

Agence française  
de développement

# **L'économie africaine 2020**

REPÈRES ÉCONOMIE



La Découverte

Agence française de développement

# L'économie africaine 2020



La Découverte

---

## Agence française de développement (AFD)

Le groupe **Agence française de développement** est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, l'AFD construit avec ses partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Les équipes du groupe Agence française de développement sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité — le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. L'AFD contribue ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des objectifs de développement durable, pour un monde en commun.



Composé par Facompo à Lisieux  
Dépôt légal : janvier 2020

**S**i vous désirez être tenu régulièrement informé des parutions de la collection « Repères », il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information mensuelle par courriel, à partir de notre site **[www.collectionreperes.com](http://www.collectionreperes.com)**, où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.

---

ISBN : 978-2-348-05746-5



Ce logo a pour objet d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir du livre, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage. Nous rappelons donc qu'en application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du code de la propriété intellectuelle, toute photocopie à usage collectif, intégrale ou partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

© Éditions La Découverte, Paris, 2020.  
9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris.

## Introduction

*Rémy Rioux, directeur général de l'AFD*

L'actualité économique mondiale, calée sur un rythme européen, américain ou chinois, ne laisse encore que trop peu de place à l'Afrique. Le continent africain est pourtant cet espace, voisin de la France et de l'Europe, dont la démographie et la richesse sont déjà celles de l'Inde et qui accueillera un tiers de l'humanité dans à peine une génération. Nos destinées — déjà liées par l'histoire, la culture, les échanges économiques ou les diasporas — sont étroitement mêlées et le seront encore davantage dans les années à venir. Car c'est bien en Afrique qu'une large part de notre avenir se joue pour atteindre les dix-sept objectifs de développement durable (ODD) définis par les Nations unies en septembre 2015. C'est la raison pour laquelle les Éditions La Découverte et l'Agence française de développement (AFD) ont conçu ce premier millésime de *L'Économie africaine* comme une fenêtre ouverte sur les grands enjeux contemporains de l'Afrique, qui préfigure une série de publications sur ces sujets.

Une originalité de l'approche proposée ici consiste à aborder les grands enjeux africains à l'échelle continentale afin d'en prendre toute la mesure. Les géographes comme les historiens ont depuis longtemps cessé de « couper l'Afrique en deux », entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne, pour étudier l'Afrique comme un tout, telle que les Africains se la représentent et telle qu'ils la gouvernent. En revanche, la très vaste majorité des analyses économiques et sociales de l'Afrique perpétuent une distinction, inventée et utilisée par le Nord, entre ces deux Afrique. En témoigne l'organisation même de certains des principaux producteurs de données — la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI), notamment. S'ils effectuent un irremplaçable travail de mise à disposition d'informations, ces organismes ont conservé

une approche héritée de l'immédiat après-guerre qui masque le mouvement d'ensemble comme les dynamiques régionales qui traversent le continent africain. J'ai la conviction que seule la lecture de l'ensemble formé des cinquante-quatre pays africains permet de saisir à la fois la transversalité des enjeux du continent et leur diversité. Les données rassemblées et les chapitres proposés dans cet ouvrage ont été pensés à l'aune de l'approche « Tout Afrique » que promeut l'AFD depuis plusieurs années.

Outre qu'il tente de contribuer à cette nécessaire conversion de nos regards, cet ouvrage vise à décrypter l'actualité africaine dans un contexte de transformation rapide du continent. Loin de l'image d'un continent figé dans le passé, les mutations y sont rapides et profondes : les villes croissent, les moyens de communiquer se multiplient, les populations se déplacent et démontrent chaque jour leur soif d'éducation et de mieux-être. Alors que ces changements se produisent à vitesse accélérée, l'Afrique est également percutée par les effets du changement climatique qu'elle subit très durement, sans y avoir pourtant contribué de façon significative. Les contributions de cet ouvrage donnent ainsi à voir l'« Afrique en train de se faire », en apportant des clés de lecture expertes. L'objectif ? Répondre à la nécessité de rendre davantage accessibles et compréhensibles les évolutions de l'Afrique.

Si cette édition 2020 de *L'Économie africaine* s'ouvre sur les grands enjeux économiques du continent, c'est plus largement de la réalisation des ODD qu'il est fondamentalement question. L'enjeu économique est bien entendu incontournable : la dernière crise économique africaine, provoquée par la chute du prix des matières premières en 2014, a été terriblement coûteuse sur les plans humain et social. Les inquiétudes entourant les trajectoires d'endettement sont le reflet de cette préoccupation, car une nouvelle crise risquerait de fragiliser les acquis de ces dernières années. Parallèlement, des changements — sociaux, urbains, humains ou politiques — s'annoncent, quelles que soient les évolutions économiques. Pour saisir pleinement le spectre des grandes questions africaines, nous avons donc fait le choix de garder ouvert le champ des thématiques abordées. Figurent ainsi, dans ce premier ouvrage, le sujet des migrations, celui de l'urbanisation ou encore des communs. L'ambition de cette édition est en effet de proposer un instantané sur une première série d'enjeux clés pour l'Afrique en ce début d'année 2020. Après le renouveau africain des années 2000 puis le retournement des cours des matières premières depuis 2016, où en sont les économies africaines à l'aube de l'année 2020 ?

Dans le chapitre I, Yasmine Osman propose une analyse de la situation et des perspectives économiques de l'Afrique. Soulignant à la fois la dynamique générale du continent — en partie masquée par les difficultés que rencontrent quelques grandes économies — et les spécificités des trajectoires régionales, elle met en avant — outre le rôle des facteurs externes — cinq enjeux internes au continent qui se révéleront déterminants pour l'économie africaine en 2020.

Parmi les facteurs de risque identifiés figure le réendettement rapide des États africains pour financer la mise en place d'infrastructures et de services publics nécessaires à leur développement. Dans le chapitre II, Christophe Barat et Hélène Ehrhart rendent compte des caractéristiques de ces flux financiers et de leurs impacts sur la capacité des pays à relever les défis de long terme. La recherche d'un chemin soutenable entre besoin d'investissement et risque de surendettement n'est pas une tâche aisée alors que les évolutions de l'environnement économique et géopolitique international influent fortement sur les trajectoires des économies africaines et sur leurs modèles de développement.

Ces trajectoires seront sans doute fonction de la réalisation du potentiel de transformation des économies, en particulier *via* l'industrialisation. Alors que cette dynamique peine à se produire, Gaëlle Balineau et Ysaline Padiou, dans le chapitre III, revisitent la littérature économique sur la question de la désindustrialisation précoce de l'Afrique dont les auteurs examinent les conséquences. Leur analyse de la politique industrielle éthiopienne permet d'illustrer les contraintes et les opportunités auxquelles sont confrontés de nombreux pays africains.

Autre tendance structurante, les bouleversements induits par la croissance démographique et ses implications pour l'organisation des territoires. Dans le chapitre IV, Irène Salenson expose les dynamiques d'urbanisation qui en résultent. Avec un taux d'urbanisation supérieur à 40 % en 2015, contre 14 % en 1950, le continent africain connaît une phase d'urbanisation dont le rythme est particulièrement rapide. À titre de comparaison historique, le continent s'urbanise deux fois plus vite que ne l'a fait l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle. À l'horizon 2050, la population urbaine de l'Afrique sera ainsi la deuxième plus importante au monde. Mais l'Afrique se caractérise également, de manière inédite, par une croissance simultanée des populations urbaines et rurales. En 2035, lorsque plus de 50 % de la population africaine sera urbaine, les projections indiquent que la croissance de la population rurale se poursuivra. L'essentiel de l'urbanisation se fera ainsi en dehors des mégapoles, par extension des villes moyennes vers leurs périphéries rurales, dans un mouvement inédit et passionnant de « rurbanisation ».

Sous un autre angle, Stéphanie Leyronas, Mathieu Boche et Émeline Baudet s'attachent à décrire les dynamiques foncières en milieu rural et périurbain dans le chapitre v. À travers l'exemple du Mali, leur analyse permet de décrypter les enjeux liés aux modes d'usage de la terre et des ressources naturelles, à l'aune de la théorie des communs et de l'appréhension des systèmes de droits qui leur sont attachés. Entre héritages historiques et problématiques contemporaines, notamment celle du changement climatique, la question foncière offre des clés de compréhension plus vastes, portant notamment sur l'organisation sociétale ou expliquant la source de certains conflits dans la région du Sahel.

Enfin, la croissance des populations rurales est source de migrations inter- et intra-pays au sein du continent. Rohen d'Aiglepierre, Anda David et Gilles Spielvogel, utilisant notamment la base de données DIOC (*Database on Immigrants in OECD Countries*), étudient les caractéristiques des flux migratoires africains et la complexité des liens entre migrations et développement dans le chapitre vi. Mettant à mal une série d'idées reçues, ils soulignent que la migration en provenance des pays d'Afrique est restée globalement stable en proportion du flux total vers les pays de l'OCDE ces vingt dernières années, plus de la moitié des migrations africaines se faisant au sein de l'Afrique elle-même.

En fin d'ouvrage, une chronologie et des tableaux statistiques inédits préparés par Meghann Puloc'h recensent les principaux événements africains qui rythmeront l'année 2020 et présentent les principales données économiques et sociales du continent, suivant notre approche « Tout Afrique ».

Pour conclure, un dernier mot sur les auteurs qui ont composé ce livre et qui sont presque tous, pour cette première livraison, des agents de l'AFD. Je les en remercie vivement car ils contribuent ainsi à la mission essentielle de notre Agence : agir pour un monde en commun par la compréhension des défis partagés. Et celui de l'Afrique en est sans nul doute l'un des plus urgents et emblématiques. Chacun des contributeurs s'est ainsi attaché à mettre à disposition sa part d'expertise, qui fait la richesse de l'AFD et, je l'espère, celle de cet ouvrage. Je forme le vœu que les prochaines éditions de *L'Économie africaine* puissent accueillir des auteurs d'horizons pluriels, et d'abord africains, pour nourrir encore davantage les regards et les échanges sur ce grand continent. Ils trouveront tous à l'AFD écoute, respect et encouragements.

## I / Les grandes tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions

*Yasmine Osman (AFD)*

**A**près une décennie de confiance retrouvée, des doutes sont de nouveau apparus sur la capacité de l'Afrique à maintenir des taux de croissance durablement élevés. Le retournement du cours des matières premières entamé en 2014 a en effet donné un coup d'arrêt à l'épisode de croissance élevée des années 2000, inédit depuis les années 1970. La croissance économique a ainsi chuté, passant de + 5 % en moyenne entre 2000 et 2014 à + 3,1 % entre 2015 et 2019. Après un temps d'emballement sur ses perspectives économiques, voilà que l'Afrique fait de nouveau face à un moment de questionnement.

Où en est véritablement l'Afrique sur le plan économique en ce début d'année 2020 ? Quels sont les grands enjeux de l'année à venir ? Ce chapitre introductif propose d'examiner la situation du continent dans son ensemble, mais aussi celle des régions qui le composent. Sur ce continent grand comme trois fois l'Europe, les particularités des trajectoires individuelles comptent autant que la perspective générale.

### **Quand les difficultés des grandes économies du continent masquent un dynamisme quasi général**

Une bonne nouvelle d'abord : la croissance du continent africain se maintient en 2019, confirmant sa reprise. Le PIB réel progresse de + 3,2 % en 2019, une croissance sensiblement similaire à celle de 2018 (+ 3,4 %) et ce, malgré un contexte international peu porteur. L'activité poursuit ainsi la reprise entamée en 2017, après le brutal ralentissement de 2016 causé par la chute des cours des matières premières (voir encadré 1). Loin des performances affichées par l'Asie (+ 5,9 %), la croissance africaine se situe cependant en 2019 à un niveau

### Encadré 1. Les cinq temps de la croissance africaine depuis 2000

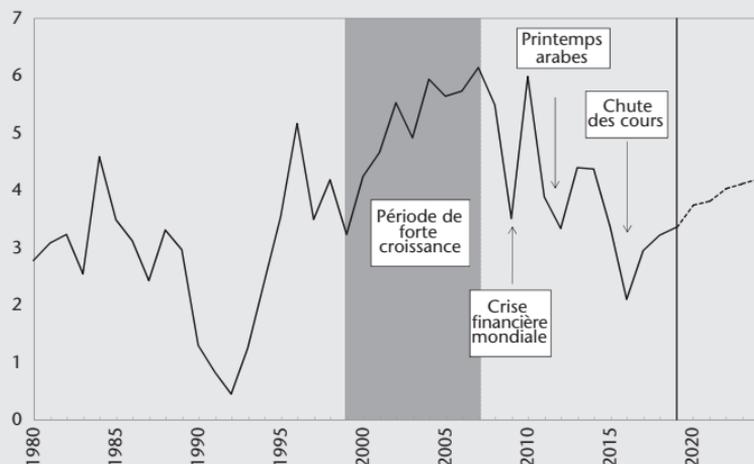
Depuis le début des années 2000, plusieurs événements majeurs ont impacté la croissance africaine, dessinant une trajectoire heurtée à partir de 2009 (graphiques 1 et 2).

Entre **2000** et **2008**, la croissance économique atteint + 5,3 % par an en moyenne en Afrique, stimulée à la fois par la bonne santé de l'économie

mondiale, la hausse des prix des matières premières, l'amélioration de la gestion macroéconomique dans certains pays, les allègements de dette obtenus dans le cadre de l'initiative PPTe (pays pauvres très endettés) et la hausse des investissements.

En **2009**, la crise financière mondiale réduit la croissance du continent à + 3,2 % alors qu'elle atteignait + 6,2 % en 2007. L'impact de la crise est cependant ressenti moins fortement qu'à l'échelle mondiale (- 0,1 % en 2009 après + 5,6 % en 2007).

Graphique 1. Croissance du PIB réel de l'Afrique (en %)



Sources : FMI, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019 ; calculs AFD (la croissance moyenne en Afrique présentée dans le graphique exclut la Libye des calculs, en raison de l'importante volatilité des données pour ce pays).

supérieur à celui de l'ensemble des autres régions du monde — dont l'Amérique latine (+ 0,2 %) ou l'Europe émergente (+ 1,8 %).

Pour autant, la performance économique globale du continent peut être jugée insuffisante. La croissance économique en Afrique est à mettre en regard du dynamisme démographique du continent. Le taux de croissance annuel de la population reste en effet élevé (+ 2,6 % en moyenne depuis les années 1990) et la croissance du PIB par habitant est donc plus modeste (+ 1 % en 2019), inférieure à

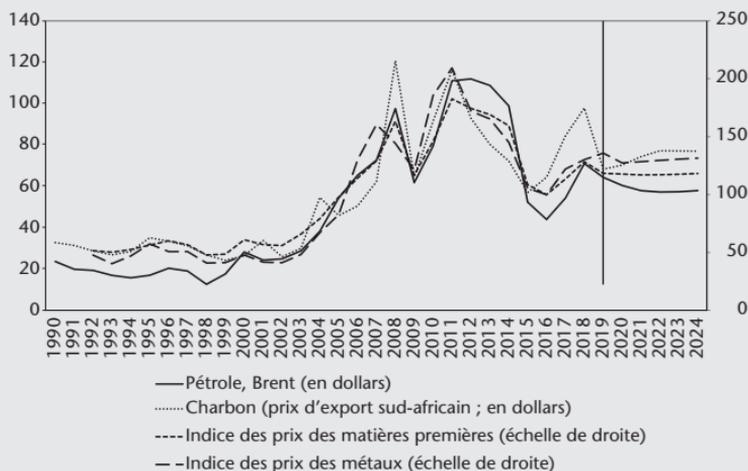
En 2011, la vague des printemps arabes dans les pays d'Afrique du Nord, qui s'est accompagnée de manifestations et de grèves ainsi que d'une augmentation de l'insécurité, pèse sur la production et le tourisme, entraînant un nouveau tassement de la croissance du continent à + 3 %.

En 2015 et surtout en 2016, la chute des prix des matières premières prend à rebours la reprise de la croissance observée en 2012-2014. Après la baisse des cours du charbon et des métaux (- 50 % entre 2012 et 2015), les cours du pétrole s'effondrent à leur tour à partir de 2014, passant

de 100 dollars à 44 dollars le baril en 2016. La moitié des pays africains étant dépendants de la production et de l'exportation de matières premières, la croissance africaine atteint alors en 2016 son plus bas niveau depuis 1993 (à 2,1 %).

Depuis 2017, les cours des matières premières progressent, mais restent à un niveau modéré avec un prix du baril de pétrole à 64 dollars en 2019. Il s'ensuit une reprise progressive de la croissance, qui s'établit en moyenne de + 3,4 % par an entre 2017 et 2019.

Graphique 2. Cours des matières premières

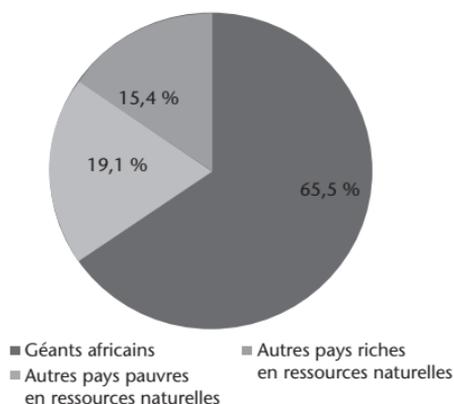


Source : FMI, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019.

celle enregistrée en moyenne dans les pays émergents et en développement (+ 2,5 %). Les taux de croissance actuels sont par ailleurs très inférieurs à la cible fixée de 7 % par l'Union africaine dans l'Agenda 2063 pour réduire sensiblement la pauvreté sur le continent. Enfin, les taux de croissance actuels sont toujours significativement inférieurs à ceux des années 2000 à 2014 (+ 5 % en moyenne).

Cette relative faiblesse de la croissance reflète cependant d'abord les difficultés de quelques-unes des principales économies d'Afrique.

Graphique 3. Part dans le PIB africain en dollars en 2018



N.B. : les « géants africains » désignent ici les six premières économies du continent en termes de taille du PIB. Par ordre décroissant : Nigéria, Afrique du Sud, Égypte, Algérie, Angola et Maroc.

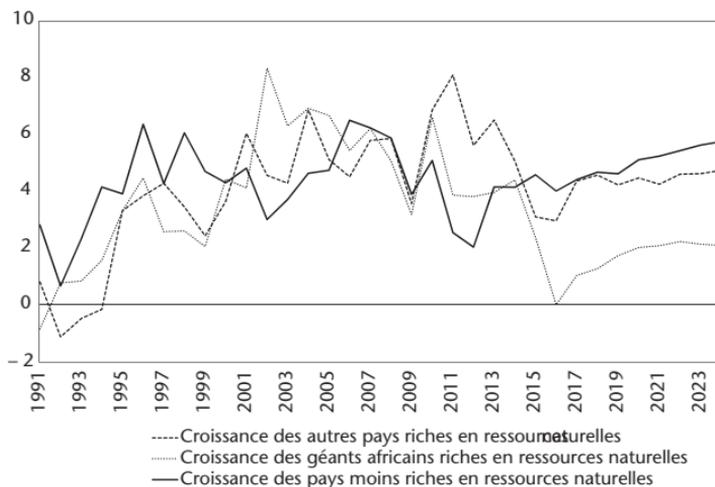
Sources : FMI, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019 ; calculs AFD.

Les six premières économies du continent en termes de taille du PIB (par ordre décroissant : Nigéria, Afrique du Sud, Égypte, Algérie, Angola et Maroc) concentrent à elles seules plus de 65 % du PIB total africain (voir graphique 3). Or quatre d'entre elles — toutes riches en ressources naturelles — sont en difficulté, avec une croissance moyenne de + 1,7 % seulement en 2019 (voir graphique 4). Trois pâtissent toujours de la faiblesse des cours du pétrole : l'Algérie, l'Angola et le Nigéria, ce dernier étant le premier exportateur de pétrole du continent. L'Afrique du Sud affiche, quant à elle, une croissance faible depuis la crise de 2009, principalement pour des raisons structurelles (voir *infra*). L'Égypte et le Maroc, dans une moindre mesure, sont dans une meilleure situation. En Égypte, troisième économie du continent, la croissance atteint + 5,5 % en 2019, stimulée notamment par des investissements massifs en infrastructures et par la reprise du tourisme. La croissance au Maroc (+ 2,7 %) est en retrait toutefois par rapport à son niveau moyen depuis 2012 (+ 3,2 %) et aux performances de la période précédente (2000-2011).

Les autres pays d'Afrique se situent en moyenne sur une trajectoire de croissance plus dynamique. Cela concerne aussi bien les autres pays riches en ressources naturelles que ceux moins dotés en ressources naturelles. Dans les premiers, la croissance économique reste toutefois

### Graphique 4. Croissance du PIB réel (Afrique)

(en %)



*N.B.* : pour analyser la croissance de l'Afrique, le FMI distingue traditionnellement la croissance des pays africains riches en ressources naturelles — très corrélée aux évolutions des cours des matières premières — et la croissance des pays africains pauvres en ressources naturelles (voir la définition de ces catégories de pays en fin de chapitre). Or il apparaît important, comme cela est fait ici, de distinguer également au sein du premier groupe les géants africains riches en ressources naturelles (quatre pays : Nigéria, Afrique du Sud, Algérie et Angola), dans la mesure où les difficultés de ces quelques grandes économies peuvent masquer le dynamisme plus global des autres pays.

Sources : FMI, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019 ; calculs AFD.

en deçà des niveaux précédant la baisse des cours, à + 4,2 % en 2019 (contre + 5,2 % en moyenne entre 2000 et 2008). Dans les seconds, l'activité progresse de + 4,6 % en 2019, se rapprochant ainsi du niveau moyen de la période 2000-2008 (+ 4,9 %). Cinq pays relativement plus diversifiés comptent même parmi les vingt pays les plus dynamiques au monde (en moyenne entre 2015 et 2019), à savoir l'Éthiopie (2<sup>e</sup>), la Côte d'Ivoire (4<sup>e</sup>), le Rwanda (5<sup>e</sup>), le Sénégal (14<sup>e</sup>) et Djibouti (20<sup>e</sup>).

### Les dynamiques économiques du continent en 2019 par grandes régions

Une analyse des tendances économiques et sociales des régions d'Afrique permet de rendre compte de façon plus précise de la diversité

des situations au sein du continent. Les pays ont été regroupés dans sept régions, sur la base de la répartition proposée par l'Union africaine, avec deux régions singularisées : le Sahel et l'océan Indien (voir la définition de ces catégories de pays en fin de chapitre).

### *Afrique du Nord : des performances pré-printemps arabes retrouvées*

L'Afrique du Nord retrouve ses performances pré-printemps arabes, mais les tensions politiques ont laissé des traces au plan économique. La reprise de l'Égypte (+ 5,5 % en 2019 alors qu'elle représente 40 % du PIB d'Afrique du Nord) contribue au redressement de la croissance économique de la région (+ 3,6 % en 2019), après le coup d'arrêt survenu au lendemain des révolutions. Cette accélération égyptienne peine cependant à masquer les difficultés économiques de la Tunisie et de l'Algérie, alors que les affrontements rendent erratique la croissance économique libyenne et que la croissance marocaine reste plus faible qu'avant 2011. En conséquence, le chômage — une problématique clé de la région, notamment chez les jeunes — recule globalement, mais reste supérieur aux niveaux pré-printemps arabes (11,6 % en 2018).

La réduction des marges de manœuvre budgétaires des États est un test pour le modèle économique et social de la région. La région bénéficie d'indicateurs socioéconomiques nettement supérieurs à ceux du reste du continent, notamment du fait de politiques sociales et de redistribution par l'État. La conjoncture politique et économique s'est cependant partout traduite par une hausse des taux d'endettement, ayant rendu nécessaires des ajustements budgétaires. Alors qu'il était faible en Algérie, le taux d'endettement public rapporté au PIB a été multiplié par quatre depuis 2009 pour atteindre 46 % en 2019. Ce taux est croissant en Tunisie (74 %) et il reste très élevé en Libye (113 %). Les montants des subventions énergétiques ont ainsi été réduits, dans des États où elles représentent des postes de dépenses publiques importants. Le taux d'endettement est toutefois repassé sous les 100 % du PIB en Égypte et se stabilise au Maroc à 65 % du PIB.

### *Afrique australe : région la moins dynamique du continent*

Les difficultés de l'Afrique du Sud — première économie de la région — rejaillissent sur les pays environnants. Depuis la crise financière de 2008 et la chute des cours des matières premières, la croissance sud-africaine peine à redécoller, étant limitée par des contraintes structurelles fortes (faiblesse de l'épargne et de l'investissement, manque de productivité, carences en infrastructures, etc.). La levée de ces contraintes constitue un enjeu important de la nouvelle mandature du

président Ramaphosa, réélu en mai 2019, qui devra mener des réformes d'envergure pour atteindre les objectifs de transition énergétique du pays et résoudre les problèmes du principal opérateur électrique, Eskom. La situation en Afrique du Sud, qui représente plus de 60 % du PIB d'Afrique australe, a des effets d'entraînement importants sur les économies voisines, en particulier sur les autres membres de la SACU (Union douanière d'Afrique australe) — Botswana, Lesotho, Namibie, Eswatini (ex-Swaziland) —, qui affichent sans surprise les taux de croissance les plus faibles de la région depuis 2009.

Ainsi, l'Afrique australe — région la plus riche d'Afrique, mais aussi la plus inégalitaire — affiche la croissance la plus faible du continent. Elle se limite à + 0,6 % en 2019. Cela s'explique par la faible croissance de l'Afrique du Sud, mais également de l'Angola et du Zimbabwe. L'Angola, deuxième économie de la région, est touchée de plein fouet par la chute des cours du pétrole qui l'a entraînée dans une récession de quatre ans, entre 2016 et 2019. Dans ces deux pays en transition politique, les autorités mènent toutefois des réformes visant à transformer l'économie et à renforcer sa résilience (diversification, ajustement budgétaire, etc.). Par ailleurs, bien qu'elle présente le niveau de PIB par habitant le plus élevé d'Afrique (3 331 dollars courants en 2018), l'Afrique australe affiche un taux de pauvreté élevé, autour de 40 % au seuil de 1,90 dollar par jour. Ceci reflète notamment un niveau d'inégalités important — comme mesuré par le coefficient de Gini qui se situe à 52 en Afrique australe contre 40 en moyenne dans les autres régions d'Afrique.

#### *Pays du golfe de Guinée : à l'exception du Nigéria, des taux de croissance parmi les plus élevés du continent*

La croissance reste faible au Nigéria, plus grande économie de la région du golfe de Guinée et du continent. Premier exportateur de pétrole d'Afrique, le Nigéria ne se remet que lentement de la chute passée des cours et de leur maintien à bas niveau. L'activité économique continue de progresser faiblement (+ 2,3 % en 2019), ce qui pèse sur les performances régionales en raison du poids élevé de l'économie dans le PIB total de la région (73 %). Le ralentissement économique du Nigéria intervient dans un contexte où les indicateurs socioéconomiques du pays sont déjà très dégradés, en particulier dans le domaine de la santé, avec un taux de mortalité infantile élevé et une faible espérance de vie à la naissance, qui le situent au niveau de pays au revenu par tête bien plus faible (comme la Sierra Leone).

À l'inverse, la croissance est remarquablement dynamique dans les autres pays de la zone, même si elle s'accompagne d'une hausse

de l'endettement public. La croissance dépasse 5 % en 2019 dans six des sept autres pays du golfe de Guinée et elle atteint + 7 % en moyenne dans la région en excluant le Nigéria (contre + 3,5 % en l'incluant). Elle est la plus élevée au Ghana et en Côte d'Ivoire (+ 7,5 %), ainsi qu'au Bénin (+ 6,6 %). Dans ces pays, l'action publique est un facteur de croissance et cela se traduit par un recours accru à l'endettement, bien que plusieurs pays soient parvenus à modérer la hausse de leur dette (Côte d'Ivoire, Bénin et Togo).

### *L'Afrique de l'Est s'affirme et la Corne de l'Afrique se transforme*

L'Afrique de l'Est ne faillit pas à sa réputation de dynamisme économique, même si cela s'accompagne également d'une hausse des taux d'endettement. À l'exception du Burundi, les pays de l'East African Community (Kenya, Tanzanie, Rwanda et Ouganda) affichent tous en 2019 une croissance annuelle réelle supérieure à 5 %. De même, l'Éthiopie et Djibouti enregistrent des taux de croissance élevés (+ 7,4 % et + 6 % respectivement). Les performances de la zone s'inscrivent dans une trajectoire de croissance soutenue depuis maintenant dix ans. Les politiques volontaristes en matière d'investissement public expliquent en partie ces résultats. Il en résulte une hausse des taux d'endettement, même si ceux-ci restent à des niveaux soutenables à ce stade, à l'exception de Djibouti et de l'Éthiopie. La transformation économique de la région reste cependant limitée, celle-ci étant encore principalement agricole et faiblement industrialisée.

La Corne de l'Afrique, qui regroupe essentiellement des pays fragiles, connaît par ailleurs une série de bouleversements politiques. La libéralisation économique et politique amorcée par le Premier ministre éthiopien Abiy Ahmed, arrivé au pouvoir en 2018, s'est traduite par un dégel du dialogue, bloqué depuis vingt ans, avec son voisin érythréen. La destitution du président soudanais Omar El-Beshir en avril 2019 a également ouvert la voie à un changement de régime et une possible réouverture du pays. La guerre civile au Soudan du Sud — petit État pétrolier créé en 2011 à la suite de la séparation du Soudan — s'est par ailleurs apaisée en 2019. Ce « printemps de la Corne » pourrait contribuer à favoriser la croissance économique de ces pays, à condition toutefois que la situation politique, sociale et sécuritaire soit davantage stabilisée.

### *Afrique centrale : reprise progressive à la suite du choc pétrolier*

Les pays d'Afrique centrale récupèrent progressivement des conséquences du choc pétrolier. La région compte en effet une majorité

de pays exportateurs de pétrole. Trois en sont particulièrement dépendants : le Congo, le Gabon et la Guinée équatoriale — le Cameroun l'étant dans une moindre mesure. La hausse des cours du pétrole en 2019 a ainsi favorisé une consolidation de la croissance économique de la région après la chute observée en 2016-2017, mais celle-ci reste inférieure aux niveaux passés (+ 3,1 % en 2019 contre + 4,8 % en 2010-2014), en raison de la faiblesse relative des cours. La plupart des pays se sont depuis engagés dans des programmes avec le FMI, et les déficits budgétaires et extérieurs dans la région se sont en partie résorbés. Les taux d'endettement public ont toutefois nettement crû au cours de cette période dans les pays les plus dépendants au pétrole, de plus de 25 points entre 2015 et 2019 au Congo (où ils étaient déjà élevés), au Gabon et en Guinée équatoriale.

Des situations de fragilité demeurent malgré tout dans plusieurs pays de la région. Quelques évolutions politiques favorables sont à relever en République démocratique du Congo (l'élection dans le calme du président Tshisekedi en janvier 2019) et en République centrafricaine (un huitième accord de paix signé en février 2019). Ces deux pays non pétroliers se distinguent cependant par des enjeux toujours majeurs de pauvreté et de conflit. Les taux de pauvreté y atteignent ainsi respectivement 77 % et 66 % de la population. Ces taux sont parmi les plus élevés d'Afrique. Ces niveaux de pauvreté, conjugués au poids démographique de la République démocratique du Congo, pourraient conduire à une concentration de la pauvreté mondiale dans cette région dans les années à venir. La République démocratique du Congo, qui rencontre une forte croissance démographique, compte 87 millions d'habitants, soit la quatrième population la plus importante d'Afrique après le Nigéria, l'Éthiopie et l'Égypte.

#### *Le Sahel : trajectoire de croissance favorable malgré un contexte sécuritaire dégradé*

La dégradation de la situation sécuritaire du Sahel contraste avec les performances économiques favorables de la région. Depuis 2013, le Sahel fait face à une montée de l'insécurité, en particulier au Mali, au Burkina Faso et au Niger, liée à la multiplication des actes terroristes et à la montée des tensions entre communautés. La croissance économique y reste cependant soutenue : elle atteint + 5,4 % en 2019, soit le taux de croissance le plus élevé des régions d'Afrique. Certes, la région affiche un dynamisme démographique important — le nombre moyen d'enfants par femme y est le plus élevé d'Afrique (5,7), avec un doublement de la population prévu

d'ici 2050 —, mais la croissance du PIB par habitant est également élevée (+ 2,5 % en 2019, taux le plus élevé d'Afrique également).

Plusieurs facteurs peuvent sans doute expliquer ces bons résultats économiques. Certaines filières clés, notamment minières, bénéficient d'investissements et de cours favorables : l'or au Burkina Faso ou au Mali, le fer en Mauritanie. Le secteur agricole, qui joue un rôle clé au Sahel en termes d'emploi et de production de valeur, jouit actuellement de conditions pluviométriques favorables. De vastes zones sahéliennes restent par ailleurs préservées des conflits, et le Sénégal enregistre un taux de croissance parmi les plus élevés d'Afrique. Les pays sahéliens bénéficient sans doute également d'un effet de rattrapage économique depuis les années 2000, après des décennies 1980 et 1990 difficiles. Enfin, les taux d'endettement encore modérés de la plupart de ces pays et l'aide internationale qu'ils reçoivent permettent la réalisation de projets de développement.

#### *Océan Indien : trajectoire de croissance stable et élevée*

La croissance dans l'océan Indien reste supérieure à la moyenne continentale (+ 4,5 %), stimulée par les performances de Madagascar. L'élection fin 2018 d'Andry Rajoelina à la présidence de la République, confortée fin mai 2019 par la majorité acquise lors des élections législatives, a permis une stabilisation de la situation politique propice à la poursuite de la reprise économique. De même, l'économie mauricienne continue de croître à un rythme stable, mais légèrement plus faible que par le passé, en raison du ralentissement de l'investissement et de la diminution de la productivité. La croissance est plus ténue aux Comores et aux Seychelles.

### **L'Afrique en 2020 : sept enjeux clés**

L'accélération prévue pour 2020 sera conditionnée par sept enjeux clés. Le FMI prévoit que la croissance progressera à + 3,8 % en 2020, soit un niveau supérieur à celui de 2019. Les trois régions les plus dynamiques resteraient le Sahel, l'Afrique de l'Est et l'Afrique du Nord — cette dernière notamment portée par les bonnes performances de l'Égypte. Comme en 2019, la reprise lente au Nigéria pèserait sur la croissance économique du golfe de Guinée, malgré la croissance soutenue du reste de la zone. Les piètres performances de l'Afrique du Sud affecteraient celles de l'Afrique australe, tandis que l'Afrique centrale resterait pénalisée par la relative faiblesse du

cours du pétrole. Sept enjeux clés, deux relatifs à l'environnement externe et cinq au contexte intérieur, seront déterminants pour 2020.

### *Deux enjeux extérieurs*

**La montée des incertitudes internationales.** — La montée des incertitudes internationales, à travers ses effets sur les exportations de matières premières et sur le refinancement des emprunts, représente un aléa majeur pour la croissance africaine. Les incertitudes se sont encore accentuées en 2019 au niveau mondial : tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis, tensions politiques entre l'Iran et les États-Unis, incertitudes sur l'orientation de la politique monétaire de la Fed, etc. Cela est notamment reflété par la hausse de l'indice mondial d'incertitude de politique économique (*Economic Policy Uncertainty index* ou EPU). La croissance africaine pourrait être impactée *via* deux principaux canaux.

Tout d'abord, les exportations de matières premières par le biais de la demande mondiale (en particulier celle en provenance de Chine) et les cours de celles-ci auront des conséquences sur la croissance en Afrique. Pas moins de vingt-quatre pays africains, riches en ressources naturelles et représentant 57 % du PIB continental total, dépendent de ces exportations. Un choc à la hausse ou à la baisse sur ces exportations pourrait fortement affecter les économies dépendantes de leurs ressources naturelles et, par la suite, l'ensemble des performances continentales.

Le second canal correspond aux conditions financières internationales, en particulier leur impact sur le refinancement des emprunts commerciaux en devises. Pour de nombreux pays emprunteurs du continent, les émissions obligataires font désormais partie d'une stratégie de gestion proactive de la dette, consistant à utiliser une partie des fonds levés pour refinancer des dettes antérieures, souvent plus onéreuses. C'est par exemple le cas pour l'Égypte, le Kenya, le Nigéria, la Côte d'Ivoire ou le Sénégal.

**Les risques climatiques.** — Par ailleurs, l'Afrique est exposée à la survenance d'événements climatiques aux conséquences économiques potentiellement majeures. Les différents indices de vulnérabilité au changement climatique — comme celui proposé par exemple par ND-Gain, une initiative visant à aider les secteurs privé et public à mieux s'adapter au changement climatique — soulignent le degré unique d'exposition et de vulnérabilité de l'Afrique aux événements climatiques. L'importance du secteur agricole pour les économies est

sans doute un des facteurs de vulnérabilité, et ce d'autant plus que l'agriculture reste encore peu irriguée et donc exposée aux sécheresses. En 2018, le secteur agricole représente 17 % de la valeur ajoutée totale en moyenne en Afrique (et près du double en Afrique de l'Est ou au Sahel) et 48 % de l'emploi. Au-delà, les récentes catastrophes telles que les cyclones Idai et Kenneth en 2019, ayant lourdement frappé le Zimbabwe, le Mozambique et les Comores, ont également souligné la vulnérabilité des espaces urbanisés à ce type de chocs.

### *Cinq enjeux intérieurs*

**L'influence des six grandes économies africaines.** — Les évolutions de la croissance dans les six plus grandes économies africaines détermineront dans une large mesure la trajectoire globale du continent. Le poids dans le PIB africain de ces six économies est à lui seul plus élevé que le poids agrégé des quarante-huit autres économies. Les enjeux dans ces économies sont fortement liés aux évolutions des cours du pétrole au Nigéria, en Algérie et en Angola, mais la trajectoire des trois autres pays — l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Maroc — sera également prépondérante.

**Les transitions politiques.** — Plusieurs pays importants sont entrés dans une phase de transition politique en 2018-2019, avec des implications pour la croissance globale du continent. L'Angola et l'Algérie ont connu en 2018 et 2019 des changements de régime politique, à la suite des départs des dirigeants historiques. Dans ces deux pays pétroliers, les nouveaux pouvoirs font face à un impératif d'adaptation et de diversification de leurs économies. L'Algérie, où le soulèvement populaire commencé en février a conduit Abdelaziz Bouteflika à renoncer à un cinquième mandat — mais sans successeur à ce stade —, est toutefois dans une situation politique plus incertaine que celle de l'Angola. La plupart des pays de la Corne de l'Afrique ont également connu des bouleversements politiques en 2018-2019 (voir *supra*), déterminants pour les économies de la région. Enfin, la mise en œuvre des réformes économiques constitue un enjeu majeur du nouveau dirigeant du Zimbabwe, pays dont le poids économique en Afrique australe reste cependant limité.

**Le contexte sécuritaire.** — L'évolution du contexte sécuritaire restera un point d'attention majeur. Le poids économique des pays les plus touchés par la dégradation manifeste du contexte sécuritaire sur le continent — en particulier, le Mali, le Niger, le Burkina Faso, la République

centrafricaine, le Soudan du Sud, la Libye et la Somalie — reste certes relativement limité (mois de 5 % du PIB africain). Cependant, les implications de ces situations en termes humanitaires et de développement économique sont significatives, la plupart de ces pays étant déjà parmi les plus pauvres du continent et du monde. Le risque est aussi celui d'une déstabilisation des pays frontaliers. Enfin, d'autres pays font face à des enjeux sécuritaires sur des pans importants de leurs territoires, de façon récurrente au Nigéria et en République démocratique du Congo, ou plus récente au Cameroun et au Mozambique.

**La montée de l'endettement.** — La montée de l'endettement en Afrique — passé de 33 % en 2010 à 58 % en 2018 — pose la question du financement à venir de la croissance des pays africains et de leur processus de développement, alors que leurs besoins dans ce domaine restent importants (en infrastructures, services publics, etc.). Elle interroge également sur le rôle des pays émergents, en particulier de la Chine, récemment impliquée dans des processus de restructuration de dettes africaines (par exemple, au Congo). Le « dilemme des États africains : entre besoin d'investir et risque de surendettement » est traité plus en détail dans le chapitre II.

**Le contexte électoral en 2020.** — Le continent a connu une démocratisation rapide depuis le début des années 1980, et les élections sont désormais régulièrement tenues dans la quasi-totalité des pays d'Afrique. Certaines restent encore parfois l'occasion de troubles politiques, susceptibles d'avoir des conséquences sur le plan économique. Aucune élection n'est cependant programmée en 2020 dans les six plus grands pays au plan économique. En revanche, le calendrier électoral se révèle chargé dans la région du golfe de Guinée, puisque trois élections présidentielles se dérouleront en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Togo.

## **Conclusion**

La diversité des situations économiques sur le continent est plus que jamais affirmée. Quelques grands facteurs surdéterminent les évolutions économiques de l'Afrique, comme le cours des matières premières par exemple. Se dessinent en revanche des trajectoires distinctes par région ou par pays, en lien avec des situations et des modèles économiques spécifiques. Ceci rappelle sans doute l'intérêt à accompagner plus fortement les réflexions locales sur les politiques à mener et sur leur mise en œuvre, s'agissant par exemple de la question sécuritaire et du renforcement de la capacité de réponse des États.

Un enjeu global d'accroissement des performances du continent demeure. Sans remettre en cause les efforts importants réalisés jusqu'ici par plusieurs pays pour augmenter leur résilience, les grandes réflexions en cours devront être poursuivies sur la nécessité de repenser les modèles de développement actuels, de diversifier les économies, d'augmenter la productivité globale ou encore de faire de la croissance avec moins d'endettement. Le soutien à l'innovation, au secteur privé et l'intégration régionale — incarnée notamment par le projet de création de la ZLECAf (zone de libre-échange continentale africaine) prévu pour 2020 — font partie des leviers d'action permettant de répondre à ces enjeux.

### Définition des régions

---

**Afrique du Nord** : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie.

**Afrique australe** : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Eswatini (ex-Swaziland), Zambie, Zimbabwe.

**Golfe de Guinée** : Nigéria, Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Libéria, Sierra Leone, Togo.

**Afrique de l'Est** : Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie.

**Afrique centrale** : Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, São Tomé-et-Principe, République démocratique du Congo.

**Sahel** : Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

**Océan Indien** : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

### Définition des catégories de pays

---

Le FMI distingue au sein des pays africains plusieurs catégories de pays.

1) D'une part, les **pays riches en ressources naturelles**, c'est-à-dire :

— les *pays exportateurs de pétrole*, qui sont les pays dont les exportations nettes de pétrole représentent au moins 30 % des exportations totales (Algérie, Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigéria, Soudan du Sud, Tchad) ;

— les *autres pays riches en ressources naturelles*, qui sont ceux dont les ressources naturelles non renouvelables représentent au moins 25 % des exportations totales (Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Libéria, Mali, Namibie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe).

2) D'autre part, les **pays pauvres en ressources naturelles**, qui n'appartiennent ni au groupe des exportateurs de pétrole, ni au groupe des autres pays riches en ressources naturelles (Bénin, Burundi, Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Eswatini [ex-Swaziland], Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Rwanda, São Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Somalie, Soudan, Togo, Tunisie).

## **II / Le dilemme des États africains : entre besoin d'investir et risque de surendettement**

*Christophe Barat et Hélène Ehrhart (AFD)*

**L**e processus de développement économique induit des besoins de financement importants pour la mise en place d'infrastructures et de services publics, dont l'essentiel est couvert par l'endettement, notamment public. L'encours de la dette publique africaine représentait ainsi 1 330 milliards de dollars en 2018, soit 57 % du PIB continental (équivalent à 60 % du PIB en calculant en moyenne pondérée sur les PIB en parité de pouvoir d'achat) ou encore 1 060 dollars par habitant, et s'inscrit en hausse depuis le début de la décennie 2010. Cette augmentation interroge sur la viabilité de l'endettement des États africains et pose la question du financement de leur processus de développement. En Afrique, cette problématique est d'autant plus importante que des allègements significatifs de dette publique ont été accordés dans les années 2000. Le périmètre de cette analyse couvre les cinquante-quatre pays d'Afrique répartis en cinq zones régionales : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe (comprenant les îles de l'océan Indien).

### **Décryptage de l'évolution de la dette**

*Des évolutions contrastées*

Après avoir connu une forte décreue dans les années 2000, en lien avec les allègements de dette octroyés dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (I-PPTE) lancée en 1996, puis complétée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en 2005, l'encours de la dette publique rapporté au PIB a

repris une trajectoire ascendante au début de la décennie 2010. Le poids relatif de la dette publique africaine est ainsi passé d'un point bas de 35 % du PIB en 2010 à 60 % du PIB en 2018 (soit + 25 points de PIB), avec une trajectoire qui s'est accélérée entre 2013 et 2017. Ceci étant dit, le taux d'endettement public moyen de l'Afrique reste en 2018 encore nettement inférieur aux sommets atteints avant l'entrée en vigueur des allègements de dette (autour de 100 % du PIB).

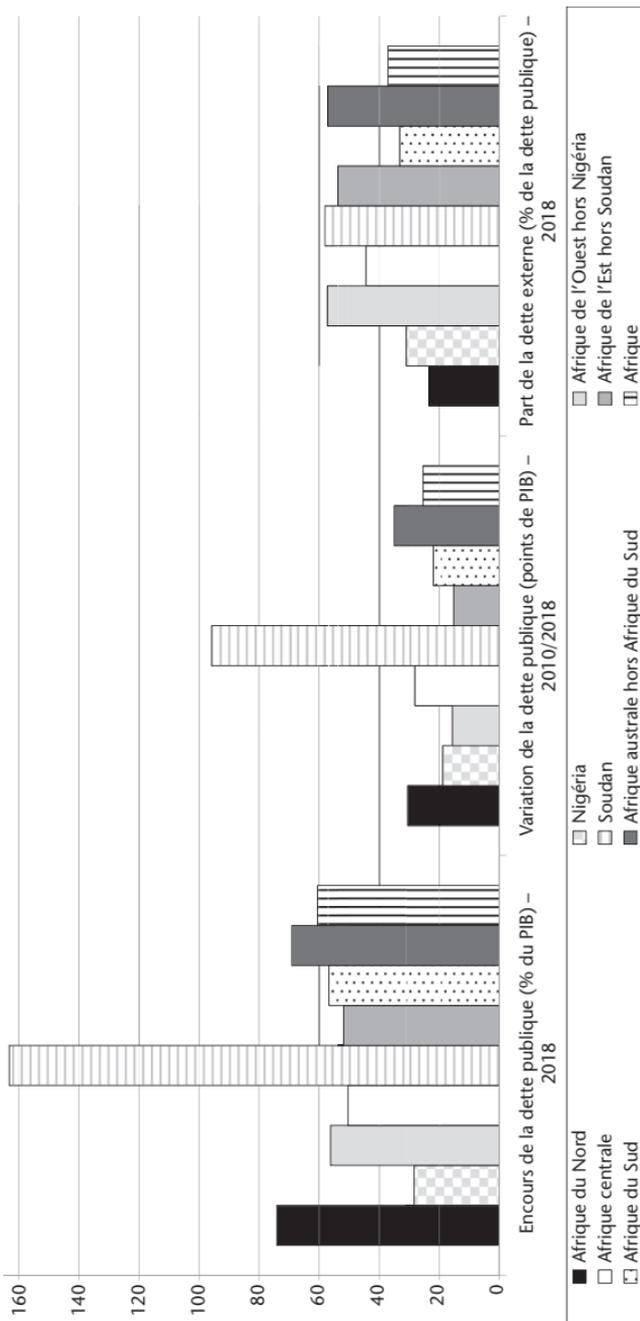
En comparaison, l'endettement public des pays émergents et en développement d'Asie est plus faible, à 52 % du PIB en 2018, et présente une progression nettement plus lente sur la décennie 2010 (+ 11 points de PIB). Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes présentent au contraire un taux d'endettement public moyen substantiel (67,5 % du PIB en 2018) avec une trajectoire haussière du même ordre de grandeur que celle de l'Afrique (+ 20 points de PIB depuis 2010).

Les situations d'endettement des pays africains, que ce soit en niveau, en dynamique ou en structure, sont loin d'être uniformes. Une analyse préliminaire des évolutions par grandes régions permet d'établir une première différenciation entre les pays. Cependant, il convient de tenir compte d'un biais possible lié au poids prépondérant d'un pays donné au sein d'une région (Nigéria en Afrique de l'Ouest, Afrique du Sud en Afrique australe, Égypte en Afrique du Nord) ou à des points « aberrants » au sein d'une région (Soudan en Afrique de l'Est et République démocratique du Congo en Afrique centrale).

L'Afrique de l'Ouest présente ainsi le ratio d'endettement public le plus faible de l'Afrique, à 38 % du PIB en 2018. Mais cette performance résulte pour l'essentiel du poids prépondérant du Nigéria, historiquement peu endetté (28 % du PIB en 2018), alors que le reste de la zone affiche un ratio nettement plus élevé (56 % du PIB). À l'opposé, l'Afrique de l'Est apparaît particulièrement endettée (73 % du PIB) du fait du poids du Soudan qui affiche un taux d'endettement extrême (166 % du PIB en 2018) alors que le reste de la région présente un ratio moyen beaucoup plus raisonnable (52 % du PIB), avec des pays comme l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie parmi les rares encore classés en risque faible de surendettement (voir *infra* la section consacrée à la viabilité de la dette).

Le taux d'endettement apparaît le plus défavorable dans les pays d'Afrique australe hors Afrique du Sud, avec un taux d'endettement moyen de 69 % du PIB, résultant d'une hausse particulièrement dynamique au cours de la dernière décennie (+ 35 points de PIB), notamment en Angola, au Mozambique et en Zambie (où la hausse a dépassé les 50 points de PIB).

Graphique 1. Niveau, dynamique et structure de la dette publique



Sources : FMI (*World Economic Outlook*, articles IV, revue des programmes) ; calculs AFD.

En Afrique centrale, la hausse de la dette publique s'est concentrée sur la période 2014-2016 et a été étroitement corrélée avec la baisse des cours internationaux des produits pétroliers. Cette augmentation a été significative (+ 24 points de PIB sur trois ans) mais de courte durée. La stabilisation/remontée des cours et les mesures d'ajustement budgétaire mises en place par les pays ont permis de limiter les besoins de financement public, et l'Afrique centrale apparaît comme la seule région où les ratios d'endettement public ont baissé depuis 2017. Le taux d'endettement moyen de la zone est ainsi de 42 % du PIB en 2018. Il tire profit du poids relatif de la République démocratique du Congo (taux d'endettement public de 16 % du PIB en 2018) qui a bénéficié tardivement des allègements de dette et n'a pas eu l'opportunité ou l'occasion de se réendetter compte tenu de sa situation politique.

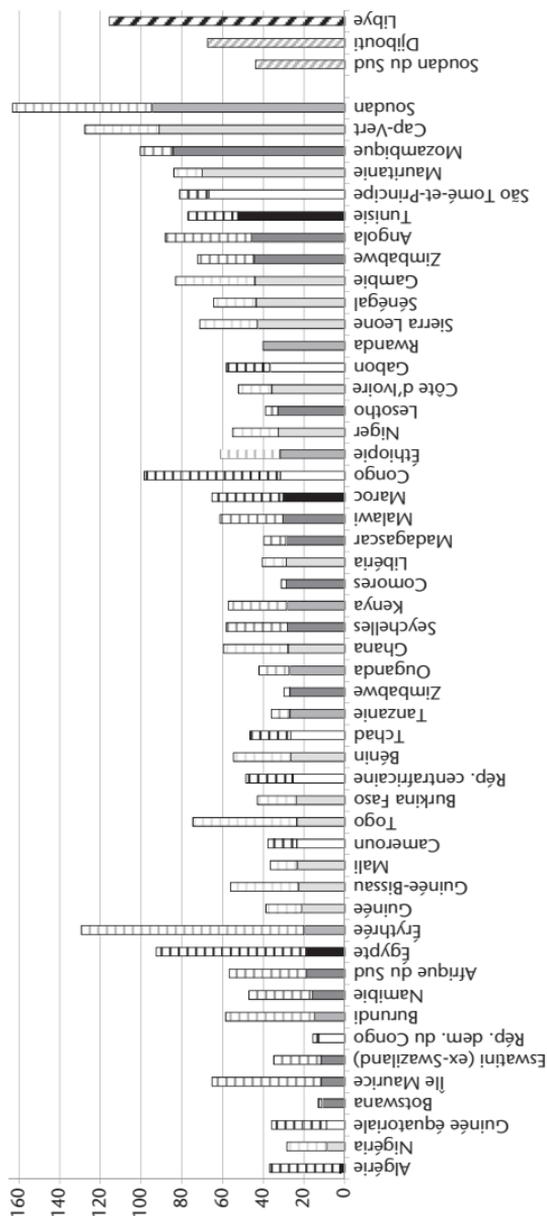
L'Afrique du Nord est la région où le taux d'endettement public est le plus élevé (74 % du PIB en 2018), avec notamment l'Égypte (plus de 90 % du PIB) et la Libye (plus de 110 % du PIB). Les dynamiques haussières ont été particulièrement rapides, en lien avec la dégradation des situations économiques et politiques à la suite des printemps arabes.

La répartition de l'endettement public entre dette interne et dette externe est également très variable selon les pays, comme le montre le graphique 2. La distinction entre dette externe et dette interne peut se faire soit sur l'origine du créancier (agent non résident ou agent résident), soit sur la devise dans laquelle est libellée la dette (en devises ou en monnaie locale). Dans les pays les plus intégrés aux marchés financiers internationaux, c'est la notion de résidence qui prime. Dans les pays moins intégrés, c'est la notion de devises. Concernant l'Afrique, la plupart du temps, ce sera la notion de devises qui sera utilisée.

En moyenne au niveau du continent, la dette libellée en devises représente 37 % de la dette publique totale. Cette part est plus faible en Afrique du Nord (23 %, à l'exception de la Tunisie, 68 %), au Nigéria (31 %), en Afrique du Sud (33 %) et dans certains pays aux revenus par tête les plus élevés (Maurice, 18 % ; Namibie, 34 %). Le recours prioritaire à l'endettement domestique peut également être le signe d'une incapacité à mobiliser des financements extérieurs compte tenu de la situation politique ou économique de certains pays (Burundi, Érythrée) ou de dérapages budgétaires importants tels que l'accumulation d'arriérés internes (Congo, Guinée équatoriale).

Au-delà de ces cas particuliers, l'endettement public reste néanmoins majoritairement externe, ce qui traduit l'insuffisance de l'épargne nationale et ainsi la nécessité de recourir aux financements extérieurs pour répondre aux besoins d'investissements publics.

Graphique 2. Encours de la dette publique en 2018 (répartition externe/interne)  
(en % du PIB)



Légende :  
Blanc : Afrique centrale. Gris clair : Afrique de l'Ouest. Gris : Afrique de l'Est. Gris foncé : Afrique australe. Noir : Afrique du Nord (voir la définition de ces catégories de pays en fin de chapitre).

Partie pleine : dette extérieure publique.

Partie hachurée horizontale : dette intérieure publique.

Partie hachurée en biais : dette publique (pays pour lesquels la répartition externe/interne n'est pas disponible).

Clés de lecture : pays classés de gauche à droite par dette publique externe croissante en % du PIB.

Toutes les données n'étant pas disponibles pour le Soudan du Sud, Djibouti et la Libye (parties hachurées de biais dans le graphique), ces pays ne peuvent pas être classés selon leur niveau de dette externe. Ils apparaissent donc de façon isolée sur la partie droite du graphique.

Sources : FMI (World Economic Outlook, articles IV, revue des programmes) ; calculs AFD.

### *Facteurs explicatifs de la dynamique d'endettement*

Pour bien analyser les dynamiques qui sont derrière l'évolution du taux d'endettement public d'un pays, il est possible de décomposer la variation du ratio de dette publique sur PIB en plusieurs composantes (solde budgétaire, croissance économique, taux d'intérêt, taux de change, dette des entreprises publiques et autres éléments).

**Le solde budgétaire.** — L'écart entre les recettes mobilisées et les dépenses exécutées représente le solde budgétaire : en cas d'excédent, l'État peut se désendetter ; en cas de déficit, il doit au contraire mobiliser des ressources *via* des emprunts, ce qui accroît son endettement. Il est possible de raisonner en solde (budgétaire) primaire pour isoler l'effet lié aux paiements d'intérêt sur les emprunts contractés. *La variation de l'endettement public est donc une fonction croissante du déficit budgétaire.*

À l'échelle du continent, une augmentation continue du déficit primaire entre 2012 (1,4 % du PIB) et 2015 (5,1 % du PIB) est observable, ce qui a contribué à la hausse de l'endettement public. Depuis 2016, le déficit primaire s'est cependant nettement resserré (1,9 % du PIB en 2018), contribuant à ralentir la trajectoire haussière du taux d'endettement public. Les dérapages budgétaires ont été les plus massifs en Afrique du Nord (déficit primaire de 8 % du PIB en moyenne sur la période 2014-2016, en Libye notamment) et en Afrique centrale (5,5 % du PIB de déficit en 2015-2016). *A contrario*, les déficits primaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique de l'Est restent plus stables et à un niveau modéré.

**La croissance économique.** — Le taux d'endettement public est le ratio de l'encours de la dette publique sur le PIB en valeur nominale. Le PIB intervenant au dénominateur de ce ratio d'endettement public, son augmentation, c'est-à-dire la croissance économique, aura un effet à la baisse sur le taux d'endettement. Celle-ci est habituellement mesurée en termes réels, c'est-à-dire corrigée de l'inflation. *La variation de l'endettement public est une fonction décroissante du taux de croissance de l'économie.*

La croissance économique africaine est restée robuste sur la période 2010-2014 (4,7 % en moyenne), excepté en 2011 du fait de l'impact des printemps arabes. L'Afrique a ensuite connu un trou d'air en 2015-2016 (point bas de croissance à 2,1 % en 2016), lié notamment à la chute des cours des matières premières, avant d'enregistrer un rebond en 2017-2018 (3,5 % de croissance annuelle en moyenne).

Dans de nombreux pays, croissance économique et déficit budgétaire sont étroitement liés dans la dynamique d'endettement. Certains pays

ont adopté une politique budgétaire expansionniste, caractérisée par un déficit budgétaire important, visant à stimuler l'investissement et la croissance (Kenya, Côte d'Ivoire, Sénégal, etc.). Croissance et déficit se compensent alors dans la dynamique d'endettement : le déficit alimente la dette alors que la croissance permet de la réduire. Les pays exportateurs de pétrole, en Afrique centrale notamment, face à la baisse des cours et à celle de la croissance économique, ont d'abord mené des politiques budgétaires contracycliques. Ces politiques se donnent pour objectif de relancer l'économie au moment où celle-ci est au ralenti. Elles laissent se creuser le déficit budgétaire ; leurs résultats en termes de stimulation de la croissance ayant été limités pour les pays d'Afrique centrale, elles ont conduit à une forte hausse de leur dette.

**Le taux d'intérêt.** — Le taux d'intérêt est une donnée de référence des conditions d'emprunt et influe sur la dynamique d'endettement public puisqu'il détermine le coût de l'emprunt. Cependant, le coût réel de l'emprunt doit tenir compte des effets liés à l'évolution des prix dans le pays. L'inflation permet de réduire les coûts réels des emprunts et il est donc essentiel de raisonner en termes de taux d'intérêt réel (taux d'intérêt nominal — taux d'inflation). *La variation de l'endettement public est donc une fonction croissante du taux d'intérêt réel.*

Pour évaluer la contribution de cette composante à la dynamique d'endettement, faute de données disponibles sur le taux d'intérêt réel, il est possible d'en calculer une approximation à partir des paiements d'intérêt. L'évolution de la part des paiements d'intérêt dans le PIB de chaque pays combine un effet volume (encours de dette) et un effet prix (taux d'intérêt de la dette). Entre 2010 et 2018, la part des paiements d'intérêt dans le PIB a ainsi doublé en moyenne sur le continent, passant de 1,7 % à 3,4 %. Les pays les plus touchés se situent en Afrique du Nord et en Afrique australe. Ces hausses sont notamment liées aux émissions d'obligations sur les marchés internationaux et domestiques dont la rémunération (taux d'intérêt) est plus élevée que pour les financements traditionnels des bailleurs de fonds.

**Le taux de change.** — Le rôle du taux de change sera d'autant plus important que la part de la dette libellée en devises est élevée. En effet, lorsque la monnaie nationale se déprécie, l'encours de la dette en devises, exprimé en monnaie locale, augmente. *La variation de l'endettement public est donc une fonction croissante du taux de dépréciation de la monnaie nationale.*

Les effets de change sur la dette peuvent être massifs de manière ponctuelle (Égypte : + 6,5 points de PIB en 2017). Ils peuvent avoir en outre un effet procyclique : en période de tension sur le change,

la dépréciation parfois excessive de la monnaie va accentuer l'accroissement du taux d'endettement ; lorsque les tensions s'apaisent, le retour à la normale entraîne une réappréciation de la monnaie qui contribue à faire diminuer le taux d'endettement public. Dans ce contexte, l'arrangement monétaire existant constitue un élément essentiel du rôle joué par les effets de change. À titre d'exemple, dans les pays de la zone franc, où la monnaie est rattachée à parité fixe à l'euro, les effets de change sont mineurs dans la dynamique de la dette, alors même que la part de la dette libellée en devises est généralement supérieure à 50 %.

**L'endettement direct des entreprises publiques, garanti ou non par l'État.** — Pour disposer d'une vision consolidée et pertinente des risques budgétaires des États, il convient d'intégrer dans le périmètre de la dette publique les passifs qui représentent un risque contingent pour l'État. Parmi ceux-ci, les dettes contractées par les entreprises publiques sont essentielles car, même si elles n'ont pas de répercussions budgétaires immédiates, elles peuvent en avoir en cas de défaillances de ces entreprises. En tant qu'actionnaires de référence des entreprises publiques et compte tenu de leur rôle stratégique, les États pourront en effet difficilement se soustraire à leurs obligations et devront se substituer aux débiteurs défaillants d'une manière ou d'une autre (en reprenant les dettes, en octroyant des subventions d'équilibre, en recapitalisant, etc.). Lorsque l'État octroie sa garantie, le passif contingent est formel/explicite. Mais, même en l'absence de garantie, le passif contingent demeure, il est implicite.

La dynamique d'endettement public portée par les entreprises publiques a été particulièrement importante dans certains pays au cours de l'actuelle décennie (Éthiopie, Mozambique, Sénégal, Zambie, etc.). Faute de système d'information solide, elle est passée partiellement inaperçue. Elle ne s'est révélée que lorsque les États ont dû faire face aux défaillances des sociétés publiques, entraînant alors une matérialisation importante des passifs contingents. Les actions en cours pour renforcer le système de suivi ont montré que, dans certains pays, les entreprises publiques ont pu servir de véhicules pour un endettement illégal, soit au regard du droit local (dette cachée au Mozambique), soit au regard des engagements pris dans le cadre de programmes avec le FMI. Cela a ainsi conduit le FMI à élargir le périmètre des analyses de viabilité de la dette pour y inclure aussi systématiquement que possible les entreprises publiques.

**Les éléments résiduels liés à la matérialisation d'autres risques budgétaires.** — Alors que les dettes des entreprises publiques, garanties

ou non, n'ont pas une contrepartie budgétaire immédiate, d'autres facteurs résiduels peuvent avoir un impact significatif sur la dynamique d'endettement. Il s'agit de risques qui se sont matérialisés, mais qui n'ont pas été provisionnés budgétairement (si tel avait été le cas, ils auraient impacté le solde budgétaire). Ils constituent des besoins de financement pour l'État et se retrouvent dans les opérations de financement (et non les opérations budgétaires) du tableau des opérations financières de l'État. En termes pratiques, il peut s'agir de : recapitalisations, refinancements du secteur bancaire, accumulation d'arriérés de paiement (notamment des opérateurs électriques ou autres services publics tels qu'au Mali, en Tanzanie, en Tunisie, en Zambie, etc.), mécanismes de préfinancements d'investissement (Bénin, Togo, notamment), mise en jeu de garanties dans le cadre de partenariats public-privé (Kenya, par exemple), fonds extrabudgétaires, etc. Ces mécanismes procèdent d'une volonté de s'exonérer des contraintes liées aux règles budgétaires et se caractérisent par un défaut de transparence. En zone UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), par exemple, leur contribution à la dynamique d'endettement entre 2013 et 2018 (1,2 point de PIB par an) a été de 50 % supérieure à la contribution nette des facteurs « déficit budgétaire — croissance » (0,8 point de PIB par an). Cela concerne notamment le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Togo.

### *Une modification de la structure de l'endettement public*

Au-delà de sa dynamique haussière, au cours de ces dernières années, l'endettement public se caractérise également par la modification significative de sa composition. Les données consolidées disponibles couvrent prioritairement les « pays à faible revenu » (PFR) au sens du FMI, qui regroupent les pays éligibles aux financements concessionnels du FMI. Une quarantaine de pays en Afrique bénéficient de ces financements aux conditions avantageuses.

**Développement de la dette interne dans les PFR africains.** — Comme indiqué précédemment, la dette publique interne représente en moyenne plus de 60 % de la dette publique des pays africains. Cette part élevée cache de fait une forte dichotomie entre « grandes économies » ou économies « à revenu élevé » d'une part, et pays à faible revenu d'autre part. En effet, des pays comme l'Afrique du Sud (67 %), l'Algérie (94 %), l'Égypte (79 %), Maurice (82 %), la Namibie (66 %) ou le Nigéria (69 %) ont une dette publique très majoritairement d'origine interne, tandis que les PFR ont majoritairement recours aux financements externes.

La première inflexion concerne le *développement de la dette interne* dans les PFR, dont la part est montée de 20 % à 30 % entre 2007 et 2016. Cette évolution s'explique notamment par l'approfondissement des marchés financiers locaux, ce qui a permis de mobiliser plus fortement l'épargne domestique à travers le développement de titres publics échangeables. Cette évolution contribue à réduire le risque de change sur la dette publique et permet d'échapper aux problèmes de « péché originel » (*original sin*) conceptualisé par Eichengreen et Hausmann [1999]. Certains PFR dits « frontières » se caractérisent par une participation accrue des créanciers non résidents sur le marché local de leur dette publique, signe de leur intégration croissante aux marchés internationaux des capitaux.

À l'autre bout du prisme, l'importance de la dette interne peut néanmoins être le signe d'un non-accès aux financements externes pour certains pays. Cela les conduit alors à recourir aux financements de la banque centrale et/ou de banques publiques, aux préfinancements des entreprises et autres dispositifs peu soutenables (Burundi, Érythrée, Guinée-Bissau, Togo, etc.).

**Substitution des créanciers officiels traditionnels par les créanciers officiels émergents.** — L'encours de la dette publique externe à long terme de l'Afrique se montait à 516 milliards de dollars en 2017. Les bailleurs multilatéraux (y compris le FMI) représentent 37 % de cet encours en 2017, proportion faiblement baissière sur la décennie (– 5 points de pourcentage entre 2010 et 2017). En Afrique du Nord, Afrique du Sud et à Maurice, le poids des multilatéraux est marginal (24 % en moyenne en 2017). Cette proportion est nettement plus importante sur le reste de l'Afrique (41 % en moyenne), mais elle a plus fortement baissé sur la période (– 10 points de pourcentage). Au sein des financements multilatéraux, la part concessionnelle (dont le taux d'intérêt est inférieur au taux de marché) reste largement prépondérante dans les PFR (proche de 90 %). Elle est nettement plus marginale et en baisse en Afrique du Nord, Afrique du Sud et à Maurice (16 % en 2017).

L'évolution la plus importante s'est faite au niveau des créanciers officiels bilatéraux. Si leur contribution relative est restée globalement stable dans les PFR (autour de 35 %) et en légère baisse en Afrique du Nord, Afrique du Sud et à Maurice (autour de 22 %), la modification majeure a été la substitution des créanciers traditionnels de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), rassemblés au sein du Club de Paris, par les créanciers émergents, notamment la Chine. L'érosion de la contribution du Club de Paris est massive : son encours de dette sur l'Afrique est ainsi passé de 67 milliards de dollars en 2010 à 44 milliards en 2017 tandis que

l'encours global des créanciers bilatéraux progressait sur la même période de 70 à 128 milliards de dollars. Elle s'explique à la fois par les annulations de dette accordées dans le cadre de l'initiative PPTE et la politique restrictive de financement sur prêts menée par les créanciers du Club de Paris à la suite de ces annulations.

Pour éviter de réduire leurs dépenses d'investissement ou d'assécher le marché intérieur, les États africains, notamment les PFR, ont ainsi été amenés à substituer les financements des créanciers émergents à ceux des bilatéraux traditionnels. Un rapport du FMI [2015] indique ainsi que, « sans les financements récents des pays non membres du Club de Paris, les pays auraient eu comme alternative soit de comprimer leurs dépenses d'investissement soit de recourir à davantage d'endettement intérieur ou sur les marchés internationaux à des conditions potentiellement moins avantageuses ». La Chine est le principal pays concerné, sans que l'on sache précisément dans quelle proportion compte tenu du manque de transparence de données, mais d'autres pays y participent également (Inde, pays du Golfe, Brésil avant qu'il ne rejoigne le Club de Paris, etc.). Sur la période 2007-2016, les décaissements des créanciers émergents ont représenté, en moyenne annuelle, près de 2 % du PIB des PFR, et sont plus de cinq fois supérieurs à ceux des créanciers bilatéraux traditionnels regroupés au sein du Club de Paris. Compte tenu de la faiblesse générale des taux d'intérêt, cette substitution n'a pas modifié le caractère concessionnel du financement bilatéral. En revanche, l'intensité de la concessionnalité s'est probablement réduite, mais les données disponibles pour le calculer sont lacunaires.

**Augmentation des émissions obligataires internationales.** — La dernière inflexion concerne l'accès de certains PFR africains aux *émissions d'obligations en devises sur les marchés internationaux*. Au début de la décennie, l'encours de tels titres de dette internationaux de l'Afrique représentait 43 milliards de dollars (16 % de la dette publique externe africaine), concentré sur l'Afrique du Sud (75 %), la Tunisie (9 %), l'Égypte (8 %) et le Maroc (3 %). Le désendettement des PFR, l'augmentation de la liquidité internationale et la baisse des rendements dans les économies avancées ont conduit les investisseurs à s'intéresser à la dette publique de certains PFR, appelés *frontier markets*. Cela s'est traduit par une forte croissance des émissions obligataires, pour un montant cumulé de plus de 20 milliards de dollars entre 2013 et 2015. Un tassement important a été enregistré en 2016 face au resserrement de la liquidité internationale et à une réappréciation des risques de solvabilité sur l'Afrique. Une reprise nette s'est esquissée en 2017 et 2018, qui se confirme en 2019. Hors

émetteurs traditionnels (Afrique du Sud, Égypte, Maurice, Maroc, Tunisie), la capacité à émettre de nouveaux titres sur les marchés internationaux a concerné une bonne dizaine de pays (Angola, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigéria, Congo, Rwanda, Sénégal, Zambie) sur des maturités généralement de cinq à douze ans mais pouvant monter jusqu'à trente ans.

Si les titres de dette internationaux ne jouent en moyenne qu'un rôle limité dans le financement des PFR (10 % de la dette publique externe totale), ils peuvent néanmoins constituer un poids significatif de l'endettement de certains pays. Au 31 mars 2019, l'encours de dette obligataire externe représentait ainsi 15,5 % du PIB au Sénégal, 14 % en Côte d'Ivoire, 12 % au Gabon et en Zambie, 11,5 % au Ghana ; les encours du Nigéria (11,2 milliards de dollars), du Ghana (7,8 milliards), de la Côte d'Ivoire (7,2 milliards), de l'Angola (5 milliards) et du Kenya (4,8 milliards) dépassent désormais ceux du Maroc (4,5 milliards) [Smith, 2019]. Les émissions de titres internationaux se sont en partie substituées aux financements bancaires internationaux, reflétant une recherche de flexibilité accrue dans le financement des PFR. Le recours aux émissions obligataires internationales a servi plus globalement à refinancer de la dette existante et à se substituer à d'autres sources de financement en baisse, si bien que son impact en termes de nouveaux investissements reste limité.

### *Quels impacts ont ces évolutions structurelles ?*

Les évolutions récentes de la structure de la dette publique des pays africains ont des impacts à différents niveaux.

En premier lieu, le recours accru à l'endettement intérieur, aux émissions obligataires (même si les volumes restent limités), ainsi qu'aux nouveaux créanciers bilatéraux émergents peut conduire à un renchérissement du coût des emprunts, qui contribue, avec la hausse des volumes, à l'augmentation significative des charges d'intérêt en proportion du PIB. Une enquête du FMI [2015] a ainsi montré que le différentiel moyen de taux d'intérêt entre le financement interne et le financement externe était de l'ordre de 600 points de base, soit un niveau supérieur aux taux moyens de dépréciation des monnaies nationales vis-à-vis du dollar. Le coût de la dette en monnaie locale semble donc, en moyenne, supérieur au coût de l'endettement en devises, même en cas de dépréciation de la monnaie locale. En outre, les titres levés sur les marchés internationaux sortent à des taux d'intérêt rarement inférieurs à 5 % (cela peut être cependant le cas pour des émissions en euros sur des maturités réduites), et plus souvent supérieur à 7 %, voire autour de 10 % pour des pays

(Ghana) ayant dû refinancer un titre émis sur le marché international dans un contexte de risque croissant. Les financements obtenus lors de l'émission de tels titres internationaux étant mis à disposition immédiate de l'emprunteur, leur utilisation en dépenses d'investissement peut prendre un certain temps et induire également des dépenses d'intérêts non optimales (par rapport à des prêts dont les décaissements suivent l'exécution des projets). Enfin, les créanciers émergents, même s'ils pratiquent souvent des financements concessionnels ou semi-concessionnels, *id est* à des taux d'intérêt inférieurs au taux de marché, peuvent avoir des conditions de financement moins favorables que celles des bailleurs traditionnels, et les financements sont adossés à des projets « clefs en main » dont la *value for money* (pertinence, efficacité) mériterait d'être plus fortement analysée.

Au-delà des charges d'intérêt, les autres éléments de conditions de financement peuvent également être moins favorables avec un raccourcissement des maturités et des remboursements *in fine* sur les titres internationaux qui engendrent un risque plus important de refinancement. Certains pays vont ainsi avoir à faire face à des pics d'amortissement importants de leurs titres émis sur les marchés internationaux dans les années à venir (Ghana : 2022, 2023, 2026 ; Kenya : 2024 ; Nigéria : 2027, 2030 ; Zambie : 2022, 2024), sans garantie que les conditions internationales de financement et l'appréciation de leur risque leur permettront de renouveler ces opérations.

Par ailleurs, on assiste à une augmentation du recours à de l'endettement collatéralisé sur des actifs ou sur des revenus futurs de ressources naturelles, notamment en période de tensions financières. Ces pratiques comportent plusieurs risques. Premièrement, la présence d'un collatéral, pouvant être saisi pour se rembourser, se traduit par une incitation moindre pour le créancier à analyser finement la capacité réelle d'endettement du pays. Deuxièmement, le débiteur perd de la flexibilité dans l'usage de ses ressources budgétaires futures. Enfin, la collatéralisation induit une course à la séniorité (privilège de remboursement) entre créanciers pouvant complexifier, le cas échéant, de futures négociations de restructuration de dette.

## **La viabilité de la dette et les enjeux autour d'éventuelles restructurations de dettes**

*Quelle viabilité de la dette publique ?*

Cette montée de l'endettement enregistrée au cours des dernières années pose la question de sa viabilité. Une dette est dite viable si

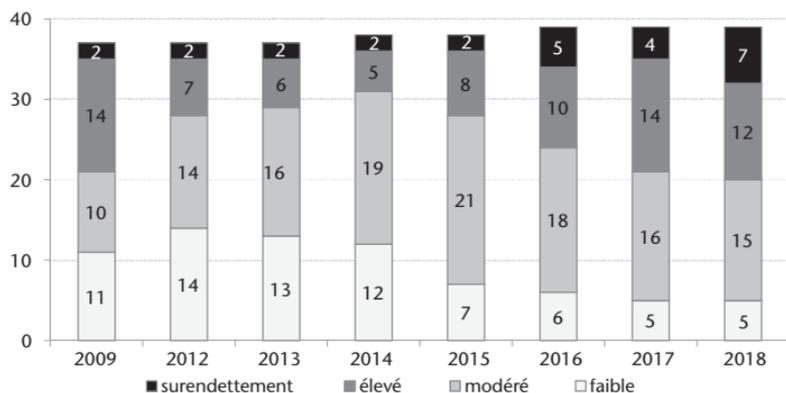
l'État est en capacité d'honorer les engagements liés à ses emprunts, c'est-à-dire s'il est solvable. La solvabilité du secteur public requiert que sa dette actuelle, plus la valeur actualisée de ses dépenses futures (hors charge d'intérêt), soit inférieure à la valeur actualisée de ses revenus futurs.

Le FMI et la Banque mondiale établissent depuis 2005 des analyses de viabilité de la dette (AVD) selon deux cadres méthodologiques qui sont fonction du type de ressources financières externes que les pays sont en capacité de mobiliser. L'AVD des pays à faible revenu (PFR) s'applique à ceux dont le besoin de financement est principalement couvert à travers des ressources concessionnelles (aux taux d'intérêt inférieurs au taux de marché) tandis que l'AVD des pays avec accès au marché (*market access countries* — MAC) est utilisée pour ceux qui ont accès aux marchés financiers internationaux. En Afrique, trente-neuf pays sont concernés par les analyses de viabilité de la dette de type PFR et treize par celles de type MAC. Les analyses de viabilité de la dette étudient la dynamique de la dette au vu de projections macroéconomiques ainsi que sa vulnérabilité à des chocs économiques modélisés par des tests de sensibilité. Pour évaluer la viabilité de la dette dans le cadre des PFR, plusieurs indicateurs d'endettement (dette sur PIB, dette sur exportations, service de la dette sur recettes budgétaires, service de la dette sur exportations) sont comparés à des plafonds indicatifs, eux-mêmes fonction des capacités à soutenir la dette. Un indicateur d'endettement qui dépasse son plafond signale un risque de surendettement. Le risque de surendettement de la dette extérieure publique est caractérisé selon la récurrence et l'ampleur des dépassements en quatre catégories : risque faible, risque modéré, risque élevé et surendettement [FMI, 2018a]. En revanche, les AVD-MAC apprécient la viabilité de la dette sans classification explicite en termes de risque.

Dans les PFR, la viabilité de la dette s'est détériorée depuis 2014 (graphique 3). Le nombre de pays où la dette publique extérieure est jugée en risque élevé de surendettement ou en situation de surendettement est ainsi passé de sept à dix-neuf pays entre 2014 et 2018. Fin 2018, seuls cinq pays étaient considérés en risque faible de surendettement sur leur dette publique extérieure : le Lesotho, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal et la Tanzanie. À l'opposé, sept pays sont en situation de défaut sur leur dette : la Gambie, le Mozambique, le Congo, São Tomé-et-Principe, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Zimbabwe. Certains d'entre eux sont en cours de renégociation avec leurs créanciers.

Cette détérioration de la viabilité de la dette se constate également dans les PFR situés en Asie, mais dans une ampleur nettement moindre.

**Graphique 3.  volution des analyses de viabilité de la dette publique extérieure des pays à faible revenu d'Afrique**  
(en nombre de pays)



Source : compilation des auteurs à partir des analyses de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale.

Sur les treize pays asiatiques couverts par des analyses de viabilité de la dette, à fin 2018, trois pays étaient classifis en risque élevé de surendettement sur leur dette publique extérieure (l'Afghanistan, le Laos et le Tadjikistan) et quatre en risque modéré. Près de la moitié des pays sont au contraire encore considérés comme en risque faible de surendettement.

#### *Des restructurations futures potentiellement plus complexes ?*

Par le passé, plusieurs pays africains ont bénéficié d'annulations de dette dans le cadre des initiatives I-PPTE et IADM qui visaient à ce qu'aucun pays en développement n'ait à faire face à un poids de la dette qu'il ne puisse gérer.   travers ce mécanisme, sur la période allant de 2000 à 2015, une partie significative de la dette multilatérale et bilatérale de trente pays africains a été annulée. Une telle initiative a été exceptionnelle et non appelée à être renouvelée afin de ne pas induire l'aléa moral qui peut être associé à des réductions de dette [Ferry et Raffinot, 2016].

Certains des pays ayant bénéficié de ces annulations se retrouvent toutefois à nouveau en difficulté et présentent un risque élevé de surendettement ou une situation de défaut. Les restructurations éventuelles qui

pourraient en découler font cependant face à deux défis importants qui sont induits par la modification de leur structure d'endettement.

D'une part, comme décrit au début de ce chapitre, les créanciers publics bilatéraux traditionnels réunis au sein du Club de Paris ont perdu de l'importance dans la structure de la dette des pays africains, au profit de nouveaux créanciers publics ou de créanciers privés. Le Club de Paris, instance de coordination des discussions de renégociation de dettes entre pays débiteurs et créanciers, comprend vingt-deux pays créanciers. Le rôle de ce groupe informel de créanciers publics est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés. Depuis sa création en 1956, il a conclu 262 accords de traitement de dette avec des pays africains et représente donc le principal forum de restructuration de la dette publique. L'érosion continue de la part relative des créanciers du Club de Paris dans le financement en dette se traduit toutefois par une perte de son influence comme prescripteur des dispositifs de restructuration. La fragmentation des créanciers et leur non-coordination impliquent que l'environnement des futures restructurations de dette s'en trouve modifié et que les discussions sont potentiellement plus compliquées pour les débiteurs. L'accession récente, en 2016, de la Corée du Sud et du Brésil au Club de Paris, les efforts menés pour assurer l'implication de créanciers émergents, tels que la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud (comme participants *ad hoc* du Club de Paris), et pour développer le dialogue avec les pays débiteurs (Forum de Paris) sont autant de tentatives pour préserver un cadre de concertation favorable à d'éventuelles restructurations ordonnées.

D'autre part, la proportion croissante de dette détenue par des créanciers privés expose les pays débiteurs au risque de connaître des contentieux juridiques lors des restructurations. Depuis les années 2000, une part croissante de restructurations de dette font face à des contentieux [Enderlein *et al.*, 2018]. La présence de créanciers non coopératifs — dénommés fonds vautours — parmi les créanciers privés complexifie les renégociations. Comme illustré dans le cas de l'Argentine, ces acteurs non coopératifs rachètent avec décote des créances obligataires sur le marché secondaire en vue de profiter des restructurations consenties par d'autres créanciers pour se faire rembourser intégralement *via* des actions en justice. Plusieurs pays africains ont déjà eu à faire face à de tels contentieux juridiques (Libéria : 2009 ; Nigéria : 1983 ; Congo : 2007 ; Zambie : 1994). À l'initiative du FMI et de l'International Capital Market Association, les émetteurs d'obligations souveraines tentent de limiter le pouvoir de ces créanciers non coopératifs en renforçant les clauses d'action collective dans les contrats de prêts. L'inclusion de ces clauses permet

à une majorité qualifiée de créanciers détenteurs d'une émission obligataire d'accepter une restructuration proposée par le débiteur et de l'imposer à l'ensemble des créanciers. Entre 2014 et 2018, 88 % des nouvelles émissions obligataires incluaient ces clauses renforcées. Cependant, seulement 39 % du stock des créances obligataires disposent, à fin 2018, de telles clauses renforcées [FMI, 2019].

### **Dans un contexte incertain et dégradé, quelles stratégies de financement adopter ?**

*Investir de manière durable pour répondre aux enjeux des objectifs de développement durable*

La croissance économique joue un rôle déterminant dans la viabilité de la dette. Dans les pays en développement, où les déficits en infrastructures mais également en capital humain peuvent constituer une contrainte d'offre, l'investissement public représente donc un levier majeur tant qu'il engendre un rendement économique et social avéré et joue un rôle catalytique sur l'investissement privé.

Une première question consiste à analyser dans quelle mesure la dette publique sert à financer de l'investissement public plutôt que des dépenses courantes. Le solde budgétaire de base, c'est-à-dire hors dépenses d'investissement public, permet de déterminer si un pays s'endette pour financer une partie de ses dépenses courantes (déficit budgétaire de base) ou uniquement ses dépenses d'investissement (excédent budgétaire de base). S'endetter pour financer ses investissements publics peut être considéré comme soutenable dans la mesure où les investissements financés engendreront une rentabilité économique qui permettra le remboursement de la dette. Les données budgétaires récentes montrent qu'une grande majorité de pays africains dégagent un excédent budgétaire de base, ce qui est plutôt rassurant. Les pays affichant plus souvent des déficits budgétaires de base que des excédents sont en fait : 1) des économies « riches » d'Afrique (Afrique du Sud, Égypte, Eswatini, Maurice, Namibie et Tunisie) où les dépenses de transferts et de prestations sociales ne se sont pas ajustées alors que les recettes publiques stagnaient ou baissaient ; 2) quelques autres pays ayant eu à faire face à des chutes brutales de recettes budgétaires (Congo, Nigéria), ayant mené des politiques budgétaires trop expansionnistes (Ghana, Kenya ou Zambie) ou ayant des situations politiques très spécifiques (Gambie, Soudan).

Que la dette publique serve à financer les investissements publics est certes un facteur positif, mais cela ne suffit pas à garantir la viabilité

de la dette. Il convient également de s'interroger sur la capacité de ces investissements publics à assurer le remboursement ultérieur des dettes contractées. Cela pose la question de la pertinence (réalité des effets attendus) et de l'efficacité (coût-efficacité) des investissements financés.

Les outils pour analyser la qualité des investissements publics dans une approche macroéconomique sont malheureusement lacunaires, mais peut-il en être autrement ? Le plus souvent, on doit se référer à des analyses de type revues des dépenses publiques traitant de la performance au niveau d'un pays, généralement à l'échelle d'un ou de plusieurs secteurs spécifiques (éducation, santé, infrastructures, énergie, etc.), avec des capacités de comparaison limitées. D'autres outils portent plus spécifiquement sur une analyse des processus pour la mise en place d'investissements publics (*public investment management assessment* — PIMA) sans qu'il soit possible d'en induire des résultats en termes de performance. Le PIMA du Mali met ainsi en exergue des processus institutionnels plutôt solides alors que les performances des investissements publics restent limitées.

À défaut d'éléments d'analyse permettant une comparaison consolidée, on peut s'interroger sur les impacts possibles des évolutions structurelles des formes d'endettement. Les titres internationaux ont ainsi l'avantage, du point de vue du débiteur, de se « libérer » de la conditionnalité des bailleurs de fonds traditionnels sur les projets d'investissement. Mais se libérer de conditionnalités (même si peut-être parfois excessives) portant sur les analyses environnementales et sociales, les différentes étapes d'exécution d'un investissement, les processus d'appels d'offres, etc. interroge sur la qualité de l'investissement public ainsi financé. De même avec les nouveaux créanciers bilatéraux, décrits comme moins intrusifs en matière de conditionnalité politique. Les projets clefs en main adossés à leurs financements sont-ils une garantie de la pertinence des investissements réalisés et de l'optimisation du rapport qualité-prix ?

Il ne s'agit pas ici de répondre de manière unilatérale à ces questions. Cependant, la question des choix d'investissement et de l'adéquation de leur financement doit constituer un point de vigilance permanent.

### *De nouvelles modalités de financement*

Afin de répondre aux besoins d'investissement, notamment en infrastructures et en services publics de qualité, tout en préservant le niveau d'endettement public, des modalités de financement alternatives sont considérées par les pays. Au vu des contraintes budgétaires publiques, le recours à la ressource privée pour le financement

d'infrastructures dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) connaît un regain dans de nombreux pays. Si les PPP peuvent avoir des avantages certains, dont le préfinancement d'actifs publics par la sphère privée et le transfert au secteur privé de la gestion de ces actifs ou du service associé, ils constituent des passifs contingents dont le risque budgétaire associé doit être prudemment analysé. Certains pays, tels Djibouti et le Togo, ont eu un recours important à ce type de partenariats, et le stock de capital financé *via* des PPP représente, respectivement, 44 % et 19 % du PIB de ces pays. Le recours aux PPP pour préserver le niveau d'endettement public atteint progressivement sa limite dans la mesure où les dernières normes comptables internationales pour la sphère publique recommandent de comptabiliser la dette afférente aux PPP comme de la dette publique.

Par ailleurs, afin de permettre au débiteur d'alléger automatiquement le service de sa dette s'il est impacté par une catastrophe naturelle ou un choc économique, des instruments dits de dette contingente sont progressivement proposés par les créanciers. Dans le cadre de ces instruments, le remboursement de la dette peut être diminué en cas de survenue d'un choc économique ou d'une catastrophe naturelle qui affecte l'activité économique et pèse sur le budget de l'État emprunteur. Ce type d'instruments de dette procurent donc des avantages économiques pour les pays débiteurs du fait de leur caractère contracyclique. Les prêts contingents à l'occurrence d'une catastrophe naturelle sont progressivement mis en place, mais ceux indexés sur le PIB et qui se déclenchent en cas de choc sur l'activité économique ne sont pas encore utilisés du fait de la complexité de mise en œuvre [Destais, 2018].

### *Améliorer le cadre de gestion de la dette*

Les dynamiques d'endettement et les modifications structurelles associées appellent à une amélioration constante des cadres de gestion de la dette dans les pays africains afin que les autorités maîtrisent pleinement les impacts de leurs programmations budgétaires et financières. Ceci passe en premier lieu par une amélioration de la transparence sur les conditions de financement du secteur public, et notamment un effort pour mieux couvrir l'intégralité du périmètre de la dette publique : administration centrale, collectivités locales, entreprises publiques, « innovations financières » multiples pour reporter le coût budgétaire immédiat des investissements publics. Les analyses récentes faites par le FMI montrent que le niveau de couverture reste encore insuffisant dans de nombreux pays même si l'appropriation de cet enjeu s'accroît et que les dispositifs

s'améliorent. Le FMI indiquait ainsi que : le périmètre de la dette publique dans trois quarts des PFR ne couvrait que la dette de l'administration centrale (hors fonds extrabudgétaires, collectivités locales, etc.) ; un tiers des pays ne reportaient pas les garanties octroyées par l'administration centrale ; à peine un dixième des pays reportaient la dette non garantie des sociétés publiques [FMI, 2018b].

Au-delà de cette problématique de couverture, il est également essentiel que les autorités renforcent leur maîtrise des outils de gestion de la dette : élaboration de stratégie d'endettement ; gestion actifs/passifs ; maîtrise des risques de change, risques d'intérêt et risques de refinancement ; analyse des risques liés aux passifs contingents et des probabilités de matérialisation, etc.

### Repères bibliographiques

---

- DESTAIS C. [2018], « L'indexation des dettes souveraines sur le PIB : une piste prometteuse mais difficile à mettre en œuvre », *La Lettre du CEPII*, n° 390, juillet-août.
- EICHENGREEN B. et HAUSMANN R. [1999], « Exchange rates and financial fragility », *NBER Working Papers*, n° 7418.
- ENDERLEIN H., SCHUMACHER J. et TRESBESCH C. [2018], « Sovereign defaults in court », *European Central Bank Working Paper Series*, n° 2135.
- FERRY M. et RAFFINOT M. [2016], « Réductions de dette, aléa moral et ré-endettement des pays à faible revenu », *Techniques financières et développement*, n° 123, p. 51-66.
- FMI (Fonds monétaire international) [2015], « Public debt vulnerabilities in low-income countries : the evolving landscape », *Staff Papers*, FMI.
- [2018a], « Guidance note on the bank-fund debt sustainability framework for low income countries », *IMF Policy Paper*.
- [2018b], « Macroeconomic developments and prospects in low income developing countries », *IMF Policy Paper*.
- [2019], « Fourth progress report on inclusion of enhanced contractual provisions in international sovereign bond contract », *IMF Policy Paper*.
- SMITH G. [2019], « African eurobonds : an evolving and now \$100 billion asset class », *African Financial Markets Initiative*, avril.

### Définition des régions

---

**Afrique du Nord** : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie.

**Afrique australe** : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Eswatini (ex-Swaziland), Maurice, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Seychelles, Zambie, Zimbabwe.

**Afrique de l'Est** : Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie.

**Afrique centrale** : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, São Tomé-et-Principe, Tchad.

**Afrique de l'Ouest** : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo.

### III / L'industrialisation en Afrique et l'exemple éthiopien

Gaëlle Balineau et Ysaline Padieu (AFD)\*

#### **L'impératif politique et social de la création d'emplois**

Le début du <sup>xxi</sup>e siècle a vu le continent africain renouer avec la croissance et attirer cinq fois plus d'investissements directs étrangers (IDE) que durant la décennie précédente [Cadot *et al.*, 2015]. Le PIB réel par habitant a augmenté à un rythme de 1,64 % en moyenne par an entre 2000 et 2018. Le taux de pauvreté — nombre d'individus vivant avec moins de 1,90 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat — est passé de 47 % en 1985 à 38 % en 2017. Pourtant, ces résultats restent en deçà des moyennes internationales. Partant du même niveau en 1990, le taux de pauvreté en Asie du Sud et du Sud-Est est aujourd'hui descendu sous la barre des 20 %. La poursuite de cette transition économique et sociale dépend de la capacité des pays africains à soutenir la croissance, à en distribuer les fruits équitablement et à créer des emplois pour une force de travail qui sera supérieure à celle de la Chine ou de l'Inde en 2035.

Historiquement, c'est le développement du secteur secondaire, notamment manufacturier, qui a accompagné tant la création d'emplois que les hausses de productivité dans les pays riches, permettant des gains de revenus au niveau individuel. Après une phase où l'on ne pouvait pas les mentionner sans éveiller de vives critiques héritées de leurs échecs des années 1970, les politiques

---

\* Ce chapitre est nourri par les travaux de recherche conjoints entre l'AFD et l'Ethiopian Development Research Institute (EDRI). Pour en savoir plus : [www.afd.fr/fr/appuyer-la-politique-dindustrialisation-et-de-transformation-structurelle-en-ethiopie](http://www.afd.fr/fr/appuyer-la-politique-dindustrialisation-et-de-transformation-structurelle-en-ethiopie).

d'industrialisation sont de nouveau érigées au rang d'impératif politique et social par les gouvernements africains, les institutions internationales, les partenaires techniques et financiers, et la plupart des chercheurs [Cherif et Hasanov, 2019]. Comment expliquer ce regain d'intérêt ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre et quels en sont les résultats ? Ce chapitre présente une synthèse de la situation en Afrique ainsi qu'un focus sur l'Éthiopie.

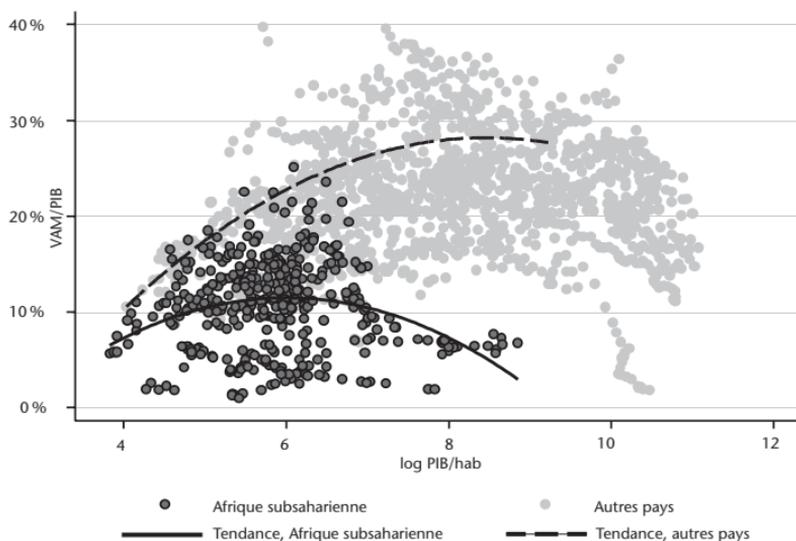
## **L'industrialisation, priorité politique des pays africains**

*Le diagnostic : une « désindustrialisation précoce » en Afrique*

Par rapport aux autres régions du monde, la taille moyenne du secteur industriel africain, en particulier manufacturier, est faible. La part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a ainsi culminé à 15 % à la fin des années 1990 pour s'établir à 12 % actuellement, contre 23 % aujourd'hui en Asie du Sud-Est [Banque mondiale, 2018].

Ces taux apparaissent comme « trop » faibles par rapport au niveau de développement des pays et sont interprétés comme les signes d'une « désindustrialisation précoce » en Afrique subsaharienne [Rodrik, 2016]. En effet, plusieurs études montrent de manière empirique que la croissance s'accompagne d'une baisse continue du secteur primaire, en particulier agricole, au profit du secteur industriel, notamment manufacturier, lui-même laissant ensuite une large place au secteur tertiaire (voir Vergne et Ausseur [2015] pour une revue de littérature exhaustive). La courbe en cloche du graphique 1 illustre cette trajectoire d'industrialisation. L'Afrique subsaharienne aurait atteint son point de retournement « trop tôt » par rapport à son niveau de revenu. Bien entendu, les trajectoires sont contrastées selon les pays. Le Ghana a atteint son pic d'industrialisation dans les années 1970, l'Éthiopie dans les années 1990 et le Sénégal dans les années 2000. Il existe également des succès, comme Maurice qui a réussi à diversifier son économie de l'exploitation de la canne à sucre. Par ailleurs, la valeur ajoutée manufacturière par tête a progressé dans vingt-neuf pays africains entre 1990 et 2017 [Goujon, 2018]. Globalement, bien que la thèse de la « désindustrialisation précoce » fasse l'objet de débats et d'exceptions, le diagnostic général demeure.

Graphique 1. Part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB



Source : Cadot *et al.* [2015, figure A1(b)].

### *Les raisons : des échecs historiques à la transformation des conditions internationales*

Les explications usuelles de la faible industrialisation en Afrique mobilisent tour à tour les arguments liés aux dotations factorielles, à l'efficacité des politiques publiques, aux institutions et à la gouvernance.

Les années 1950-1970 sont celles des indépendances et des politiques industrielles interventionnistes, notamment de substitution aux importations par une production intérieure de biens, progressivement de plus en plus sophistiqués, soutenue par l'État et accompagnée par la mise en place de barrières commerciales, tarifaires ou non. Malgré quelques réussites en Côte d'Ivoire ou au Cameroun, elles remportent surtout la palme des critiques. Newman *et al.* [2016] rappellent ainsi les surévaluations systématiques des taux de change, les politiques de taxation des agriculteurs au profit des urbains, les monopoles d'exportation, le sous-investissement dans les infrastructures publiques et les comportements généralisés de capture de rente.

Ces politiques interventionnistes laissent place, dans les années 1980-1990, à des programmes d'ajustement structurel promus

par les bailleurs multilatéraux, au travers d'une aide au développement assortie de conditionnalités en matière de réformes (libéralisation et dérégulation de l'économie, privatisation du secteur public et austérité budgétaire) dont la finalité devait être une stabilisation des déséquilibres macroéconomiques conjoncturels. Censés corriger les distorsions induites par les politiques des décennies précédentes et réduire les déficits publics ainsi que les niveaux élevés de dette publique, ces programmes d'ajustement, combinés à une ouverture commerciale sans précédent et à des crises politiques majeures, auraient stoppé la timide croissance de la valeur ajoutée manufacturière observée au milieu des années 1990, en exposant les embryons d'industries à une concurrence internationale sévère tant sur les prix que sur la qualité. Dans ce contexte, l'impact sur la croissance des « ajustements » (suppression des monopoles d'exportation, fin des régimes de change fixe ou réajustement des parités comme celle du franc CFA en 1994), de la réhabilitation des transports (notamment grâce à l'aide publique au développement) et de l'amélioration de l'environnement des affaires tarde à se faire sentir. McMillan *et al.* [2014] montrent que, entre 1990 et 2000, une forme de transformation structurelle a eu lieu. Celle-ci est caractérisée par la migration de la main-d'œuvre vers les services non échangeables, à l'abri de la concurrence internationale mais peu productifs. Cela a eu des effets négatifs sur la croissance en Afrique et en Amérique latine. En incluant les données de l'auto-emploi et de l'informel, Cadot *et al.* [2015] montrent ainsi que c'est le commerce qui emploie le plus au Ghana et au Zimbabwe, le BTP en Éthiopie, les transports au Sénégal et en Tanzanie.

À partir des années 2000, la croissance reprend (en partie en lien avec le pic des prix des matières premières de 2008), sans progression de l'industrialisation toutefois. La persistance d'un mauvais environnement des affaires, le faible niveau des infrastructures et du capital humain, combinés à une main-d'œuvre relativement peu bon marché [Gelb *et al.*, 2016], se traduisent par une faible productivité. Les taux d'investissement domestique sont limités et ne sont pas compensés par les flux d'IDE. Par ailleurs, l'environnement international, notamment commercial, dans lequel l'Afrique pourrait s'industrialiser, est radicalement différent de celui qui prévalait au moment où les pays de l'OCDE ou d'Asie ont entrepris leur industrialisation [Amsden, 2001]. Les entrants tardifs sont exposés aux géants de l'Asie du Sud (Chine, Vietnam, Bangladesh, Inde) qui bénéficient d'années d'exploitation d'économies d'échelle sur les marchés internationaux.

### *Les conséquences : des craintes pour l'emploi et la stabilité sociale*

Ce diagnostic amène à se demander si cette désindustrialisation est problématique pour les perspectives d'emploi, de croissance et de développement en Afrique. Si tel est le cas, les gouvernements doivent-ils soutenir le développement du secteur secondaire ou celui-ci découle-t-il naturellement de la croissance ? Autrement dit, faut-il avoir une politique volontariste d'industrialisation ?

*A priori*, il est possible de répondre positivement à ces interrogations. Les épisodes de croissance tirés par les secteurs autres que manufacturiers seraient moins réducteurs de pauvreté et moins créateurs d'emplois. Ainsi, les estimations de Cadot *et al.* [2015] sur environ quatre-vingts pays, entre 1981 et 2011, montrent qu'une augmentation de 1 % de la valeur ajoutée industrielle induit une réduction de la pauvreté de 1,1 %. La capacité du secteur industriel à réduire l'écart de pauvreté serait cinq fois plus élevée que celles du secteur agricole et des services ; le secteur minier, quant à lui, n'entraînerait aucune diminution de la pauvreté. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence.

Tout d'abord, le manque de données ne permet pas d'estimer la productivité des services qui pourraient favoriser le processus de convergence (transport, énergie, télécommunications). Cadot *et al.* [2015] notent également que la contribution de la valeur ajoutée du secteur tertiaire à la réduction de la pauvreté est croissante entre 2000 et 2011, alors que celle du secteur manufacturier est décroissante. La possibilité pour les pays africains de « contourner » l'industrialisation et de passer directement d'une économie majoritairement agricole et rurale à une économie fondée sur les nouvelles technologies (téléphonie mobile, notamment), les services bancaires et le tourisme, ainsi que les services non échangeables est explorée plus en détail par Newfarmer *et al.* [2019]. Cette « industrialisation sans usines » fait aussi espérer la possibilité pour les pays africains d'éviter une trajectoire émissive en carbone [UNECA, 2016].

Par ailleurs, des estimations récentes réaffirment que la croissance du secteur agricole a des effets très puissants sur la réduction de la pauvreté [Dorosh et Thurlow, 2018].

La plupart des États africains, soutenus par la communauté internationale, ont de fait engagé des politiques volontaristes d'industrialisation. Deux résultats de recherche importants, issus de la relecture du « miracle asiatique » [Banque mondiale, 1993] dans un contexte post-consensus de Washington, soutiennent ces choix. Premièrement, la modification de la structure productive des économies entraîne

bien la croissance et non — ou pas seulement — l'inverse (voir Vergne et Ausseur [2015] pour une revue des mécanismes). Deuxièmement, il est maintenant admis que l'ouverture au commerce ne suffit pas à expliquer les *success stories* des pays asiatiques. L'intervention de l'« État développemental » est aussi nécessaire pour créer les conditions propices à l'identification des secteurs les plus productifs [Hausmann et Rodrik, 2003].

La question ne serait donc pas : « Faut-il avoir une politique d'industrialisation ? », mais « Comment la mettre en œuvre ? » Quelles sont les industries à privilégier et par quels moyens ? Comment définir les opportunités à saisir et quels sont les leviers de développement ?

*Les solutions : quelles opportunités d'industrialisation pour l'Afrique au XXI<sup>e</sup> siècle ?*

Du point de vue des priorités sectorielles, un consensus semble émerger sur le rôle clé du secteur manufacturier, tout en reconnaissant qu'il ne suffira pas : les options de développement des secteurs agricole et de services ne peuvent pas être écartées pour réduire la pauvreté et créer des emplois.

Concernant les leviers d'industrialisation à exploiter, les reconfigurations permanentes des chaînes de production mondiales et du commerce international, la robotisation, l'urbanisation croissante, les nouvelles technologies de l'information et de la communication [Hjort et Poulsen, 2019], etc. peuvent être à la fois des opportunités et des menaces pour l'industrialisation. Prenons deux exemples d'opportunités pour illustrer ce propos.

La première opportunité repose sur les éventuelles délocalisations des industries textiles de l'Asie du Sud, et notamment de la Chine où les salaires augmentent, vers certains pays africains (Éthiopie, Lesotho, Madagascar, Kenya, etc.) qui bénéficient de l'*African Growth and Opportunity Act* facilitant leurs exportations vers le marché américain. Cependant, au-delà des contraintes logistiques, de gouvernance et de main-d'œuvre déjà évoquées, la robotisation et les réflexes de protection commerciale observés dans les pays riches remettent en question cette opportunité. Frey *et al.* [2016] estiment ainsi que 85 % des emplois de l'Éthiopie seraient menacés par la robotisation.

La seconde opportunité proviendrait de la demande croissante en Afrique, due à l'urbanisation, à la démographie et à l'émergence des classes moyennes. L'industrialisation par les « chaînes de valeur régionales » reposerait ainsi sur l'intégration régionale (objectif

prioritaire de l'Union africaine), mais également sur le soutien et la protection des industries naissantes ayant comme objectif la desserte des marchés domestiques ainsi que sur l'exploitation des ressources locales. Jacquemot [2018, p. 43] cite plusieurs exemples de pays ayant donné une préférence au local. Au Gabon, en Côte d'Ivoire et au Botswana, des lois ou des incitations fortes à réaliser la première transformation des grumes, cacao et diamants ont respectivement été mises en place. Côté demande, le marché alimentaire suscite des appétits car il devrait atteindre les 1 000 milliards de dollars à l'horizon 2030 en Afrique selon la Banque mondiale [Byerlee *et al.*, 2013]. La transformation alimentaire représente 60 % de l'emploi manufacturier total au Niger et au Nigéria ; entre 30 % et 40 % au Ghana, au Burkina Faso et au Mali [Allen *et al.*, 2018]. Dorosh et Thurlow [2018] montrent également que la capacité de réduction de la pauvreté du secteur manufacturier est surtout due à l'agro-industrie au Malawi, en Tanzanie et en Zambie. La demande croissante pour des produits alimentaires de haute qualité pourrait être le moteur du développement d'une agriculture à haute valeur ajoutée et intensive en main-d'œuvre [Newfarmer *et al.*, 2019]. Si la participation des pays africains dans les chaînes de valeur régionales (le commerce intra-africain) est perçue comme faible, elle est sous-estimée du fait du commerce informel et s'inscrit même en progression. Des craintes similaires à celles prévalant dans le secteur textile existent dans l'agro-alimentaire : les géants multinationaux du domaine y imposent leurs prix et leurs normes, et le secteur n'est pas épargné par la robotisation [Frey *et al.*, 2016].

Bien que l'attention soit attirée sur les différences de contexte et les spécificités de l'industrialisation en Afrique, les recommandations de politiques publiques peuvent apparaître somme toute assez classiques car concentrées sur les contraintes transversales : amélioration des infrastructures de base, formation de la main-d'œuvre, accès au financement, évolution de l'environnement économique.

Difficile pour les gouvernements africains de choisir des priorités en termes d'orientations et d'outils de politiques publiques pour mettre en œuvre leurs stratégies (voir tableau 1). La partie suivante se propose de présenter et d'analyser l'expérience éthiopienne.

Tableau 1. Les plans et stratégies de développement industriel en Afrique

Pays	Titre	Période
Afrique du Sud	<i>Industrial Policy Action Plan (Vision 2030)</i>	2014-2030
Algérie	Nouveau modèle de croissance économique	2016-2020
Cameroun	Plan directeur d'industrialisation (Vision 2035)	2010-2035
Côte d'Ivoire	Programme national de développement (2016-2020)	2016-2020
Égypte	<i>Industrial Development Plan</i>	2010-2025
Éthiopie	<i>Growth and Transformation</i>	2030
Gabon	Stratégie nationale d'industrialisation (Gabon émergent)	2013-2025
Ghana	<i>National Industrial Revitalisation Programme</i>	2020
Guinée équatoriale	<i>Equatorial Guinea Industrialization Plan 2020</i>	2020
Kenya	<i>Kenya National Industrial Policy Framework (Vision 2030)</i>	2010-2030
Maroc	Plan d'accélération industrielle	2014-2020
Mozambique	<i>National Development Plan</i>	2015-2033
Namibie	<i>Industrial Policy Implementation and Strategic Framework</i>	2012-2030
Nigéria	<i>Nigeria Industrial Revolution Plan (Transformation Agenda)</i>	2014-2019
Rwanda	<i>Rwanda Industrial Master Plan (Turning Vision 2020 into Reality)</i>	2009-2020
Sénégal	Plan Sénégal émergent (PSE)	2014-2035
Tanzanie	<i>Integrated Industrial Development Strategy Development (Vision 2025)</i>	2011-2025
Zambie	<i>Industry Strategy for Engineering Products (Vision 2030)</i>	2012-2030

Source : repris de Jacquemot [2018].

## La politique industrielle en Éthiopie

### Contexte politique et stratégie d'industrialisation

En Éthiopie, le gouvernement qui a succédé au régime du Derg en 1991 a fait le choix d'une politique volontariste d'industrialisation. Elle

visé d'abord le développement agricole (*Agricultural Development-Led Industrialisation* — ADLI). Dès 2002, Meles Zenawi s'appuie sur les expériences des États d'Asie de l'Est pour entreprendre un « développementalisme démocratique » visant la baisse de la pauvreté et le développement économique. L'État joue un rôle moteur dans le développement du pays *via* la hausse de l'investissement public et la redistribution des ressources. En 2003, les autorités adoptent leur stratégie de développement industriel portée par les exportations et mettent l'accent sur les industries à main-d'œuvre abondante, le développement des infrastructures et celui des petites entreprises [Oqubay, 2018]. Afin de développer le secteur agricole, les services puis l'industrie, plusieurs plans quinquennaux sont mis en place dont la stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté (SDRP) entre 2002 et 2005, le Plan éthiopien d'accélération du développement durable et pour l'éradication de la pauvreté (Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty — PASDEP) entre 2005 et 2010, puis le Plan de croissance et de transformation structurelle (*Growth and Transformation Plan* — GTP) entre 2010 et 2020 (voir encadré 1).

Volatile par le passé à cause notamment des épisodes de guerre civile, de conflits externes et de sécheresse, la croissance éthiopienne est élevée depuis 2005. Cette croissance forte a conduit à une hausse impressionnante du PIB par habitant, initiant dès 2004 un processus de convergence par rapport à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays à faible revenu (catégorie Banque mondiale). Néanmoins, le PIB par habitant représente moins de 30 % de la moyenne des pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure en 2017 (en dollars et en parité de pouvoir d'achat). Les avancées sociales ont été considérables depuis 1990 : baisse de la pauvreté, hausse de l'espérance de vie à la naissance, augmentation du taux de scolarisation et diminution de la mortalité infantile, par exemple. Toutefois, le pays tient le 173<sup>e</sup> rang sur 189 pays au classement de l'indice de développement humain.

L'Éthiopie a connu un tournant politique en 2018. Les contestations des ethnies Oromo et Amhara dès 2015 contre le parti au pouvoir, le Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (EPRDF)<sup>1</sup>, et les difficultés économiques ont conduit à la démission, en février 2018, du Premier ministre au pouvoir depuis 2012, Hailemariam Desalegn, successeur de Meles Zenawi. Nommé en avril 2018

---

1. L'EPRDF est issu de l'alliance de quatre partis : ADP (Parti démocratique Amhara), ODP (Parti démocratique Oromo), SEPDM (Mouvement démocratique des peuples du sud de l'Éthiopie) et TPLF (Front de libération du peuple tigréen). Au sein de cette alliance, le parti représentant les Tigréens occupait une place prépondérante.

### Encadré 1. Le *Growth and Transformation Plan*

Le *Growth and Transformation Plan* (GTP) a été lancé en 2010 pour cinq ans et a été prolongé jusqu'en 2020. Il a pour objectif de maintenir des taux de croissance élevés afin que le pays atteigne le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Le GTP I, mis en place sur la période 2010-2015, se concentre sur le développement rural et agricole, l'industrie et les infrastructures. Il a pour objectif ambitieux de maintenir le taux de croissance du PIB réel à 11 %, d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement établis par l'ONU, d'étendre et d'améliorer les services d'éducation et de santé, d'établir des conditions permettant d'assurer le « développementalisme démocratique », tout en assurant la stabilité du cadre macroéconomique. Selon les statistiques éthiopiennes, le GTP I a permis un taux de croissance annuel moyen de 10,8 % entre les années fiscales 2010 et 2015,

soit un taux supérieur à la croissance moyenne de l'Afrique subsaharienne sur la même période. Le revenu par tête a également augmenté, il est passé de 377 dollars en 2009-2010 à près de 700 dollars à la fin de 2014-2015. Cependant, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est encore important. La productivité agricole a également progressé sur la période [National Planning Commission, 2016].

À la fin du GTP I, certains défis demeurent : la part du secteur manufacturier reste faible (environ 5 % du PIB en moyenne entre 2010 et 2015), tout comme les performances des petites et moyennes entreprises. Le GTP I a permis le lancement de grands projets d'infrastructures, mais les autorités ont fait face à des difficultés dans la gestion, la planification et le financement des projets. Parmi les projets emblématiques figurent la ligne de chemin de fer Addis Abeba-Djibouti achevée en janvier 2018, les deux lignes de tramway de la capitale éthiopienne ou encore le grand barrage de la Renaissance,

et réélu par le congrès de son parti en octobre, le nouveau Premier ministre, Abiy Ahmed, est issu du Parti démocratique Oromo, une des quatre composantes politiques de l'EPRDF. Malgré cette appartenance, sa nomination marque une rupture interne avec un pouvoir auparavant tenu par la minorité tigréenne. Dès son arrivée au pouvoir, il a montré de nombreux signes d'ouverture : un accord de paix historique conclu avec l'Érythrée, mais également le retour d'opposants en exil, la libération de prisonniers politiques ou encore la nomination à des postes importants des personnes issues de groupes ethniques jusqu'ici peu représentés.

Afin de soutenir la croissance et d'encourager l'investissement du secteur privé, les autorités ont enclenché des réformes d'envergure : ouverture de certains secteurs à la concurrence avec des mesures de privatisation, réforme de la gouvernance des entreprises publiques pour les rendre plus transparentes et plus performantes. Pour encourager les exportations, les investissements dans les parcs industriels se poursuivent afin de les rendre opérationnels à moyen terme (voir encadré 1).

toujours en cours de construction, doté d'une capacité de 6 000 mégawatts qui en ferait l'un des plus importants d'Afrique une fois entré en production. Sur le plan budgétaire, malgré les réformes visant à augmenter les recettes de l'État, les recettes fiscales n'atteignaient que 13,3 % du PIB en moyenne sur la période (voir tableau 2), en deçà de la cible des autorités. Sur les comptes externes, la réduction du déficit commercial, *via* la hausse des exportations de marchandises et une stratégie de substitution à l'importation, n'a pu être réalisée.

Alors que le GTP I se concentrait sur la hausse de la productivité du secteur agricole et sur l'investissement public en infrastructures, le GTP II souhaite étendre le rôle du secteur privé. Un des objectifs est ainsi d'améliorer la compétitivité des secteurs productifs domestiques — les secteurs agricole et manufacturier — et de faciliter leur transformation structurelle. L'accent est mis, pour le secteur agricole, sur le renforcement de la productivité des petits exploitants, la diversification des productions pour l'exportation et

l'usage accru des technologies. Quant au secteur manufacturier, le plan prévoit un accompagnement (formation, accès au crédit, construction d'infrastructures) au développement des entreprises locales, avec un objectif d'accès de 62 500 microentreprises au statut de petite entreprise et de 10 000 petites structures à celui de moyenne entreprise, ainsi que la création d'un cadre incitant les entreprises de construction à produire localement leurs propres matériaux. Le GTP II identifie trois secteurs industriels prioritaires : le textile, le cuir et l'agro-alimentaire. Inspiré de l'« État développemental », il repose sur des mesures fiscales et non fiscales cherchant à promouvoir les exportations et à attirer les investissements directs à l'étranger, notamment *via* le développement d'une trentaine de parcs industriels répartis sur tout le territoire — dont une dizaine sont achevés ou en cours de construction. Les autorités souhaitent positionner l'Éthiopie comme un leader africain de l'industrie légère afin de procéder à la transformation structurelle de l'économie.

L'amélioration des infrastructures continue, comme l'opérationnalisation de la ligne de chemin de fer Addis Abeba-Djibouti. Le secteur de l'énergie n'est pas en reste : le grand barrage de la Renaissance permettra à terme d'augmenter les exportations d'énergie. Les autorités bénéficient d'un appui budgétaire de la Banque mondiale (*Development Policy Operation* — DPO) pour trois ans avec, en 2018-2019, un versement de 1,2 milliard de dollars sous la forme d'une subvention et d'un prêt très concessionnel à parts égales.

Malgré ce volontarisme, le pays peine à sortir des épisodes de violence et des difficultés économiques. L'Éthiopie reste une économie peu ouverte, peu compétitive et dont la base d'exportation est peu diversifiée. Les revenus d'exportations dépendent du cours des matières premières, et les mesures visant à dynamiser les exportations industrielles, notamment manufacturières, n'ont pas encore eu les effets attendus, entraînant des réserves de change extrêmement limitées, non compensées par les transferts de la diaspora encouragés par les autorités.

Tableau 2. Cibles des autorités pour le GTP II

	Année de référence 2014-2015	Cible pour 2019-2020
<b>Croissance</b>		
Taux de croissance du PIB réel	10,2 %	11,0 %
Secteur industriel (en % du PIB)	15,1 %	22,3 %
Investissement (en % du PIB)	39,3 %	41,3 %
Épargne (en % du PIB)	21,8 %	29,6 %
<b>Secteur externe</b>		
Exportations des biens et des services (en % du PIB)	9,7 %	20,6 %
Importations des biens et des services (en % du PIB)	27,1 %	21,3 %
<b>Finances publiques</b>		
Recettes domestiques (en % du PIB)	15,0 %	19,1 %
Recettes fiscales (en % du PIB)	13,3 %	17,2 %
Dépenses publiques (en % du PIB)	18,5 %	22,6 %
Déficit budgétaire (en % du PIB)	- 2,5 %	- 3,0 %
<b>Indicateurs sociaux</b>		
Taux de pauvreté	23,4 %	16,7 %
Taux de chômage urbain	16,1 %	12,2 %

Source : National Planning Commission [2016].

Ainsi, en juin 2018, les réserves s'élevaient à moins de deux mois d'importations. Le dépôt de 1 milliard de dollars d'Abu Dhabi et l'appui budgétaire de la Banque mondiale visant à limiter la pénurie de devises [FMI, 2018] ont desserré la contrainte à très court terme. Cependant, elle reste forte à moyen terme, et le système de gestion de l'attribution de quotas de devises avec une liste de secteurs prioritaires contraint l'activité économique.

La faiblesse des exportations pèse également sur la soutenabilité de la dette. La dette publique du secteur non financier a crû de près de 20 points de PIB depuis 2009. Elle a atteint 61 % du PIB à fin juin 2018. La dette libellée en devises s'élève à près de 33 % du PIB. La dernière analyse de viabilité de la dette (décembre 2018), menée par le FMI et la Banque mondiale [FMI, 2018], a confirmé le risque de surendettement élevé en lien avec la faiblesse des exportations. Au vu de ce contexte macroéconomique, il est crucial que la stratégie d'industrialisation porte rapidement ses fruits, notamment en matière d'exportations, source de devises (voir tableau 2).

### *Les résultats nuancés de la politique industrielle*

Si le secteur industriel s'est développé, conduisant à une modification progressive de la structure de l'économie, on ne peut pas en dire autant du secteur manufacturier. La part du secteur industriel dans le PIB a connu une augmentation notable depuis 2014-2015, passant de 15 % du PIB à 27 % du PIB en 2017-2018 (dépassant ainsi la cible des autorités pour 2019-2020). Malgré ce volontarisme, le secteur industriel ces dernières années est en grande partie porté par le dynamisme du secteur de la construction. La part de l'industrie manufacturière reste faible (6,8 % de la valeur ajoutée en 2017-2018), tant par rapport aux objectifs fixés par le gouvernement dans le cadre du GTP II (8 %) que par rapport à la moyenne en Afrique subsaharienne (autour de 8-10 %).

Peu compétitif, le secteur manufacturier attire peu : seuls 9,5 % des projets domestiques d'investissement dans ce secteur ont été concrétisés entre 1992 et 2017. Le manque d'accès à la terre et aux financements, l'inefficacité réglementaire et institutionnelle, la faiblesse des infrastructures (coupures d'électricité, coûts logistiques et de transport), le manque de qualification de la main-d'œuvre et la mauvaise qualité des matières premières éthiopiennes sont les principaux obstacles [Assefa *et al.*, 2018].

L'État essaie de contrer ces faiblesses structurelles en déployant une série d'incitations fiscales et non fiscales pour attirer les investissements directs à l'étranger et encourager les entreprises à exporter. Cependant, elles ne suffisent pas à contrecarrer le « biais anti-exportations ». La surévaluation du birr<sup>2</sup>, les droits de douane à l'import, ainsi que les barrières non tarifaires à l'export (coûts de transport et logistiques, désavantage majeur pour un pays enclavé comme l'Éthiopie, délais en douanes) créent une préférence pour le marché national [Gebreyesus et Demile, 2017].

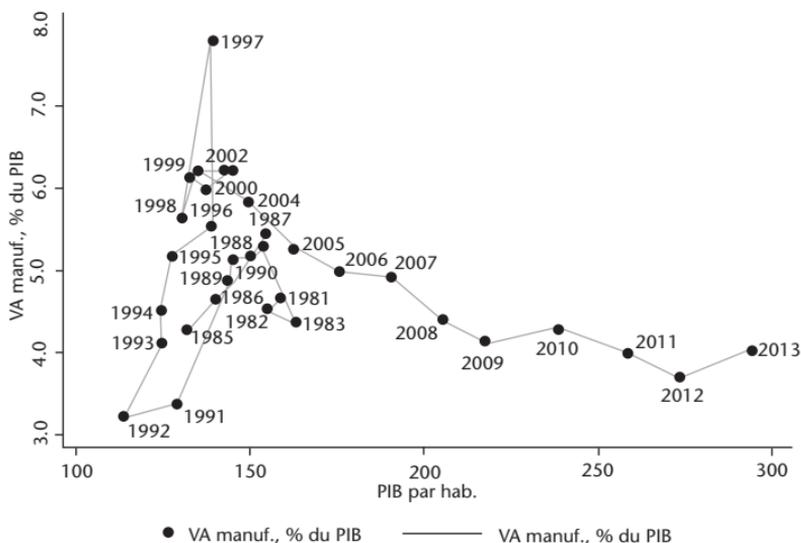
Les ambitieux parcs industriels sont censés lever les obstacles précédemment identifiés, tout en garantissant des normes environnementales élevées et un entraînement de l'économie locale. Cependant, réaliser la trentaine de parcs envisagés sur fonds publics demande un incroyable investissement et du temps avant qu'ils ne portent leurs fruits [Weldesilassie *et al.*, 2017]. En juillet 2018, les parcs engendraient 14 millions de dollars d'exportations<sup>3</sup> par mois et 56 000 emplois,

---

2. Le birr a été dévalué en octobre 2017 de 15 % face au dollar US, mais les services du FMI estiment que le taux de change réel serait à nouveau surévalué d'environ 12 % à 18 % en septembre 2018.

3. Soit 6 % des exportations annuelles de biens de 2016-2017 [FMI, 2018, calculs AFD].

Graphique 2. La trajectoire de développement du secteur manufacturier en Éthiopie



Source : Cadot *et al.* [2015, figure 18].

ce qui est encore loin des objectifs fixés. Les autorités font face à certains défis : les logements et les transports jusqu'aux parcs manquent. Le niveau de salaire proposé par les entreprises est faible par rapport à ces besoins et au coût de la vie en milieu urbain.

En matière de coût unitaire du travail, l'Éthiopie reste plus compétitive que le Kenya, Maurice, l'Afrique du Sud et le Vietnam où les salaires ont augmenté plus vite que la productivité, mais elle l'est moins que le Botswana, l'Indonésie et la Chine où, comparativement à l'Éthiopie, la productivité augmente encore plus vite que les salaires [Getahun *et al.*, 2018]. Le fort taux de *turn-over* dû à l'absence de transports, aux bas salaires et aux mauvaises conditions de travail [Blattman et Dercon, 2016] est un véritable obstacle à l'accroissement des compétences. L'investissement dans la formation professionnelle est une des priorités du gouvernement, à juste raison. Abebe *et al.* [2018] montrent qu'elle est un déterminant majeur de la hausse de la productivité dans l'industrie du métal. Autre levier crucial : les gains de parts de marché des firmes les plus productives. Cela milite pour un soutien aux entreprises existantes, à leurs capacités

de management, de transformation interne et de marketing ; tout en réduisant les barrières à l'entrée pour éviter que les entreprises les moins productives demeurent.

Enfin, la politique industrielle souffre d'une faible capacité de mise en œuvre, d'absence de motivation et de coordination au sein des institutions gouvernementales. 44 % des cent trente-cinq officiels publics chargés de la mise en œuvre de la politique industrielle au sein de différentes institutions interrogés par Tefera *et al.* [2018] considèrent par exemple que le secteur public est la pire des options professionnelles. Un quart des fonctionnaires interrogés dans cette étude occupaient par ailleurs un second emploi. Ceci contraste avec le prestige associé aux carrières administratives dans les États dont l'Éthiopie s'inspire. Ce support administratif et public devra être amélioré quelles que soient les futures orientations de la politique industrielle.

### Repères bibliographiques

- ABEBE G., GETAHUN T. D. et AGEBA G. [2018], « What drives productivity change in the manufacturing sector? Evidence from the metalworking industry in Ethiopia », *Ethiopian Development Research Institute (EDRI) Working Paper*, n° 20.
- ALLEN T., HEINRIGS P. et HEO I. [2018], « Agriculture, alimentation et emploi en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, n° 14.
- AMSDEN A. H. [2001], *The Rise of « the Rest ». Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, New York.
- ASSEFA B., GEBREYESUS M. et WELDEYES F. [2018], « Alleviating the barriers to domestic investment in Addis Ababa : underlying causes and proposed solutions », *EDRI Working Paper*, n° 22.
- BANQUE MONDIALE [1993], *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.
- [2018], *World Development Indicators*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BLATTMAN C. et DERCON S. [2016], « Occupational choice in early industrializing societies : experimental evidence on the income and health effects of industrial and entrepreneurial work », *NBER Working Paper*, n° 22683.
- BYERLEE, D., GARCIA A. F., GIERTZ A. et PALMADE V. [2013], *Growing Africa. Unlocking the Potential of Agribusiness : Main Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- CADOT O., DE MELO J., PLANE P., WAGNER L. et WOLDEMICHAEAL M. T. [2015], « Industrialisation et transformation structurelle : l'Afrique sub-saharienne peut-elle se développer sans usines ? », *Papiers de recherche de l'AFD*, n° 10.
- CHERIF R. et HASANOV F. [2019], « The return of the policy that shall not be named : principles of industrial policy », *IMF Working Paper*, n° 19/74.
- DOROSH P. et THURLOW J. [2018], « Beyond agriculture versus non-agriculture : decomposing sectoral growth-poverty linkages in five African countries », *World Development*, n° 109, p. 440-451.
- FMI (Fonds monétaire international) [2018], « The Federal Democratic Republic of Ethiopia, staff report for the 2018 article IV consultation », *IMF Country Report*, n° 18/354.

- FREY C. B., OSBORNE M. A. et HOLMES C. [2016], *Technology at Work v2.0. The Future Is Not What It Used to Be*, Citi GPS, « Citi GPS : Global Perspectives and Solutions », Oxford.
- GEBREYESUS M. et DEMILE A. [2017], « Why export promotion efforts failed to deliver ? Assessment of the export incentives and their implementation in Ethiopia », *EDRI Working Paper*, n° 17.
- GELB A., MEYER C. et RAMACHANDRAN V. [2016], « Does poor mean cheap ? A comparative look at Africa's industrial labor costs », *Revue d'économie du développement*, vol. 24, n° 2, p. 51-92.
- GETAHUN T. D., GEBREHIWOT A. K., BALINEAU G. et FIKRU D. S. [2018], « Manufacturing competitiveness in Ethiopia : developments, challenges and prospects », *EDRI Research Report*, n° 32.
- GOUJON M. [2018], « L'Afrique entre industrialisation et désindustrialisation », *Afrique contemporaine*, n° 266, p. 152-155.
- HAUSMANN R. et RODRIK D. [2003], « Economic development as self-discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72, n° 2, p. 603-633.
- HJORT J. et POULSEN J. [2019], « The arrival of fast Internet and employment in Africa », *American Economic Review*, vol. 109, n° 3, p. 1032-1079.
- JACQUEMOT P. [2018], « L'industrialisation en Afrique en question », *Afrique contemporaine*, n° 266, p. 29-53.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE [2012], *Africa at Work. Job Creation and Inclusive Growth*, McKinsey Global Institute, New York.
- McMILLAN M., RODRIK D. et VERDUZCO-GALLO I. [2014], « Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa », *World Development*, vol. 63, p. 11-32.
- NATIONAL PLANNING COMMISSION [2016], *Growth and Transformation Plan II (GTP II) (2015/16-2019/20)*, République démocratique fédérale d'Éthiopie, Addis Abeba.
- NEWFARMER R., PAGE J. et TARP F. (dir.) [2019], *Industries without Smokestacks. Industrialization in Africa Reconsidered*, Oxford University Press, Oxford.
- NEWMAN C., PAGE J., RAND J., SHIMELES A., SÖDERBOM M. et TARP F. [2016], *Made in Africa. Learning to Compete in Industry*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- OQUBAY A. [2018], « Industrial policy and late industrialisation in Ethiopia », *African Development Bank Group Working Paper Series*, n° 303.
- RODRIK D. [2016], « Premature deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n° 1, p. 1-33.
- TEFERA G. A., BEDASSO B. E. et DEMILE A. [2018], « Industrial policy network and bureaucratic capacity of key public institutions », *EDRI Research Report*, n° 33.
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa) [2016], *Economic Report on Africa 2016. Greening Africa's Industrialization*, UNECA, Addis Abeba.
- VERGNE C. et AUSSEUR A. [2015], « La croissance de l'Afrique subsaharienne : diversité des trajectoires et des processus de transformation structurelle », *Macroéconomie & Développement*, n° 18.
- WELDESILASSIE A. B., GEBREYESUS M., ABEBE G. et ASEFFA B. [2017], « Study on industrial park development : issues, practices and lessons for Ethiopia », *EDRI Research Report*, n° 29.

## IV / L'Afrique de demain sera ruraine

*Irène Salenson (AFD)*

**A**ujourd'hui encore majoritairement rurale, l'Afrique de demain sera résolument urbaine (plus de la moitié de la population en 2037). Le nombre de citoyens africains dépassera le nombre de citoyens chinois d'ici 2041, pour constituer un quart de la population urbaine mondiale en 2050 [UN/DESA, 2017].

Le processus d'urbanisation en Afrique est mal connu par manque de données publiées. Les principales études s'intéressent aux plus grandes villes (plus de 300 000 habitants). On décrit, parfois avec effroi, l'explosion de mégapoles, comme Lagos au Nigéria ou Kinshasa en République démocratique du Congo, qui compteront plus de 20 millions d'habitants en 2030. Or la croissance actuelle se réalise principalement dans les villes petites et moyennes.

Le Club du Sahel, l'Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE) et le projet e-Geopolis ont décidé de remédier à cette lacune en produisant la base de données géolocalisée Africapolis ([www.africapolis.org](http://www.africapolis.org)), dont le rapport actualisé est sorti en 2019, utilisant des données originales datant de 1950 à 2015. Les chercheurs se sont appuyés sur les recensements nationaux, sur des images satellites, des photographies aériennes et des sources cartographiques existantes.

En France, tout établissement humain de plus de 2 000 habitants est considéré comme une ville par l'Insee, ce qui conduit à estimer que 80 % de la population française est urbaine. Mais, dans de nombreux autres pays, ce seuil est établi à 10 000 (Madagascar) ou 20 000 habitants (Algérie), voire à 30 000 habitants (au Mali). Pour vingt-quatre pays africains, la qualification de « ville » n'est pas liée à un seuil démographique, mais à un statut administratif accordé par l'État. Enfin, dans les définitions scientifiques, l'urbanité d'un espace est également due

aux activités de « relation » qui s'y développent (commerces, services, formations, activités culturelles), ainsi qu'à l'accueil d'organisations collectives et d'institutions (la fonction politique).

Le grand intérêt d'Africapolis est de s'intéresser aux agglomérations africaines dès que celles-ci dépassent le seuil de 10 000 habitants, à condition que la densité du bâti soit suffisamment importante (moins de 200 mètres entre les bâtiments). Cela permet de mener des comparaisons entre cinquante pays africains qui possèdent des définitions variées de l'urbain. Cela révèle un pan de l'urbanisation africaine ignoré jusqu'alors : la croissance la plus forte se réalise dans les campagnes, l'Afrique de demain sera « rurbaïne ». Les villages vont grossir jusqu'à devenir des bourgs denses, sans forcément être immédiatement dotés de tous les attributs classiques de l'urbanité (services, institutions).

Ce chapitre sera d'abord consacré aux nouvelles formes de l'urbanisation africaine au XXI<sup>e</sup> siècle. On se demandera ensuite comment s'articulent urbanisation et croissance économique, et comment l'explosion urbaine africaine peut être maîtrisée.

## **Les nouvelles formes de la croissance urbaine en Afrique**

Entre 1950 et 2010, le nombre d'agglomérations de plus de 10 000 habitants a été multiplié par treize en Afrique. Ce processus devrait se poursuivre dans les années à venir. En effet, le taux de croissance de la population urbaine africaine est l'un des plus forts du monde, 4 % par an en moyenne entre 1960 et 2010, et il devrait continuer à être supérieur à celui des autres régions d'ici 2050. Ce rythme soutenu est d'abord le résultat d'une forte croissance naturelle en ville et non de l'exode rural.

### *Des villes plus compactes*

La croissance urbaine africaine n'est pas synonyme d'étalement spatial au sens de dilution. Dans le monde, les pays riches ont connu un fort étalement durant la dernière décennie, aggravant leur empreinte écologique, en raison de la dédensification, due elle-même à la décohabitation intergénérationnelle, à la réduction de la taille des ménages et à l'augmentation du niveau de vie. Ainsi, entre 1990 et 2015, les surfaces bâties se sont accrues de 18,5 % en Europe, tandis que la population n'augmentait que de 1,6 % [Denis, 2019].

Durant la même période, les villes africaines devenaient plus compactes. En 1990, dans les grandes villes africaines, la densité moyenne de population était de 5 500 habitants/km<sup>2</sup>, elle est

de 6 000 habitants/km<sup>2</sup> en 2015 (contre 2 500 habitants/km<sup>2</sup> à Los Angeles). Dans l'agglomération de Dakar, sur 204 km<sup>2</sup> (le double de Paris *intra-muros*), on trouve une densité presque aussi élevée qu'à Paris : 15 000 habitants/km<sup>2</sup>.

Cette densification des villes africaines est en grande partie due aux « modes d'habiter ». Les quartiers dits spontanés utilisent peu d'espace au sol, le nombre moyen d'habitants par pièce est élevé. Selon la Banque mondiale, en 2017, la moitié de la population d'Abidjan (Côte d'Ivoire) et le tiers de la population de Dar es Salaam (Tanzanie) comptent en moyenne trois habitants par pièce [Lall *et al.*, 2017]. Il existe cependant des exceptions : à Kigali (Rwanda), Bujumbura (Burundi) ou Kampala (Tanzanie), l'extension spatiale a été plus importante que la croissance démographique. Ainsi, entre 2000 et 2015, la croissance de la population urbaine au Burundi et au Rwanda était d'environ 2,7 % par an, mais les surfaces bâties s'étendaient de presque 6 % par an.

#### *Rurbanisation (densification rurale)*

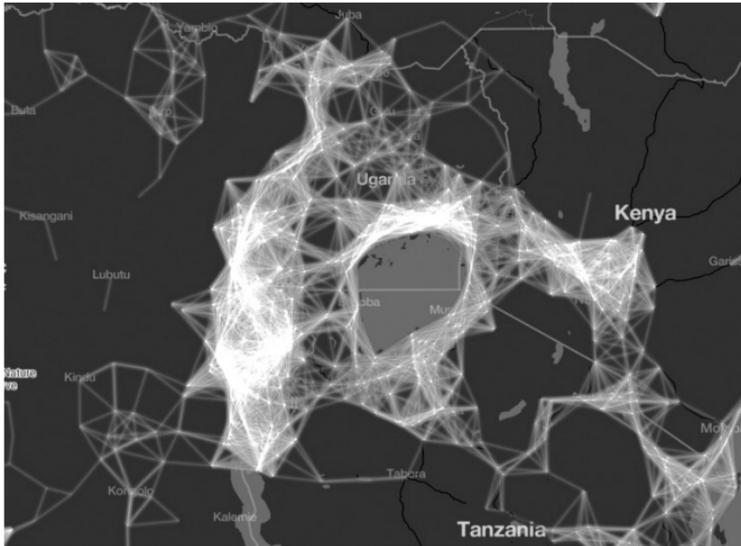
Un processus majeur révélé par Africapolis est la densification de villages ruraux qui deviennent des villes, soit simplement par accroissement naturel, soit par coalescence entre plusieurs villages qui ont chacun grandi. Cette tendance est particulièrement importante dans les pays du Sahel, dont la quantité de population devrait quadrupler entre 2000 et 2050 (passant de 58 millions à 241 millions d'habitants). On le constate par exemple au Mali, dans les périmètres irrigués de Baguineda et de l'Office du Niger. Les regroupements de population sont denses, ils ne grignotent pas les terres cultivées et irriguées, on ne peut pas parler d'étalement urbain dans ce cas. Au Niger, la densité de population est ainsi de 6 000 habitants/km<sup>2</sup> dans les bourgs et les villes, contre 16 habitants/km<sup>2</sup> pour le reste du pays.

En Algérie, en 2015, la moitié de la population urbaine habite dans des villes moyennes (de 50 000 à 500 000 habitants), mais les travaux d'Africapolis ont montré qu'un grand nombre de localités se situaient juste sous le seuil des 10 000 habitants : elles devraient accueillir une grande partie de la croissance urbaine de demain.

#### *Des régions urbaines qui se densifient*

L'Afrique du Nord est la région qui connaît les taux d'urbanisation les plus élevés du continent (plus de 60 %) et la plus forte densité d'agglomérations. Cette tendance n'est pas nouvelle. L'Égypte est urbaine depuis l'Antiquité, et le littoral méditerranéen a vu historiquement se concentrer le peuplement, d'une part sur les meilleures terres arables

Carte 1. Le réseau de villes autour des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, Ouganda, Tanzanie)



N. B. : chaque trait relie deux agglomérations distantes de moins de 120 km. Plus le faisceau de traits est dense, plus la région est densément urbanisée.

Source : Rafael Prieto Curiel, [www.africapolis.org](http://www.africapolis.org).

et d'autre part sur les zones côtières en raison des activités maritimes. Au Maroc, l'armature urbaine compte plusieurs grandes villes historiques. La majorité de la population urbaine habite dans des métropoles de plus de 500 000 habitants (Rabat, Casablanca, Fès, Meknès, Tanger, Marrakech), dont plusieurs affichent des densités supérieures à la moyenne africaine (8 500 habitants/km<sup>2</sup>). En Égypte, le delta du Nil accueille un maillage important d'agglomérations, Le Caire et Alexandrie sont entourés d'un réseau de 1 046 villes. Les densités sont les plus fortes d'Afrique : entre 15 000 et 30 000 habitants/km<sup>2</sup>. En Algérie, on compte 475 agglomérations urbaines qui forment un intense réseau de villes au nord du pays.

Une seconde zone densément urbanisée se déploie sur le littoral du golfe de Guinée : 3 908 agglomérations sont connectées les unes aux autres le long du corridor Abidjan-Lagos, sur 600 km. Une troisième zone dense est visible sur les hauts plateaux éthiopiens, et une quatrième zone autour des Grands Lacs (voir carte 1).

### *Une croissance des métropoles, mais un étalement variable*

L'Afrique compte aujourd'hui trois mégapoles (plus de 10 millions d'habitants) : Le Caire, Lagos et Kinshasa. En 2050, trois autres dépasseront ce seuil : Dar es Salaam (Tanzanie), Johannesburg (Afrique du Sud) et Luanda (Angola).

Le nombre de grandes villes a décuplé depuis 1970 : on recensait alors seulement quatre villes de plus de 1 million d'habitants en Afrique. Celles-ci sont quarante et une en 2015 et elles devraient être soixante-sept en 2030 [ONU-Habitat, 2016].

Les « mégapoles » et « métropoles » (pour le débat sur ces termes, voir Jaglin *et al.* [2018]) connaissent un certain étalement depuis 2000, mais celui-ci varie et ce, également au sein d'un même pays. Ainsi, au Cameroun, Bafoussam s'étend sur une surface de 1 800 km<sup>2</sup> (six fois l'emprise urbaine de Yaoundé!), alors que sa population est de 1,1 million d'habitants, soit quatre fois moins que celle de Yaoundé. Les densités de peuplement varient en conséquence : 607 habitants/km<sup>2</sup> à Bafoussam contre 11 000 habitants/km<sup>2</sup> à Yaoundé. Cela est en partie dû au fait que la commune urbaine de Bafoussam est constituée d'une coalition d'anciens villages ruraux dont la forme bâtie est extensive.

### *Des camps de réfugiés qui deviennent des villes*

L'Afrique subsaharienne compte 26 % des réfugiés dans le monde. Dans certains cas, les conflits sont anciens, et les camps de réfugiés construits par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) se durcissent et deviennent des villes de dizaines de milliers d'habitants, souvent dépourvues d'urbanité classique, mais pas de services de base ni d'activités économiques. Le Soudan, où les premiers arrivants érythréens sont installés depuis 1968, héberge ainsi plus de 1 million de réfugiés (UNHCR, 2019).

De vastes camps sont déployés en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda et au Tchad, le long des frontières avec le Soudan du Sud. La région de Gambela, à l'ouest de l'Éthiopie, compte ainsi trois camps dont la population avoisine pour chacun 70 000 à 80 000 habitants, la taille de vastes agglomérations<sup>1</sup>. Le camp d'Iriba au Tchad compte à lui seul plus de 141 000 réfugiés du Darfour. Ces camps ne sont en principe pas conçus pour s'installer dans le temps, le retour des réfugiés dans leur pays d'origine est toujours envisagé<sup>2</sup>.

---

1. <https://www.unhcr.org/fr/ethiopie.html> ; <https://www.unhcr.org/ke/>.

2. <https://www.unhcr.org/ke/figures-at-a-glance>.

Lorsque les camps perdurent, en particulier lorsqu'ils sont situés près des frontières et éloignés des principaux lieux d'activité économique, l'avenir de leurs habitants peut paraître préoccupant notamment en raison de l'absence de perspectives d'emploi. Mais, dans certains cas, les réfugiés sortent des camps et s'intègrent dans les villes environnantes. C'est le cas au Cameroun où, selon le HCR, une grande partie des réfugiés centrafricains sont sortis des six grands camps pour s'installer dans les villages et villes alentour<sup>3</sup>.

### **L'urbanisation et la croissance économique sont-elles déconnectées en Afrique ?**

L'urbanisation est sans conteste facteur d'opportunités, en raison des effets d'agglomération : correspondance entre l'offre et la demande d'emploi, partage (de services, d'infrastructures) et apprentissage [Turok et McGranahan, 2013]. Les économies modernes sont majoritairement urbaines et on observe une corrélation nette entre croissance urbaine et augmentation du PIB par habitant (graphique 1) : les pays dans lesquels la majorité de la population habite encore à la campagne sont ceux qui ont le revenu par habitant le plus faible (Malawi, Niger), tandis que ceux qui ont des PIB élevés sont plus urbanisés, comme l'Afrique du Sud ou le Gabon.

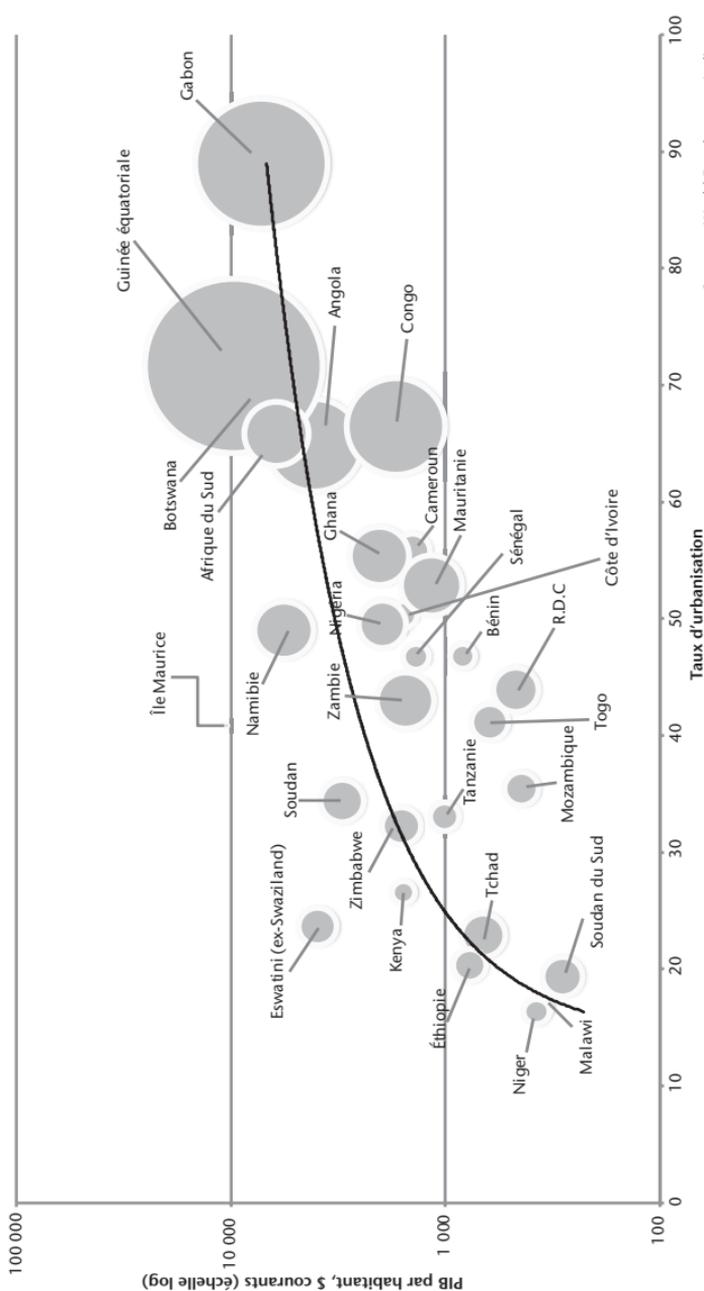
Ces chiffres encourageants, liant urbanisation et croissance économique, masquent cependant cinq tendances spécifiques pour l'Afrique. Premièrement, contrairement aux pays de l'OCDE, l'urbanisation en Afrique n'est pas liée à un processus d'industrialisation qui attirerait une main-d'œuvre nombreuse. Seuls 13 % de la population africaine sont employés dans le secteur secondaire<sup>4</sup>. La croissance du PIB en ville est principalement alimentée par la consommation des ménages. Or les produits manufacturés sont en grande partie importés, par manque de production locale, ce qui engendre des balances commerciales déficitaires [Jedwab, 2013].

Deuxièmement, les villes se développent, mais les campagnes ne se dépeuplent pas toujours. Dans certains pays, la population rurale a même augmenté plus rapidement que la population urbaine entre 1990 et 2010 (Égypte, Libéria, Maurice, Zambie, Eswatini). L'exode rural entre pour moins d'un tiers dans la croissance de la population urbaine dans vingt-deux pays d'Afrique. La croissance urbaine est

3. <https://data2.unhcr.org/fr/country/cmr>.

4. [www.ilo.org/ilostat/](http://www.ilo.org/ilostat/), base de données du Bureau international du travail.

Graphique 1. PIB, urbanisation et ressources naturelles (2017)



Source : World Development Indicators, calculs Lyliá Berrazouane (AFD)

Taille des bulles : rente tirée des ressources naturelles par habitant

plutôt alimentée par les naissances de citadins. Entre 2010 et 2014, l'indice de fécondité en ville était supérieur à 5 enfants par femme au Mali, au Niger, au Nigéria, en République démocratique du Congo et au Burundi ; tandis que la moyenne s'établissait à 4,6 enfants par femme pour l'ensemble de l'Afrique en 2016, dont 2,9 enfants par femme en Afrique du Nord [UN/DESA, 2017].

Troisièmement, certains pays tirent leurs richesses d'économies extractives peu redistributives. La Guinée équatoriale ou l'Angola ont des PIB élevés grâce à l'exploitation de leurs ressources minières (voir graphique 1), sans être dotés d'un indice de développement humain élevé (144<sup>e</sup> et 149<sup>e</sup> rangs mondiaux<sup>5</sup>). En Guinée équatoriale, en 2006, un tiers de la population urbaine vivait sous le seuil de pauvreté [ONU-Habitat, 2016]. La Namibie et le Swaziland atteignent le même niveau de PIB que la Guinée équatoriale et l'Angola, pour les mêmes raisons (ressources minières), sans être des pays très urbanisés.

Quatrièmement, les pays africains sont parmi les plus inégalitaires de la planète. En ville, les activités du secteur de la finance, de l'immobilier ou de l'exportation de ressources naturelles, concentrées entre les mains de quelques individus, peuvent tirer le PIB moyen d'une localité vers le haut, mais les revenus de la majorité des travailleurs peuvent simultanément rester bas. À Nairobi, par exemple, les 10 % les plus riches de la population engrangent 45 % des revenus, tandis que les 10 % les plus pauvres ne touchent que 1,6 % des revenus perçus dans la capitale kenyane [ONU-Habitat, 2013].

Huit des dix pays du monde qui ont le plus fort coefficient de Gini (indicateur qui permet de mesurer les inégalités de revenus) sont situés en Afrique. On trouve en tête plusieurs pays d'Afrique australe, dont la majorité de la population habite pourtant en ville : Afrique du Sud, Eswatini (ex-Swaziland), Lesotho, Namibie, ce qui s'explique en partie par des raisons historiques (héritage de l'apartheid, économies minières)<sup>6</sup>. Quant aux pays qui connaissent de fortes croissances urbaine et économique, leur indice de Gini s'établit autour de 0,45 à l'échelle nationale, et il grimpe à des niveaux plus élevés dans la capitale : 0,64 pour Lagos, 0,61 pour Addis Abeba. L'urbanisation n'est donc pas synonyme d'enrichissement pour tous. Bien au contraire, la précarité urbaine est généralisée en Afrique : 43 % des citadins vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion s'élève à 61 % en République démocratique du Congo par exemple [Banque mondiale, 2013].

5. <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>.

6. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI?view=map>.

À l'inverse, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest sont moins avancés économiquement et moins urbanisés mais aussi moins inégalitaires : 0,30 à Lomé, 0,32 à Freetown [ONU-Habitat, 2016]. Les indices les plus encourageants sont observés en Afrique du Nord, notamment en raison de politiques publiques redistributives : coefficient de 0,32 en Égypte et en Tunisie, 0,27 en Algérie.

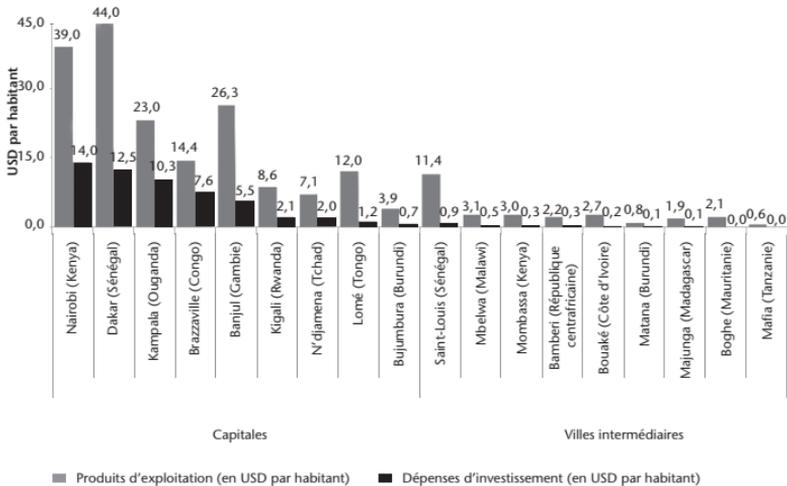
Enfin, cinquièmement, le lien de causalité entre urbanisation et croissance économique ne semble pas évident aux yeux de la plupart des gouvernements africains, qui continuent à vouloir freiner l'exode rural pour 81 % d'entre eux [UN/DESA, 2010]. Ce « biais urbain », c'est-à-dire cette perception négative de l'urbanisation, se traduit par un manque d'investissements publics dans les villes, en particulier dans les villes secondaires, en dehors des capitales qui peuvent servir des intérêts nationaux.

Les études économiques recommandent parfois aux pays africains de s'inspirer du modèle de croissance expérimenté par les pays de l'OCDE, puis par les pays d'Asie du Sud-Est. D'autres experts se demandent néanmoins si les villes africaines peuvent s'orienter vers un autre parcours de développement. L'identification des obstacles à la transformation structurelle varie selon les sources : pour la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'OCDE, les villes africaines manquent cruellement de capitaux, d'investissements et d'infrastructures [Lall *et al.*, 2017 ; BafD *et al.*, 2016]. Pour ONU-Habitat, les raisons qui expliquent ces manques sont liées à la corruption, l'insécurité que provoquent une trop grande pauvreté urbaine et une gouvernance défaillante [ONU-Habitat, 2013].

Le manque de capital investi dans la création d'entreprises ou dans les équipements est flagrant. L'épargne des ménages est faible. Ceux-ci dépensent plus de la moitié de leur budget pour leur subsistance (nourriture) en Sierra Leone, au Kenya et au Sénégal (données de la Banque mondiale, citées dans Lall *et al.* [2017]). Les recettes fiscales sont alors limitées, ce qui ne permet pas aux autorités de lancer des grands travaux d'équipement. Les municipalités dépensent au mieux 10 dollars par habitant et par an dans les capitales, mais moins de 1 dollar par an dans les villes secondaires (10 cents pour Majunga à Madagascar — voir graphique 2).

Le manque d'infrastructures a un impact négatif sur l'économie. Il n'offre pas un environnement favorable à la création d'entreprises et aux travailleurs. Par exemple, dans les villes africaines, on compte moins de routes goudronnées qu'ailleurs dans le monde, ce qui ne facilite pas les échanges. La majorité des déplacements s'effectuent à pied, ce qui ne permet pas de travailler loin de son domicile et empiète sur le temps de travail disponible au quotidien (60 minutes

Graphique 2. Ressources et dépenses municipales d'investissement par habitant en Afrique



Sources : Yatta [2016] ; BAfD *et al.* [2016, p. 194] ; StatLink : <http://dx.doi.org/10.1787/888933351975>.

en moyenne de trajet domicile-travail à Monrovia) [ONU-Habitat, 2010]. Le coût des transports est plus élevé qu'ailleurs, et les ménages les plus pauvres consacrent entre 30 % et 50 % de leurs dépenses à la mobilité [Lall *et al.*, 2017, p. 25].

La prédominance des quartiers précaires, qui accueillent en moyenne les deux tiers de la population urbaine d'Afrique subsaharienne, est souvent perçue comme une contrainte [Kessides, 2005]. En effet, les terrains occupés sont soustraits au marché foncier formel, ce qui ne permet pas de réaliser des plus-values. Par exemple, les valeurs immobilières dans les capitales d'Afrique de l'Est (Dar es Salaam, Nairobi) sont inférieures de moitié aux valeurs rencontrées dans les villes d'Amérique centrale [Lall *et al.*, 2017, p. 19]. Certains experts recommandent aux villes africaines de suivre le modèle de Singapour ou des villes chinoises qui ont appuyé leur croissance urbaine sur la vente ou la location de terrains publics, la réalisation de projets immobiliers (dont des zones d'activités économiques) et la captation des plus-values par l'État [Henderson *et al.*, 2016, cités dans Lall *et al.*, 2017 ; Paulais, 2012].

Or la financiarisation du foncier comporte des effets pervers [Aalbers, 2016], dont la consommation d'espaces naturels et agricoles, néfaste pour le changement climatique. Ainsi, un quart de l'étalement urbain mondial s'est réalisé en Chine entre 1990 et 2015, mais de nombreux logements construits sont inoccupés : 22 % des logements neufs en 2018. En effet, les projets immobiliers ne correspondent pas précisément à la demande de logement, ils sont souvent le résultat de stratégies d'investissement à visée spéculative [Denis, 2019]. Dans les pays les moins avancés, la rente foncière est capturée par l'élite : la conversion de terres pour l'urbanisation ne vise pas à offrir des logements aux catégories défavorisées. Les ménages des classes supérieures font des placements financiers en achetant des parcelles en périphérie des grandes villes, en attendant la hausse des valeurs immobilières liée à l'extension urbaine [Denis, 2019 ; Alvaredo *et al.*, 2017]. L'informalité des transactions, pointée du doigt par une étude de la Banque mondiale comme obstacle à la valorisation foncière [Lall *et al.*, 2017], n'empêche pourtant aucunement la spéculation, comme on peut le constater autour de Bamako ou Ouagadougou [Durand-Lasserre *et al.*, 2015 ; Ilboudo, 2016]. Le prix des terrains augmente en raison de la demande d'achat de terres, même si les transactions ne sont pas enregistrées de façon légale chez un notaire ou dans des registres fonciers.

L'objectif de développement durable (ODD) n° 11 fixe comme cible l'accès à un logement adéquat pour tous en 2030. Les promoteurs de ce droit au logement invoquent la « fonction sociale du sol » [Assemblée générale des Nations unies, 2017 ; HIC, 2017] et expliquent que les opérations de promotion immobilière entraînent souvent l'éviction des habitants les plus pauvres, alors que les quartiers précaires offrent des solutions permettant de combler le manque de logement abordable formel. Les villes sud-africaines ont ainsi vu se développer la location de *backyard shacks* (abris de jardin) dans les quartiers péri-centraux [Lemansky, 2009]. L'installation de quartiers précaires dans des localisations centrales est une tendance observée dans la plupart des métropoles africaines : ils permettent aux habitants de se rapprocher des lieux d'emploi et des aménités urbaines. Des opérations de reconquête de terrains occupés par des bidonvilles sont d'ailleurs menées par les pouvoirs publics, par exemple dans les centres-villes du Caire, de Casablanca, d'Addis Abeba ou encore d'Abidjan.

Au-delà de l'industrialisation et de la promotion immobilière, une autre piste pour la croissance économique dans les villes africaines consiste à développer les activités de services, qui représentent déjà

36 % des emplois, et même presque 50 % au Maghreb<sup>7</sup>. Les grandes agglomérations sont à la pointe de ce secteur : la moitié de la valeur ajoutée dans les services financiers et services aux entreprises kenyans est réalisée à Nairobi et Mombasa, par exemple [BAfD *et al.*, 2016, p. 226]. L'Afrique pourrait ainsi passer directement au stade d'une économie postindustrielle, comme l'explorent certains experts (voir chapitre III), et s'intégrer davantage dans les échanges internationaux.

Officiellement, l'Afrique ne réalise aujourd'hui que 3 % du commerce mondial de services. Cependant, ces chiffres sont à manier avec précaution. En effet, les deux tiers de l'emploi en Afrique relèvent du secteur dit informel, et celui-ci offre 93 % des nouveaux emplois aux citadins [Union africaine et OCDE/DEV, 2018]. Armelle Choplin et Olivier Pliez [2018] ont montré que les échanges informels de biens et de services en Afrique participaient aux flux internationaux. Dans les années 1980, en Algérie, le *trabendo* (l'importation informelle) fournissait déjà 80 % de la consommation des produits de base des ménages algériens [Péraldi, 2016, cité dans Choplin et Pliez, 2018, p. 37]. En 2013, des vêtements chinois bon marché envahissent les souks égyptiens, visant les 40 millions de consommateurs des classes populaires, après avoir transité par des commerçants informels en Libye [p. 37]. Les villes africaines sont ainsi intégrées dans une « autre mondialisation », plus discrète.

### **L'explosion urbaine pourra-t-elle être maîtrisée ?**

La notion d'« explosion » urbaine africaine alimente les visions catastrophistes. Le manque de planification et les faibles densités de peuplement sont souvent montrés du doigt [Lall *et al.*, 2017], alors que les villes africaines sont généralement assez denses, et leur empreinte écologique plus réduite, proportionnellement, que celles des pays de l'OCDE (voir *supra*).

La plupart des études recommandent d'anticiper la croissance des périphéries en aménageant des zones résidentielles modernes. Or, comme nous l'avons montré dans la première partie, la majorité de l'urbanisation de demain se réalisera par accroissement démographique à l'intérieur de bourgs ruraux et non pas seulement sur les marges des grandes métropoles. Par ailleurs, les vastes lotissements aménagés sont bien souvent laissés à la main des seuls promoteurs privés, sans implication des pouvoirs locaux, garants de l'intérêt

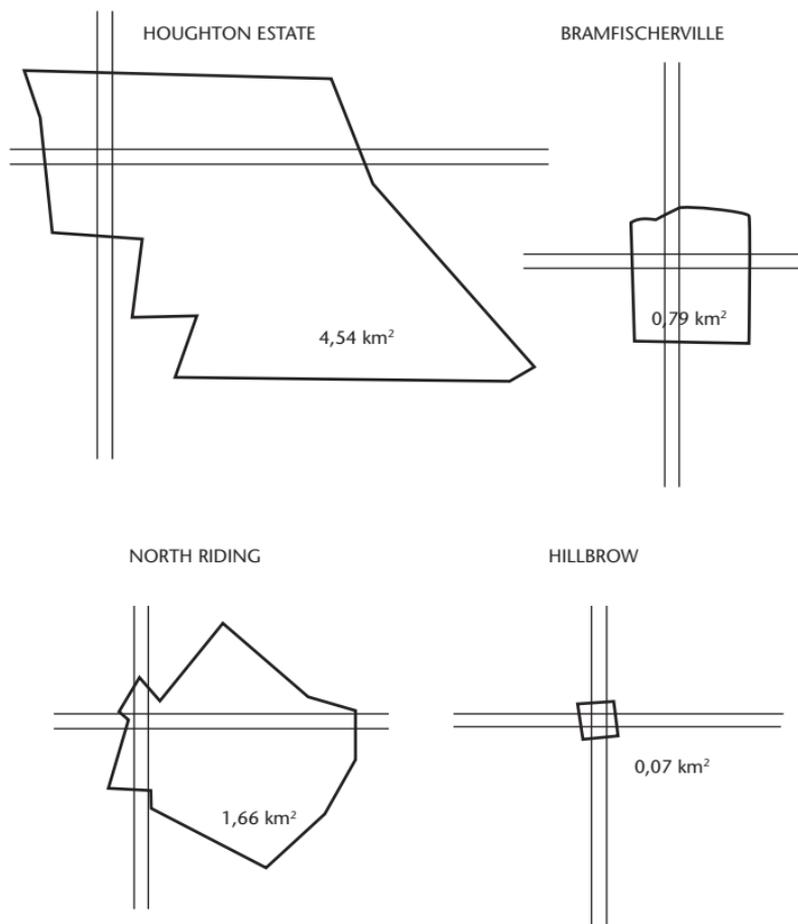
---

7. [www.ilo.org/ilostat/](http://www.ilo.org/ilostat/), données du Bureau international du travail.

---

**Schéma 1. Les quartiers populaires consomment moins d'espace que les quartiers riches**

SURFACES CORRESPONDANT À 5 000 PERSONNES



Source : Levy [2015].

---

général, qui pourraient exiger, s'ils en avaient les moyens, une proportion non négligeable de logements à des tarifs abordables, afin de répondre à la demande réelle. Dans ce contexte, ces lotissements sont fréquemment conçus suivant une logique extensive : très

consommateurs d'espaces et de ressources naturelles, ils engendrent une forme urbaine inverse à celle de la ville compacte préconisée par l'ODD n° 11 et par le Nouvel Agenda urbain (Habitat III, Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable de 2016).

Par exemple, à Johannesburg, l'architecte Karen Levy a montré que les quartiers populaires du centre-ville et les anciens *townships* accueilleraient nettement plus d'habitants sur des surfaces plus réduites que les *gated communities* (quartiers résidentiels fermés) des classes aisées : 0,7 km<sup>2</sup> sont utilisés pour loger 5 000 personnes à Hillbrow, contre 4,54 km<sup>2</sup> à Houghton Estate (schéma 1).

### *Les bidonvilles vont-ils disparaître ?*

En raison du rythme élevé de la croissance démographique, ONU-Habitat estime les besoins en Afrique à 4 millions de logements supplémentaires chaque année<sup>8</sup>. Si ceux-ci ne sont pas fournis par une offre formelle, c'est-à-dire des constructions planifiées par la puissance publique, ils se développeront par autoconstruction. C'est pourquoi ONU-Habitat prévoit que, à l'échelle mondiale, la population des *slums* (quartiers précaires) devrait doubler entre 2010 et 2030.

Pour l'instant, le seul pays africain qui a réalisé une production massive de logements soutenue par l'État est l'Afrique du Sud : 3 millions de petites maisons ont été distribuées presque gratuitement aux ménages les plus pauvres après l'apartheid, entre 1994 et 2015. Or cette politique volontariste n'a pas fait disparaître les quartiers précaires, parce qu'elle n'a pas couvert l'ensemble des besoins. D'une part, selon ONU-Habitat, la proportion de population urbaine vivant dans les *slums* en Afrique du Sud a chuté de 45 % en 1995 à 23 % en 2014, mais, en valeur absolue, les chiffres passent seulement de 8,8 millions à 8 millions de citoyens [ONU-Habitat, 2016]. D'autre part, un simple raccordement au réseau d'eau permet de sortir un quartier de la catégorie de *slum*, selon les critères d'ONU-Habitat, ce qui signifie que les constructions, les routes, la sécurité foncière ne sont pas forcément améliorées. De plus, on a parfois assisté à l'abandon des nouveaux lotissements par leurs résidents lorsqu'ils étaient situés trop loin des centres-villes et qu'il n'existait pas de système de transport adapté. Dans d'autres cas, les nouveaux quartiers, formels, se sont densifiés et taudifiés par ajout de structures irrégulières, car la taille initiale des maisonnettes était trop réduite [Charlton, 2018].

8. <https://fr.unhabitat.org/urban-themes/logement-et-amelioration-des-bidonvilles>.

Par ailleurs, l'Afrique du Sud compte le PIB le plus élevé et la croissance démographique la plus faible d'Afrique. Le PIB par habitant s'élève à 13 500 dollars en 2017, soit vingt fois le PIB de la République centrafricaine ou du Burundi<sup>9</sup>. L'indice de fécondité était de 1,9 en 2016, contre une moyenne africaine de 4,6 [UN/DESA, 2017]. Le gouvernement disposait donc des moyens financiers nécessaires et ne faisait pas face à une forte pression démographique, contrairement aux pays dont la majorité des citoyens habitent dans des quartiers précaires, qui sont les États les plus pauvres : environ 90 % de la population urbaine au Soudan, en République centrafricaine et au Tchad, 80 % en Mauritanie, 77 % à Madagascar [ONU-Habitat, 2016]. Certains de ces pays ont subi des crises politiques, l'État est souvent fragile, il dispose de peu de ressources financières. La probabilité pour que ces gouvernements réussissent à mettre en œuvre les recommandations d'une planification rationnelle anticipant l'ensemble des besoins en logement, et ainsi à faire disparaître les quartiers précaires, est très faible.

À Ouagadougou (Burkina Faso), la population est passée de 750 000 habitants en 1996 à 1,18 million en 2006. Les projections du schéma directeur de 2008 envisagent une population de 9 millions d'habitants en 2025, car le taux de croissance démographique est l'un des plus forts du monde (plus de 7 % par an). Les besoins annuels sont estimés à 15 000 nouveaux logements. En 2007, le gouvernement a promis de financer l'aménagement de 10 000 logements sociaux, mais, en 2013, seuls 2 500 avaient finalement vu le jour [Ilboudo, 2016].

En sus de la production de logements sociaux, l'un des grands défis de la planification urbaine en Afrique est donc l'intégration au reste de la ville des quartiers dits « informels » — leur normalisation — et l'amélioration des conditions de vie pour leurs habitants. Les politiques répressives vis-à-vis de ces quartiers ont des conséquences sociales négatives : elles renforcent les inégalités et l'exclusion [Deboulet, 2016]. Elles sont souvent inefficaces, puisque le développement de ces quartiers répond à des besoins essentiels pour les populations, qui n'ont d'autre choix que l'autoconstruction [Chenal, 2013 ; Parnell et Pieterse, 2014]. La population des quartiers précaires africains a ainsi plus que doublé entre 1990 et 2014, passant de 200 millions à 456 millions d'habitants [ONU-Habitat, 2016].

Une autre piste encore est la réalisation de polarités secondaires en périphérie des grandes métropoles, voire de villes nouvelles, afin d'éviter l'étalement urbain, et parfois en recherchant une mixité sociale et fonctionnelle.

---

9. En parité de pouvoir d'achat, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

### *Les villes nouvelles apportent-elles la solution ?*

L'Afrique a connu plusieurs générations de villes nouvelles modernes. Le pays précurseur est l'Égypte : vingt-deux cités ont été construites entre 1977 et 2000 [Barthel, 2011]. Une partie d'entre elles, créées dans le désert, n'ont pas atteint le succès escompté en termes de peuplement et de délocalisation des activités économiques [Sims, 2015]. En revanche, dans le Grand Caire, plusieurs d'entre elles ont permis de loger des classes défavorisées, en se limitant toutefois à une fonction de cité-dortoir, tandis que d'autres se sont embourgeoisées, et ont même fini par accueillir des résidences fermées réservées aux classes les plus aisées [Florin, 2012].

Au début des années 2000, le Maroc a à son tour lancé la planification d'une dizaine de villes nouvelles [Ballout, 2017]. Il s'agissait d'augmenter l'offre de logement, insuffisante, à la fois pour les classes moyennes et les classes populaires. Ce projet est en effet apparu après le programme « Villes sans bidonvilles » qui manifestait la volonté du gouvernement marocain d'éradiquer les quartiers précaires [Toutain et Rachmuhl, 2014].

En Algérie et en Angola, d'immenses villes nouvelles ont pu être construites grâce aux revenus pétroliers et à la participation d'entreprises chinoises, dans des modalités attractives pour les gouvernements : une partie des investissements sont financés par de l'aide au développement, les promoteurs chinois proposent des constructions à bas coût et un calendrier de construction rapide. Kilamba, ville satellite de Luanda, compte ainsi 20 000 logements [Benazeraf, 2015]. Néanmoins, elles s'apparentent pour l'instant plutôt à des cités-dortoirs. En outre, une différenciation apparaît entre les villes nouvelles satellites de grandes métropoles et celles qui sont construites *ex nihilo* dans des zones à l'écart des grandes dynamiques, comme Boughzoul ou El Ménéa en Algérie [Sidi Boumedine et Signoles, 2017].

D'autres villes nouvelles visent explicitement les classes moyennes émergentes, voire les classes aisées. Certaines associent des projets de zones industrielles et de quartiers résidentiels, comme Sidi Abdallah en Algérie, Diamniado au Sénégal, Hope City au Ghana, Eko Atlantic City au Nigéria ou Konza Technology City au Kenya. Cette dernière, implantée à 60 km de Nairobi, a été explicitement dessinée en s'inspirant de modèles occidentaux par une firme britannique. Elle devrait fournir 185 000 logements et 100 000 emplois dans la haute technologie d'ici 2030 [Benazeraf, 2014].

L'Égypte a, quant à elle, lancé un nouveau projet pharaonique : la fondation d'une nouvelle capitale à 60 km à l'est du Caire, grande comme sept fois Paris *intra-muros*. Or celle-ci prévoit d'abriter

« seulement » 6 millions d'habitants, tandis que Le Caire actuel loge 18 millions de personnes sur une surface plus réduite. Il s'agit officiellement de décongestionner la mégapole égyptienne et de fuir la pollution de l'air, mais la réponse passe par la construction de vastes autoroutes, ce qui présage un impact environnemental négatif. Par ailleurs, les dirigeants reconnaissent qu'il s'agit aussi d'offrir un cadre sécurisé pour le Parlement, les ministères et autres institutions publiques. La ségrégation d'avec les quartiers populaires est assumée. C'est ainsi que des résidences fermées, entourées de golfs et de piscines, poussent déjà comme des champignons dans le désert depuis le début des années 2000, dans « New Cairo », à mi-chemin de la nouvelle capitale [Stadnicki, 2017].

De nombreux observateurs soulignent le fait que ces villes nouvelles récentes n'attirent pas massivement les populations, en particulier lorsqu'elles sont éloignées des lieux d'emploi et mal desservies, contrairement à ce qui était annoncé par les gouvernements. Cependant, il faut comprendre que ces grands projets servent également à thésauriser des capitaux, dans un contexte de fiabilité limitée du système bancaire, et à entretenir une bulle spéculative [Barthel, 2011 ; Denis, 2019].

### **Quelques pistes d'accompagnement des villes africaines de demain**

Les autorités publiques africaines doivent choisir leur positionnement vis-à-vis du secteur dit informel : souhaitent-elles contrôler toutes les activités qui ne sont pas enregistrées officiellement, y compris la construction de logements ? Si tel est le cas, elles doivent alors engager d'importants investissements pour intégrer les quartiers spontanés à la ville formelle : raccordement aux transports collectifs, aux réseaux, construction d'équipements publics, voirie, etc.

Une autre voie consiste en la recherche d'articulations entre les secteurs formel et informel. Par exemple, les autobus municipaux peuvent desservir la ville formelle et une partie des quartiers populaires qui sont accessibles, tout en acceptant en complément l'existence de modes de transport collectifs artisanaux [Godard, 2009]. De même, pour la desserte en eau, au-delà des grands réseaux, le relais peut être pris par des petits opérateurs privés [Blanc et Botton, 2014]. En ce qui concerne les zones résidentielles, certains experts recommandent de revenir à une planification rudimentaire, de trames non assainies (solution déjà expérimentée dans les années 1970-1980), qui permettent de réserver des espaces pour la

voirie et les réseaux, puis de laisser les ménages autoconstruire, y compris informellement [Durand-Lasserve, 2014 ; Gouverneur, 2014].

Si elles en ont les moyens financiers, administratifs et logistiques, les autorités publiques peuvent lancer d'importants programmes de construction de logements sociaux, pour répondre aux besoins de la croissance démographique et limiter la formation de nouveaux quartiers précaires. En revanche, si elles laissent libre champ au secteur privé de la promotion immobilière, ce dernier, dans une recherche de rentabilité, offrira peu de solutions pour les populations peu solvables, qui constitueront pourtant la majorité des citoyens africains de demain, en particulier dans les pays les moins avancés [Van Noorloos et Kloosterboer, 2017]. Une partie des villes nouvelles et *gated communities* de dernière génération abriteront alors uniquement les classes aisées, ce qui risque de renforcer la ségrégation spatiale et les inégalités. Cependant, un processus de déclassement peut également affecter certaines villes nouvelles moins attractives, comme on l'a observé en Île-de-France à Évry et Melun-Sénart [Querrien *et al.*, 2005]. Dans ce cas, celles-ci pourront accueillir des classes sociales plus populaires.

Enfin, face à l'ampleur des besoins, l'une des principales pistes de réponse est de contribuer à améliorer les ressources financières des acteurs en charge du développement des villes : gouvernement central, municipalités et gouvernements locaux, entreprises locales publiques et privées [Paulais, 2012].

### Repères bibliographiques

---

- AALBERS M. B. [2016], *The Financialization of Housing. A Political Economy Approach*, Routledge, Londres/New York.
- AFD et SEDET [2008], *Africapolis. Dynamiques de l'urbanisation, 1950-2020. Approche géo-statistique. Afrique de l'Ouest*, AFD/SEDET, Paris.
- ALVAREDO F., CHANCEL L., PIKETTY T., SAEZ E. et ZUCMAN G. [2017], « Global inequality dynamics : new findings from World Wealth and Income Database », *American Economic Review*, vol. 107, n° 5, p. 404-409.
- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES [2017], *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, Conseil des droits de l'homme, 43<sup>e</sup> session, 27 février-24 mars.
- BAFD, OCDE et PNUD [2016], *Perspectives économiques en Afrique 2016. Villes durables et transformation structurelle*.
- BALLOUT J.-M. [2017], « Un bilan intermédiaire du Programme de villes nouvelles au Maroc », *Les Cahiers d'EMAM*, n° 29.
- BANQUE MONDIALE [2013], *Global Monitoring Report 2013. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BARTHEL P.-A. [2011], « Repenser les "villes nouvelles" du Caire : défis pour mettre fin à un développement non durable », *Égypte/Monde arabe*, 3<sup>e</sup> série, « Développement durable au Caire : une provocation ? », n° 8, p. 181-207.

- BENAZERAF D. [2014], « Afrique : le marché des villes nouvelles », *Le Moniteur*, n° 5752, 22 février, p. 33.
- [2015], « La Chine en Afrique. Une autre manière de construire des villes », *Bulletin Villes en développement*, n° 100-101, septembre.
- BLANC A. et BOTTON S. [2014], « Un service public marchand de proximité. L'action des petits opérateurs privés pour la desserte des quartiers périurbains en Afrique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 203-3.
- CHARLTON S. [2018], « Spanning the spectrum : infrastructural experiences in South Africa's state housing programme », *International Development Planning Review*, vol. 40, n° 2, p. 97-120.
- CHENAL J. [2013], *La Ville ouest-africaine. Modèles de planification de l'espace urbain*, MétisPresses, « VuesDensemble », Genève.
- CHOPLIN A. et PLIEZ O. [2018], *La Mondialisation des pauvres, loin de Wall Street et de Davos*, Seuil, « La République des idées », Paris.
- DEBOULET A. (dir.) [2016], *Repenser les quartiers précaires*, AFD, Paris.
- DENIS E. [2019], « More urban constructions for whom ? », in PUMAIN D. et ROZENBLAT C., *Theories and Models of Urbanization*, Springer, Berlin.
- DURAND-LASSERVE A. [2014], « Partir de la réalité de la ville informelle. Propos recueillis par Sarah Moatti », *Alternatives économiques*, n° 334-4.
- DURAND-LASSERVE A., DURAND-LASSERVE M. et SELOD H. [2015], *Land Delivery Systems in West African Cities. The Example of Bamako, Mali*, Banque mondiale/AFD, Washington, DC/Paris, « Africa Development Forum ».
- FLORIN B. [2012], « Les quartiers fermés du Grand Caire. Dimensions urbanistiques et idéologiques d'une forme de ville : nouvelle urbanité ou césure urbaine ? », *L'Espace politique*, vol. 17, n° 2.
- FUJITA M. et THISSE J.-F. [2012], *The Economics of Agglomeration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GODARD X. [2009], « Transport artisanal, esquisse de bilan pour la mobilité durable », intervention lors de la conférence CODATU XIII, Hô-Chi-Minh-Ville.
- GOVERNEUR D. [2014], *Planning and Design for Future Informal Settlements*, Routledge, Londres/New York.
- HIC (Habitat International Coalition) [2017], *Annual Report*, HIC, Delft.
- ILBOUDO C. [2016], « Efficacité du système d'accès à la propriété foncière et immobilière au Burkina Faso », mémoire de master « Économie et développement international », Centre d'études financières économiques et bancaires (CEFEB), AFD.
- JAGLIN S., DIDIER S. et DUBRESSON A. [2018], « Métropolisation en Afrique subsaharienne : au menu ou à la carte ? », *Métropoles*, hors-série.
- JEDWAB R. [2013], « Urbanization without structural transformation : evidence from consumption cities in Africa », *Working Paper*, G. Washington University, Washington, DC.
- KESSIDES C. [2005], « The urban transition in Sub-Saharan Africa : implications for economic growth and poverty reduction », *Working Paper Series*, n° 97, Banque mondiale, Washington, DC.
- LALL S. V., HENDERSON J. V. et VENABLES A. J. [2017], *Africa's Cities, Opening Doors to the World*, Banque mondiale, Washington, DC.
- LEMANSKY C. [2009], « Augmented informality : South Africa's backyard dwellings as a by-product of formal housing policies », *Habitat International*, vol. 33, n° 4, octobre, p. 472-484.
- LEVY K. [2015], *Small Atlas of Johannesburg*, AFD, Paris.

- ONU-HABITAT [2010], *The State of African Cities 2010. Governance, Inequality and Urban Land Markets*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- [2013], *State of the World's Cities 2012-2013*, UN-Habitat, Nairobi.
- [2016], *Urbanization and Development, Emerging Futures, World City Report 2016*, UN-Habitat, Nairobi.
- PARNELL S. et PIETERSE E. (dir.) [2014], *Africa's Urban Revolution*, Zed Books, Londres/ New York.
- PAULAIS T. [2012], *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, AFD/ Banque mondiale, Paris/Washington, DC, « L'Afrique en développement ».
- QUERRIEN A., VADELORGE L., CLAUDE V. et DEVISME L. [2005], « Les visages de la ville nouvelle » (dossier spécial), *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, octobre.
- SIDI BOUMEDINE R. et SIGNOLES P. [2017], « Les villes nouvelles en Algérie : une question apparemment réglée, mais une réalité complexe », *Les Cahiers d'EMAM*, n° 29.
- SIMS D. [2015], *Egypt's Desert Dreams*, American University of Cairo Press, Le Caire.
- STADNICKI R. [2017], « Sissi-City, la "nouvelle capitale d'Égypte". Enquête sur une publicité bien gardée », *La Revue du Crieur*, n° 8, p. 62-89.
- TOUTAIN O. et RACHMUHL V. [2014], *Évaluation et impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc*, AFD, « Ex-Post », Paris, n° 55.
- TUROK I. et MCGRANAHAN G. [2013], « Urbanization and economic growth : the arguments and evidence for Africa and Asia », *Environment and Urbanization*, vol. 25, n° 2, p. 465-482.
- UN/DESA (Nations unies, Department of Economic and Social Affairs) [2010], *World Population Policies 2009*, Nations unies, New York.
- [2017], *World Population Prospects. The 2017 Revision*, Nations unies, New York.
- UNION AFRICAINE et OCDE/DEV [2018], *Dynamiques du développement en Afrique. Croissance, emploi et inégalités*, Éditions de l'OCDE, Paris/Addis Ababa.
- VAN NOORLOOS F. et KLOOSTERBOER M. [2017], « Africa's new cities : the contested future of urbanisation », *Urban Studies*, vol. 55, n° 6, p. 1223-1241.
- YATTA F. [2016], « Urbanisation et transformation structurelle en Afrique : comment supprimer les contraintes qui entravent le développement des économies locales », *OECD Development Centre Background Papers for African Economic Outlook*.

## V / L'Afrique redécouvre les communs : une lecture des enjeux fonciers ruraux au Mali

*Stéphanie Leyronas, Mathieu Boche et Émeline Baudet (AFD)*

**E**n dépit de son urbanisation croissante, l'Afrique est aujourd'hui encore un continent essentiellement rural. Le marché du travail reste dominé par une agriculture qui emploie entre 60 % et 70 % de la population active. Au vu de la croissance démographique en cours, 30 millions de nouveaux actifs arriveront sur le marché de l'emploi d'ici 2030. Les économies africaines devront les intégrer tandis que les ressources naturelles sont déjà sous pression. De ce fait, l'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte est l'une des pierres angulaires de la lutte contre la pauvreté en Afrique. Or la construction d'une politique foncière équitable et inclusive est un processus semé d'embûches.

Quand on aborde les questions de l'accès à la terre, on évoque souvent les « titres de propriété » formels. Mais le continent africain se caractérise par une grande diversité dans les modes d'usage de la terre et dans la définition des ayants droit sur les ressources. Pour savoir quels droits doivent être protégés en assurant une gestion durable des ressources naturelles, il est donc crucial de prendre en compte un ensemble de facteurs sociaux, politiques et économiques pour saisir cette diversité sans la déformer.

Ces droits sont inscrits dans des contextes culturels et historiques particuliers et se caractérisent souvent par leur oralité et leur caractère informel. D'un État à l'autre, les politiques foncières mises en place entretiennent des rapports ambivalents avec ces normes d'appropriation de la terre et avec les autorités traditionnelles qui les régulent. Cela se traduit concrètement par la coexistence sur les territoires de multiples formes locales de juridicité, qui s'hybrident avec le droit étatique [Le Roy, 2011]. Du choix fait par l'État de reconnaître ou non ces normes locales

découle un rapport de force entre celui-ci, les citoyens et les pouvoirs locaux.

Or ces rapports de force peuvent être analysés à l'aune d'un système de gouvernance très ancien, remis sur le devant de la scène depuis les années 1990 et qui permet aujourd'hui de faire face à de nombreux enjeux politiques et économiques pour les communautés concernées. Il s'agit des communs qui, dans la continuité des travaux menés par Elinor Ostrom et l'école de Bloomington, se caractérisent par la manière dont des usagers de ressources naturelles élaborent des normes sociales leur permettant de partager des ressources finies sur le long terme [Ostrom, 1990 ; Coriat, 2015]. Les normes élaborées peuvent être plus ou moins formelles et inscrites dans le droit. Si ce sont les ressources naturelles qui sont ainsi gouvernées à l'origine, le concept s'étend aujourd'hui à des domaines variés (communs de services, communs numériques, communs de grande taille), y compris dans les pays occidentaux.

L'enjeu de ce chapitre est de comprendre comment la notion de communs permet de mieux saisir la situation foncière du Mali et de replacer cette évolution locale dans une dynamique générale de redécouverte des communs, traditionnellement présents sur le continent africain. La première partie plonge brièvement dans l'histoire de la politique foncière du Mali. Elle met en lumière la manière dont les communs traditionnels dans les zones rurales du Mali, structurés autour de la terre et des ressources naturelles, se sont affaiblis, voire disloqués, notamment pendant et au lendemain de la colonisation, sous l'effet des politiques foncières « officielles ». La seconde partie fait le point sur les théories relatives aux communs, en mobilisant différentes disciplines (droit, économie, sociologie, anthropologie). Elle permet ainsi de donner une clé de lecture des nouvelles dynamiques foncières à l'œuvre au Mali, qu'on peut associer à une reconfiguration d'anciens communs autour de la terre et des ressources naturelles. À partir de cette évolution riche d'enseignements, la dernière partie propose une ouverture sur un ensemble de dynamiques sociales, économiques, politiques et institutionnelles observées dans des espaces et territoires variés en Afrique. Il s'agira ainsi d'étudier comment le continent réinvente les communs, pour protéger certaines de ses ressources naturelles, enrichir des ressources immatérielles et pallier les déficiences de certains services publics.

## **Les dynamiques foncières au Mali : des autorités traditionnelles au dualisme juridique et politique**

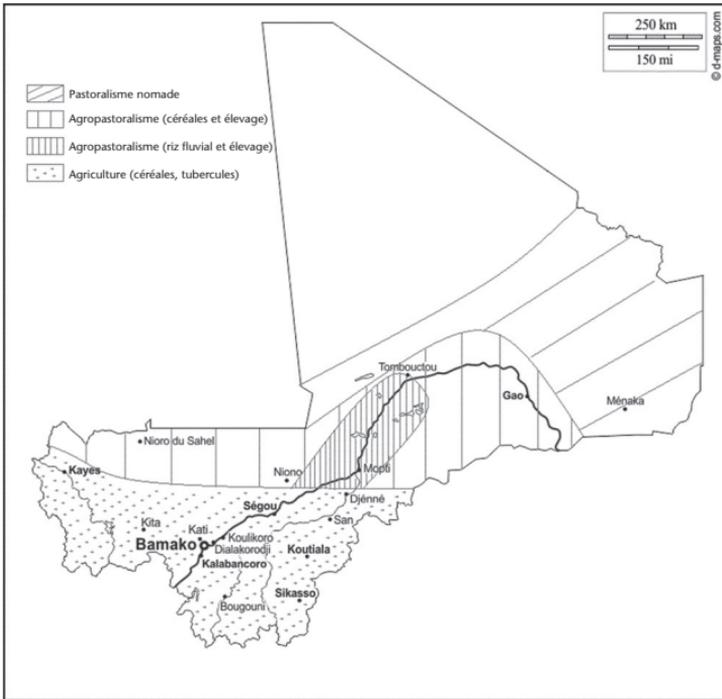
*Le risque économique et politique d'un droit foncier instable  
en Afrique*

La gestion des terres et des ressources naturelles en zones rurales occupe une place particulière dans l'économie malienne. Le pays concentre une mosaïque de populations et de groupes sociaux. Depuis son indépendance, il est traversé de crises politiques successives (1963, 1995, 2006, 2009, 2012). Il est aujourd'hui le théâtre d'affrontements entre de nombreux groupes armés, qui se multiplient malgré la signature des accords de paix en 2015. Forces armées maliennes, groupes djihadistes, milices communautaires d'autodéfense bambara, dogon ou peul recomposent ponctuellement un pouvoir et un contrôle sur des espaces de taille variable [Benjaminsen et Ba, 2018]. Ces tensions sont principalement dues à la fragilisation de l'équilibre entre les trois systèmes de production (agriculture, élevage, pêche) et par conséquent à la pression exercée sur le foncier et sur les ressources naturelles. Elles sont amplifiées par le sentiment d'impunité résultant de l'absence de justice.

Avec un taux de croissance annuel de 3,6 %, la population du Mali double tous les quinze ans. Ce sont ainsi plusieurs centaines de milliers de jeunes qui déferlent sur le marché du travail chaque année. Le secteur agricole (pêche et élevage inclus) reste aujourd'hui le grand pourvoyeur d'activité. Sur la base du PIB nominal de 2007, dernière source connue, le secteur agricole contribuait à hauteur de 33 % au PIB. Il occupait, en 2011, 79 % de la population active et fournissait 20 % des recettes d'exportation du pays [FAO, 2017].

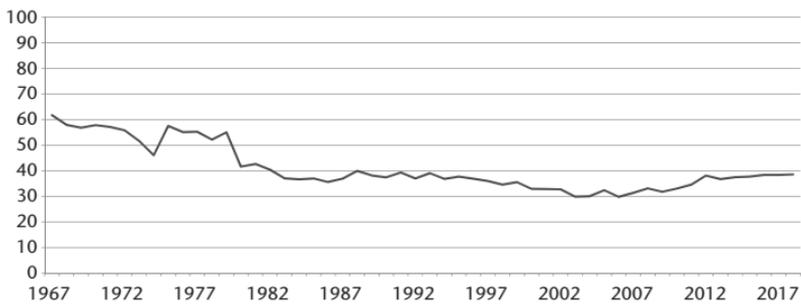
Le Mali est notamment un grand pays d'élevage. Avec 10 millions de bovins et plus de 32 millions d'ovins et de caprins, l'élevage participe, en moyenne selon les années, pour près d'un tiers au PIB agricole. La reconnaissance des droits d'accès des éleveurs mobiles aux ressources pastorales et la sécurisation de leur mobilité apparaissent donc comme des enjeux majeurs de l'économie malienne.

Carte 1. Le secteur primaire au Mali



Source : auteurs, d'après l'atelier carto d'HG Sempai (2015), [www.hgsempai.fr/carto/?p=244](http://www.hgsempai.fr/carto/?p=244), fond de carte d-maps.com.

Graphique 1. Part de l'agriculture dans le PIB du Mali



Source : auteurs, d'après les données ouvertes de la Banque mondiale (2019).

### *La légitimité des autorités coutumières dans la période précoloniale*

Pour comprendre la situation foncière contemporaine au Mali et en particulier les causes qui préparent à sa complexité, il est nécessaire de faire un petit détour par l'histoire. Cette dernière est marquée par une succession de royaumes et d'empires : les empires du Ghana, du Mali et Songhaï, les royaumes bambaras de Ségou et du Kaarta, l'empire peul du Macina, l'empire toucouleur, le royaume du KénéDougou. Leur stabilité politique est due à l'autonomie dont jouissaient les institutions locales [Diarra, 2014], notamment dans la gestion des terres et des conflits fonciers. Ce qui permettait à ces institutions de définir les normes d'accès et d'usage aux ressources naturelles et au foncier selon les besoins des communautés. Des relations de voisinage et d'alliances intercommunautaires s'établissaient autour de la complémentarité des activités d'agriculture sédentaire, de cueillette, de pêche et d'élevage transhumant.

Sur le sol s'exerçaient ainsi différentes logiques coutumières. Elles trouvaient leur légitimité dans une multitude d'us et coutumes de la mosaïque ethnique malienne. Les règles traditionnelles pouvaient cependant s'unir autour de trois principes fondamentaux : le caractère sacré de la terre nourricière ; l'appartenance de la terre aux puissances surnaturelles ; l'inaliénabilité de la terre. Sacrée et divine, la terre ne devait être ni vendue ni soumise à une quelconque aliénation. Elle ne pouvait donc en aucun cas être l'objet de propriété, qu'elle soit publique ou privée. Ce sont les coutumes, les valeurs héritées et transmises de génération en génération, ainsi que les décisions du conseil des anciens, du village, du clan et de la fraction qui ont permis de perpétuer ces principes au fil du temps [Chene-Sanogo, 2012].

Les droits sur la terre en milieu traditionnel malien étaient donc des droits d'usage, non de possession. La terre en elle-même ne faisait pas l'objet d'un droit en tant que tel. En revanche, l'usage auquel elle était affectée (le droit de cultiver un champ et de profiter des récoltes, par exemple) se voyait garanti et protégé, sur un ordre hiérarchique, par une série de principes coutumiers, dont les soubassements étaient philosophiques et religieux.

C'est le village qui constituait le maillage fin d'expression des droits, selon les solidarités familiales et les groupes d'appartenance (lignages fondateurs, détenteurs de maîtrise, alliés, étrangers). Comme l'écrit Brahima Kassibo [1997], « le village est constitué d'un certain nombre de familles ou de lignages regroupés sous l'autorité d'un chef. [...] Traditionnellement la chefferie est dévolue suivant le principe de la primauté d'installation ». Les solidarités traditionnelles n'étaient pas dépourvues d'une certaine verticalité, dans la mesure

où le chef du village (et sa famille) détenait le droit d'être lui-même à la source d'autres droits, en particulier fonciers : « À côté de la chefferie politique existent les détenteurs de droits de maîtrise : maître d'eau, chef de pâturage, chef de terre, de la brousse, etc. [...] Ces droits sont de nature inaliénable et se transmettent à l'intérieur des lignages récipiendaires » [1997]. Cette chaîne de droits garantissait ainsi la transmission des coutumes et des biens matériels au fil des générations, de même que — et c'est fondamental — le patrimoine foncier lui-même : « La coutume sert de cadre pour le règlement des litiges fonciers et la chefferie est l'entité la mieux informée sur le code domanial traditionnel et les règles de gestion de la ressource » [1997].

Néanmoins, une vision romantique de la période précoloniale serait erronée. Les sociétés traditionnelles n'étaient pas exemptes d'inégalités, et les autorités anciennes ont été soumises au fil de l'histoire à des formes de domination variées, suivant la nature des empires et des royaumes en place. Leur autonomie de gestion pouvait ainsi faire place à une dépendance totale en matière d'administration.

#### *La propriété, un modèle importé : le legs de la colonisation*

À son tour, la colonisation française est venue se greffer sur l'ossature de ces anciennes organisations territoriales. Selon Dominique Darbon [1988, p. 15], « avec l'arrivée et l'implantation des différentes nations européennes en Afrique, c'est un nouveau modèle de gestion et d'organisation des activités humaines qui s'est imposé : le modèle administratif ». Les pouvoirs coloniaux ont mis en place des politiques foncières fondées sur un monopole étatique : l'État devenait systématiquement propriétaire des terres coutumières non enregistrées. Les populations ne gardaient que l'usufruit de leur domaine, qui pouvait leur être retiré à tout moment en fonction des impératifs de l'État.

Au lendemain de l'indépendance du pays, en 1960, les classes politiques maliennes n'en sont pas pour autant revenues au modèle traditionnel d'avant la colonisation. Au contraire, elles ont choisi de reproduire le cadre territorial hérité de la colonisation et ont entériné le principe de l'État-nation [Bayart *et al.*, 2019]. La formalisation des droits fonciers ne peut alors passer que par l'enregistrement et la délivrance d'un titre foncier par les services domaniaux.

#### *Un État qui peine à se déployer sur les territoires*

À l'indépendance, le Mali hérite d'une situation administrative avec cinq communes de plein exercice. Le souci des nouvelles autorités maliennes est alors de restaurer la pyramide administrative

sur de nouvelles bases, à travers une politique de décentralisation reconnue comme étant l'une des plus audacieuses en Afrique.

La Constitution du 12 janvier 1992 reconnaît cinq catégories de collectivités territoriales (locales) : la région (au nombre de huit), le district de Bamako, le cercle (quarante-neuf au total), la commune urbaine et la commune rurale, correspondant dans la pratique à trois niveaux de décentralisation (la région, le cercle et enfin la commune). En outre, les communes urbaines sont subdivisées en quartiers, et les communes rurales en villages (ou en fractions dans les zones nomades). Dans le cadre de ce dispositif administratif, la commune devient la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ainsi, si le village constituait à la période précoloniale la clé de voûte de la gouvernance locale de la terre et des ressources naturelles, il n'est jamais reconnu comme une unité administrative. Il reste un élément constitutif de la commune et il est placé sous l'autorité du conseil communal, reconnu comme principal centre de décision.

De plus, le transfert des compétences et des ressources de l'État vers les collectivités est resté limité à quelques secteurs (santé, éducation et hydraulique). Dès lors, tandis que les conflits se multiplient autour des questions foncières en milieu rural, aucun transfert n'a encore eu lieu sur ces questions [Coulibaly, 2010].

### *Un pluralisme juridique et institutionnel en échec*

Conséquence de ces choix historiques complexes : l'existence de nos jours, sur les territoires, de différents espaces de reconnaissance de droits à la terre, nationaux, coutumiers, locaux, qui coexistent sans lien hiérarchique entre eux. Cette approche est définie sous l'expression « pluralisme juridique et institutionnel ». Approche socio-institutionnelle, le pluralisme souligne l'importance des relations sociales et des rapports de force dans la mise en place et le respect de cadres normatifs [Comité technique « Foncier et développement », 2017].

Les acteurs jouent ainsi sur les différents registres en fonction de leurs intérêts. La commune a pour elle la légitimité des urnes. Les autorités traditionnelles et les ayants droit locaux jouissent d'une légitimité sociale et sacerdotale, héritée de l'histoire. Mais cette légitimité tend à se déliter, dans le prolongement des coups de boutoir que la colonisation lui a déjà portés. L'introduction de principes d'organisation foncière « modernes » tels que la privatisation des terres et leur marchandisation a fragilisé les normes sociales qui régissaient le fonctionnement des gouvernances traditionnelles.

Entre d'une part un code foncier uniformisé, mal accepté et élaboré par l'administration selon les principes du droit positif, et d'autre part des droits coutumiers fragilisés, une réflexion sur le transfert par l'État d'une partie de ses prérogatives aux instances locales s'est imposée.

### **De l'échec des politiques foncières nées des indépendances à l'émergence de nouvelles réponses : la réinvention des communs**

Ce contexte d'enclassement des régimes de propriété et d'hybridation des normes pose la question de leur coordination. Comment penser ensemble des objectifs parfois contradictoires ? Comment des systèmes dont les légitimités puisent à la source d'une multitude de traditions regroupées du fait de l'histoire dans un seul pays (le Mali) peuvent garantir l'harmonie de l'ensemble et la préservation des ressources auxquelles ils s'appliquent ? En d'autres termes, comment parvenir à penser le multiple et le divers des systèmes fonciers dans un seul ensemble administratif, l'État-nation, ce dernier étant lui-même une création récente, importée de l'Occident et dont l'acceptation théorique peut encore faire débat dans la société malienne ? Cette question semble d'autant plus paradoxale que l'État a été construit sur le contrôle du territoire et l'illusion d'un foncier considéré comme « vacant et sans maître ».

Le pays est passé par une succession de législations et de réglementations liées au foncier. Il est intéressant de constater qu'en bout de chaîne, à l'issue de ces processus, ce qui émerge est une revitalisation des principes anciens du pluralisme juridique : des principes traditionnels sont ainsi remis au goût du jour, mais adaptés au contexte contemporain et donc aux défis qui se posent aujourd'hui. Pour bien en comprendre la teneur, il faut brièvement remonter le fil de ces évolutions législatives, avant d'en analyser les conséquences, sur les plans théorique et pratique.

*Le code domanial et foncier, et la loi sur le foncier agricole : vers la reconnaissance des droits locaux*

Vingt-six ans après son accession à la souveraineté nationale, le Mali adopte en 1986 une nouvelle réglementation afin de mettre de l'ordre dans les normes foncières. Le code domanial et foncier (loi 86-91/AN-RM du 1<sup>er</sup> août 1986) reconnaît formellement les droits coutumiers individuels ou collectifs et leur exercice sur les terres non immatriculées au livre foncier. Il intègre donc tous les statuts

domaniaux et fonciers possibles, de droit écrit, de droit oral ou de non-droit. La reconnaissance de cette diversité des statuts est confirmée par la loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006 portant loi d'orientation agricole. Ce document crée notamment le statut de l'exploitation agricole familiale et de l'entreprise agricole en leur attribuant une personnalité morale. Il instaure également un « foncier agricole » qui fait l'objet d'une politique foncière spécifique.

Le ministère de l'Agriculture entame alors un processus de concertation nationale pour l'élaboration d'une nouvelle loi sur le foncier agricole. Le processus en soi est intéressant du point de vue de l'articulation entre les compétences des différents acteurs, car il mobilise les ministères et les collectivités locales, mais également les organisations de la société civile, les organisations paysannes et le monde académique, articulant connaissances d'experts et savoirs coutumiers et expérientiels. Après dix ans de discussions, la loi foncière agricole est promulguée le 11 avril 2017.

L'adoption de cette nouvelle loi foncière agricole marque une avancée majeure vers une prise en compte du pluralisme des normes susceptibles d'être invoquées ou appliquées sur les questions foncières agricoles.

#### *Les commissions foncières villageoises et de fraction : relégitimation de systèmes locaux de gouvernance*

Parmi les principes forts de ce nouveau cadre légal, des commissions foncières villageoises et de fractions sont créées pour la délivrance des attestations de détention foncière et comme première instance de règlement à l'amiable des litiges fonciers agricoles. Les commissions foncières tirent leur légitimité locale de leur connaissance des « choses anciennes », en particulier des différents contrats de prêt informels entre les familles et les lignages [Bayart *et al.*, 2019]. Ce n'est qu'en cas de désaccord que le tribunal de paix à compétence élargie de la commune est saisi.

On assiste, avec l'instauration de ce nouveau cadre légal, à la relégitimation de systèmes d'organisation locaux, comme réponse aux enjeux fonciers en zone rurale. Cette légitimation va jusqu'à l'institutionnalisation grâce à la réalisation d'un inventaire des pratiques et traditions coutumières en matière de foncier et l'établissement d'un Observatoire national du foncier. Or, même si le terme en lui-même n'est pas utilisé dans la loi, les principes sur lesquels reposent ces systèmes au Mali convergent clairement en direction du mode de gouvernance par ailleurs identifié et étudié dans la littérature scientifique : les « communs ». Un détour théorique par les communs nous permet de mettre en lumière les enjeux propres à la situation malienne.

### Encadré 1. Le Sud Mali, un espace convoité

Les forêts et pâturages du Sud Mali suscitent un intérêt particulier des élites rurales ou urbaines sur ces terres plus ou moins proches de Bamako. Citadins, cadres, entrepreneurs, fonctionnaires y viennent pour développer des fermes rurales, principalement des vergers. Dans un contexte de pression foncière déjà forte, ils s'appuient sur les autorités administratives locales pour obtenir des titres fonciers leur permettant de s'approprier légalement l'espace, à l'insu des autorités coutumières. Leur accès privilégié au pouvoir politique et aux informations leur permet d'utiliser la complexité des textes de loi et leur superposition avec les normes coutumières pour leur propre intérêt.

Ainsi, la superposition de droits fonciers multiples sur un même espace

déclenche des conflits entre autorités coutumières et politiques, dès lors que la seconde cherche à contrôler un domaine spécifique plutôt dévolu à la première. Ces conflits portent sur l'augmentation illicite des superficies cultivables au sein d'un village ou entre plusieurs terroirs villageois, sur l'absence d'engagements écrits entre migrants et autochtones en matière de prêt de terre, ou sur la non-observation des clauses du prêt de la terre par les migrants. Ils sont liés à une forme de compétition pour l'espace entre différents types d'usagers, en particulier les agriculteurs, les éleveurs et les orpailleurs traditionnels. Ces conflits s'appuient sur les droits sociaux informels sur les terres rurales, qui déterminent les droits, et surtout les non-droits, des migrants agricoles ou des transhumants par rapport aux populations autochtones [Hertzog-Adamczewski, 2019].

### Que sont les communs ? Éclairages historiques et théoriques

Une typologie classique établie par Paul Samuelson [1954] distingue les biens économiques selon deux critères : la rivalité, d'une part, qui définit le fait que la consommation du bien par un usager en diminue la quantité disponible pour les autres usagers ; l'exclusivité, d'autre part, qui désigne la possibilité (ou non) d'interdire l'accès à ce bien pour un usage quelconque. À l'origine, cette division conduisait à l'opposition entre les biens privés (ceux auxquels on peut interdire l'accès) et les biens publics, par définition ouverts à tous.

Cette approche laissait cependant dans l'ombre de nombreux cas de figure, comme l'a mis en lumière la politologue Elinor Ostrom dans ses premiers travaux de recherche. Elle affine ainsi cette typologie en affirmant qu'il existe des types de biens et de ressources intermédiaires, qui ne sont pas « purement » privés ou publics : ce sont les biens clubs, dont l'accès est réglementé, mais le caractère non rival, et les biens communs ou *common-pool resources*, qui sont en accès libre, mais en quantité limitée ou non renouvelable à l'infini (à la différence de la lumière du soleil, par exemple : tout le monde en profite, et je n'empêche personne d'en profiter lorsque je le fais).

Tableau 1. Typologie des biens économiques

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	<b>Bien privé</b> Vêtements, aliments, etc.	<b>Bien commun</b> Pâturages, ressources halieutiques, etc.
Non-rivalité	<b>Bien club ou mixte</b> Autoroutes à péage, clubs de sport, etc.	<b>Bien collectif pur (ou bien public)</b> Éclairage public, air, etc.

Source : d'après Samuelson [1954].

Le prix Nobel d'économie, décerné en 2009 à Elinor Ostrom pour son ouvrage *Gouvernance des biens communs* [*Governing the commons*, 1990], marque le début de la reconnaissance académique de cette notion. À partir d'études empiriques sur des systèmes variés (irrigation, pêcheries, forêts, etc.), Ostrom s'efforce de définir ce qui caractérise les communs. Le défi fondamental, écrit-elle, est de savoir « comment un groupe de sujets en situation d'interdépendance peut s'organiser et se gouverner lui-même pour obtenir des bénéfices collectifs durables alors que chacun est tenté de profiter, de se défilier ou plus généralement d'agir de manière opportuniste ». Partant, un commun apparaît comme un construit social qui émerge au travers des processus d'énonciation ainsi que de pratiques mises en œuvre. L'apparition du terme *commoning*, traduit de l'anglais par la périphrase « processus de mise en commun », montre bien le caractère processuel et dynamique de toute la démarche des communs [Bollier et Helfrich, 2015].

La mission de tout commun est de gérer une ressource en garantissant sa perpétuation sur le long terme. Les communs constituent ainsi des laboratoires de pratiques d'usagers, d'outils juridiques et de dynamiques de communautés [Bollier et Helfrich, 2015]. Ils se sont étendus à des domaines variés, allant de la préservation en quantité ou en qualité de ressources naturelles à la production d'un bien ou d'un service pour suppléer un service public défaillant, à la reconnaissance politique de communautés, à la conservation d'un savoir-faire ancien ou encore à la construction collective de connaissances *via* le numérique [Leyronas et Bambridge, 2018]. Surtout, ils supposent que soient instaurées des limites, des règles et des sanctions contre les profiteurs [Parance et de Saint Victor, 2014]. Cela implique l'existence de communautés aspirant à gérer une ressource de manière responsable, ce qui fait leur force, mais aussi leur faiblesse, dans le cas où ces communautés sont dans l'incapacité de répondre à ces exigences (manque de temps ou de moyens pour participer aux prises de décision collective, désintérêt, etc.).

## Encadré 2. Les conflits pour l'accès au foncier irrigué dans la zone de l'Office du Niger

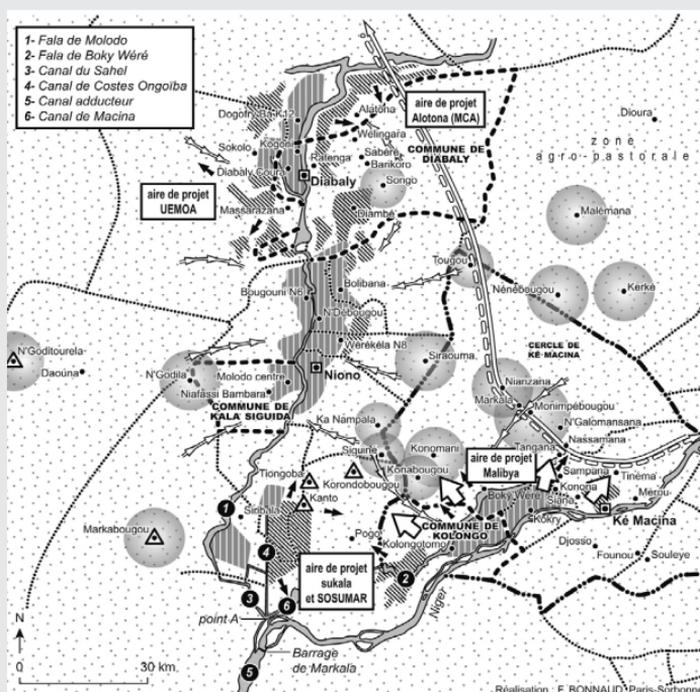
Le Mali est le deuxième producteur de riz en Afrique de l'Ouest [FAO, 2017]. 79 % de la production totale de riz irrigué sont produits à l'Office du Niger [CPS-SDR, 2019], périmètre de culture en partie aménagé sur le delta intérieur du Niger et géré par une agence publique sous tutelle du ministère de l'Agriculture. Le système de gestion foncière dans la zone de l'Office fonctionne sur la base d'attributions de baux annuels (pour les agriculteurs familiaux) ou pluriannuels (pour les entreprises agricoles et investisseurs) dont le maintien est conditionné au paiement d'une redevance sur l'eau. Depuis quelques années, les dynamiques de répartition des terres entre ces deux types d'attributaires ont eu des conséquences négatives sur le contrat social qui liait les différents groupes sociaux. En 2010, l'État malien a attribué environ 100 000 hectares dans le Macina au gouvernement libyen *via* le projet Malibya (voir carte 2). Un nouveau canal principal

d'irrigation a été construit, coupant l'un des principaux axes de transhumance emprunté par les pasteurs nomades peuls et rompant ainsi le contrat social entre agriculteurs et éleveurs. Par ailleurs, afin de répondre à la dynamique migratoire actuelle du centre du Mali, l'Office du Niger a décidé une réduction tendancielle de la taille des parcelles attribuées aux exploitations familiales agricoles (entre 1 et 3 hectares). Cette taille de parcelle ne permet pas aux exploitations de dégager un revenu suffisant pour payer la redevance annuelle sur l'eau. Cette situation se traduit ainsi par une augmentation des évictions d'agriculteurs familiaux en incapacité de payer la redevance et par la création d'un marché foncier qui voit les parcelles des exploitants les plus fragiles être cédées au profit des détenteurs de capital. Ces situations engendrent des tensions et des conflits. Si, jusqu'à une période récente, les différends étaient gérés à l'intérieur de la communauté, les règles traditionnelles ne sont plus en mesure de résoudre seules ni les conflits ni les questions foncières émergentes avec le changement d'échelle et l'arrivée d'investisseurs étrangers.

Par conséquent, l'aspect très local et la faiblesse des moyens, qui caractérisent souvent l'élaboration de ces communs, rendent parfois difficile le passage à l'échelle de certaines expériences. Il ne s'agit donc pas de promouvoir des communs *per se*, mais d'observer les voies de déploiement de différentes formes de communs à la lisière des systèmes institués entre l'État et le marché, avec lesquels ils s'articulent [Antona et Bousquet, 2017]. Ce qui permet de porter un éclairage nouveau sur les dynamiques foncières actuelles en zone rurale au Mali.

### *L'émergence de nouveaux communs agricoles au Mali ?*

Ainsi, en s'imbriquant entre la propriété d'État et la propriété privée, le nouveau cadre légal relatif au foncier rural malien permet

Carte 2. La multiplication des *agribusiness* dans la zone de l'Office du Niger

Source : Brondeau [2011].

l'émergence de structures correspondant en tout point à la définition des communs. Reste à savoir, au moment où ces communs accèdent à une légitimité officielle, à la suite d'une très longue phase de dialogue, comment ils s'inspireront des institutions traditionnelles préexistant à la période coloniale. Les mesures et dispositions de la loi foncière de 2017 permettront-elles d'éteindre les conflits de nature ethnique qui se multiplient dans les zones rurales ? Entre subsistance de communs pastoraux dans la région nord, permanence de schémas coloniaux dans le delta du fleuve Niger (voir encadré 2), investissements capitalistes sur le foncier rural dans la zone cotonnière au sud de Sikasso et appropriation marchande du foncier périurbain constituant une sorte d'arrière-pensée de Bamako (voir encadré 1), quelle sera l'efficacité d'un tel dispositif dans ce contexte de diversité des situations foncières au Mali ?

L'avenir nous le dira. Une chose est sûre : contrairement aux communs traditionnels précoloniaux, ces nouveaux communs ne pourront pas être coupés des pouvoirs publics. Leur pérennité dépendra de la capacité des instances qui les gèrent à s'allier avec l'État et les collectivités locales, à travers des modalités d'enclassement et d'hybridation qui restent à trouver au cas par cas.

C'est la condition pour que les acteurs construisent, ensemble, un régime foncier sécurisé et sécurisant pour les populations.

### **Extension du domaine des communs. Des agriculteurs aux *geeks* urbains : réinventer l'Afrique, entre traditions et modernité**

La capacité des communs à se transformer selon les contextes dans lesquels ils s'inscrivent et à s'hybrider avec des modes de gouvernance publique nous incite à nous libérer de nos représentations institutionnelles et à nous intéresser aux créations originales de gouvernance qu'ils proposent, notamment en Afrique. Cette réflexion nous emmène bien au-delà des questions foncières.

Depuis vingt ans, la notion des communs a largement été mobilisée pour étudier de nouvelles réalités politiques sur le terrain. Elle est ainsi appliquée à un vaste ensemble d'enjeux tels que l'urbanisme, l'eau ou les ressources marines et foncières. Plus récemment, les communs immatériels, en particulier ceux que l'on qualifie d'informationnels et qui reposent sur la transmission de connaissances ou de savoirs (*via* des banques de données partagées ou des logiciels libres), impliquent l'engagement de nouvelles communautés. Le principe de leur gestion est le partage, la transmission et l'enrichissement du bien [Coriat, 2015]. Dans tous les cas, l'objectif que se fixe une communauté est intimement lié au contexte politique et institutionnel dans lequel elle se meut. Ainsi, le commun peut viser la préservation en quantité ou en qualité de ressources naturelles, la production d'un bien ou d'un service pour suppléer un service public défaillant, la reconnaissance politique de communautés ou encore la conservation d'un savoir-faire ancien.

Le numérique constitue notamment une source inépuisable de « communs de l'information » ou de « communs de la connaissance », les fameux communs informationnels. Des communautés de savoir se sont développées en ligne, telles que Wikipédia, avec des modalités d'action propres dont la production et le contrôle par les pairs, des règles d'accès et de partage fondées sur l'ouverture, ou encore l'entrée et la sortie libres de la communauté. Les expériences du numérique permettent d'envisager des communs de grande dimension gérés

### Encadré 3. Le Woelab au Togo : transposer les codes du village à la ville

Anthropologue et architecte, Sénamé Koffi Agbodjinou a créé en 2012 à Lomé le premier fablab du Togo, qui a donné naissance (entre autres innovations) à la première imprimante 3D *open source*, africaine, réalisée à partir d'éléments de récupération. Le lieu se définit comme une « petite république de rue ». Il s'inspire des dynamiques des communs villageois traditionnels pour établir des règles de partage et favoriser une construction commune des connaissances. Pour Sénamé Koffi Agbodjinou, la démarche tournée vers les communs qu'il porte imite « la capacité de cohésion des villages tant dans le travail, et dans la synergie des acteurs, avec l'objectif du bien

commun ». Dans l'article du *Monde* qui lui est consacré, Sénamé Koffi Agbodjinou déclare que « les villages fonctionnent parce qu'il y a deux principaux dispositifs traditionnels qui font qu'il y a de la cohésion et que les villageois décident ensemble du devenir de leur village. Ce que j'appelle d'abord les moments, c'est-à-dire les rites, funéraires, agraires, bref des instants dans la vie du village qui permettent de souder les habitants, de partager le savoir et de faire le bilan. Il y a ensuite les lieux, comme l'enclos d'initiation, par exemple, où l'on regroupe les jeunes pour leur transmettre le savoir. C'est aussi là qu'on identifie le potentiel des uns et des autres, les vieux les orientent. Au sortir de cet enclos, on a une génération soudée, qui s'est découverte, a identifié son potentiel et est prête à prendre en charge le devenir du village » [Le Cam, 2017].

par des communautés vastes et diffuses. L'Afrique où Internet ne cesse de s'étendre participe de cet élan mondial.

L'Afrique sait par ailleurs tirer parti de ces communs mondiaux pour développer des pratiques collaboratives qui sont ancrées dans des territoires, mais qui s'inscrivent aussi dans les multiples ressources et communautés en ligne. De nombreuses initiatives se développent, fondées sur une dualité des communautés physiques (parfois très restreintes) et numériques (par nature plus diffuses). Cela se traduit par un double mouvement de reterritorialisation, *via* un usage local de communs numériques développés à l'échelle globale et, par ailleurs, d'ouverture au profit de l'humanité des connaissances engendrées localement.

Au-delà de l'opportunité portée par le numérique, c'est l'éclosion d'une multitude de dynamiques sociétales sous des formes variées (associations, coopératives, groupements solidaires...), rendue possible par la libéralisation des régimes politiques depuis les années 1990, qui vient prendre racine dans un contexte africain où les grands enjeux se croisent : urbanisation croissante, soutien nécessaire à l'agriculture, besoins de formation des jeunes... Il s'agit par exemple de l'élan des fablabs qui répondent à des besoins de communautés

auxquelles les pouvoirs publics ou le secteur privé ne peuvent pas proposer de solutions satisfaisantes. Servant tout à la fois d'ateliers de production, de création et de prototypage, de lieux de formation par la pratique et de facilitateurs de lien social, les fablabs contribuent à réduire l'opposition frontale traditionnelle entre « savoir » et « faire ». Ces espaces prennent un sens particulier en Afrique où ils deviennent des relais à visée éducative. Nombre d'entre eux proposent ainsi des ateliers non seulement aux enfants et adolescents, mais aussi aux étudiants, pour pallier le sous-équipement des universités, ou encore aux femmes, pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

## Conclusion

Les communs nous offrent une grille de compréhension intéressante des dynamiques à l'œuvre sur le continent africain, comme au Mali autour des problématiques liées au foncier et à la gestion des ressources naturelles par de multiples acteurs. Ils éclairent sous un œil nouveau les déterminants de l'instabilité persistante au Sahel par la dislocation progressive des communs traditionnels autour de la terre et des ressources naturelles, sans pour autant nier d'autres sources de conflictualité. Dans une forme réinventée, ils sont une voie, parmi d'autres, vers un nouveau contrat social devenu, comme l'affirme Ousmane Sy, ancien ministre malien de la Décentralisation, une nécessité absolue [Sy *et al.*, 2016]. Ainsi, loin d'un retour en arrière vers des formes traditionnelles, ils proposent des constructions originales, qui rompent avec la linéarité d'un progrès fondé sur « toujours plus » de richesses et d'individualisation. Mieux encore, le dynamisme des communs florissants en Afrique et leur enracinement dans la société africaine sont une source d'inspiration pour les économies du Nord, comme instruments d'une citoyenneté refondée.

## Repères bibliographiques

---

- ANTONA M. et BOUSQUET F. (dir.) [2017], *Une troisième voie entre l'État et le marché. Échanges avec Elinor Ostrom*, Éditions Quæ, Versailles.
- BAGAYOKO N., BA B., SANGARÉ B. et SIDIBÉ K. [2017], *Gestion des ressources naturelles et configuration des relations de pouvoir dans le centre du Mali : entre ruptures et continuité*, ASSN (African Security African Network), Accra.
- BAYART J.-F., POUADIOUGOU I. et ZANOLETTI G. [2019], *L'État de distorsion en Afrique de l'Ouest. Des empires à la nation*, Karthala, « Terrains du siècle », Paris.
- BENJAMINSEN T. A. et BA B. [2018], « Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 46, n° 1, p. 1-20.

- BOLLIER D. et HELFRICH S. (dir.) [2015], *Patterns of Communing*, Commons Strategy Group and Off the Common Press.
- BRONDEAU F. [2011], « Agro-business et développement dans la région de l'Office du Niger (Mali) », *Insaniyat*, n° 51-52, p. 119-134.
- CHENE-SANOGO A. [2012], « Enjeux fonciers et développement "durable" au Mali », thèse de doctorat de droit sous la direction de J.-C. Fritz, université de Bourgogne.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT » [2010], *Les Appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, MEAE/AFD, « Ouvrages collectifs », Paris.
- [2017], *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, MEAE/AFD, « Ouvrages collectifs », Paris.
- CORIAT B. (dir.) [2015], *Le Retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Les Liens qui libèrent, Paris.
- COULIBALY C. [2010], *La Décentralisation au Mali. Le « transfert de compétences » en difficulté*, Comité technique « Foncier et développement », MEAE/AFD, « Fiches pédagogiques », Paris.
- CPS-SDR (Cellule de planification et de statistique du secteur développement rural) [2019], *9<sup>e</sup> revue sectorielle conjointe État-Profession agricole-PTF*, rapport.
- DARBON D. [1988], *L'Administration et le paysan en Casamance. Essai d'anthropologie administrative*, A. Pedone, « Afrique noire », Paris.
- DIARRA Z. [2014], « Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'État », thèse de doctorat de droit sous la direction de J.-C. Froment, université de Grenoble.
- DURAND-LASSERVE A., DURAND-LASSERVE M. et SELOD H. [2015], *Land Delivery Systems in West African Cities. The Example of Bamako, Mali*, Banque mondiale, Washington, DC.
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) [2017], « Mali country fact sheet on food and agriculture policy trends », *Food and Agriculture Policy Decision Analysis (FAPDA)*, juillet.
- HERTZOG-ADAMCZEWSKI A. [2019], *Crise politique et mouvements migratoires au sud du Mali : complexification des enjeux et des instances de régulation de l'accès à la terre*, Comité technique « Foncier et développement », MEAE/AFD, « Recherche », Paris.
- KASSIBO B. [1997], « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'APAD*, n° 14.
- LE CAM M. [2017], « Tout s'invente dans le "fab lab" de Lomé, même la ville de demain », *Le Monde Afrique*, 13 août.
- LE ROY E. [2011], *La Terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, LGDJ/Lextenso, Paris.
- [2016], « Des communs "à double révolution" », *Droit et société*, vol. 3, n° 94, p. 603-624.
- LE ROY E., KARSENTY A. et BERTRAND A. [1996], *La Sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- LEYRONAS S. et BAMBRIDGE T. [2018], « Communs et développement : une approche renouvelée face aux défis mondiaux », *Revue internationale des études du développement*, n° 1, p. 11-29.
- MAGASA A. [1978], *Papa-Commandant a jeté un grand filet devant nous. Les exploités des rives du Niger, 1902-1962*, Maspéro, « Feux de brousse », Paris.
- OSTROM E. [1990], *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

- PARANCE B. et SAINT VICTOR J. DE (dir) [2014], *Repenser les biens communs*, CNRS Éditions, Paris.
- SAMUELSON P. A. [1954], « The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, p. 387-389.
- SY O., DAKOUO A. et TRAORE K. [2016], *Dialogue national au Mali. Leçons de la Conférence nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise*, Berghof Foundation, Berlin.

## VI / La migration africaine

*Rohen d'Aiglepierre (AFD), Anda David (AFD) et Gilles Spielvogel (OCDE)*

### **Sortir des idées reçues sur la migration africaine**

« Crise », « ruée vers l'Europe », « bombe migratoire », la migration africaine fait l'objet d'un traitement souvent partial, loin de la réalité du phénomène. Comprendre la complexité des liens entre migrations et développement requiert des données ainsi qu'une analyse scientifique des caractéristiques des flux et des individus concernés. Face à un important déficit d'informations sur la migration africaine, un certain nombre de données et de travaux de recherche comme ceux menés par l'OCDE en partenariat avec l'AFD, sur lesquels ce chapitre s'appuie, permettent pourtant de déconstruire les idées reçues et d'envisager une vision objective.

#### *Le défi démographique en Afrique*

La situation économique de l'Afrique progresse, mais de nombreux problèmes subsistent : en premier lieu, le défi démographique. Avec plus de 1,3 milliard d'habitants, l'Afrique représentait 16,6 % de la population mondiale en 2015 contre 13,3 % en 2000 [UN/DESA, 2017a]. L'Afrique est la région du monde où la croissance démographique sera la plus forte au cours des prochaines décennies (2,5 % par an entre 2015 et 2020), notamment en raison de taux de fécondité qui restent particulièrement élevés. Selon les hypothèses moyennes des Nations unies, l'Afrique devrait ainsi voir sa population doubler d'ici 2050 [UN/DESA, 2017a].

Avec près de 60 % de la population ayant moins de 25 ans en 2020, l'Afrique est ainsi la région la plus jeune au monde. Le nombre de jeunes Africains devrait continuer à fortement augmenter

pendant les prochaines décennies [UN/DESA, 2017a]. Si, en 2015, les 15-29 ans africains sont déjà 325 millions, soit 18 % des jeunes au niveau mondial, ils pourraient être 665 millions en 2050 (33 % des jeunes au niveau mondial) et 951 millions en 2100 (47 % des jeunes au niveau mondial). L'Afrique a réalisé des progrès très importants en termes d'accès à l'éducation, mais des difficultés considérables subsistent au niveau de la qualité, l'équité et la soutenabilité financière des systèmes éducatifs. L'accès à des emplois de qualité reste particulièrement problématique pour les jeunes [AFD, 2016].

### *Analyser à partir de données comparables*

La collecte et l'exploitation de données internationales comparables sur le long terme sont essentielles afin de pouvoir comprendre le phénomène de la migration internationale. Sur la base de recensements ou d'enquêtes représentatives au niveau national, la base de données DIOC (*Database on Immigrants in OECD<sup>1</sup> countries*) permet de comparer les effectifs d'immigrés pour les années 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011 et 2015-2016 [OCDE, 2019]. Dans ce contexte, les migrants internationaux sont définis comme les personnes résidant dans un pays autre que celui de leur naissance. Cette définition ne repose donc pas sur le statut légal ou la catégorie de migration. Il est alors possible de caractériser le statut socio-économique des migrants africains résidant dans les pays de l'OCDE, voire dans certains pays non membres de l'OCDE, ainsi que leur insertion sur le marché du travail. Pour les migrations intra-africaines, les données DIOC 2010-2011 donnent également des informations qu'il est utile d'analyser, telles que l'intégration sur le marché du travail [OCDE, 2015]. D'autres données sur les flux et les stocks de migrants, ainsi que sur les transferts de fonds, produites par les Nations unies ou la Banque mondiale, permettent de compléter la vision du sujet [Banque mondiale, 2018a ; 2018b ; OCDE, 2019]. En 2017, 80 % des migrants internationaux résidant en Afrique de l'Est, centrale ou de l'Ouest avaient pour origine cette même région. L'Afrique du Sud et la Côte d'Ivoire étaient les deux pays africains recevant le plus de migrants internationaux. Ainsi, la migration intra-africaine représentait 19,4 millions d'individus en 2017 [UNCTAD, 2018].

---

1. OCDE, en français. L'OCDE est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres — des pays développés pour la plupart — ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

## **Effectif et poids de la migration africaine dans les pays de l'OCDE**

### *Une part modeste*

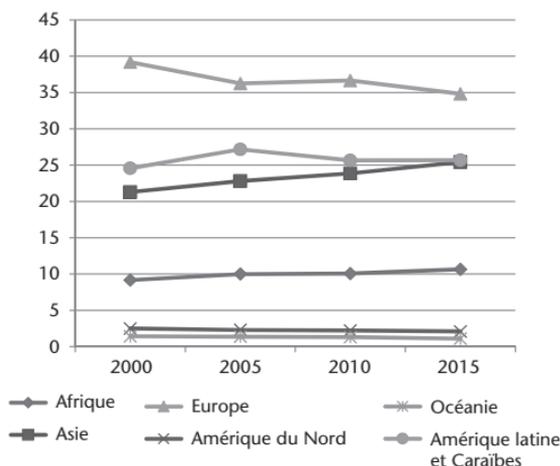
Depuis 2000, la part de la population originaire d'Afrique vivant dans un pays de l'OCDE a augmenté, mais reste très modeste. Entre 2000-2001 et 2015-2016, le nombre de migrants africains résidant dans les pays de l'OCDE est passé de 7,2 millions à 13 millions. Ils ne représentent que 10,7 % des 123 millions de migrants résidant dans les pays de l'OCDE en 2015-2016, contre 9,2 % en 2000-2001. Après celle en provenance d'Asie, dont la part est passée de 21,3 % à 25,7 %, atteignant ainsi les 31,6 millions, la migration africaine a connu la deuxième augmentation la plus importante. Loin derrière l'Europe, l'Amérique latine et l'Asie, le continent africain reste pourtant en retard dans sa participation à la mobilité mondiale vers les pays de l'OCDE. Tandis que la part de la migration africaine dans le total des migrations vers les pays de l'OCDE a augmenté de 1,5 point de pourcentage en quinze ans, la part des pays africains dans la population mondiale a augmenté de 2,9 points.

### *L'Afrique et la mobilité internationale*

Au niveau mondial, le continent africain présente également une mobilité internationale moins importante que celle des autres régions du globe. La migration africaine représente 14,1 % de la migration internationale alors même que l'Afrique représente 16,6 % de la population mondiale [UN/DESA, 2017b]. À l'inverse, l'Europe ne représente que 9,8 % de la population mondiale, mais 23,7 % de la migration internationale. Parmi les vingt pays participant le plus à la migration internationale, l'Égypte est le seul pays africain et se situe seulement à la 19<sup>e</sup> place.

Près de 53 % des migrants africains, soit environ 19 millions de personnes, restent sur le continent africain [UN/DESA, 2017b]. Cette part est toutefois en diminution car elle était de 58 % en 2000 ; l'écart s'explique par une émigration croissante vers l'Amérique du Nord et l'Asie. La migration internationale au sein du continent africain n'apparaît qu'en cinquième position des migrations inter- et intra-régionales après les migrations au sein de l'Asie (63 millions), celles à l'intérieur de l'Europe (41 millions), les migrations entre l'Amérique latine et l'Amérique du Nord (26 millions), et celles entre l'Asie et l'Europe (20 millions).

Graphique 1. Évolution de la part des différentes régions d'origine dans les migrations vers les pays de l'OCDE entre 2000-2001 et 2015-2016 (en %)



Sources : calculs des auteurs à partir des données DIOC 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011 et 2015-2016.

### *Les migrations forcées, une problématique cruciale*

Selon les données 2017 de l'International Displacement Monitoring Centre, avec 12,6 millions de déplacés internes (individus forcés de fuir leur lieu d'origine, mais restant dans leur pays) et environ 5,4 millions de personnes considérées comme réfugiées (au sens de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, individus forcés de fuir leur pays d'origine), l'Afrique est la région du monde la plus affectée par les déplacements internes et internationaux causés par les conflits et la violence [IDMC, 2017]. La République démocratique du Congo est le premier pays au niveau du continent (et le troisième au niveau international) en termes de déplacement interne forcé de populations (5,1 millions de Congolais déplacés fin 2017). En 2017, la proportion de réfugiés en Afrique subsaharienne a augmenté de 22 %, principalement en raison de la crise au Sud-Soudan qui a poussé environ 1 million de personnes à fuir au Soudan, en Éthiopie et en Ouganda. La majorité des nouveaux déplacements de population sur le continent sont dus aux conflits armés et aux violations des droits de l'homme en Afrique centrale et de l'Est.

Le changement climatique pourrait également entraîner le déplacement forcé de plus de 80 millions de personnes en Afrique [Banque mondiale, 2018a]. L'Afrique est à la fois le continent ayant la plus faible contribution au changement climatique et celui qui est le plus impacté par celui-ci. En 2016, les trois pays africains les plus vulnérables au changement climatique et qui ont enregistré les plus importants déplacements de population attribuables au climat étaient l'Éthiopie, la République démocratique du Congo et le Nigéria. Une des manifestations les plus visibles du changement climatique en Afrique est la diminution de 90 % de la superficie du lac Tchad depuis les années 1960. À la suite de cette réduction dramatique, environ 7 millions de personnes se sont trouvées en situation d'insécurité alimentaire, et 2,5 millions de personnes ont dû être déplacées. Les migrations liées au changement climatique, dites aussi migrations de survie, posent un énorme défi à l'urbanisation, car elles entraînent une densification rapide des centres urbains. Une partie importante des causes de migration restent cependant anthropiques (assèchement et déforestation, agriculture intensive) et les déplacements forcés sont largement induits par les violences intercommunautaires et la présence de groupes armés.

### **D'où viennent les migrants africains et dans quels pays s'installent-ils le plus ?**

#### *Pays d'origine des migrants africains vers l'OCDE*

L'analyse des pays d'origine des diasporas africaines dans les pays de l'OCDE montre une certaine stabilité dans le temps. Les pays d'Afrique du Nord regroupent un peu moins de la moitié des migrants africains, le Maroc étant à lui seul à l'origine du départ de près d'un migrant sur quatre. Le Nigéria voit son poids augmenter, mais ne représente encore que 5,7 %. En 2015-2016, c'est plus de la moitié des migrants africains résidant dans les pays de l'OCDE qui proviennent d'un pays francophone.

L'évolution du nombre de migrants supplémentaires en provenance d'Afrique vers les pays de l'OCDE montre de grandes différences selon les pays. À peine une quinzaine de pays africains ont vu une augmentation de plus de 100 000 individus en quinze ans. Dans la moitié des pays, cette augmentation a été inférieure à 20 000 individus, et un pays comme la Guinée-Bissau a même vu sa diaspora diminuer dans les pays de l'OCDE. Le Niger, le Tchad, la Namibie et le Botswana n'ont vu leur diaspora que très faiblement augmenter depuis 2000-2001.

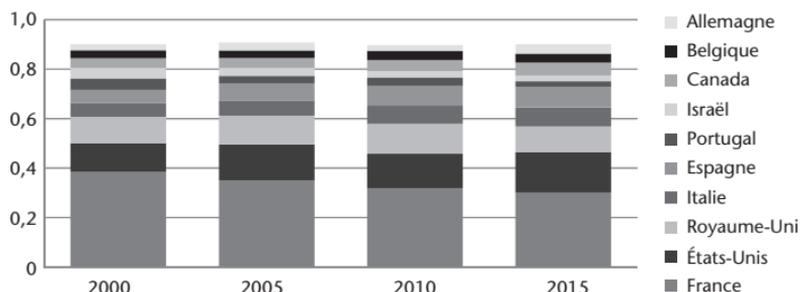
Tableau 1. Évolution du poids relatif des dix principaux pays d'origine des migrants africains dans les pays de l'OCDE entre 2000-2001 et 2015-2016 (en %)

	2005-2006		2010-2011		2015-2016	
2000-2001						
Maroc	23,4	23,8	Maroc	24,1	Maroc	24,0
Algérie	18,5	15,8	Algérie	14,3	Algérie	12,7
Tunisie	6,4	5,5	Afrique du Sud	5,3	Nigéria	5,7
Afrique du Sud	5,0	5,3	Nigéria	5,2	Tunisie	5,0
Égypte	4,6	4,3	Tunisie	5,1	Afrique du Sud	4,6
Nigéria	3,6	3,8	Égypte	4,0	Égypte	3,9
Kenya	2,8	2,8	Ghana	3,1	Éthiopie	3,4
Angola	2,7	2,7	Éthiopie	2,9	Ghana	3,3
Éthiopie	2,3	2,7	Somalie	2,7	Somalie	2,9
Ghana	2,3	2,4	Kenya	2,5	Sénégal	2,6

Source : calcul des auteurs à partir des données DI0C 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011 et 2015-2016.



**Graphique 2. Évolution de la répartition des migrants en provenance d'Afrique dans les pays de l'OCDE entre 2000-2001 et 2015-2016**



Source : calcul des auteurs à partir des données DIOC 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011 et 2015-2016.

Les États-Unis sont le deuxième pays accueillant le plus de migrants africains, leur part étant en forte augmentation avec 16 % en 2015-2016 contre 12 % en 2000-2001. La part du Royaume-Uni stagne tandis que le nombre de migrants africains augmente en Italie, en Espagne, au Canada, en Belgique et en Allemagne.

### *Les principaux corridors de migration*

Les déterminants clés des migrations africaines restent les liens historiques et linguistiques. Les principaux corridors migratoires entre l'Afrique et les pays de l'OCDE restent les mêmes. Les migrations depuis l'Algérie et le Maroc vers la France sont les plus importantes avec 1,34 million de natifs d'Algérie et 934 000 de natifs du Maroc vivant en France en 2015-2016. Les effectifs de migrants marocains en Espagne et en Italie ont augmenté. En 2015-2016, on dénombrait ainsi 809 000 immigrés marocains en Espagne et 401 000 en Italie. À l'inverse, le nombre de migrants nés en Tunisie et vivant en France est resté assez stable (388 000 en 2015-2016). On peut enfin noter une forte augmentation de la migration vers les États-Unis depuis le Nigéria (300 000 immigrés) et l'Éthiopie (227 000). D'autres corridors significatifs sont par exemple Maroc-Belgique (207 000 immigrés), Nigéria-Royaume-Uni (193 000) et Afrique du Sud-Royaume-Uni (189 000).

Cet aperçu des migrations peut être complété avec les données de l'OCDE [2018] sur la composition des flux vers les principaux pays de destination (France et États-Unis). Ainsi, les principaux flux d'immigration vers la France entre 2011 et 2016 sont en provenance d'Algérie (21 300 personnes en 2016) et du Maroc (18 400 personnes en 2016), alors qu'aucun pays africain ne figure parmi les quinze principaux pays d'origine des flux vers les États-Unis, confirmant ainsi la forte inertie des dynamiques migratoires. Au total, les flux migratoires en provenance d'Afrique vers les pays de l'OCDE atteignaient 590 000 personnes en 2016, près de deux fois plus qu'en 2000.

Une petite partie de ces flux en provenance d'Afrique est constituée de demandeurs d'asile. Il est intéressant de noter que, dans le cas de la France, il y a eu ces dernières années une augmentation des demandes d'asile en provenance des pays africains, même s'ils restent minoritaires par rapport aux pays comme l'Albanie, l'Afghanistan ou Haïti.

Les données relatives aux migrants présents dans les pays d'Afrique sont rares. Pour 2010, on dispose de données pour treize pays d'Afrique subsaharienne [OCDE, 2015]. Ces treize pays (Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Maurice, Namibie, Seychelles, Soudan, Zambie) représentent environ un quart de la population du continent et comptent environ 4,3 millions de migrants dont moins de 5 % ne sont pas originaires d'Afrique subsaharienne. La migration vers les pays d'Afrique subsaharienne est donc essentiellement le fait d'autres pays de la région. Dans ces treize pays d'Afrique subsaharienne, les migrants représentent au total 2,1 % de la population. Ces données montrent également que l'essentiel des flux ont lieu entre pays ayant une frontière commune, une langue commune ou des liens historiques forts.

### **Une migration africaine plus jeune, plus féminisée et plus éduquée**

Les migrants africains sont plus jeunes que ceux originaires d'autres régions. Toutefois, leur structure par âge n'a que peu varié depuis 2000. La part des femmes dans les migrants africains qui s'installent dans les pays de l'OCDE est en augmentation. Elles représentent 48,3 % des migrants africains en 2015-2016 contre 46,7 % en 2000-2001. La parité de genre n'est donc pas loin d'être atteinte. L'augmentation de l'éducation et de l'autonomisation des femmes ainsi que le développement de réseaux migratoires ont grandement contribué à accroître la part des femmes et à diversifier les motifs de leur installation dans les pays de l'OCDE, auparavant très liés au regroupement familial.

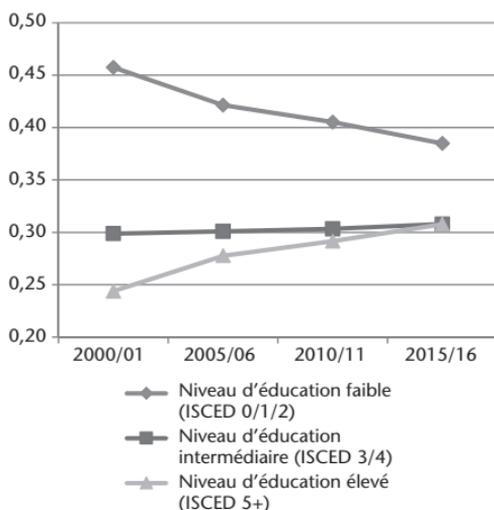
Dans des pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Irlande, le Portugal, Israël, le Luxembourg ou encore l'Australie, les femmes sont même devenues majoritaires dans les diasporas africaines. Concernant les migrations entre pays d'Afrique, les données disponibles pour treize pays en 2010 indiquent que les femmes représentaient près de 45 % des migrants. La migration intrarégionale est ainsi moins féminisée que la migration vers les pays de l'OCDE.

Le niveau d'éducation des migrants africains est en augmentation. Plus de 60 % d'entre eux ont au moins un niveau de deuxième cycle du secondaire (lycée), dont la moitié (31 %) sont diplômés de l'enseignement supérieur. Cette part des migrants ayant un niveau d'éducation supérieur est en forte augmentation (24 % en 2000-2001). Symétriquement, la part des migrants ayant un faible niveau d'éducation (niveau collège ou inférieur) est passée de 46 % en 2000-2001 à 39 % en 2015-2016. Cette tendance témoigne du caractère de plus en plus sélectif des politiques d'immigration des pays de l'OCDE, mais également d'une augmentation générale du niveau d'éducation en Afrique. Un certain nombre de disparités subsistent néanmoins. Les émigrés hommes disposent en général d'un niveau d'éducation supérieur à celui des femmes.

Une forte dynamique d'émigration des individus ayant un diplôme du supérieur peut être suggérée par cette augmentation de la part des diplômés du supérieur parmi les migrants africains. Toutefois, les données ne permettent pas de connaître le lieu d'obtention du diplôme, et une partie d'entre eux ont pu effectuer leurs études supérieures dans le pays de destination. Cette émigration des diplômés dépasse les 30 % dans des pays comme Maurice, le Libéria, la Guinée-Bissau, le Mozambique et est supérieure à 20 % en Somalie, au Rwanda, en Érythrée, à Djibouti, au Maroc, au Mali, au Congo ou encore en Sierra Leone.

Cette sélectivité éducative des migrants pose la question des effets de l'émigration des personnes les plus diplômées sur les pays d'origine, et notamment la balance entre les aspects négatifs (*brain drain*) et les effets positifs (*brain gain*). Le *brain drain* a longtemps été considéré comme un des impacts négatifs les plus importants de la migration, qui privait ainsi les pays d'origine de capital humain et des qualifications très recherchés. Si, en ce qui concerne les petits États insulaires, le phénomène de *brain drain* a bien été observé, des auteurs tels que Boeri *et al.* [2012] montrent que l'émigration des plus qualifiés tend à avoir plutôt un effet positif sur les pays d'origine. La possibilité de migrer peut accroître l'incitation à s'éduquer, et les effectifs d'individus qualifiés vont augmenter. Étant donné que tous les individus ne migrent pas, le niveau global de l'éducation

**Graphique 3. Évolution de la distribution des migrants africains résidant dans les pays de l'OCDE selon le niveau d'éducation entre 2000-2001 et 2015-2016**



Source : OCDE [2019].

peut ainsi s'élever. Cette hausse de l'éducation entraînée par les incitations à investir dans ce domaine se traduira également par de la croissance économique. Si les craintes initiales de manque à gagner pour les pays d'origine des migrants qualifiés ont conduit certains auteurs tels que Bhagwati et Hamada [1974] à prôner une taxation de l'émigration qualifiée, des travaux plus récents comme ceux de Clemens [2014] suggèrent que cette émigration peut apporter un bénéfice net au pays d'origine, notamment si elle crée une demande d'éducation chez les individus envisageant de migrer à l'avenir [Mountford, 1997].

Proportionnellement à leur poids démographique, les étudiants africains sont encore peu nombreux dans les pays de l'OCDE. Le continent africain comptait environ 522 000 étudiants en mobilité internationale en 2017 contre 416 000 en 2012 selon les données de l'Institut statistique de l'Unesco. Par rapport à l'ensemble des étudiants internationaux, la part des Africains est restée stable à seulement 10 %, soit une part largement inférieure au poids de l'Afrique dans la population mondiale des jeunes. Les pays africains avec le plus d'étudiants émigrés sont le Nigéria (89 000), le Maroc (48 400),

le Cameroun (24 800), l'Algérie (21 800) et la Tunisie (20 000). Les principaux pays de destination de ces étudiants sont le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, le Canada et l'Allemagne.

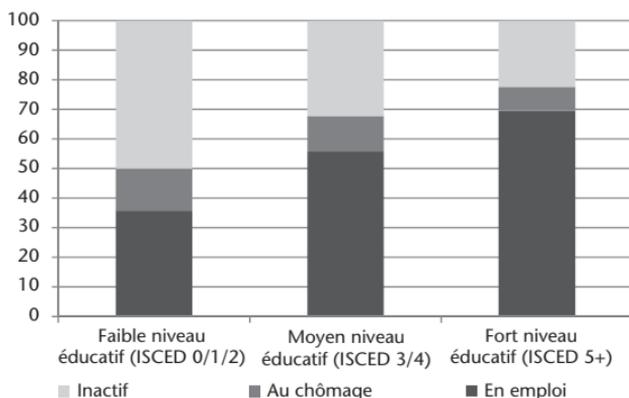
### **L'insertion économique de la diaspora africaine dans les pays de l'OCDE**

La part des migrants présents dans leur pays de destination depuis plus de cinq ans a eu plutôt tendance à augmenter par rapport à la migration récente (présente depuis moins de cinq ans). Cette part de la migration installée dans la durée est ainsi passée de 82,3 % en 2000-2001 à 84,1 % en 2015-2016.

Les migrants africains sont fortement touchés par le chômage, l'inactivité et la surqualification sur le marché du travail des pays de l'OCDE. Les plus diplômés sont très majoritairement en emploi, mais les moins diplômés font souvent face à des situations d'inactivité ou de chômage. En 2015-2016, parmi les migrants africains âgés de 15 à 64 ans, près de la moitié n'étaient pas en situation d'emploi. Parmi ceux en emploi, un grand nombre d'entre eux occupent un poste nécessitant une qualification moindre que leur niveau de diplôme. Un travailleur est considéré comme surqualifié lorsque la différence entre son niveau de qualification et le niveau de qualification requis par son poste est positive. Ainsi, le taux de surqualification professionnelle de migrants africains était de 35 % en 2015-2016. Cette situation peut être due à des questions de qualité et de reconnaissance des diplômes, mais aussi à une discrimination sur le marché du travail. Les migrants africains sont particulièrement affectés par le déclassement dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne). Depuis 2000-2001, on observe une baisse du taux d'emploi des migrants peu éduqués et une augmentation de celui des diplômés du supérieur. Le taux d'emploi global n'a pas connu de variation significative entre 2010-2011 et 2015-2016, mais avait légèrement diminué entre 2000-2001 et 2005-2006.

Les transferts de fonds des migrants représentent une part importante des ressources du continent africain. En 2017, les transferts de fonds des diasporas vers les pays africains représentaient environ 74 milliards de dollars US, un chiffre en forte augmentation car il était de 54 milliards de dollars US en 2010 [Banque mondiale, 2018b]. Les montants les plus importants sont observés en Égypte (22,5 milliards), au Nigéria (22 milliards), au Maroc (6,8 milliards), au Ghana (3,5 milliards), au Sénégal (2,4 milliards), en Algérie (2 milliards) et en Tunisie (1,9 milliard). Certains pays sont particulièrement

**Graphique 4. Situation d'emploi des migrants africains de 15-64 ans résidant dans les pays de l'OCDE selon leur niveau d'éducation, 2015-2016 (en %)**



Source : OCDE [2019].

dépendants de ces envois. Ainsi, ces transferts de fonds des migrants représentent une part très importante du PIB en Gambie (20,5 %), aux Comores (19,3 %), au Lesotho (14,8 %), au Sénégal (13,6 %), au Libéria (13,1 %), au Cap-Vert (12,8 %), en Égypte (10,8 %), au Togo (8,2 %), au Ghana (7,4 %), au Nigéria (6,1 %) et en Tunisie (5 %). Des transferts de normes éducatives du pays d'accueil des migrants vers le pays d'origine peuvent également être observés, mais sont difficiles à comptabiliser. La migration de retour des diplômés, qui ont accumulé du capital et des compétences à réinvestir, peut également améliorer le capital humain des pays d'origine.

### **Quels sont les enjeux pour l'avenir ?**

Un des grands enjeux pour l'avenir des migrations africaines concerne sa capacité à améliorer les opportunités économiques et sociales offertes à sa jeunesse. L'Afrique est dotée d'un avantage démographique par rapport au vieillissement des autres régions du globe. Cette jeunesse peut constituer un levier important pour une croissance forte et inclusive, mais peut aussi être un facteur de déstabilisation [AFD, 2016]. La volonté et les moyens mis en œuvre par les États africains pour répondre aux besoins des nouvelles générations,

transmettre aux jeunes des compétences adéquates et donner accès à des emplois de qualité seront déterminants. Étant donné le retard par rapport aux autres régions, les flux migratoires en provenance d'Afrique devraient continuer à croître dans les prochaines années, que ce soit vers les pays de l'OCDE, vers d'autres régions ou au sein même du continent [OCDE, 2015]. Les aspirations à la migration de jeunes de plus en plus nombreux et éduqués, dont près de 30 % aimeraient émigrer s'ils le pouvaient (selon le *Gallup World Pool Survey*<sup>2</sup> 2015-2017), devraient en effet continuer à se renforcer. Parmi les dix pays au monde où cette volonté de migrer est la plus forte, cinq se situent sur le continent africain. En Sierra Leone, au Libéria, en RDC, au Ghana et au Nigéria, plus de la moitié des adultes interrogés aimeraient s'installer de manière permanente à l'étranger.

La croissance des flux migratoires externes et internes, leur répartition géographique, leur durée et leur composition socioéconomique sont difficiles à prévoir. Les tendances futures dépendront en grande partie des évolutions politiques, économiques, sociales et climatiques au niveau mondial. Les politiques migratoires qui seront adoptées dans les pays de destination, prises entre les défis du vieillissement de la population, les pénuries de main-d'œuvre et la récupération politique des sujets migratoires, auront également une forte influence sur les migrations en provenance d'Afrique. Des enjeux importants sont à intégrer : la mise en place de stratégies à même de maximiser les bénéfices des migrations dans les pays africains, la diversification et l'amélioration de l'efficacité des modes d'engagement des diasporas pour le développement des pays d'origine, et une meilleure intégration des liens entre les politiques migratoires et les politiques de formation et d'emploi.

### Repères bibliographiques

---

- AFD (Agence française de développement) [2016], « Les dispositifs d'appui à l'insertion des jeunes sur le marché du travail en Afrique », *Étude de l'AFD*, n° 14.
- BANQUE MONDIALE [2018a], *Groundswell. Preparing for Internal Climate Migration*, Banque mondiale, Washington, DC.
- [2018b], *Annual Remittances Data (updated as of Dec. 2018)*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BHAGWATI J. et HAMADA K. [1974], « The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment : a theoretical analysis », *Journal of Development Economics*, vol. 1, n° 1, p. 19-42.

---

2. <https://news.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700-million.aspx>.

- BOERI T., BRÜCKER H., DOCQUIER F. et RAPOPORT H. [2012], *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford University Press, Oxford.
- CLEMENS M. [2014], « A case against taxes and quotas on high-skill emigration », *Journal of Globalization and Development*, vol. 5, n° 1, p. 1-39.
- IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) [2017], *Global Report on Internal Displacement 2017*, IDMC, Genève.
- MOUNTFORD A. [1997], « Can a brain drain be good for growth in the source economy ? », *Journal of Development Economics*, vol. 53, n° 2, p. 287-303.
- NILSSON B. [2019], « Education and migration : insights for policymakers », *AFD Research Papers Series*, n° 88.
- OCDE [2015], *Resserrer les liens avec les diasporas : panorama des compétences des migrants*, OCDE, Paris.
- [2018], *International Migration Outlook 2018*, OCDE, Paris.
- [2019], *Database on Immigrants in OECD Countries 2015-2016*, OCDE, Paris.
- UNCTAD [2018], *Economic Development in Africa Report 2018. Migration for Structural Transformation*, United Nations Conference on Trade and Development, Genève.
- UN/DESA [2017a], *World Population Prospect. The 2017 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Genève.
- [2017b], *Trends in International Migrant Stock. The 2017 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Genève.



# Chronologie africaine 2020

Meghann Puloc'h (AFD)

## 1. Gouvernance africaine, intégration régionale et relations internationales

**Janvier/février 2020** : la Conférence de l'Union africaine se réunit en session ordinaire, avec la 33<sup>e</sup> session de l'Assemblée, la 39<sup>e</sup> session du Comité des représentants permanents (COREP), la 36<sup>e</sup> session ordinaire du Conseil exécutif.

**29 février 2020** : expiration de l'accord de partenariat de Cotonou. Signé en 2000, ce cadre juridique régit les relations entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique (dont 48 pays en Afrique subsaharienne), des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les négociations sur un nouveau partenariat ACP-UE sont toujours en cours.

**Mars-avril 2020** : réunion semestrielle des ministres de la zone franc (RMZF).

**1<sup>er</sup> juillet 2020** : lancement prévu de la zone de libre-échange continentale africaine (Zlec), après l'entrée en vigueur symbolique en juillet 2019.

**Octobre 2020** : réunion semestrielle des ministres de la zone franc (RMZF).

## 2. Événements français et internationaux centrés sur l'Afrique

*Les événements listés ci-après n'offrent pas une vision exhaustive de la multitude des sommets et conférences programmés en 2020.*

**Février 2020** : le Forum urbain mondial, convoqué par le Programme des Nations unies œuvrant pour un meilleur avenir urbain (ONU-Habitat), aura lieu à Abu Dhabi du 7 au 13 février sur le thème « Coalition internationale : aménager les villes africaines de manière durable ». Il constituera un deuxième point d'étape pour la mise en place du Nouvel Agenda urbain et l'atteinte de l'un des dix-sept objectifs de développement durable (ODD), « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».

**Mars 2020** : la 53<sup>e</sup> session de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), organisme régional de l'Organisation des Nations unies (ONU), se tiendra du 18 au 24 mars à Addis Abeba (Éthiopie). Elle aura pour thème « L'industrialisation durable et la diversification de l'Afrique à l'ère du numérique ». Le comité d'experts se réunira du 18 au 20 mars, puis la conférence des ministres africains des Finances, de la Planification et du Développement économique conclura les échanges les 23 et 24 mars.

**Juin 2020** : le sommet Afrique-France se tiendra à Bordeaux les 5 et 6 juin 2020. Il sera dédié à la ville et aux territoires durables.

**Juin-décembre 2020** : saison des cultures africaines en France (Africa 2020). Des manifestations culturelles et pluridisciplinaires visant à valoriser l'innovation et la création des pays africains se tiendront sur l'ensemble du territoire français.

**Automne 2020** : 20<sup>e</sup> Forum économique international sur l'Afrique. Le Forum Afrique invite tous les ans les décideurs africains et de l'OCDE, les investisseurs, les universitaires, la société civile et les organisations internationales à débattre des politiques publiques à même d'accélérer le développement durable du continent.

**Novembre 2020** : le 18<sup>e</sup> sommet de la francophonie se tiendra à Tunis en novembre 2020. La francophonie, qui fêtera à cette occasion ses 50 ans, compte 88 États et gouvernements : 54 membres, 7 membres associés et 27 observateurs.

### 3. Élections dans les pays africains

*Sont listées ci-après les élections au suffrage direct pour des mandats nationaux. Les élections régionales et municipales ayant lieu simultanément sont néanmoins citées. Ainsi, les élections sénatoriales ne figurent pas dans cette liste, de même que les élections régionales en Namibie, municipales au Bénin et à Maurice, municipales et régionales au Maroc.*

**19 janvier 2020** : premier tour des élections législatives aux Comores. Après l'adoption par référendum d'une nouvelle Constitution en 2018

et la réélection du président Azali Assoumani en 2019, des représentants de l'Assemblée de l'Union, l'unique chambre du Parlement comorien, seront élus. Le second tour du scrutin est fixé au 23 février, en parallèle de l'élection des conseillers municipaux.

**Février 2020** : élections législatives et municipales au **Cameroun**. À l'issue d'un deuxième report, les élections législatives initialement prévues en 2018 devraient se dérouler début 2020. En juillet 2019, le mandat des députés à l'Assemblée nationale et des conseillers municipaux a été prorogé jusqu'au 29 février 2020.

**Avril 2020** : après plusieurs reports en raison notamment de la situation sécuritaire du pays, les élections législatives du **Mali** devraient se tenir en 2020. Elles devaient initialement avoir lieu en fin d'année 2018. Fin juin 2019, le mandat des députés a été prorogé jusqu'au 2 mai 2020.

**Mai 2020** : élections législatives nationales et régionales en **Éthiopie**. Des réformes, impulsées par l'actuel Premier ministre Abiy Ahmed, sont en cours pour assurer des élections libres et équitables dans un pays qui reste en proie à des épisodes de violence et dont le régime demeure autoritaire. L'opposante Birtukan Mideksa a été désignée par le Parlement en novembre 2018 pour présider la commission électorale, alors qu'une nouvelle loi électorale — qui accroît notamment le nombre minimum de membres encartés que doit obtenir chaque parti pour pouvoir présenter des candidats aux élections — a été adoptée à l'unanimité par le Parlement fin août 2019 et est vivement critiquée par une partie de l'opposition.

**20 mai 2020** : premier tour des élections générales au **Burundi**. Un éventuel deuxième tour a été fixé au 19 juin. Il s'agit du premier scrutin depuis l'adoption de la Constitution de 2018 et l'entrée en vigueur du code électoral de 2019. Le mandat présidentiel s'allonge, passant d'un quinquennat à un septennat, renouvelable une fois. Les acteurs politiques en exil sont écartés, les candidats devant résider dans le pays pour être éligibles. Le président Pierre Nkurunziza, qui achève son troisième mandat, a annoncé qu'il ne serait pas candidat.

**Octobre 2020** : élections présidentielle et législatives au **Burkina Faso**. L'actuel président, Roch Marc Christian Kaboré, du Mouvement du peuple pour le progrès (MPP), qui achève son premier quinquennat, est candidat.

**Octobre 2020** : élections présidentielle, législatives et locales en **Tanzanie** et à **Zanzibar**. Le président John Joseph Magufuli, au pouvoir depuis 2015, est candidat pour un deuxième mandat. Le référendum destiné à réformer la Constitution, initialement programmé en 2015, n'a toujours pas eu lieu, mais pourrait se

tenir d'ici à cette échéance électorale, modifiant éventuellement le scrutin ou le processus électoral.

**Octobre 2020** : élections sénatoriales au **Libéria**. Le renouvellement des représentants de la chambre haute du système législatif bicaméral du pays, élu au scrutin direct pour un mandat de neuf ans, se fait par moitié. Ainsi, quinze sénateurs seront élus en 2020 et les élections sénatoriales suivantes se tiendront en 2023, tout comme celles du président et des députés.

**31 octobre 2020** : premier tour de l'élection présidentielle en **Côte d'Ivoire**. Un éventuel deuxième tour aurait lieu le 28 novembre 2020. La Constitution de 2016 a instauré un poste de vice-président qui sera élu conjointement au président et élargi les critères d'éligibilité (nationalité et limite d'âge). Une réforme de la Commission électorale indépendante (CEI) ivoirienne a été adoptée fin juillet 2019, mais l'opposition dénonce le manque d'indépendance effective de celle-ci. Le président Alassane Ouattara achève son deuxième mandat, soit la limite prévue par la Constitution. Néanmoins, la possibilité qu'il se représente ne peut pas encore être exclue.

**7 décembre 2020** : élections générales au **Ghana**, qui a connu trois alternances politiques pacifiques depuis 2000. Le scrutin devrait être serré entre les deux principaux partis du pays, le Nouveau parti patriotique (NPP) de l'actuel président Nana Akufo-Addo et le Congrès démocratique national (NDC) dont John Dramani Mahama, président de 2012 à 2017, sera le candidat.

**27 décembre 2020** : premier tour de l'élection présidentielle en **République centrafricaine (RCA)**. Un éventuel deuxième tour a été fixé au 14 février 2021. Ce scrutin se déroule dans le contexte, d'une part, de la signature en février 2019 d'un nouvel accord de paix entre le gouvernement et quatorze organisations armées tentant de mettre fin aux violences qui déstabilisent le pays depuis 2013 et, d'autre part, de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un nouveau code électoral en juillet 2019.

**Second semestre 2020** : élections parlementaires (Chambre des représentants et Sénat) en **Égypte**. En effet, le changement constitutionnel voté par référendum en 2019 a rétabli un Parlement bicaméral en réintroduisant un Sénat — supprimé en 2014. Le Sénat devrait compter 240 membres dont 80 nommés par le président. Le nombre de députés de la Chambre des représentants est quant à lui réduit de 596 à 450.

**2020** : élection présidentielle aux **Seychelles**. Il s'agit de la septième élection présidentielle organisée depuis la réintroduction du multipartisme en 1993 mais, alors que le parti United Seychelles avait remporté depuis lors tous les scrutins, il a perdu les dernières élections

législatives de 2016. L'actuel président Danny Faure, au pouvoir depuis octobre 2016 à la suite de la démission du président James Michel dont il était le vice-président depuis 2010, sera candidat pour sa première élection. Un référendum sera préalablement organisé pour déterminer si les Seychellois résidant à l'étranger seraient autorisés à voter, ce que ne prévoit pas l'actuelle Constitution.

**2020** : élection présidentielle au **Togo**. Il s'agit du premier scrutin depuis l'adoption en mai 2019 de la réforme constitutionnelle qui instaure le scrutin uninominal majoritaire à deux tours (contre un précédemment). Cette réforme réintroduit la limite à deux quinquennats du nombre de mandats présidentiels, qui avait été supprimée en 2002. Pour autant, l'actuel président Faure Gnassingbé, au pouvoir depuis 2005, serait en mesure de se représenter en 2020 et 2025, cette disposition n'étant pas rétroactive.

**2020** : élection présidentielle en **Guinée**. Alors que le président Alpha Condé achève son deuxième — et dernier conformément à la Constitution de 2010 — quinquennat, il a engagé son gouvernement et son parti, le Rassemblement du peuple de Guinée (RPG), dans le projet d'une nouvelle Constitution qui lui permettrait de se représenter.

**2020-2021** : élections législatives en **Somalie**. Elles devraient être les premières élections au suffrage universel direct depuis le coup d'État de 1969, par opposition au système de répartition clanique qui a prévalu lors des dernières élections. Une vingtaine de partis politiques ont été identifiés par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et devraient se présenter à ces élections.

En **2020**, d'autres élections pourraient avoir lieu sans qu'elles soient pour l'heure confirmées. C'est notamment le cas au **Tchad**, où la tenue d'élections législatives est reportée depuis 2016, tandis que l'élection présidentielle est quant à elle prévue pour 2021. La CENI a annoncé, début octobre 2019, que les élections législatives pourraient être organisées en 2020. Le code électoral devra probablement être révisé et le fichier électoral actualisé. En **Guinée**, les élections législatives qui devaient se dérouler en septembre 2018 sont fixées à novembre 2019, mais le calendrier pourrait à nouveau glisser. En **Libye**, les élections présidentielle et législatives, initialement prévues en décembre 2018 et reportées à 2019, pourraient se voir à nouveau reportées en 2020.

Enfin, initialement prévue en 2020 conformément à la Constitution de 2010, les élections présidentielles au **Soudan** ont été reportées à la suite de la destitution en avril 2019 du président Omar el-Bechir, au pouvoir depuis 1989, et président du pays depuis 1993. L'accord de partage du pouvoir, signé en août 2019 entre les militaires et les civils de la Coalition pour la liberté et le changement, prévoit une période de transition de trente-neuf mois avant la tenue d'élections libres.



# **Base de données sur l'économie africaine**

*Meghann Puloc'h (AFD)*

Tableau I. Les grandes régions de l'économie africaine

	PIB courant en milliards de dollars		PIB <sub>PPA</sub> par habitant <sup>(1)</sup> (en dollars, base 2011)		Population en millions d'habitants (p : projection)		Croissance du PIB constant <sup>(1) (2)</sup> (en %, p : projection)		Dette publique (en % du PIB) <sup>(3)</sup>	
	2018	2018	2018	2018	2018	2050p	2018	2019p	2020p	2018
<b>Afrique</b>	2 312	5 512	1 263	2 467	3,4	3,2	3,8	58		
Afrique du Nord	623	12 845	195	289	4,2	3,6	4,4	73		
Sahel	85	2 342	102	238	5,4	5,4	5,9	54		
Golfe de Guinée	546	5 309	295	593	3,1	3,5	3,5	35		
Afrique centrale	131	2 243	123	271	2,8	3,1	3,0	38		
Afrique de l'Est	315	2 909	344	688	5,0	4,6	5,0	71		
Océan Indien	29	2 746	28	57	4,5	4,5	4,6	55		
Afrique australe	584	7 160	176	331	1,0	0,6	1,5	62		

*Définition des régions :*

**Afrique du Nord** : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie.

**Afrique australe** : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Eswatini (ex-Swaziland), Zambie, Zimbabwe.

**Golfe de Guinée** : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Libéria, Nigeria, Sierra Leone, Togo.

**Afrique de l'Est** : Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie.

**Afrique centrale** : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, São Tomé-et-Principe.

**Sahel** : Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

**Océan Indien** : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

(1) Moyenne régionale pondérée par la population ; (2) PIB en monnaie locale, l'année de base diffère selon le pays ; (3) moyenne régionale pondérée par le PIB<sub>PPA</sub> courant.

Sources : Banque mondiale (*World Development Indicators*) ; FMI (*World Economic Outlook*, octobre 2019) ; Division des Nations unies pour la population (*World Population Prospects*, Medium-Fertility Variant projection).

Tableau II. Les principaux pays de l'économie africaine

	PIB	PIB <sub>PPA</sub> par		Population		Croissance du PIB constant <sup>(1)</sup>			Dette publique (en % du PIB)	Taux d'urbanisation (en % de la population)	
	courant en milliards de dollars	2018	2011	en millions d'habitants	(p : projection)	(en %)	(p : projection)	(en %)			
	2018	2018	2011	2018	2050p	2007-2017 <sup>(2)</sup>	2018	2019p	2020p	2018	2018
Afrique du Sud	368,1	13 630		57,8	75,5	1,7	0,8	0,7	1,1	57	66
Algérie	173,8	15 332		42,2	60,9	2,9	1,4	2,6	2,4	38	73
Angola	105,9	6 851		30,8	77,4	3,6	- 1,2	- 0,3	1,2	89	66
Bénin	14,3	3 267		11,5	24,3	4,2	6,7	6,6	6,7	41	47
Botswana	18,6	17 948		2,3	3,5	3,7	4,5	3,5	4,3	12	69
Burkina Faso	14,1	1 982		19,8	43,4	5,6	6,8	6,0	6,0	43	29
Burundi	3,4	733		11,2	25,3	2,7	0,1	0,4	0,5	58	13
Cameroun	38,7	3 830		25,2	50,6	4,3	4,1	4,0	4,2	39	56
Cap-Vert	2,0	7 320		0,5	0,7	2,3	5,1	5,0	5,0	125	66
Comores	1,2	2 790		0,8	1,5	2,1	3,0	1,3	4,2	21	29
Congo	11,7	6 949		5,2	10,7	3,5	1,6	4,0	2,8	88	67
Côte d'Ivoire	43,0	4 180		25,1	51,3	5,5	7,4	7,5	7,3	53	51
Djibouti	2,9	5 305		1,0	1,3	5,4	5,5	6,0	6,0	48	78
Égypte	249,6	13 358		98,4	160,0	4,0	5,3	5,5	5,9	93	43
Érythrée	2,0	1 028		3,5	6,0	2,8	12,2	3,1	3,9	174	39 <sup>(3)</sup>
Eswatini (ex-Swaziland)	4,7	10 932		1,1	1,7	2,7	2,4	1,3	0,5	35	24
Éthiopie	80,3	2 333		109,2	205,4	10,1	7,7	7,4	7,2	61	21

Gabon	16,9	18 434	2,1	3,8	3,4	0,8	2,9	3,4	61	89
Gambie	1,6	2 608	2,3	4,9	3,4	6,5	6,5	6,4	87	61
Ghana	65,5	6 492	29,8	52,0	7,3	6,3	7,5	5,6	59	56
Guinée	12,1	2 322	12,4	26,0	5,0	5,8	5,9	6,0	38	36
Guinée équatoriale	13,7	22 718	1,3	2,8	- 0,5	- 5,7	- 4,6	- 5,0	43	72
Guinée-Bissau	1,4	1 938	1,9	3,6	4,0	3,8	4,6	4,9	64	43
Kenya	87,9	3 705	51,4	91,6	5,0	6,3	5,6	6,0	60	27
Lesotho	2,7	3 479	2,1	2,7	3,5	2,8	2,8	- 0,2	45	28
Libéria	3,2	1 418	4,8	9,3	4,4	1,2	0,4	1,6	40	51
Libye	41,0	11 473	6,7	8,5	- 11,3	17,9	- 19,1	0,0	116	80
Madagascar	12,1	1 631	26,3	54,0	2,5	5,2	5,2	5,3	46	37
Malawi	6,9	1 200	18,1	38,1	4,9	3,2	4,5	5,1	63	17
Mali	17,2	2 380	19,1	43,6	4,4	4,7	5,0	5,0	37	42
Maroc	118,5	8 931	36,0	46,2	3,9	3,0	2,7	3,7	65	62
Mauritanie	5,2	4 598	4,4	9,0	3,2	3,6	6,6	5,9	83	54
Maurice	14,2	23 709	1,3	1,2	3,9	3,8	3,7	3,8	66	41
Mozambique	14,4	1 292	29,5	65,3	6,3	3,3	1,8	6,0	100	36
Namibie	14,5	11 298	2,4	4,0	3,7	- 0,1	- 0,2	1,6	46	50
Niger	9,3	1 062	22,4	65,6	5,8	6,5	6,3	6,1	54	16
Nigéria	398,2	5 967	195,9	401,3	4,9	1,9	2,3	2,5	27	50
Ouganda	28,1	2 497	42,7	89,4	5,7	6,1	6,2	6,2	41	24

République démocratique du Congo (RDC)	47,1	824	84,1	194,5	6,1	5,8	4,3	3,9	15	44
République centrafricaine (RCA)	2,3	789	4,7	8,4	- 1,7	3,8	4,5	5,0	50	41
Rwanda	9,5	2 287	12,3	23,0	7,5	8,6	7,8	8,1	41	17
São Tomé-et-Príncipe	0,4	3 313	0,2	0,4	4,8	2,7	2,7	3,5	75	73
Sénégal	23,5	3 671	15,9	33,2	4,5	6,7	6,0	6,8	62	47
Seychelles	1,6	30 383	0,1	0,1	3,7	4,1	3,5	3,3	57	57
Sierra Leone	4,1	1 616	7,7	12,9	4,5	3,5	5,0	4,7	63	42
Somalie	4,7	<i>nd</i>	15,0	34,9	2,2 <sup>(4)</sup>	2,8	2,9	3,2	<i>nd</i>	45
Soudan	34,3	4 229	41,8	81,2	- 0,4	- 2,2	- 2,6	- 1,5	212	35
Soudan du Sud	4,6	1 504	<i>nd</i>	<i>nd</i>	- 11,0 <sup>(4)</sup>	- 1,1	7,9	8,2	42	20
Tanzanie	56,9	3 273	56,3	129,4	6,4	7,0	5,2	5,7	37	34
Tchad	11,1	2 442	15,5	34,0	3,3	2,4	2,3	5,4	48	23
Togo	5,4	1 750	7,9	15,4	5,6	4,9	5,1	5,3	76	42
Tunisie	39,9	12 384	11,6	13,8	2,3	2,5	1,5	2,4	77	69
Zambie	26,7	4 118	17,4	39,1	6,0	3,7	2,0	1,7	78	44
Zimbabwe	21,0	2 908	14,4	23,9	4,9	3,5	- 7,1	2,7	37	32

*nd* : non disponible; (1) PIB en monnaie locale, l'année de base diffère selon le pays; (2) taux de croissance annuel moyen (TCAM); (3) 2017; (4) TCAM 2011-2017.

Sources : Banque mondiale (World Development Indicators) ; FMI (World Economic Outlook, octobre 2019) ; Division des Nations Unies pour la population (World Population Prospects, Medium-Fertility Variant projection).



# Table des matières

## **Introduction**

*Rémy Rioux*

3

## **I Les grandes tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions**

*Yasmine Osman*

---

Quand les difficultés des grandes économies du continent masquent un dynamisme quasi général	7
□ Encadré 1. <i>Les cinq temps de la croissance africaine depuis 2000</i> , 8	
Les dynamiques économiques du continent en 2019 par grandes régions	11
Afrique du Nord : des performances pré-printemps arabes retrouvées, 12	
Afrique australe : région la moins dynamique du continent, 12	
Pays du golfe de Guinée : à l'exception du Nigéria, des taux de croissance parmi les plus élevés du continent, 13	
L'Afrique de l'Est s'affirme et la Corne de l'Afrique se transforme, 14	
Afrique centrale : reprise progressive à la suite du choc pétrolier, 14	
Le Sahel : trajectoire de croissance favorable malgré un contexte sécuritaire dégradé, 15	
Océan Indien : trajectoire de croissance stable et élevée, 16	
L'Afrique en 2020 : sept enjeux clés	16
Deux enjeux extérieurs, 17	
Cinq enjeux intérieurs, 18	
Conclusion	19
Définition des régions	20
Définition des catégories de pays	20

## II Le dilemme des États africains : entre besoin d'investir et risque de surendettement

*Christophe Barat et Hélène Ehrhart (AFD)*

---

Décryptage de l'évolution de la dette	21
Des évolutions contrastées, 21	
Facteurs explicatifs de la dynamique d'endettement, 26	
Une modification de la structure de l'endettement public, 29	
Quels impacts ont ces évolutions structurelles ? 32	
La viabilité de la dette et les enjeux	
autour d'éventuelles restructurations de dettes	33
Quelle viabilité de la dette publique ? 33	
Des restructurations futures potentiellement plus complexes ? 35	
Dans un contexte incertain et dégradé,	
quelles stratégies de financement adopter ?	37
Investir de manière durable pour répondre aux enjeux des objectifs de développement durable, 37	
De nouvelles modalités de financement, 38	
Améliorer le cadre de gestion de la dette, 39	
Repères bibliographiques	40
Définition des régions	40

## III L'industrialisation en Afrique et l'exemple éthiopien

*Gaëlle Balineau et Ysaline Padieu (AFD)*

---

L'impératif politique et social de la création d'emplois	41
L'industrialisation, priorité politique des pays africains	42
Le diagnostic : une « désindustrialisation précoce » en Afrique, 42	
Les raisons : des échecs historiques à la transformation des conditions internationales, 43	
Les conséquences : des craintes pour l'emploi et la stabilité sociale, 45	
Les solutions : quelles opportunités d'industrialisation pour l'Afrique au <sup>xxi</sup> siècle ? 46	
La politique industrielle en Éthiopie	48
Contexte politique et stratégie d'industrialisation, 48	
□ Encadré 1. <i>Le Growth and Transformation Plan</i> , 50	
Les résultats nuancés de la politique industrielle, 53	
Repères bibliographiques	55

## IV L'Afrique de demain sera ruraine

*Irène Salenson (AFD)*

---

Les nouvelles formes de la croissance urbaine	
en Afrique	58
Des villes plus compactes, 58	
Rurbanisation (densification rurale), 59	

Des régions urbaines qui se densifient, 59	
Une croissance des métropoles, mais un étalement variable, 61	
Des camps de réfugiés qui deviennent des villes, 61	
L'urbanisation et la croissance économique	
sont-elles déconnectées en Afrique ?	62
L'explosion urbaine pourra-t-elle être maîtrisée ?	68
Les bidonvilles vont-ils disparaître ? 70	
Les villes nouvelles apportent-elles la solution ? 72	
Quelques pistes d'accompagnement	
des villes africaines de demain	73
Repères bibliographiques	74

## V L'Afrique redécouvre les communs : une lecture des enjeux fonciers ruraux au Mali

*Stéphanie Leyronas, Mathieu Boche et Émeline Baudet (AFD)*

---

Les dynamiques foncières au Mali :	
des autorités traditionnelles au dualisme juridique	
et politique	79
Le risque économique et politique d'un droit foncier instable	
en Afrique, 79	
La légitimité des autorités coutumières	
dans la période précoloniale, 81	
La propriété, un modèle importé : le legs de la colonisation, 82	
Un État qui peine à se déployer sur les territoires, 82	
Un pluralisme juridique et institutionnel en échec, 83	
De l'échec des politiques foncières	
nées des indépendances à l'émergence	
de nouvelles réponses : la réinvention des communs	84
Le code domanial et foncier, et la loi sur le foncier agricole :	
vers la reconnaissance des droits locaux, 84	
Les commissions foncières villageoises et de fraction :	
relégitimation de systèmes locaux de gouvernance, 85	
□ Encadré 1. <i>Le Sud Mali, un espace convoité, 86</i>	
Que sont les communs ? Éclairages historiques et théoriques, 86	
□ Encadré 2. <i>Les conflits pour l'accès au foncier irrigué</i>	
<i>dans la zone de l'Office du Niger, 88</i>	
L'émergence de nouveaux communs agricoles au Mali ? 88	
Extension du domaine des communs.	
Des agriculteurs aux <i>geeks</i> urbains :	
réinventer l'Afrique, entre traditions et modernité	90
□ Encadré 3. <i>Le Woelab au Togo :</i>	
<i>transposer les codes du village à la ville, 91</i>	
Conclusion	92
Repères bibliographiques	92

**VI La migration africaine***Rohen d'Aiglepierre (AFD), Anda David (AFD) et Gilles Spielvogel (OCDE)*

Sortir des idées reçues sur la migration africaine	95
Le défi démographique en Afrique, 95	
Analyser à partir de données comparables, 96	
Effectif et poids de la migration africaine dans les pays de l'OCDE	97
Une part modeste, 97	
L'Afrique et la mobilité internationale, 97	
Les migrations forcées, une problématique cruciale, 98	
D'où viennent les migrants africains et dans quels pays s'installent-ils le plus ?	99
Pays d'origine des migrants africains vers l'OCDE, 99	
Pays de destination des migrants africains au sein de l'OCDE, 101	
Les principaux corridors de migration, 102	
Une migration africaine plus jeune, plus féminisée et plus éduquée	103
L'insertion économique de la diaspora africaine dans les pays de l'OCDE	106
Quels sont les enjeux pour l'avenir ?	107
Repères bibliographiques	108

**Chronologie africaine 2020***Meghann Puloc'h (AFD)* 111**Base de données sur l'économie africaine***Meghann Puloc'h (AFD)* 117

## Collection

---

*R E P È R E S*

Créée par Michel FREYSSENET et Olivier PASTRÉ (en 1983).

Dirigée par Jean-Paul PIRIOU (1987-2004), puis par Pascal COMBEMALE,

avec Serge AUDIER, Stéphane BEAUD, André CARTAPANIS, Jean-Paul DELÉAGE, Françoise DREYFUS, Claire LEMERCIER, Yannick L'HORTY, Dominique MERLLIÉ, Michel RAINELLI, Philippe RIUTORT, Franck-Dominique VIVIEN et Claire ZALC.

Coordination et réalisation éditoriale : Marieke JOLY.

Le catalogue complet de la collection *REPÈRES* est disponible sur notre site :

**[www.collectionreperes.com](http://www.collectionreperes.com)**



Pour la première fois, l'AFD propose dans la collection « Repères » des analyses inédites sur les grandes questions économiques et sociales qui touchent le continent africain. Cette édition 2020 présente les tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions, et porte un regard pluridisciplinaire sur des enjeux structurels majeurs, qu'ils soient continentaux ou spécifiques à un pays.

Quelles sont les nouvelles formes de l'urbanisation africaine au  $xx^e$  siècle et comment penser l'articulation entre urbanisation et croissance économique ? Comment les États africains peuvent-ils financer leurs infrastructures et leurs services publics dans un contexte d'augmentation rapide de l'endettement ? Que nous apprend l'analyse des données sur les caractéristiques des flux migratoires africains et sur la complexité des liens entre migrations et développement ? Quels bénéfices l'Afrique peut-elle attendre d'une industrialisation tardive au regard de l'exemple éthiopien ? Dans quelle mesure les « communs » constituent-ils, entre autres, une solution aux problèmes fonciers du Mali ?

Institution financière publique et solidaire, l'**Agence française de développement (AFD)** met en œuvre la politique de développement de la France. L'Afrique est la zone d'intervention prioritaire de l'AFD.

### DANS LA MÊME COLLECTION

- L'aide publique au développement
- La dette des pays en développement
- L'économie française 2020
- L'économie mondiale 2020