorité de la population. Un autre défi dans les centres urbains et les villes de taille moyenne sera d'offrir des perspectives au secteur informel.

Tandis que les actions engagées par le CWA sont axées sur les mesures institutionnelles et visent un objectif (« améliorer les conditions-cadres pour les investissements privés nationaux et étrangers »), les mesures prévues par le gouvernement et par d'autres organisations internationales vont au-delà de la simple stabilisation et des mesures de réforme. Les documents stratégiques nationaux mettent l'accent sur les mesures suivantes, qui ne divergent pas nécessairement de celles du CWA.¹⁶³ Comme nous l'avons vu à propos des

¹⁶³ *Politique et stratégie nationales pour l'emploi* (2017) ; *Stratégie pour la création d'emplois et d'entreprises* (2016) ; *Plan de seconde croissance et de transformation* (2016-2020) ; *Le Plan pour un développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté* (PASDEP). Le *Plan national de développement* pour 2005/2006 jusqu'à 2009/2010 mettait l'accent sur les difficultés du chômage et du sous-emploi, notamment pour les jeunes et les femmes. Les *Plans de croissance et de transformation* (PCT I : 2010/2011 à 2014/2015 et II : 2015/2016 à 2019/2020) ont vocation à lutter contre le chômage et à traiter les questions relatives au marché du travail. Le développement du secteur privé et l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation demeurent des stratégies importantes pour la création d'emplois. Comme souligné dans le PCT II, la priorité est mise sur l'industrie comme moteur de la croissance. En termes d'industrie, la petite manufacture est prioritaire, en partie, car l'on considère que le secteur offre de belles perspectives d'emploi. La création d'emplois est généralement mentionnée, entre autres pour justifier les efforts du gouvernement en vue de promouvoir l'industrie manufacturière en créant des zones industrielles. Voir Arne Bigsten, Mulu Gebreeyesus et Måns Söderbom (2015) : *Tariffs and Firm Performance in Ethiopia*, *The Journal of Development Studies* 52, 7 : 986-1001 ; voir Kappel, Pfeiffer et Reisen (2017) : op. cit. ; Tilman Altenburg et Wilfried Lütkenhorst (2015) : *Industrial Policy in Developing Countries*. Cheltenham, Altenburg et Coulibaly (2018) : op. cit. Voir IFC (2019) : *Creating Markets in Ethiopia : Country Private Sector Diagnostic*. Washington, D.C. ; disponible à l'adresse : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/cpsd-ethiopia ; PNUD (2018) : *Ethiopia – Human Development Report* ; accessible ici : http://hdr.undp.org/sites/default/files/ethiopia_national_human_development_report_2018.pdf

réformes évoquées ci-dessus, il s'agit d'accompagner les différents domaines suivants : 1. Des emplois pour les millions de demandeurs d'emploi qui ne peuvent trouver de travail dans les zones industrielles, dans les entreprises étrangères et dans les entreprises d'État. À cet égard, avant tout, les PME doivent être mises en avant car seul ce type d'entreprises est en mesure de créer les emplois nécessaires. 2. Il est impératif d'offrir aux PME un environnement plus favorable afin qu'elles puissent jouer le rôle de sous-traitants pour les entreprises étrangères dans les chaînes de valeur. Autrement dit, une démarche holistique est nécessaire mettant l'accent sur la formation professionnelle et la suppression des contraintes qui pèsent sur les sociétés. Par conséquent, l'EoDB a son importance mais l'instauration d'un environnement industriel et agricole qui contribue au développement de l'entrepreneuriat éthiopien ne doit pas être négligée. 3. De manière générale, l'Éthiopie accuse un retard technologique qui explique pourquoi des mesures en faveur de l'enseignement supérieur et du développement des capacités de gestion ont un intérêt particulier. La promotion des start-ups peut stimuler les avancées technologiques et le transfert de connaissances dans les centres urbains tout en contribuant au développement des entreprises locales. Seules les entreprises locales dynamiques et en plein essor pourront jouer le rôle de sous-traitants, autrement dit, ce n'est qu'à cette condition que des liens horizontaux et verticaux avec les grandes entreprises étrangères et les entreprises locales pourront être établis. Des programmes incitatifs, par exemple sous la forme d'exonérations fiscales, peuvent être mis en place à titre d'instruments et le DIF allemand peut servir à promouvoir les grappes ou les zones industrielles. 4. Le secteur agricole en Éthiopie est riche d'un fort potentiel économique. L'Éthiopie est productrice de produits d'exportation tels que le café et, du fait de la croissance des villes dans le pays, une demande alimentaire à laquelle peut répondre l'agriculture éthiopienne commence aussi à émerger. La modernisation de l'agriculture est d'une importance cruciale dans la mesure où la majorité de la population vit en zone rurale. 5. Le modèle éthiopien d'État développementiste ayant initié un processus d'industrialisation impliquant de grands investisseurs étrangers a attiré les investisseurs dans le pays ; notamment parce que les investisseurs ont surtout cherché à exploiter les grands écarts de salaire avec les autres pays. Cependant, cette stratégie n'est pas durable et conduit à une hétérogénéité structurelle qui peut être surmontée grâce aux mesures précitées. Mais ces dernières ne seront efficaces que si des salaires convenables sont versés et si le travail durable et les normes environnementales sont respectés.

9.2 GHANA

L'ÉCONOMIE : DÉFIS ET POTENTIEL

Créé en 1957 à partir de la colonie britannique de la Côte-de-l'Or et du territoire sous tutelle du Togoland, le Ghana est devenu le premier pays subsaharien d'Afrique coloniale à obtenir son indépendance. Aujourd'hui, il est une économie émergente (RNB par hab. 1,875 dollar) et un pôle commercial d'Afrique occidentale. Le pays borde l'océan atlantique et a des frontières communes avec le Togo, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Sa population est d'environ 29,6 millions d'habitants (2018). L'agriculture est le pilier de son économie : elle représente environ 20 pour cent du PIB et emploie plus de la moitié de la population active, principalement des petits exploitants. Grâce à sa capacité à produire une grande variété de cultures tropicales et sous-tropicales, le Ghana peut devenir un fournisseur de fruits et de légumes de premier plan pour ses voisins africains comme pour l'UE.

Ces vingt dernières années, le Ghana a accompli d'immenses progrès vers la démocratie dans le cadre d'un système multipartite, avec une justice indépendante qui bénéficie de la confiance du public. Le Ghana est régulièrement classé parmi les trois premiers pays d'Afrique en termes de liberté d'expression et de liberté de la presse, avec des médias audiovisuels de qualité, la radiodiffusion ayant la meilleure audience. Ces facteurs, entre autres, confèrent au pays un solide capital social, selon le GBM.¹⁶⁴

Récemment, une nette amélioration a été constatée en matière de compétitivité internationale. Le Ghana se classe 106ème sur 140 dans le Rapport sur la compétitivité mondiale (2018) publié par le Forum économique mondial. Le meilleur classement jamais obtenu par le Ghana était 119ème en 2016, juste avant le lancement du CWA, soit un gain de 13 places. Le total des exportations représente 9 pour cent de son PIB global en 2018 (en PPA). Le Ghana a également fourni des services liés à l'exportation à des clients internationaux à hauteur de 4 pour cent du PIB. Avec des exportations totales représentant 13 pour cent du PIB, le Ghana peut donc être qualifié d'économie semi-ouverte.

Pierres précieuses, or, pétrole et cacao constituent toujours l'essentiel des exportations, soit 85 pour cent en 2018.¹⁶⁵ Les minerais, les scories et les cendres figuraient dans les 10 premières catégories à l'exportation connaissant la croissance la plus rapide, derrière le manganèse ou les minerais et les concentrés d'aluminium. En deuxième position des ventes à l'exportation, les fruits et les fruits à coque qui sont passés à 45,4 pour cent. Il est intéressant de noter que le commerce Sud-Sud domine : l'Inde (21,5 pour cent de son total mondial), la Chine (11,9 pour cent) et l'Afrique du Sud (10,2 pour cent). Au total, 48 pour cent des exportations du Ghana en

¹⁶⁴ Présentation du GBM, accessible ici : <https://www.worldbank.org/en/country/ghana/overview#1>.

¹⁶⁵ <http://www.worldstopexports.com/ghanas-top-10-exports/>.

termes de valeur ont été livrées aux pays asiatiques, alors qu'un tiers (31,4 pour cent) a été vendu aux importateurs européens (principalement la Suisse). Le Ghana a également expédié 15 pour cent de marchandises aux nations africaines.

Les petites exploitations représentent l'essentiel de la production agricole totale et sont nettement dominées par les cultures sous pluie destinées à la consommation locale. La productivité agricole, appuyée sur une petite taille moyenne des exploitations, est limitée par la faible intensité des cultures, les faibles liens avec le marché et le recours limité aux engrais, aux insecticides, aux variétés à haut rendement ou aux techniques fondées sur l'irrigation. En outre, les coûts élevés du transport ont restreint l'accès aux principaux marchés nationaux et internationaux, et l'accès médiocre aux services de base dans les communautés rurales a réduit la capacité à attirer et fidéliser les entrepreneurs ou les travailleurs.

Selon le dernier CPSD,¹⁶⁶ le Ghana est parvenu à diminuer sensiblement la pauvreté et à instaurer « une prospérité partagée » au cours des 25 dernières années, et est en première ligne en matière de réduction de la pauvreté en Afrique depuis les années 90. Le pays a atteint l'objectif de réduire de moitié le taux de pauvreté, conformément à la première cible des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Entre 1991 et 1992, le taux de pauvreté national a chuté au-dessous du seuil de la moitié, passant de 51,7 à 24,2 pour cent. En 2012, le taux de pauvreté du Ghana, à 1,90 dollar par jour, était en baisse de 13,6 pour cent, soit nettement inférieur non seulement au taux moyen de pauvreté des pays subsahariens, mais aussi aux PRITI. Bien que les inégalités dans la consommation des ménages aient légèrement augmenté dans les années 2000, le Ghana soutient la comparaison avec d'autres PRITI en Afrique, dans la mesure où son coefficient de Gini est toujours inférieur aux valeurs médianes de ces homologues.

L'incidence de la croissance sur la pauvreté a ralenti depuis 2012. Cette difficulté traduit la baisse de la part de l'agriculture, dans laquelle travaille la majorité des ménages pauvres, les perspectives limitées en matière d'emploi à plus haute productivité dans le secteur des services et le développement industriel en grande partie à forte intensité de capital. Les principaux changements structurels du Ghana n'ont que très peu contribué à la croissance de la productivité du travail et, de fait, n'ont eu qu'une incidence minime sur la réduction de la pauvreté. Lors d'un changement structurel « traditionnel », la main-d'œuvre et les activités économiques passent de l'agriculture vers des secteurs à haute productivité tels que la manufacture. Au Ghana toutefois, la main-d'œuvre s'est déplacée vers le secteur des services ainsi que le commerce de gros et de détail à faible productivité (la productivité dans ces secteurs est inférieure à celle de l'agriculture). Les inégalités spatiales persistent, notamment les traditionnelles inégalités économiques et sociales entre le nord et le sud du pays (fruit de la géographie et de l'héritage colonial).

Incontestablement, le surendettement constitue le défi majeur pour le Ghana (entravant aussi les approches de financement mixte avec d'éventuels passifs). La dépendance croissante vis-à-vis des ressources naturelles et les faiblesses de la gouvernance fiscale ont accru la volatilité économique et compliqué la macro-gestion. En 2015, les rentes provenant de l'exploitation des ressources naturelles ont atteint 20 pour cent du PIB ; de fait, le consensus politique en faveur d'une gestion fiscale pérenne a été difficile à obtenir, affaiblissant les règles fiscales nominales du Ghana. La volatilité fiscale a nettement augmenté, avec des déficits plus importants suivis de mesures de stabilisation et de nouveaux dérapages. Ce qui a coûté au Ghana 0,3 pour cent de sa croissance annuelle pendant la période 2000-2015, avec le tribut le plus lourd au début des années 2010 (0,7 pour cent par an). Au fil du temps, ces cycles ont provoqué une hausse de la dette publique de 39 à 73 pour cent du PIB entre 2011 et 2016. À titre de comparaison, les pays subsahariens, les PRITI et les homologues structurels affichent une moyenne de 50 à 53 pour cent et 39 pour cent pour les homologues y aspirant. Le Ghana court un risque élevé de dette souveraine depuis 2014. Sous l'effet des efforts de stabilisation actuels, la récente baisse des besoins bruts de financement a bénéficié de mesures de prolongation des échéances de la dette intérieure et de gestion active de la dette, mais tout « écart par rapport à la trajectoire d'ajustement budgétaire prévue pourrait sérieusement mettre en danger la viabilité de la dette.¹⁶⁷ En fait, la situation fiscale du Ghana n'est plus viable depuis plusieurs années avec une faible mobilisation des revenus et des coûts salariaux publics élevés. Les recettes fiscales sont inférieures au potentiel d'environ 5 points de pourcentage du PIB et nettement inférieures aux comparateurs régionaux.

¹⁶⁶ Groupe Banque mondiale (2018) : *Systematic Country Diagnostic*. Rapport n° 132010-GH (novembre). Nous ne disposons pas de données plus récentes en matière de pauvreté.

¹⁶⁷ G20 (2019) : *Rapport de suivi du Pacte 04/19*, op. cit.

Tableau 13

Matrice de mesures du Ghana (15.03.2018)

	Action gouvernementale	Objectifs 2019-21	Indicateurs 2019
1. Macro	Restrictions budgétaires	Déficit budgétaire <5 % du PIB Dettes publiques <70 % du PIB en 2019	(PIB redéfini +24,6 %) Déficit budgétaire = 5,6 % Dettes publiques = 62 % du PIB
	Meilleur recouvrement de l'impôt (hors pétrole)	Part des recettes fiscales intérieures dans PIB >19 %	16,5 % du PIB
	Promulguer la loi sur les PPP	Projet de loi sur les PPP soumis au Parlement en 2018	
	Augmenter la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique	> 10 % d'ici 2030 526 MW en 2020.	Capacité de production d'énergie renouvelable 2019 = 45 MW (solaire uniquement), soit 8,9 %
2. Entreprises	Créer le registre des entreprises du Ghana	Créer un registre électronique des entreprises et des lois sur l'investissement, des procédures réglementaires et des informations administratives d'ici la fin de l'année 2019	Réalisé
	Réviser et réduire le nombre d'étapes dans l'acquisition des autorisations d'exploitation des entreprises Automatiser et intégrer le traitement et la délivrance de licences	Le Ghana doit se classer parmi les cinq premiers pays ASS pour l'EoDB du GBM en 2020-2021	114/190 = 9 ^e ASS
3. Entreprises	Développer des instruments de diminution des risques pour mobiliser les investissements privés	Augmenter le nombre d'instruments de diminution des risques utilisés par le gouvernement pour mobiliser les capitaux privés en 2019	Mesures actives. Exemples : – logement abordable et dispositif hypothécaire – Ghana Amalgamated Trust (GAT) pour les crédits agricoles
	Régulariser et étendre la courbe de rendement sur le marché de la dette intérieure	Maintenir une courbe de rendement normale – écart positif entre les instruments à plus longue échéance et ceux à plus courte échéance	La courbe de rendement des titres d'État étendue à 7 ans avec des points de comparaison le long de la courbe (3-6 mois, 1, 2, 3 et 5 ans)
	Adopter une gamme élargie d'instruments dans le marché de la dette intérieure	Adoption de l'obligation à 20 ans	Prolongation du profil des échéances intérieures à 7 ans. La dette intérieure à court terme représente 59,4 % des emprunts totaux

Source : <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home/compact-countries.html>

MISE EN ŒUVRE DU CWA ET ÉVALUATION DES MESURES INDIVIDUELLES DU CWA

À sa prise de fonctions, début 2017, le Président Nana Addo Dankwa Akufo-Addo a partagé le souhait de son gouvernement de gérer les ressources naturelles du pays de manière à permettre le financement du programme de développement national sans recourir à l'aide extérieure – ce que résume le slogan *Ghana Beyond Aid*.¹⁶⁸ C'est le programme Ghana Beyond Aid qui fixe le cadre économique stratégique, et non le CWA (qui, selon les observateurs locaux, est quasiment inconnu au Ghana). Il s'est entretemps imposé comme une initiative complète en faveur du développement des res-

sources naturelles destinée à sortir davantage de personnes de la pauvreté. La stratégie met l'accent sur i) l'industrialisation en améliorant la mise en valeur des ressources naturelles (notamment pour la création d'emplois) ; ii) l'agriculture (irrigation et secteur alimentaire) ; iii) la lutte contre la corruption ; et iv) l'éducation (de la main-d'œuvre).¹⁶⁹

Néanmoins, le CWA concorde parfaitement avec les besoins actuels du Ghana. Dans l'énoncé budgétaire de 2019, le gouvernement a réaffirmé que le soutien du secteur privé était

¹⁶⁸ Voir *Ghana Beyond Aid : Charter and Strategy Document*. Accra (avril 2019).

¹⁶⁹ Fatuma's voice (2018) : *Ghana Beyond Aid Agenda – An Independent Africa : Is the Proposed Policy Feasible?*. Accra (26 novembre).

une priorité absolue. À l'instar de tous les pays africains, le Ghana a besoin d'emplois décents pour les jeunes. Du côté de la demande, l'économie nécessitera davantage d'espace et un meilleur environnement en faveur d'un secteur privé plus dynamique. Les principales réformes jusqu'au début de l'année 2019 visaient à favoriser les échanges.

Les mesures du progrès macro-économique sont faussées par la redéfinition du PIB, un dénominateur important des ratios du budget et de la dette. Cependant, le taux des prélèvements obligatoires du Ghana est toujours inférieur à la cible, à 16,5 pour cent du PIB. L'équilibre macro-économique s'est amélioré avec la conclusion du programme du Ghana soutenu par le FMI, ce qui a ouvert la voie à des résultats macro-économiques en nette amélioration. «Diverses réformes ont également connu des progrès sensibles. La mise en œuvre de la Loi de 2016 sur la gestion des finances publiques a apporté davantage de discipline et de transparence ; le protocole d'accord entre le ministère des Finances et la Banque du Ghana (BoG) afin de renoncer au financement du budget par la Banque centrale a grandement aidé à réduire les tensions inflationnistes ; les réformes de grande ampleur du secteur bancaire (avec la fermeture de neuf banques en 18 mois) ont renforcé la stabilité financière ; et une surveillance plus étroite du secteur énergétique inefficace est mise en place.»¹⁷⁰ Ainsi la Banque du Ghana a-t-elle fermé sept banques, approuvé trois fusions bancaires et supervisé une augmentation des fonds propres réglementaires des banques.

Le tableau 13 compare les principaux objectifs du CWA pour le Ghana avec les déficits de mise en œuvre. À noter qu'il ne s'agit que d'une sélection d'un éventail de 22 actions gouvernementales exigées par les autorités ghanéennes, accompagnées de 34 indicateurs quantitatifs.¹⁷¹ Au vu de l'urgence à répondre aux contraintes extérieures du Ghana, les actions et les indicateurs stipulés ont un contenu plus macro-économique que visant simplement à stimuler une transformation durable et à créer des emplois décents.

Le Ghana court un risque élevé de dette extérieure depuis 2014. Sous l'effet des efforts de stabilisation actuels, la récente diminution des besoins bruts de financement a bénéficié des mesures de prolongation des échéances de la dette intérieure et de la gestion active de la dette. Nonobstant le CWA, le Ghana fait actuellement face à de sévères contraintes financières. Conscientes des risques d'accumulation excessive de la dette, les autorités ont décidé d'appliquer des limites strictes à l'endettement pour les nouveaux emprunts extérieurs après l'achèvement du récent programme du FMI. Il est important de noter dans ce contexte que le projet de loi sur les partenariats public-privé n'a pas encore été adopté. Pourtant, le compte de capital du Ghana semble toujours être dépendant de la dette, car «le Ghana a émergé comme une destination attractive pour les investissements de portefeuille en 2018, avec les faiblesses correspondantes pour faire évo-

luer l'opinion des investisseurs. Le Ghana a connu deux campagnes "efficaces" d'euro-obligations, en mai 2018 et en mars 2019, la dernière faisant l'objet d'une sursouscription par un facteur de six.»¹⁷² Même si les entrées actuelles d'IDE du Ghana à hauteur de 3-4 pour cent du PIB dépassent celles de ses homologues, ces entrées concernent principalement les secteurs à forte intensité de capital, avec à la clé une faible demande de main-d'œuvre.¹⁷³

Les autorités du Ghana ont atteint cinq des sept cibles du cadre économique. Le score du Ghana à l'EoDB s'est amélioré de 0,4 point entre 2017 et 2019, bien que son classement EoDB se soit légèrement détérioré ces deux dernières années. Le Ghana est actuellement classé 9ème des pays subsahariens à l'indice EoDB. Les résultats les plus faibles du Ghana aux indicateurs EoDB concernent l'enregistrement des biens fonciers, le commerce transfrontalier et les solutions à l'insolvabilité. Le cadre de financement a déjà réalisé des progrès considérables : des instruments de diminution des risques afin de mobiliser les financements privés ont récemment été adoptés dans les secteurs du logement et de l'agriculture. La prolongation des échéances de la dette est une priorité absolue au vu du profil de la dette du Ghana (voir tableau 13).

Malgré les contraintes financières, d'importants investissements d'infrastructure sont réalisés, notamment dans le domaine de l'énergie fossile (pétrole et gaz), de la production électrique et du transport. Un important projet d'extension de port, entamé en octobre 2016 et terminé en juin 2019 pour un coût de 1,5 milliard de dollars, devrait stimuler les échanges au Ghana et dans la région d'Afrique de l'Ouest. Les autorités ont également collaboré à une grande transaction hors bilan. Ce qui implique la mise en place d'infrastructures par le géant chinois Sinohydro en échange de produits à base de bauxite raffinée. Sinohydro fournira deux milliards de dollars en infrastructures (dont des routes, des ponts, des échangeurs, des hôpitaux et des logements abordables) en échange de la bauxite raffinée du Ghana.

Dès lors, quelles mesures se sont avérées plus particulièrement viables en termes de promotion de changements structurels en faveur d'une progression de l'emploi (de meilleure qualité et plus durable) et de la réduction de la pauvreté ? Le Ghana fait face aux inégalités économiques et sociales traditionnelles entre le nord et le sud du pays (fruit de la géographie et de l'héritage colonial). L'incidence de la croissance sur la pauvreté s'est considérablement ralentie depuis 2012, selon la Banque mondiale (2018).¹⁷⁴ Cette situation traduit le déclin du rôle de l'agriculture, dans laquelle travaille la majorité des ménages pauvres, les perspectives limitées en matière d'emplois à plus haute productivité dans le secteur des services et le développement industriel en grande partie à forte intensité de capital. Les principaux changements structurels du Ghana n'ont que très peu contribué à la croissance

¹⁷⁰ Rapport de pays du FMI n° 19/97 (avril 2019).

¹⁷¹ Report to G20 Compact with Africa – Ghana's Policy Matrix (mars 2018).

¹⁷² G20 (2019) : Rapport de suivi du Pacte (avril).

¹⁷³ Banque mondiale (2018) : *Ghana – Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity, Systematic Country Diagnostic (SCD)*. Washington, D.C. (novembre).

¹⁷⁴ Banque mondiale (2018) : op. cit.

de la productivité du travail et, de fait, n'ont eu qu'une incidence minimale sur la réduction de la pauvreté.

Lors d'un changement structurel « traditionnel », la main-d'œuvre et les activités économiques passent de l'agriculture vers des secteurs à haute productivité tel que la manufacture. Au Ghana toutefois, la main-d'œuvre s'est déplacée vers le secteur des services ainsi que le commerce de gros et de détail à faible productivité (la productivité dans ces secteurs est inférieure à celle de l'agriculture), depuis les années 2000. Ce sous-secteur enregistre une très faible productivité qui, au fil du temps, a même connu une évolution négative de la productivité de la main-d'œuvre. Les secteurs du commerce de gros et de détail affichaient en fait la plus faible productivité dans l'économie (plus faible même que l'agriculture) au cours de la période 1990-2000. Ce qui signifie que la capacité du secteur des services à assimiler la main-d'œuvre dans un secteur à forte productivité (plus élevée que l'agriculture) a diminué depuis les années 90, dans la mesure où le commerce de gros et de détail est prédominant dans le secteur des services et assimile la plus grande partie de la main-d'œuvre des autres secteurs. Sa part de l'emploi total est passée à 24,3 pour cent en 2010, et le commerce de gros et de détail représente plus de la moitié de tout l'emploi dans le secteur des services.¹⁷⁵

Le programme Labour Intensive Public Work (LIPW), déployé dans le cadre du Ghana Social Opportunity Project (GSOP), est un programme de protection sociale lancé par le gouvernement ghanéen en vue de proposer des emplois et des possibilités de revenus à des communautés rurales ciblées, en appliquant des technologies à forte intensité de main-d'œuvre dans la construction d'infrastructures communautaires. Ce programme peut contribuer à créer des emplois secondaires.¹⁷⁶

9.3 SÉNÉGAL

L'ÉCONOMIE : DÉFIS ET POTENTIEL

Le Sénégal peut s'appuyer sur un certain nombre d'avantages : sa tradition démocratique, sa position géographique sur la côte ouest atlantique de l'Afrique, une population jeune, un immense potentiel agricole et minier et le dynamisme de sa diaspora de migrants. Le Sénégal est souvent vanté comme symbole de démocratie et de paix sur le continent africain. Il participe régulièrement au maintien de la paix dans toute la région. La deuxième plus grande économie d'Afrique occidentale francophone connaît une forte croissance depuis 2012, avec un taux réel annuel de 6 pour cent ces dernières années. La croissance récente est due à une nette amélioration de la production agricole, mais également

à la mise en œuvre de projets d'infrastructure qui ont favorisé la consommation intérieure.¹⁷⁷

Le Sénégal aspire à devenir un pays émergent d'ici 2035. Pour atteindre cet objectif, le pays a mis en place une stratégie de développement décennale pour la période 2014-2023, le Plan Sénégal Émergent (PSE). Ce plan repose sur trois orientations ou axes stratégiques : la transformation structurelle de l'économie, les conditions de vie de la population et la bonne gouvernance. Après avoir mis en œuvre la première partie du Plan (PSE I) de 2014 à 2018, la deuxième partie (PSE II) s'est amorcée en 2019 pour une nouvelle période de cinq ans, jusqu'en 2023.

La compétitivité internationale s'est améliorée depuis la fin des années 2000, selon le Diagnostic systématique pays (2018) du Sénégal mené par le GBM. La part du pays dans les exportations mondiales est passée de 0,015 pour cent en 2008 à 0,025 pour cent en 2017. Le Sénégal est une économie relativement fermée, mais les opérations commerciales non déclarées (locales) semblent importantes. Ses produits exportés représentaient 4,4 pour cent de son PIB global en 2018 (59,5 milliards en dollars PPA). Les exportations de services (transferts de fonds et tourisme) représentaient 2,4 pour cent supplémentaires du PIB cette même année. En 2018, l'essentiel des exportations de produits consistait en produits chimiques inorganiques (acides phosphoriques et polyphosphoriques) — 526,1 millions de dollars (20,2 pour cent des exportations totales) — en pierres et métaux précieux — 510,2 millions de dollars (19,6 pour cent) — et en produits de pêche — 502,6 millions de dollars (19,3 pour cent).¹⁷⁸

L'Indice de complexité économique (ICE) permet de déduire des informations sur les capacités productives d'un pays en comparant l'ensemble de ses exportations. L'ICE rend compte de la diversité et de la sophistication des capacités de production intégrées aux exportations de chaque pays. L'indice a permis d'expliquer les différences entre pays en termes de PIB/habitant et de prévision de croissance économique. Selon l'Observatoire de la complexité économique, l'économie du Sénégal a un ICE de -0,519, ce qui en fait le 93ème pays le plus complexe en 2017 sur 133 (identique à l'Australie).¹⁷⁹ Au cours de la dernière décennie, l'ICE du Sénégal a oscillé mais avec une tendance à la baisse, le classant parmi les pays les plus en baisse. En conséquence, les prévisions de croissance à partir des capacités de production du pays le placent dans la moyenne des autres pays africains pour la prochaine décennie, à juste 4 pour cent par an en valeur réelle.¹⁸⁰ Ces prévisions sont inférieures aux objectifs de croissance du PIB (7-8 pour cent) fixés par le PSE.

La pauvreté au Sénégal est principalement rurale et affecte les familles nombreuses ayant un faible niveau d'instruction.

¹⁷⁵ Geiger, Michael, Jan Trenczek et Konstantin M. Wacker (2019) : *Understanding Economic Growth in Ghana in Comparative Perspective*. Washington, D.C. : Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 8699, Banque mondiale.

¹⁷⁶ <https://journals.co.za/content/journal/10520/EJC-155ff31fb0>.

¹⁷⁷ OCDE (2017) : *Examen multidimensionnel du Sénégal* : Volume 1. *Évaluation initiale, Les voies de développement*. Paris : OCDE.

¹⁷⁸ <http://www.worldstopexports.com/senegals-top-10-exports/>.

¹⁷⁹ <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/2017?country=senegal>.

¹⁸⁰ <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/growth-projections/>.

En 2011, près de 70 pour cent des pauvres et 84 pour cent des personnes vivant dans l'extrême pauvreté habitaient des régions rurales, soit 57 pour cent de la population totale. Hormis la géographie, les principaux corrélats de la pauvreté sont l'éducation, la taille du ménage et la profession. On estime que la croissance plus forte a contribué à réduire la pauvreté.¹⁸¹ Comparativement à ses voisins du Ghana (13,6) et de la Côte d'Ivoire (27,9), le Sénégal est (plus) pauvre. Depuis 2011 toutefois, alors que l'extrême pauvreté s'élevait à 38 pour cent selon le seuil international de la pauvreté,¹⁸² la pauvreté serait passée à 35,4 pour cent en 2016 (dernière estimation disponible).

L'agriculture semble avoir été l'un des principaux moteurs de cette baisse car elle a enregistré une expansion faible, mais positive, avec deux années exceptionnellement bonnes entre 2015 et 2017. Dans le même temps, les régions rurales ont connu une redistribution des emplois en dehors du secteur primaire, dans la mesure où les ménages ont diversifié leurs moyens d'existence en puisant dans une économie rurale non agricole croissante. En outre, les améliorations modestes de la valeur ajoutée globale par ouvrier agricole ont inversé une tendance négative qui a prévalu pendant plus d'une décennie, montrant les signes d'une transformation structurelle naissante. Dans les régions urbaines, le revenu du travail chez les pauvres a profité de la croissance des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que le commerce et le bâtiment.

¹⁸¹ Groupe Banque mondiale (2018) : *Systematic Country Diagnostic of Senegal*. Dakar (octobre).

¹⁸² Pourcentage de la population vivant sous le seuil international de pauvreté de 1,90 dollar (en PPA) par jour. Voir <http://hdr.undp.org/en/composite/MPI>

Bien que les inégalités telles que mesurées par le coefficient de Gini soient relativement faibles comparativement aux pays subsahariens, à 0,38 en 2011, l'actuel niveau d'inégalité en matière de consommation au Sénégal indique toujours que les 20 pour cent supérieurs bénéficient de près de 45 pour cent de la richesse totale. Des données récentes fondées sur les indicateurs d'actifs suggèrent également que la croissance économique entre 2011 et 2015 peut avoir été captée de manière disproportionnée par les nantis. La mise à disposition d'équipements collectifs indispensables est un autre déterminant des inégalités. Ces disparités peuvent s'intensifier avec le changement climatique. En la matière, l'enjeu est de mettre à niveau le réseau électrique, garantir l'accès à l'eau potable et prévenir les inondations.

L'un des principaux défis du Sénégal est d'offrir des emplois durables de qualité (décent). En raison du taux de fécondité actuel de 4,8 pour cent — qui est élevé même par rapport aux normes des pays d'Afrique subsaharienne — 260 000 jeunes Sénégalais entrent chaque année sur le marché du travail. Le niveau global d'instruction au Sénégal est faible — selon le Programme de développement des Nations Unies (PNUD) ; il était de trois ans en 2015 (et environ cinq ans pour la population âgée de moins de 20 ans) comparativement à une moyenne de sept ans dans les pays subsahariens. La faible qualité de l'éducation (notamment le taux élevé d'abandon scolaire chez les filles dans l'enseignement secondaire en raison de mariages et de grossesses précoces) accentue le problème de la fécondité.

En revanche, le FMI a estimé que le Sénégal avait atteint une stabilité macro-économique depuis la mise en œuvre du

Tableau 14
Entrées brutes au titre du TOSSD au Sénégal en 2014, en millions de dollars

Officiel-bilatéral		> 2090	43,4 %
Ouest	Subventions CAD	567	
	Prêts concessionnels	224	
	Non concessionnels	17	
Est/Sud	Nouveaux prêteurs	> 1.282	-26,6%
Officiel-multi		476	9,9%
	Subventions	164	
	Prêts concessionnels	192	
	Non concessionnels	120	
Privé		301	6,3
Hybride	Diminution du risque privé	60	
	Crédits d'exportation	11	
Investisseurs	Flux des conditions du marché	99	
	IDE	31	
	Titres, obligations	68	
	Subventions caritatives	32	
Migrants	Transferts de fonds	1.644	1.644 34,2
Total		4.812	100,0

Sources: OECD (2018): *Senegal's Perspective on TOSSD*, Annexe 1; propres calculs

PSE I (2014-2018).¹⁸³ Toutefois, il reste à voir si la stabilité macro-économique peut être maintenue sous l'effet du PSE II, qui vise à mettre le pays sur la voie du développement d'ici 2035. Le Sénégal court toujours un faible risque de surendettement, mais la dette publique a augmenté ces dernières années. Ce résultat est la conséquence d'une combinaison de facteurs, notamment l'accélération des dépenses publiques d'investissement et la prise en compte de la dette des organismes publics en dehors du gouvernement central.

MISE EN ŒUVRE DU CWA ET ÉVALUATION DES MESURES INDIVIDUELLES DU CWA

Le gouvernement sénégalais s'est engagé pleinement dans son ambition d'utiliser toutes les ressources disponibles — publiques, privées, nationales et internationales — pour financer sa vision du développement dans le cadre du PSE I : « Un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit. » (OCDE, 2018).¹⁸⁴ L'ambition de financement du Sénégal correspond bien à une nouvelle métrique : le Soutien public total au développement durable (TOSSD, d'après son acronyme anglais). Les mesures du TOSSD indiquent les flux officiels et les flux privés mobilisés (y compris de la Chine et d'autres fournisseurs émergents) aux fins d'accompagner le développement durable. Le Sénégal était le premier pays objet d'une étude pilote sur le TOSSD, nous offrant ainsi une compréhension claire des flux financiers provenant de toutes les sources annoncées par les autorités. Le tableau 14 présente un aperçu détaillé et complet (pour 2014 seulement), incluant la Chine et les transferts de fonds, deux sources de financement qui sont difficiles à tracer, comme chacun sait.

Le tableau 14 présente des informations intéressantes — non seulement concernant le Sénégal mais aussi au-delà — sur les structures et les fournisseurs des financements transfrontaliers aux pays pauvres (et donc des motivations du CWA) :

- Les transferts de fonds de la diaspora de migrants sénégalais occupent la première place des flux et des fournisseurs transfrontaliers, plus d'un tiers des entrées totales en 2014. C'est toujours le cas, aujourd'hui. Dans les années 2010, les transferts de fonds constituaient le plus important apport dans la balance courante du Sénégal, supérieur à dix pour cent du PIB.¹⁸⁵ Compte tenu de l'importance des transferts de fonds, il est frappant de noter le peu de cas qui a été fait de ce type de flux financier

dans l'initiative du CWA.¹⁸⁶ Il est possible que l'initiative du CWA ait donné si peu de visibilité aux transferts de fonds afin d'éviter les messages contradictoires, car un autre aspect de la justification du CWA est de prévenir les migrations excessives. C'est d'autant plus étonnant que la conférence internationale de juin 2017 « Le Partenariat G20 Afrique – Investir dans un avenir en commun » avait accueilli un groupe baptisé « Transferts de fonds pour les investissements » qui mettait l'accent sur le regroupement et la mobilisation des transferts de fonds avec des fonds de l'APD, notamment pour favoriser le développement économique dans les régions rurales et marginalisées.¹⁸⁷

- Les engagements de prêt de la Chine (estimations fondées sur des entretiens) était le deuxième flux le plus important en 2014, à hauteur de près de 26 pour cent des entrées totales. Les prêts de la Chine sont entourés de secret, celle-ci ayant jusqu'à présent refusé de rejoindre les créanciers officiels du Club de Paris (principalement occidentaux). Jusqu'à récemment, les investissements de la Chine en Afrique prenaient la forme de prêts en échange du développement des infrastructures. Les futurs financements pourraient être progressivement gérés via de nouvelles banques de développement sous direction chinoise, telles que l'AIIB et la NDB. Un récent document de travail scientifique de Kiel¹⁸⁸ recense les 50 premiers bénéficiaires en termes d'encours de la dette extérieure en pourcentage du PIB, avec le Sénégal à dix pour cent à peine en 2017.¹⁸⁹ Le Ghana, considéré comme étant à risque de surendettement, n'est, contrairement à l'Éthiopie, pas recensé parmi les principaux débiteurs de la Chine dans l'étude de Kiel.
- À la différence des transferts de fonds et des prêts de la Chine, les IDE d'entreprise et les flux de portefeuilles privés étaient négligeables en 2014 (avec environ un pour cent d'entrées brutes chacun). Selon de récentes données du FMI, ils sont restés à un faible niveau, atteignant à peine 2 pour cent du PIB pour la période 2015-17 ; en 2018, cependant, le FMI a enregistré l'émission d'euro-obligations d'une valeur de près de 9 pour cent du PIB dans les flux de portefeuilles.¹⁹⁰ Les flux de capitaux privés en actions vers le Sénégal ont, de fait, été très bas. Les investissements de portefeuille sous forme de participations devraient rester modestes à l'avenir, à supposer

¹⁸³ FMI (2019) : *Sénégal, Rapport des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV*. Rapport de pays du FMI n° 9/27 (janvier).

¹⁸⁴ OCDE (2018) : *Senegal's Perspective on Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. Document de travail de l'OCDE sur la coopération pour le développement n° 43 (février). L'OCDE cite le ministre des Finances du Sénégal, mais l'hyperlien a été supprimé (comme il arrive parfois dans les documents officiels sénégalais).

¹⁸⁵ OCDE (2018) : *Senegal's Perspective on Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. Document de travail de l'OCDE sur la coopération pour le développement n° 43 (février). L'OCDE cite le ministre des Finances du Sénégal, mais l'hyperlien a été supprimé (comme il arrive parfois dans les documents officiels sénégalais).

¹⁸⁶ Les transferts de fonds ne sont pas comptabilisés comme flux de capitaux par le FMI ; ils sont considérés comme transferts sans contrepartie dans le compte courant de la balance des paiements. Pour autant, ils ne constituent pas des flux financiers transfrontaliers.

¹⁸⁷ G20 (2017) : *G20/Chairs_Summary_G20_Africa_Partnership_Conference*. Berlin (juin).

¹⁸⁸ Sebastian Horn, Carmen Reinhart et Christoph Trebesch (2019) : *China's Overseas Lending*. Kiel, Document de travail n° 2132 (juillet).

¹⁸⁹ L'encours de la dette extérieure de l'Éthiopie vis-à-vis de la Chine représentait près de 20 pour cent de son PIB, selon le document de Kiel précité.

¹⁹⁰ FMI (2019) : *Sénégal, Rapport des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV*, op. cit., Tableau 2. Sénégal : Balances des paiements, 2015-23.

Tableau 15

EoDB : progrès accomplis au Sénégal, avril 2019

Classement 2017 EoDB (sur 190 pays) / Score EoDB	Classement 2017 EoDB (sur 190 pays) / Score EoDB	+/- Évolution du classement / Score EoDB	✓ Reforms 2019 EoBD
147/50,68	141/54,15	+6/+3,47	✓ Enregistrement des biens fonciers ✓ Respect des contrats

Source : G20 (2019) : Rapport de suivi du Pacte (avril).

qu'il n'y ait pas d'importantes introductions en bourse. Toutefois, les entrées annuelles d'IDE d'entreprise pourraient tripler, selon les prévisions du FMI, pour 2020-2023.

Les entrées d'IDE pourraient être encouragées à l'avenir. La stratégie de croissance du PSE II vise à développer des grappes d'activités économiques, avec des ZES déjà opérationnelles. Les investissements prévus dans les trois ZES Diamniadio, Diass et Sandiara s'élèvent à quelque 3,7 pour cent du PIB, avec des investisseurs de plusieurs pays, notamment la Chine et la Tunisie, représentant différents secteurs dont les plastiques, la transformation alimentaire, les cartes bancaires, la recherche et les services médicaux. Au vu des modestes résultats du CWA en matière de flux privés, le BMZ a commencé à co-financer les initiatives du CWA avec des subventions pouvant s'élever à 100 millions d'euros par pays, la mise en place ayant déjà commencé en Côte d'Ivoire, au Ghana et en Tunisie. Des débats sont menés en vue d'initiatives en faveur du Sénégal, de l'Éthiopie et du Maroc. Cette coopération accrue vise à améliorer l'environnement au profit d'investissements du secteur privé, à stimuler la croissance économique et à créer des emplois durables, notamment pour les jeunes.

Concernant les objectifs en matière d'emploi, prévus et atteints, 770 emplois ont été créés jusqu'à présent dans les trois ZES mentionnées (comparés au total de 11 679 emplois prévus), selon les données fournies par les autorités sénégalaises pour la dernière consultation du Fonds au titre de l'article IV. Il semble donc que la réalité demeure très éloignée des ambitions initiales. C'est peut-être aussi le cas pour le plan de start-ups du Sénégal, géré par Entrepreneuriat Rapide, qui s'est engagé à créer 275 000 emplois (sur le million prévu par le PSE II) durant la période 2013-2019.¹⁹¹

Dans le secteur agricole, trois pôles de croissance agricoles intégrés ou « agropoles » sont en cours de création afin d'aider le secteur à augmenter la valeur ajoutée de l'industrie agroalimentaire et à réduire le recours aux denrées alimentaires importées. Une même démarche est planifiée pour le secteur touristique. Toutes ces initiatives contribuent à faire progresser l'activité économique à l'extérieur de Dakar. Le développement des plateformes d'investissement, dont l'objectif est de donner aux entreprises et aux ménages l'accès

aux services administratifs à l'extérieur de Dakar, est également cohérent avec cette stratégie.

Le plan national de développement Plan Sénégal Émergent (PSE I) avait mis le secteur privé au cœur de la stratégie de financement du pays pour le développement durable et a placé le « financement public-privé au cœur de sa stratégie de croissance ». Cette ambition s'est également traduite par des résultats et des classements à peine meilleurs selon l'indicateur EoDB d'IFC, comme l'indique le tableau 15. Cependant, les progrès réalisés ont été bien moins impressionnants que dans d'autres pays partenaires du CWA comme la Côte d'Ivoire, le Rwanda et le Togo.

Cependant, comme indiqué dans le rapport de l'OCDE sur le TOSSD du Sénégal, les PPP étaient moins fréquents que prévu, malgré la révision de la loi régissant les PPP en 2014. Le PSE II vise à rectifier cette situation, avec le financement et l'assistance technique éventuels également inscrits dans le cadre du CWA.

La liste des investissements phares du CWA pour le Sénégal présente des informations détaillées sur le pipeline d'IDE, fin 2018,¹⁹² d'une valeur totale de 244,6 millions de dollars. Les possibilités d'investissement telles que vantées dans la brochure sur la page internet du CWA consacrée au Sénégal soulignent :

- Énergie ; améliorer le bouquet énergétique par : (i) le développement de nouvelles capacités de production électrique, (ii) la diversification des sources de production énergétique, et (iii) le renforcement et le développement des réseaux de transmission et de distribution.

¹⁹² Sénégal Agriculture Transformation alimentaire de tomates Société Kagome Taille (million[s] \$) : 1.0 Japon Mise en opération établie (Décembre 2017) Sénégal Infrastructure Room2Run Taille (million[s] \$) : 57.0 UE En projet BAD Développement de ville résiliente 115.0 UE En projet AECID Sénégal Autres secteurs (Énergie) Senergy 2 S.A.S – Solar Pv Project 15.1 Mise en œuvre signée le 13 novembre 2017; doit être mis en service en juin 2018 Sénégal Autres secteurs (Énergie) Tobene Power SA 31.6 Sénégal Autres secteurs (Énergie) Gauff Engineering Allemagne En projet Électrification de 300 villages, protocole d'accord signé, Sénégal Autres secteurs (Énergie) Novis GmbH Allemagne Mise en œuvre dans le cadre de la coopération internationale pour le développement, Novis a permis l'électrification entière du village de Kalom (Sénégal), start-up 02.2012 Sénégal Services Bitzer GmbH (million[s] \$) : 2.9 Allemagne Mise en œuvre Ventes, marketing, soutien, machines, équipements et outils industriels Sénégal Autres secteurs Pasteur (million[s] \$) : 22.0 Mise en œuvre La Fondation Pasteur investit 22 millions d'euros dans une nouvelle installation de fabrication de vaccins.

¹⁹¹ Papa Amadou Sarr (2019) : Nous sommes en train de créer le plus grand centre d'incubation d'Afrique de l'Ouest, in : *Jeune Afrique* (15 juillet).

Tableau 16

Sénégal : Objectifs des matrices de mesures et déficit de mise en œuvre

Domaines d'intérêt	Action gouvernementale	Mise en œuvre
Stabilité macro-économique	<ul style="list-style-type: none"> – Réduire le déficit fiscal à 3 % – Garantir la viabilité de la dette – Réduire le déficit de la balance courante 	<ul style="list-style-type: none"> – Le projet de budget de 2018 affiche un déficit de 3,5 % du PIB – Analyse conjointe de la viabilité de la dette FMI/GBM : « risque d'endettement faible ». « Mais la dynamique de la dette devra être étroitement surveillée » – Étendu en 2017, prévu pour rester >7 % du PIB
Mobilisation des ressources nationales	<ul style="list-style-type: none"> – Augmenter les recettes fiscales à hauteur d'au moins 20 % du PIB au cours des trois à cinq prochaines années en s'appuyant sur le PIB remanié – Système de remboursement rapide : à mettre en place dans le budget 2018 ou 2019 	<ul style="list-style-type: none"> – 18,7 % en 2018. Nécessité de lever davantage d'impôts (4 % du PIB) – Régime des prix du transfert soumis au parlement et approuvé
Performances des services publics	<ul style="list-style-type: none"> – Améliorer l'accès des citoyens et des parties prenantes aux informations économiques et financières – Améliorer le fonctionnement de l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> – « Améliorer l'indice Ibrahim de la Gouvernance africaine (IIAG) en passant de la 10ème à la 8ème place ». En fait, le portail note « ralentissement des progrès » et le Sénégal figure toujours à la 10ème place (http://iiag.online/) – « Améliorer jusqu'au moins la 50ème place le classement dans tous les percentiles des indicateurs de gouvernance de la BM. » En matière d'efficacité gouvernementale, le Sénégal a un peu reculé au classement de l'IGM de 36,5 en 2016 à 40,4 en 2017
Cadre économique	<ul style="list-style-type: none"> – Installations pour la préparation de projets et utilisation des clauses types des PPP – Accompagner les pays pilotes dans les PPP – Finalisation et harmonisation du cadre juridique et institutionnel sur les PPP 	<ul style="list-style-type: none"> – Doubler la part des IDE : de 3 % du PIB en 2015 à 6 % en 2020. Dernière observation en 2017 : IDE = 2,4 % du PIB. Prévision pour 2020 : 4,1 % du PIB (FMI 2019)
Cadre de financement	<ul style="list-style-type: none"> – Attirer les investisseurs institutionnels en soutenant le projet pilote régional pour le développement du marché (en FCFA) pour les obligations à long terme – Créer un fonds d'atténuation du risque en émettant des obligations 	<ul style="list-style-type: none"> – GBM : action en cours du Programme J-CAP aux côtés de la BCEAO afin d'améliorer le cadre réglementaire pour le marché des capitaux/émissions obligataires – « Fonds d'atténuation du risque pleinement opérationnel, avec un capital initial de *** millions de dollars, d'ici fin 2018 »

Sources: Senegal Policy Matrix 09/18; IMF (2019); IMF Senegal Staff Report for the Article IV Consultation (Avril).

- Agriculture, pêcheries et alimentation ; réduire la dépendance du Sénégal aux denrées alimentaires importées (couloirs des céréales pour le riz, le millet et le maïs) et promouvoir l'agriculture sénégalaise (secteur aquacole, horticulture) comme moteur de la croissance.
- Services ; faire de Dakar le pôle de services de la région dans des zones telles que les sièges des sociétés, les services de santé, les équipements scolaires et le tourisme (après des années de négligence).

Actuellement, les réunions de l'équipe de pays du CWA pour le Sénégal ne semblent pas avoir lieu. Ce constat confirme la déclaration de l'ACET dans le tout dernier rapport de suivi du CWA en 2019 : « Alors que les directives pour les équipes du Pacte ont été adoptées, dans la majorité des cas, les équipes du Pacte ne fonctionnent pas efficacement – voire pas du tout. Dans l'un des pays visités, il n'y a pas eu de réunion de

l'équipe du Pacte depuis octobre 2017, dans deux pays, la première réunion plénière de l'équipe du Pacte a eu lieu en février 2019 et, dans de nombreux pays, le secteur privé n'a pas été invité. De même, la direction de l'équipe du Pacte varie selon les pays, tenant compte de l'ancienneté comme des points focaux. »¹⁹³

¹⁹³ ACET (2019) : *Independent Review by The African Center for Economic Transformation, Rapport de suivi* (avril) : 11.

ÉVALUATION DU CWA DANS LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Comme le CWA ne propose pas de cadre d'obligations réciproques et qu'aucun mécanisme de responsabilisation n'existe pour les pays du G20, les partenaires du CWA sont contrôlés par des organisations internationales via les matrices de mesures des pays. Le gouvernement du Président Macky Sall, qui a pour objectif de mettre le Sénégal sur la voie du développement d'ici 2035 a récemment posté sur le site Internet de la présidence : « La lutte contre les inégalités et les injustices sociales reste au cœur des priorités du Président. Le Président Sall pense que la politique n'a de sens que si elle s'attaque concrètement aux disparités sociales. » Du point de vue du gouvernement sénégalais, cet objectif fixe les buts politiques majeurs du PSE II : transformation structurelle du cadre économique, promotion du capital humain, bonne gouvernance et État de droit.¹⁹⁴ Comment la matrice de mesures du CWA pour le Sénégal s'inscrit-elle dans les grandes priorités fixées par son Président ?

Chaque matrice de mesures des pays comprend une longue liste d'actions publiques exigées du partenaire du CWA dans les cadres macro-économique, entrepreneurial et financier. Il existe également des indicateurs et des objectifs spécifiques associés à ces actions gouvernementales et différentes agences multi et bilatérales reconnues comme « partenaires ». Les autorités sénégalaises sont confrontées à 28 actions gouvernementales, 28 objectifs et 37 agences étrangères (Matrice de mesures du Sénégal, septembre 2018). La matrice tient sur quatre pages denses, trop longues pour être reproduites ici. (Comme mentionné en première partie, les agences internationales font entrer de force leurs thèmes et leurs indicateurs dans la matrice, et les dirigeants du G20 ne semblent pas se préoccuper de la hiérarchisation. Il est également important de noter ici que les indicateurs de gouvernance sont plus centrés sur la Banque mondiale et diffèrent de ceux mis en avant par le gouvernement allemand lors des séances au Bundestag. Ce chapitre ne présentera donc que les principaux objectifs du CWA pour le Sénégal, soulignera les déficits de mise en œuvre et recensera les incohérences et les désaccords politiques dans le cadre de la matrice du CWA pour le Sénégal. L'objectif central de toutes les matrices du CWA, une nouvelle fois, est d'« améliorer les conditions-cadres en faveur des investissements privés (nationaux et étrangers) ».

Le tableau 16 juxtapose les principaux objectifs du CWA pour le Sénégal avec les déficits de mise en œuvre. Veuillez noter qu'il ne s'agit que d'une sélection d'une longue liste de 28 actions publiques exigées par les autorités sénégalaises, qu'accompagnent 28 indicateurs quantitatifs. En 2018, la mise en œuvre, même par la coqueluche des donateurs, le Sénégal, est restée en deçà des ambitieux objectifs dans tous les domaines prioritaires (macro, entrepreneurial et financement). L'évaluation du FMI (plus récente consultation au titre

de l'article IV, p. 13) fournit l'explication suivante sur ces défaillances. Les contraintes au développement du secteur privé persistent, malgré le PSE I. Parmi les contraintes : (i) accès et coût de l'énergie, (ii) procédures lourdes du système fiscal et du pouvoir judiciaire, (iii) réglementation du travail, (iv) accès et coût du crédit, (v) efficacité de l'investissement public, et (vi) faible capital humain.

Comment toutes les actions et les indicateurs gouvernementaux stipulés par la matrice de mesures s'inscrivent-elles dans les priorités du Sénégal ? Premièrement, le PSE II du Sénégal semble plus ou moins concorder parfaitement avec la matrice de mesures du Sénégal, dans la mesure où la gouvernance et l'État de droit sont concernés et qu'il en est de même pour la recherche de financement privé par les autorités. Deuxièmement, les intérêts ne semblent concorder qu'indirectement quand il s'agit de renforcer le capital humain, notamment via la formation professionnelle des PME — un important projet de l'AFD. Troisièmement, il n'existe que très peu d'initiatives dans la matrice de mesures qui soutiennent le besoin de transformation structurelle via des changements sectoriels, ruraux-urbains ou informels-formels. Enfin, il est également important de souligner les incohérences potentielles et les désaccords politiques dans la matrice de mesures la plus récente du Sénégal (09/18) :

- La stabilité macro-économique éclipse la cohésion sociale dans le projet CWA. Mais cette séquence de réformes est-elle durable ?
- L'un des objectifs est d'améliorer la rentabilité des entreprises après impôt afin d'attirer les capitaux privés. Mais comment cet objectif politique s'inscrit-il dans la hausse des recettes fiscales prévues pour mobiliser les ressources intérieures ?
- L'objectif politique de réduire la bureaucratie du Sénégal n'est guère compatible avec la surcharge « d'actions gouvernementales », « d'indicateurs et d'objectifs » et le « soutien des partenaires » (un euphémisme pour les organisations internationales et les agences d'aide bilatérale) stipulés dans la matrice de mesures.
- Assurer la viabilité de la dette publique du Sénégal pourrait nuire au développement du marché obligataire indispensable pour attirer les investisseurs institutionnels. De même, la promotion des PPP (et d'autres instruments mixtes tels que les garanties) afin de faciliter les prêts au secteur privé pour les infrastructures pourrait compromettre une marge budgétaire durable par l'accumulation d'éventuels passifs publics).¹⁹⁵

Trois courants politiques majeurs dont il n'est pas fait état dans le CWA semblent, selon nous, constituer des voies très prometteuses pour la promotion du changement structurel en faveur de davantage d'emplois (durables et décents) et de la réduction de la pauvreté, au moins au Sénégal :

¹⁹⁴ <https://www.sec.gouv.sn/dossiers/plan-senegal-emergent-pse>

¹⁹⁵ Kappel et Reisen (2017) : op. cit.

- Le CWA doit mettre l'accent sur une scolarité plus longue et de meilleure qualité pour les filles afin d'améliorer le capital humain et de freiner la fécondité.
- Les transferts de fonds doivent jouer un rôle central dans le CWA car il s'agit de la forme la plus importante, la plus liée au développement et la plus équitable de flux privés transfrontaliers.
- Au lieu d'imiter les stratégies d'industrialisation asiatiques passées, axées sur le développement urbain et le secteur manufacturier, la transformation structurelle du Sénégal et une meilleure productivité exigent de privilégier le secteur primaire et les services ainsi que le développement rural.

Globalement, le niveau d'instruction au Sénégal est faible — selon le PNUD, la durée moyenne de scolarisation était de trois ans (et environ cinq ans pour la population de moins de 20 ans), contre sept ans dans les pays d'Afrique subsaharienne — ce qui aggrave le problème de la fécondité. Le taux de réussite des filles dans l'enseignement secondaire et les inscriptions dans l'enseignement supérieur sont toujours nettement inférieurs à ceux des garçons. L'enseignement secondaire est particulièrement important car il permet de donner des compétences indispensables pour obtenir un emploi. Les disparités entre les sexes dans l'enseignement supérieur sont également très marquées. Les autorités peuvent jouer un rôle important en encourageant les filles à poursuivre leurs études. Les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif : (i) réduire les coûts indirects des études, (ii) investir dans des transports sûrs afin que les enfants puissent se rendre à l'école, (iii) aider les familles qui scolarisent leurs filles adolescentes jusqu'à la fin des études secondaires (iv) organiser des campagnes en faveur de la prévention du mariage et de la grossesse des enfants, et (v) faire appliquer le droit civil et non le droit coutumier.

Les transferts de fonds doivent jouer un rôle plus important dans le cadre du CWA, au lieu de promesses d'IDE et d'entrées de portefeuilles irréalistes qui engendrent des dettes. Plus d'un demi-million de Sénégalais vivent en dehors de leur pays natal et transfèrent au pays plus de 1,64 milliard de dollars par an à leurs familles, selon les chiffres de l'Organisation internationale pour les migrations. La diaspora importante qui apporte des compétences, les réseaux en Europe et en Amérique du Nord et les transferts de fonds constituent autant d'atouts propices à un développement socio-économique solide. Pour éviter le blanchiment d'argent à grande échelle, il est indispensable de s'assurer du respect des normes du GAFI. Cela permettrait d'éviter les pressions exercées sur les relations bancaires correspondantes, ce qui pourrait augmenter les coûts d'intermédiation financière, notamment pour le commerce et les transferts de fonds.

Le secteur agricole du Sénégal a montré des signes de transformation structurelle dus à la diversification naissante et au rôle croissant des produits irrigués. En effet, les ventes de produits horticoles frais pour les exportations ont été multipliées par près de dix en dix ans, alors que la production rizi-

cole irriguée a aussi progressé régulièrement. La migration rurale-urbaine n'a joué qu'un rôle mineur dans la réduction de la pauvreté, car les migrants sont restés pauvres dans l'ensemble des périodes étudiées. Le taux d'urbanisation du Sénégal a quasiment doublé depuis 1960, passant de 23 à 44 pour cent en 2016 (contre 38 pour cent en moyenne dans les pays subsahariens). Néanmoins, les villes du Sénégal, et Dakar en particulier, n'ont pas répondu aux espoirs de la population migrante, qui ont quitté la campagne pour de meilleures conditions de vie. Près des deux tiers des pauvres à Dakar sont des migrants internes, avec une incidence de la pauvreté de près de 72 pour cent.

Le Sénégal peut devenir une économie diversifiée, principalement tournée vers les services, si elle peut accompagner l'expansion de ses secteurs les plus productifs et les plus compétitifs. Actuellement, les principaux avantages comparatifs du Sénégal sont liés à ses secteurs primaires.¹⁹⁶ Hormis les ressources pétrolières et gazières récemment découvertes, les principaux atouts naturels du Sénégal sont les terres cultivables, l'exploitation forestière et le pâturage. Les stocks halieutiques marins sont également considérables. Une récente analyse d'IFC sur l'espace produit, qui recense les secteurs dans lesquels un pays dispose de capacités bien développées en termes de compétences et de technologies nécessaires pour devenir un exportateur concurrentiel à l'échelle mondiale, mettait l'accent sur la pêche, l'alimentation et l'exploitation forestière, les trois principaux secteurs ayant la meilleure compétitivité mondiale pour le Sénégal. L'agriculture, définie au sens large comme comprenant les différentes cultures, l'exploitation forestière et le bétail, emploie plus d'un tiers de la main-d'œuvre sénégalaise et la majeure partie des pauvres, et pourrait donc avoir une incidence directe non négligeable sur la réduction de la pauvreté. Les denrées alimentaires identifiées par l'analyse d'IFC sur l'espace produit comprennent les produits horticoles, les aliments transformés (par exemple, les soupes et les extraits de malt) et les fruits à coque.

196 Groupe Banque mondiale (2018) : *Systematic Country Diagnostic of Senegal*. Dakar (octobre).

10

CONCLUSIONS

IMPACT DU CWA

Deux ans ne suffisent sans doute pas pour évaluer l'efficacité du CWA à remplir ses objectifs. Néanmoins, certaines conclusions peuvent être tirées de la présente étude.

- Le concept du CWA est bien conçu. Les cadres établis concernant la stabilité macro-économique, les finances et les entreprises ont en effet indiqué le cheminement à suivre dans de nombreux pays. En outre, la priorité accordée au développement économique peut également être considérée comme une évolution positive. C'est en reconnaissance du retard considérable que se devait de combler l'Afrique dans deux domaines, que le Pacte avec l'Afrique a vu le jour à l'initiative du G20 : son important déficit d'infrastructures et des ressources locales et étrangères insuffisantes pour permettre de financer ces infrastructures.
- Deux ans après le lancement du CWA, on constate que les volumes attendus de flux de capitaux propres transfrontaliers ne se sont pas concrétisés, pas plus que les ressources nationales n'ont pu être mobilisées. Il s'est donc le plus souvent avéré impossible de renverser la tendance de la dette publique. La faute n'en est pas aux pays participants, puisque leurs indices de gouvernance se sont pour l'essentiel améliorés. Alors qu'ils ont pleinement honoré leur part du marché, l'amélioration des flux de capitaux propres transfrontaliers et des ressources nationales n'a pas été au rendez-vous.
- La plupart des pays du CWA n'ont pas constaté de reprise significative des flux de capitaux privés transfrontaliers. Pour relancer l'initiative du Pacte, il faudrait augmenter les attentes ainsi que l'appropriation du CWA par les pays partenaires, clarifier la fonction des équipes du Pacte et offrir plus de soutien dans le cadre du renforcement des capacités. Le Centre africain pour la transformation économique a déjà souligné que les pays participants n'ont pas pleinement compris le modèle implicite du CWA et peinent à se l'approprier. La proposition de valeur de l'initiative n'est pas clairement définie. En outre, le Pacte est totalement déséquilibré puisque les matrices des pays du Pacte contiennent nombre de mesures gouvernementales et d'objectifs quantitatifs mesurables destinés aux pays africains partenaires, alors que les pays du G20 n'assument pas la responsabilité immédiate de cette initiative.
- Il semble qu'actuellement le CWA soit principalement aux mains des fonctionnaires de la Banque mondiale et, dans une moindre mesure, du FMI, agissant comme chefs d'orchestre de l'initiative. Les gouvernements africains n'orchestrent pas les processus de préparation des Sommets du G20 et ce, en dépit de leur statut d'observateurs à ces réunions. À défaut d'être assise « à la table » pour ce qui est des priorités définies et des décisions prises, l'Afrique reste « sur la table » des discussions du G20. Comme en témoigne le choix des indicateurs retenus dans le cadre du Pacte, qui permet à la Banque mondiale et aux autres organisations impliquées de rester impliquées dans le suivi des résultats, l'Afrique n'a pas directement voix au chapitre, pas plus qu'elle ne s'est vu confier la mise en œuvre de cette initiative. Il convient toutefois de souligner que les indicateurs de gouvernance promus au titre du CWA se concentrent moins sur les moteurs de changements institutionnels, économiques, politiques et sociaux que sur le niveau de développement.
- Les matrices de mesures du CWA imposent aux pays partenaires une panoplie déconcertante de mesures gouvernementales et d'objectifs spécifiques. Tous pays du CWA confondus, le nombre total d'institutions étrangères partenaires et d'objectifs à atteindre grâce aux mesures et aux politiques gouvernementales énumérées s'élevait aisément à 300 début 2018. Bien souvent, le nombre de partenaires, d'actions attendues et d'objectifs visés augmentait encore à chaque mise à jour de la matrice du pays. Alors que les acteurs multilatéraux luttent pour obtenir des mandats, ils mettent leurs domaines de prédilection et leurs indicateurs au premier plan alors que les dirigeants du G20 ne semblent pas accorder la priorité ni même simplement tenir compte des capacités administratives limitées de la plupart des pays participants. De toute évidence, les intentions et les postulats de la Déclaration de Paris de 2005 et du Programme d'action d'Accra ont été ignorés. La confusion des gouvernements des pays participants – qui explique leur échec à s'approprier l'initiative, peut être imputée à la multiplication des mesures politiques requises de la part des douze pays du CWA.
- Les incohérences et conflits politiques potentiels peuvent nuire à l'efficacité et à la pérennité du Pacte : dans le cadre de la conception du Pacte, la stabilité macro-éco-

nomique prime sur la cohésion sociale – un ordre de priorité ayant toute chance d'échouer. L'un des objectifs est d'améliorer la rentabilité des entreprises après impôt afin d'attirer les capitaux privés, un objectif politique qui ne s'inscrit pas vraiment dans la hausse des recettes fiscales prévues pour mobiliser les ressources intérieures. La promotion d'instruments mixtes, tels que les garanties, afin de faciliter les prêts au secteur privé pour les infrastructures pourrait compromettre une marge budgétaire durable par l'accumulation d'éventuels passifs publics. La viabilité de la dette publique peut nuire au développement du marché obligataire indispensable pour attirer les investisseurs institutionnels.

- D'un point de vue fondamental, le Pacte ne s'attaque pas directement aux problèmes les plus sérieux : la lutte contre les taux de chômage extrêmement élevés, en particulier chez les jeunes, et contre la pauvreté généralisée, particulièrement marquée dans les zones rurales, et pour les femmes et enfants. La déformation structurelle, pour reprendre un terme du domaine de la géologie, n'est pas inscrite à l'ordre du jour du Pacte. Ces lacunes de l'approche adoptée dans le CWA font apparaître la nécessité d'élaborer de nouveaux programmes de coopération pour le développement et pour le Pacte lui-même. Les nouvelles questions prioritaires devraient porter sur les moyens de rendre la croissance durable et inclusive et d'éliminer la pauvreté. Tel qu'il est mis en place actuellement, le Pacte s'écarte des précédentes priorités en matière de réduction de la pauvreté et néglige les objectifs d'autonomisation (santé et éducation) énoncés à travers les OMD et les ODD.
- Le nombre de demandeurs d'emploi continue de croître à mesure que la population augmente. Le processus de transformation voit émerger un secteur informel urbain en pleine croissance, qui résulte en grande partie des migrations entre zones rurales et zones urbaines. Seul un très petit nombre de pays partenaires (Maroc, Égypte) peuvent se prévaloir d'un secteur des PME important et dynamique. Les micro-entreprises informelles dominent dans la plupart des pays. Depuis le milieu des années 90, de nombreux pays africains, dont les pays du Pacte, ont enregistré une croissance économique plus rapide que précédemment. Toutefois, cette croissance n'était souvent accompagnée d'aucune diversification notable de la production et des exportations, sans amélioration de la compétitivité des exportations et sans hausse de la productivité (en particulier la productivité de la main-d'œuvre), ni modernisation technologique ou amélioration du bien-être humain. Au contraire, la croissance s'est montrée très asymétrique et non inclusive. La conséquence est que trop peu d'emplois ont été créés pour assimiler une main-d'œuvre en expansion rapide ou générer des augmentations soutenues du revenu. Au contraire, les activités économiques dans de nombreux pays du Pacte sont restées concentrées dans les secteurs agricole et informel à faible productivité et à faible valeur ajoutée. En l'absence de hausses notables des perspectives d'emplois productifs dans les zones urbaines, un grand nombre de migrants intérieurs finissent par exercer des activités de services informels à faible productivité ou par opter pour des emplois de service qui n'offrent que peu de perspectives de hausse significative de la productivité.
- Les institutions du GBM impliquées dans le CWA déploient des ressources financières conséquentes pour mener à bien leur programme ; elles s'appuient sur des investissements à grande échelle dans l'infrastructure et, surtout, attirent les grands investisseurs vers les pays partenaires du Pacte. Pourtant, en agissant de la sorte, il est bien probable qu'elles exacerbent les problèmes en présence plutôt que de contribuer à leur résolution. L'accent mis sur l'investissement à forte intensité de capital entraîne une augmentation de la productivité dans les secteurs ou les pôles où l'investissement est opéré. Les investissements tendent à se concentrer sur les pôles urbains, tandis que la campagne est négligée. Ils peuvent également contribuer à l'expansion d'emplois bien rémunérés, bien que ce ne soit pas toujours le cas (citons notamment le dumping salarial en Éthiopie). Cependant, la forte croissance démographique et les migrations entre zones rurales et zones urbaines renforcent elles aussi la tendance à l'informalisation accrue des conditions de vie dans les villes. Ce processus ne pourra être neutralisé que si la politique économique adopte une approche intégrée. Le renforcement de l'entrepreneuriat local et des agriculteurs, par exemple, favorisera la croissance inclusive.
- L'objectif de stimulation de l'investissement poursuivi par le CWA pourrait amener le changement technologique, la numérisation et le transfert de connaissances à mesure que les exportations augmentent et que des devises fortes entrent dans le pays. Mais comme nous l'avons vu, l'apport d'IDE ne s'en trouvera pas renforcé. Ce potentiel ne pourra être exploité qu'en créant les conditions nécessaires, ce qui ne sera envisageable que si, d'une part, les personnes bien qualifiées peuvent accéder à un emploi et, d'autre part, les moins bien qualifiées et les entreprises et les agriculteurs exclus du processus de transformation peuvent bénéficier de mesures de soutien afin d'être intégrés et donc également contribuer à la valeur ajoutée. Les normes minimales, à l'instar du travail décent, du salaire minimum et de la sécurité dans les entreprises, figurent parmi les priorités des gouvernements nationaux, de l'OIT, de l'ONUDI et de la CEA, et peuvent accélérer le processus.
- Il conviendrait également de privilégier des politiques destinées à améliorer la complémentarité des IDE avec les investissements nationaux pour une croissance inclusive et durable. En invitant les participants africains à représenter leurs intérêts (par exemple, la CEA), les équipes de pays du Pacte devraient accorder une attention accrue à la question de la complémentarité des différents types d'investissements en incluant la FAO (agriculture), l'ONUDI (industrie) et la CNUCED (transformation) dans le processus. La stratégie du CWA repose sur le principe qu'un niveau élevé d'investissements dans les infrastruc-

tures et d'investissements directs étrangers formera automatiquement des liaisons. Pourtant, le développement de liaisons en amont et de chaînes d'approvisionnement locales dépend (a) d'un climat favorable aux investissements — ce à quoi le CWA s'efforce de parvenir — et (b) de la mise en place de mesures proactives d'appui aux entreprises locales créatrices de croissance et d'emploi. Le renforcement des relations en amont et en aval peut permettre de diffuser à plus grande échelle des connaissances, des savoir-faire et des technologies, et de créer des emplois.

- De nombreux pays, comme l'Éthiopie, le Ghana et le Sénégal, investissent dans le développement de zones économiques spéciales (ZES) et de pôles de compétitivité pour attirer les investisseurs étrangers. Certaines zones économiques spéciales ont toutefois présenté des problèmes majeurs qui persistent parfois aujourd'hui, que ce soit en matière de création d'emploi ou d'avancée technologique. Certaines d'entre elles restent des enclaves isolées, les travailleurs constituant le seul lien entre celles-ci et la région alentour. Néanmoins, elles offrent de nombreux avantages potentiels, comme de meilleurs systèmes de transport, de la main-d'œuvre qualifiée et une alimentation électrique fiable. Les pôles de compétitivité peuvent également générer des économies externes. Si beaucoup de ces pôles regroupent des microentreprises et sont informels, d'autres constituent également des centres dynamiques dans lesquels les start-ups peuvent jouer un rôle actif.
- Les mesures du CWA montrent que certains des développements les plus fondamentaux ont été ignorés sur le plan conceptuel. Les solutions recherchées à travers le CWA et la plupart des échanges politiques G20-CWA omettent de prendre en compte la source du problème. Les acteurs à la tête du CWA n'abordent pas le type de déformation structurelle des économies africaines qui préoccupe (pauvreté, chômage élevé, informalité). La situation actuelle dans certains pays du CWA est, d'une part, caractérisée par une concentration de l'industrie au niveau des pôles industriels et des capitales, ce qui exacerbe les inégalités en permettant aux investisseurs étrangers d'utiliser leur pouvoir sur les marchés du travail pour abaisser le coût de la masse salariale. D'autre part, le processus de transformation de la plupart des autres pays partenaires du CWA en Afrique, marqué par de fortes migrations entre zones rurales et zones urbaines, ne crée pas suffisamment de nouveaux emplois mais conduit à de vastes économies informelles croissantes, comme c'est le cas dans l'ensemble des pays du CWA. Le fameux « chaînon manquant » d'entreprises est l'une des raisons expliquant cette tendance. Le phénomène de l'offre de main-d'œuvre illimitée est assez marqué dans les deux groupes de pays.
- Le CWA devrait centrer ses activités sur le rôle des PME pour le développement. L'élimination des obstacles à l'accès des PME au marché peut stimuler la croissance économique et, ce faisant, la création d'emploi et l'augmentation des salaires. Si le contexte général est davantage favorable au développement des entreprises, l'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale montre toutefois que la situation reste très difficile pour les PME de nombreux pays du Pacte. Les dispositifs de formation professionnelle en alternance, tels que ceux qui sont financés par la GIZ et la Chambre de commerce allemande au Ghana, garantissent la capacité d'insertion professionnelle des jeunes arrivants sur le marché du travail des pays du Pacte. De son côté, le Fonds allemand d'investissement pour le développement de l'Afrique (DIF) récemment créé incite les PME allemandes à investir en Éthiopie, au Ghana, au Sénégal et ailleurs sur le continent — car sans ces investissements, la création d'emplois décentés et les opportunités de formation demeurent une utopie. Il reste encore à voir si cette initiative sera efficace et portera ses fruits.
- Les interventions sectorielles, articulées autour d'un ensemble déterminé d'activités et inscrites dans un cadre concurrentiel, peuvent constituer des moteurs de la transformation économique, et être déterminantes pour la création d'emplois soutenue, l'inclusion et la diversification des économies. Il convient de noter l'importance de ce type d'interventions (et pas uniquement des interventions au niveau national ou dans l'entreprise) et l'influence qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les acteurs qui cherchent à contribuer à la transformation économique. Des opportunités économiques ont été observées dans tous les pays qui avaient bénéficié de ce changement. Il s'agit, par exemple, d'identifier les opportunités offertes par les marchés émergents (Sénégal, Ghana, Éthiopie, Rwanda), les possibilités ouvertes par l'externalisation mondiale, comme celle de l'industrie automobile en Tunisie, au Maroc et en Égypte, le rôle central du secteur agricole dans certaines économies africaines (par exemple, le cacao au Ghana, au Sénégal et en Côte d'Ivoire). Le secteur de l'habillement comme première étape pour commencer la production en Éthiopie (qui a aussi permis de créer des emplois pour les femmes) constitue ici un autre exemple.
- Les transferts de fonds doivent jouer un rôle central dans le CWA, car il s'agit de la forme la plus importante, la plus liée au développement et la plus équitable de flux privés transfrontaliers. Compte tenu de l'importance des transferts de fonds, il est frappant de noter le peu de cas qui a été fait de ce type de flux financier dans l'initiative du CWA. Il est possible que l'initiative du CWA ait donné si peu de visibilité aux transferts de fonds afin d'éviter les messages contradictoires, car un autre aspect de la justification du CWA est de prévenir les migrations excessives. Il est fortement recommandé de regrouper et mobiliser les transferts de fonds avec des fonds de l'APD, notamment pour favoriser le développement économique dans les régions rurales et marginalisées. Les transferts de fonds constituent la principale source de financement étrangère pour les pays africains à faible revenu. La diaspora importante qui apporte des compétences, les réseaux en Europe, au Moyen-Orient et en

Amérique du Nord et les transferts de fonds constituent autant d'atouts propices à un développement socio-économique solide.

REDÉFINIR LA POLITIQUE AFRICAINE DE L'ALLEMAGNE

Depuis que le G20 a pris le parti de mettre en œuvre le Pacte pour l'Afrique, la politique allemande à l'égard de ce continent a considérablement évolué. Jamais auparavant dans l'histoire de la politique africaine de l'Allemagne, ce continent n'avait suscité de débats de grande portée ou d'événements publics à répétition. La création du Pacte, du DIF et du Plan Marshall pour l'Afrique (Marshall Plan with Africa, MPA) a ainsi marqué un éloignement progressif vis-à-vis des stratégies d'aide au développement qui avaient prévalu au cours des précédentes décennies. D'une part, l'Allemagne a poursuivi dans le cadre du CWA un agenda politique axé sur la mise en œuvre de ce Pacte et avant tout en coopération avec le Groupe de la Banque mondiale, le FMI et les pays africains. D'autre part, le gouvernement allemand a renforcé son agenda bilatéral en prenant des décisions importantes (mot-clé : DIF). Plus que jamais auparavant, les décideurs allemands ont mis le cap sur les relations d'affaires entre l'Allemagne et l'Afrique et mis au point un programme témoignant un intérêt plus marqué pour la coopération économique avec l'Afrique. La multiplication des initiatives allemandes peut s'expliquer par les enjeux géostratégiques en présence (en particulier la montée de la Chine sur le continent africain) et par la problématique migratoire africaine à destination de l'Europe (et donc aussi de l'Allemagne).

En soutenant le programme du CWA, l'Allemagne a clairement indiqué que l'accent ainsi mis sur le cadre entrepreneurial, le cadre macro-économique et le cadre financier aboutirait au lancement d'importantes réformes dans les pays du CWA, des réformes qui bénéficieraient d'ailleurs de l'appui allemand. L'objectif premier des mesures supplémentaires menées par le DIF en complément du CWA est, d'une part, d'améliorer les conditions de base pour les investisseurs allemands et les exportateurs (voir encadré 1). D'autre part, les activités précédemment décrites (l'initiative spéciale en faveur de la formation professionnelle) contribuent elles aussi à la politique africaine de l'Allemagne, non seulement au regard des intérêts allemands mais également en concourant activement à façonner l'évolution structurelle en Afrique.¹⁹⁷

Nul ne peut encore pleinement évaluer dans quelle mesure les ambitions affichées par le CWA et le DIF sont aptes à ré-

pondre aux changements structurels qui interviennent dans les pays du Pacte, compte tenu du caractère récent de ces deux initiatives. Comme nous l'avons déjà démontré dans la section consacrée à l'architecture du Pacte du G20 avec l'Afrique (voir chapitre 4), les idées prônées relèvent plutôt d'un programme classique, clairement défini au travers de mesures-cadres. L'on peut alors se demander dans quelle mesure l'Allemagne insuffle un nouvel élan au programme du CWA :

- Le pouvoir de persuasion de l'Allemagne gagne en visibilité. Conjointement avec le GBM, la BAD et d'autres organisations internationales, et avec les pays du G20 eux-mêmes, elle s'est efforcée de préparer avec soin un projet détaillé concernant le CWA dans la perspective du Sommet du G20 en Allemagne.
- Le gouvernement allemand envisageait un rôle formateur pour les équipes de pays, un levier essentiel pour façonner le programme du CWA. L'Allemagne prévoyait de travailler en étroite collaboration avec d'autres acteurs en vue d'influencer les tâches à accomplir. Comme l'ont mentionné les ministères impliqués, ces conditions seraient déterminantes de la réussite ou de l'échec de l'implication allemande dans le contexte du CWA. Plus de deux ans après le lancement du Pacte, on peut dire à présent que l'engagement de l'Allemagne, à l'exception de la Tunisie, s'est en fait révélé plutôt modeste. Seules la KfW, la DEG et la GIZ exercent effectivement une certaine influence.
- Le soutien des entreprises allemandes à travers un ensemble amélioré d'instruments de couverture des risques a vocation à contribuer à la promotion de l'investissement allemand dans les pays du CWA. On présume que les entreprises allemandes ne devraient guère investir en grand nombre en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne, et ce à l'avenir également. Les raisons avancées sont la taille trop réduite des marchés africains, le niveau modeste de la demande à l'égard des entreprises industrielles allemandes et l'environnement de base, jugé médiocre. Il reste à voir dans quelle mesure l'amélioration de l'environnement en faveur de l'investissement des entreprises allemandes dans les pays africains permettra effectivement de renforcer l'investissement, dès lors que les fonds AfricaGrow et AfricaConnect n'ont été lancés qu'à partir de 2019.
- Grâce aux divers instruments utilisés, le gouvernement fédéral allemand a considérablement amélioré le système d'incitation à l'investissement allemand sur le continent africain. Le train de mesures adopté offre un soutien subventionné aux entreprises allemandes. On constate cependant que les conditions ou les systèmes d'incitation aptes à favoriser une coopération accrue des entreprises allemandes avec les entreprises africaines (par exemple, en renforçant les relations) sont très peu nombreux, voire inexistantes. Il conviendrait d'examiner plus en détail dans quelle mesure les avantages offerts aux entreprises allemandes investissant dans les pays af-

197 Henning Melber (ed.) (2019) : *Deutschland und Afrika. Anatomie eines komplexen Verhältnisses*. Frankfurt/Main; Robert Kappel (2016) : *German New Africa Policy : Time for a Change?*, Geert Castryck, Silke Strickrodt et Katja Werthmann (eds.) : *Sources and Methods for African History and Culture : Essays in Honour of Adam Jones*. Leipzig : 629–650; Peter Molt (2014) : *Ein Rückblick auf die (west)deutschen Beziehungen zu den Entwicklungsländern in Afrika südlich der Sahara*. KAS Mitteilungen 11/12 : 47–69; Denis Tull (2014) : *Deutsche Afrikapolitik – ein Beitrag zu einer überfälligen Debatte*. Berlin : Friedrich Ebert Stiftung. Cf. Stefan Oswald (2018) : *Zehn Jahre Afrikapolitik*, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11 : 603–610.

ricains, par rapport à celles qui opèrent en Asie ou en Amérique latine, équivaut à une distorsion de la concurrence.

- Le DIF pourrait contribuer à un développement inclusif si les fonds AfricaGrow et AfricaConnect étaient réajustés. Pour le moment, ces instruments ne reposent pas sur des politiques cohérentes et des instruments capables d'améliorer la complémentarité entre le développement des infrastructures, l'investissement national et étranger et le développement de l'industrie locale et de l'agriculture, par exemple au travers de systèmes d'incitation.
- Il serait également utile de se recentrer sur un agenda européen. En tant que première puissance économique d'Europe, l'Allemagne pourrait user de son pouvoir de persuasion pour impliquer d'autres pays européens et d'autres membres du G20 dans le cadre du Pacte. Jusqu'à présent, les efforts déployés en faveur d'une politique africaine cohérente au niveau européen ont été vains. Les nouvelles initiatives françaises en faveur de la coopération économique avec les pays africains et le plan de l'UE pour les « Partenariats internationaux » peuvent contribuer à se détourner des activités à caractère essentiellement bilatéral et concurrentiel des différents pays européens. L'Allemagne pourrait se faire l'écho de ce discours auprès des autres pays de l'UE et ainsi contribuer à la mise en place conjointe d'un partenariat entre l'UE et les pays africains, qui s'écarterait sensiblement du programme conventionnel du CWA.

En conclusion, nous constatons que les grandes attentes du gouvernement allemand à l'égard du Pacte avec l'Afrique n'ont pas (encore) été satisfaites. Nombre de promesses sont restées vaines. Et surtout, la situation témoigne du pouvoir de coercition de l'Allemagne, à travers ses mesures bilatérales (financement des programmes, déploiement d'experts), mais son pouvoir de persuasion est peu développé. Il s'est en outre avéré impossible de convaincre d'autres partenaires de la valeur offerte par le processus du Pacte et l'Allemagne n'a pas été en mesure de jouer un rôle important et visible dans la mise en œuvre du programme du GBM. En tant que projet global du G20, le CWA a échoué. Il se poursuit actuellement sous la direction du GBM, en coopération avec les pays africains.

Ainsi, nous sommes confrontés à deux concepts opposés. Le CWA est une version actualisée des stratégies de croissance financée par le crédit (endettement avec croissance). Mais celles-ci se heurtent également à un risque de défaillance dans le nouveau modèle, c.-à-d. en ne contribuant pas de façon durable à résoudre les problèmes du marché du travail ou à faire reculer la pauvreté. Dès lors, le bilan est le suivant : tel qu'il est mis en place actuellement, le CWA est incompatible avec la croissance inclusive et durable. Il existe par ailleurs un risque que les pays concernés retombent dans le piège de l'endettement. La politique africaine de l'Allemagne devrait donc examiner dans quelle mesure il convient de repenser la coopération avec le puissant et expérimenté Groupe de la Banque mondiale. Il en va de même pour le

G20. Ainsi axé sur les investissements à grande échelle, le CWA porte atteinte aux stratégies africaines plutôt qu'il ne les soutient. Un engagement plus marqué de l'Allemagne (et de l'Europe) au sein du GBM s'impose aux fins de prévenir les effets défavorables et convaincre les institutions de Washington de placer la croissance inclusive et le développement durable au cœur de la coopération avec l'Afrique. Pour cela, une action concertée est nécessaire à l'échelle européenne. Compte tenu du pouvoir des institutions de Washington, la tâche s'annonce plutôt ardue, mais pas impossible. La deuxième option qui s'offre à nous — et qui n'est guère plus aisée que la première — serait de poursuivre un ordre du jour distinct avec d'autres partenaires aux intentions louables, issus d'Europe. Ce scénario serait certainement plus efficace en termes de a) priorité accordée à la croissance inclusive, b) renforcement de la coopération entre les entreprises européennes et africaines à travers des systèmes d'incitation, et c) soutien ciblé dispensé aux entreprises de taille moyenne, constituant une passerelle utile entre les entreprises européennes et africaines, par exemple au travers d'une approche intégrée de la formation professionnelle.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AAG	Groupe consultatif africain (AAG)
ACET	Centre africain pour la transformation économique
AfCFTA	Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine
APD	aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
AV	Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft (Association économique germano-africaine)
AVD	analyse de viabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie (Fédération de l'industrie allemande)
BMF	Bundesministerium der Finanzen (ministère fédéral des Finances)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement)
BTI	Indice de transformation de la Bertelsmann Stiftung
CEA	Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPI	Indice de perception de la corruption de Transparency International
CPIA	exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales
CVD	cadre de viabilité de la dette
CVM	chaîne de valeur mondiale
CWA	Pacte avec l'Afrique (Compact with Africa)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Institut allemand de développement)
DIF	Fonds d'investissement pour le développement de l'Afrique (initiative du gouvernement allemand)
EoDB	Ease of Doing Business, indice de la facilité de faire des affaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	franc de la Communauté Financière Africaine (franc CFA)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FMI	Fonds monétaire international
G20	Groupe des vingt
G7/8	Groupe des sept/huit
GBM	Groupe de la Banque mondiale
GTAI	Germany Trade & Invest (Agence de promotion économique de la République Fédérale d'Allemagne)
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
ICA	Consortium pour les infrastructures en Afrique
ICE	indice de complexité économique
IDE	investissements directs étrangers
IDH	indice de développement humain
IFC	Société financière internationale (International Finance Corporation)
IGM	indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale
IIAG	Indice Ibrahim de la gouvernance africaine
IZA	Institut d'économie du travail
J-CAP	Programme conjoint sur les marchés financiers du GBM
NBER	National Bureau of Economic Research (Bureau américain de recherche économique)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectifs de développement durable
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PCI	revenu par habitant
PFR	pays à faible revenu
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays les moins avancés
PME	petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	parité de pouvoir d'achat
PPP	partenariat public-privé
PPTE	pays pauvres très endettés
PRE	pays à revenu élevé
PRI	pays à revenu intermédiaire
PRITI	pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)
PRITS	pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)
PSE	Plan Sénégal Émergent
R&D	Recherche et Développement
RNB	revenu national brut
SIT	Initiative spéciale pour la formation et la création d'emploi
SPTDD	Soutien public total au développement durable
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNU-WIDER	Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies
USA	États-Unis d'Amérique
VA	valeur actualisée
VIX	indice de volatilité du Chicago Board Options Exchange Market
ZES	zone économique spéciale

LISTE DES FIGURES

- 10 Figure 1
PIB par habitant dans les pays du CWA (\$ PPA internationaux courants), 2018
- 12 Figure 2
Part de valeur ajoutée de l'industrie manufacturière dans le PIB des pays d'Afrique, en % (données les plus récentes pour 2014-2015)
- 13 Figure 3
Part de valeur ajoutée de l'industrie manufacturière dans le PIB des pays du CWA, en % (données les plus récentes pour 2016-2017)
- 19 Figure 4
Baisse de la part du PIB mondial détenue par les pays du G7 (en PPA)
- 20 Figure 5
Le Pacte du G20 avec l'Afrique
- 31 Figure 6
Financement combiné pendant la transition du statut de PFR à PHR
- 37 Figure 7
Entrées brutes d'IDE, Afrique, 2013-2018, en milliards de dollars É.-U. Pays CWA / Autres pays
- 44 Figure 8
L'économie informelle dans certains pays du Pacte, 2010-2014, moyenne en pourcentage du PIB
- 47 Figure 9
Éthiopie : Croissance du PIB, 1982-2018
- 48 Figure 10
Éthiopie : PIB par habitant, PPA, 1990-2017
- 49 Figure 11
Éthiopie : IDE, en millions de dollars, 1992-2017, et IDE, en pourcentage du PIB
- 50 Figure 12
Emploi industriel en pourcentage de l'emploi total
- 51 Figure 13
Valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du PIB, 2005-2017
- 52 Figure 14
Éthiopie : Commerce, 2011-2017, en milliards de dollars

LISTE DES ENCADRÉS

- 24 Encadré 1
Fonds d'investissement du gouvernement allemand pour le développement de l'Afrique
- 40 Encadré 2
IDE allemands en Afrique : des volumes encore modestes
- 40 Encadré 2, Tableau 1
IDE allemands en Afrique, stocks 2017
- 40 Encadré 2, Tableau 2
Répartition géographique des IDE allemands en Afrique, 2016, en milliards de dollars É.-U.
- 40 Encadré 2, Tableau 3
IDE allemands nets en Afrique, 2016-2018, en millions d'euros
- 41 Encadré 2, Figure 1
Stocks d'IDE en Afrique, par pays investisseur, en milliards de dollars É.-U.

LISTE DES TABLEAUX

- 8 Tableau 1
Transition démographique et taux de croissance démographique
- 12 Tableau 2
Coûts de main-d'œuvre et de capital. Comparaison de pays africains sélectionnés avec le Bangladesh, 2017
- 22 Tableau 3
Pays du Pacte
- 27 Tableau 4
Seuils et repères d'endettement au titre du CVD
- 29 Tableau 5
Tendances des engagements en matière d'infrastructure par source, 2016 et 2017, %
- 35 Tableau 6
Indices de gouvernance des pays africains partenaires du Pacte
- 36 Tableau 7
Indicateurs de viabilité de la dette
- 38 Tableau 8
Entrées brutes d'IDE, pays du CWA, 2016-2018
- 41 Tableau 9
Taux d'épargne nationale et taux d'investissement brut (FBCF), pays du CWA, 2016-2018, % du PIB
- 43 Tableau 10
Part de la valeur ajoutée des secteurs manufacturier, agricole et des services / PIB, 2010 et 2018, %
- 48 Tableau 11
Éthiopie : IDE, 2016-2018
- 53 Tableau 12
Matrice de mesures de l'Éthiopie (31.01.2018)
- 60 Tableau 13
Matrice de mesures du Ghana (15.03.2018)
- 63 Tableau 14
Entrées brutes au titre du TOSSD au Sénégal en 2014, en millions de dollars É.-U.
- 65 Tableau 15
EoDB : progrès accomplis au Sénégal, avril 2019
- 66 Tableau 16
Sénégal : Objectifs des matrices de mesures et déficit de mise en œuvre

À PROPOS DES AUTEURS

Professeur Robert Kappel, économiste et spécialiste des sciences politiques.

De 1994 à 2004, le professeur Kappel a dirigé le programme de Maîtrise en Administration des Affaires (MBA) de l'Université de Leipzig dédié au développement et à la promotion des petites et moyennes entreprises (programme SEPT).

Il a exercé en qualité de maître de conférences à l'Université de Brême (1989-1996), professeur à l'Université de Leipzig (1996-2004) et l'Université de Hambourg (2004-2011), et a présidé le German Institute of Global and Area Studies (GI-GA) à Hambourg, entre 2004 et 2011. Il est actuellement professeur émérite à l'Université de Leipzig. Ses activités de recherche portent essentiellement sur les petites et moyennes entreprises en Afrique, sur le secteur informel, l'économie du développement, la politique allemande relative à l'Afrique et les transferts du pouvoir mondial. Il a publié de nombreux écrits sur les PME, l'innovation, les chaînes de valeur et la pauvreté.

Professeur émérite à la faculté des sciences économiques de l'Université de Bâle (Suisse) et chercheur associé à l'Institut allemand de développement (DIE, Bonn), le **Professeur Helmut Reisen** est un spécialiste en financement du développement, multilatéralisme et économie monétaire internationale. En 2012, il a quitté ses fonctions de directeur de la recherche au Centre de développement de l'OCDE, qu'il occupait depuis de longues années, pour prendre les commandes de la société de conseil ShiftingWealth, proposant ses services aux fondations, aux banques de développement ainsi qu'aux ministères sur le financement du développement et les marchés émergents.

Remerciements : Nous tenons à remercier le personnel des ministères fédéraux allemands, ONG, fondations et associations professionnelles, ainsi que nos collègues de la Friedrich-Ebert-Stiftung, pour leur soutien.

Publication traduite de l'anglais (*G20 Compact With Africa*, FES, octobre 2019 - <https://library.fes.de/pdf-files/iez/15748.pdf>) par **Hélène Boccage**.

MENTIONS LÉGALES

Friedrich-Ebert-Stiftung | Section Afrique
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Dr. Manfred Öhm | Directeur de la Section Afrique |
Division de la Coopération Internationale
Tél. : +49-30-269-35-7516 | Fax : +49-30-269-35-9217
www.fes.de/en/africa-department

Commande de publications :
Konstanze.Lipfert@fes.de

Toute utilisation des ouvrages publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) à des fins commerciales, sans l'autorisation écrite préalable de celle-ci, est interdite.

LE PACTE DU G20 AVEC L'AFRIQUE

L'audace d'espérer



Le CWA a pour objectif de rendre plus attrayants les investissements privés en Afrique grâce à des améliorations significatives des cadres macro-économique, entrepreneurial et financier du continent. Il vise à recourir au financement privé pour les projets d'infrastructures, par le biais de financements mixtes, afin de mobiliser ensuite les flux d'IDE. Alors que le CWA est entré dans sa troisième année, les volumes attendus de flux de capitaux propres transfrontaliers ne se sont pas concrétisés, pas plus que les ressources nationales n'ont pu être mobilisées. La faute n'en est pas aux pays participants, puisque leurs indices de gouvernance se sont améliorés depuis 2016. Cependant, les IDE et les épargnes nationales n'ont pas évolué en conséquence et ont même chuté dans la majorité des pays partenaires.



Le Pacte réunit certains pays africains, des organisations internationales ainsi que des partenaires bilatéraux du G20 dans le but de coordonner les programmes de réformes nationaux, soutenir les mesures politiques de chaque pays et promouvoir auprès du secteur privé les possibilités d'investissements. Il semble qu'actuellement le CWA soit principalement aux mains des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI. L'initiative du Pacte n'est pas encore bien comprise par les gouvernements des pays impliqués, qui ne se le sont pas totalement approprié. La proposition de valeur n'est pas clairement définie. Par ailleurs, ni le secteur des entreprises privées ni les investisseurs institutionnels ne semblent y adhérer pleinement. Pour relancer l'initiative du Pacte, il faudrait augmenter les attentes à l'égard des gouvernements et leur permettre de se l'approprier davantage, clarifier la fonction des équipes du Pacte et offrir plus de soutien dans le cadre du renforcement des capacités.



Pour le moment, l'évolution structurelle est lente dans la plupart des pays africains, tout comme la modernisation de l'agriculture. L'informalité et, par conséquent, la pauvreté, sont endémiques. Un problème important réside dans le fait que la croissance économique a été majoritairement « non créatrice d'emplois ». Et les IDE à eux seuls ne suffiront pas pour redresser cette croissance. Dans sa forme actuelle, le CWA ne propose pas de solutions pour parvenir à une croissance inclusive et éradiquer la pauvreté. La stratégie du CWA repose sur le principe qu'un niveau élevé d'investissement dans les infrastructures et d'IDE formera automatiquement des liaisons. Il conviendrait de privilégier des politiques destinées à renforcer la complémentarité des IDE avec les investissements nationaux. Tel qu'il est mis en place actuellement, le Pacte s'écarte des objectifs énoncés à travers les OMD et les ODD.

Pour de plus amples informations sur le sujet, consulter la page
<https://www.fes.de/fr/section-afrique>