

Macro Dev

Rwanda :
un modèle de
développement
efficace face au
défi de sa soutenabilité

Auteur Jules Porte

Table des matières

| | | | | | | | |
|--|---|---|-----------|---|--------------|-------------------|--------------|
| 1. | Les ressorts d'une croissance économique dynamique | p. 5 | 2. | Quelle soutenabilité pour le modèle rwandais ? | p. 19 | Conclusion | p. 32 |
| 1.1 - Le rôle clé de l'État pour stimuler l'activité économique | p. 6 | 2.1 - Le soutien des finances publiques à la croissance économique conduit à leur détérioration | p. 20 | Bibliographie | p. 34 | | |
| 1.2 - Une amélioration profonde de la gouvernance au service de l'impératif de développement | p. 10 | 2.2 - Des déséquilibres extérieurs structurels dont le financement dépend principalement des bailleurs de fonds | p. 24 | Liste des sigles et abréviations | p. 35 | | |
| 1.3 - Une progression significative des conditions de vie de la population | p. 12 | 2.3 - La difficile émergence du secteur privé et la prégnance de contraintes structurelles | p. 29 | | | | |

Le Rwanda sort profondément affaibli de l'épisode génocidaire de 1994. De cette période d'instabilité et de reconstruction progressive a émergé l'homme fort du pays, Paul Kagame. Ce dernier devient président de la République en 2000 et est encore aujourd'hui à la tête du pays. Les autorités, qui tirent leur légitimité politique de l'impératif de développement, jouent un rôle central dans la planification de l'économie. Le Rwanda s'est ainsi doté de mécanismes de gouvernance performants, comparables à ceux de pays à revenus élevés. Des progrès sociaux certains ont été accomplis, notamment une réduction substantielle du taux de pauvreté et une amélioration des conditions sanitaires. En revanche, le modèle semble s'essouffler et être de moins en moins inclusif, alors que les inégalités ne se réduisent que modérément. Le niveau d'éducation constitue un frein au développement du pays tandis que l'étroitesse du territoire national représente un défi structurel avec le doublement attendu de la population à l'horizon 2050.

Le rythme de croissance économique a été particulièrement dynamique au Rwanda depuis 2000. Malgré cela, le processus de convergence en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant apparaît lent, ralenti par une croissance démographique soutenue. La croissance du PIB a été portée par l'interventionnisme étatique, visible au travers d'importants investissements publics et de plans de développement sectoriels. Ainsi en 2019, les grands projets d'infrastructures publics tels que la Kigali Arena, l'aéroport international de Bugesera (Kigali) et la construction de routes ont eu un effet global déterminant dans l'accélération de la croissance. En 2020, le Rwanda devrait entrer en récession en raison

de la crise économique mondiale due à la pandémie de la Covid-19, le Fonds monétaire international (FMI) tablait sur un recul du PIB de 0,2 %.

Le rythme de croissance du Rwanda repose en partie sur un déficit public structurel d'environ 5 % du PIB. Ce déséquilibre conduit à une dégradation rapide des finances publiques et en particulier du ratio d'endettement public, qui dépasserait 65 % du PIB à la fin de l'année 2020. Cette trajectoire, associée aux évolutions conjoncturelles négatives liées à la Covid-19, a conduit le FMI à revoir le risque de surendettement du Rwanda de faible à modéré. Cette révision met en évidence les risques pesant sur le modèle de croissance poursuivi actuellement et confirme que la trajectoire d'endettement ne pourra être répliquée pour soutenir la croissance à moyen terme. Il s'agira pour le pays de trouver des sources alternatives de financement, notamment en mobilisant les ressources domestiques, et de croissance, grâce au développement du secteur privé, ou de redéfinir ses priorités.

1. Les ressorts d'une croissance économique dynamique

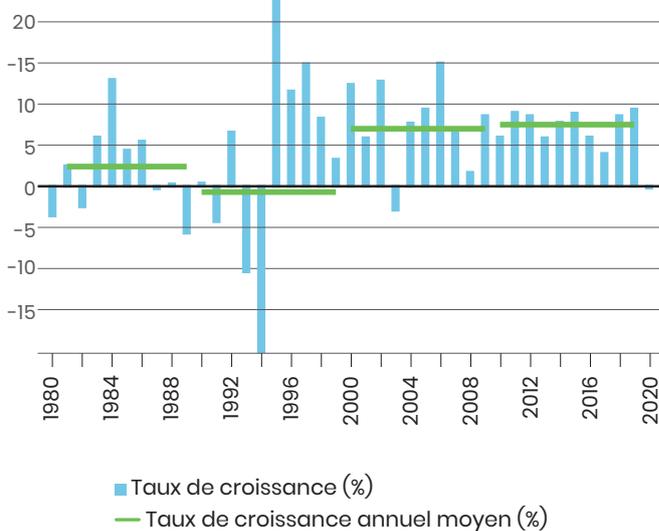
L'histoire récente du Rwanda est marquée par le génocide des Tutsis en 1994. En deux mois, près d'un million de Tutsis et Hutus modérés sont assassinés. La guerre civile conduit environ un million de Rwandais à se déplacer à l'ouest du pays, et le double à se réfugier dans les pays limitrophes, en particulier au Zaïre^[1] voisin. Les conséquences économiques de la guerre civile et du génocide sont désastreuses. Le PIB par habitant est réduit de moitié, passant de 420 à 221 USD entre 1993 et 1994. En termes de richesse nationale, les années 1990 constituent une décennie perdue, le PIB de 1990 n'étant à nouveau atteint qu'en 2000 et le PIB par habitant de 1993 qu'en 2004. Au-delà des chiffres, le pays ressort durablement affaibli. Les capacités productives sont en grande partie détruites ; les pertes de semences et de bétail, en particulier, entravent la reprise des activités. Les pertes humaines et les déplacements de population désorganisent le pays, alors que la nation est privée d'une génération d'enseignants, de médecins et de fonctionnaires formés. Compte tenu de ce contexte, les performances du Rwanda en termes de croissance économique dans la période postérieure au génocide sont particulièrement impressionnantes.

1.1 – Le rôle clé de l'État pour stimuler l'activité économique

Les années 1990 sont dédiées à la reconstruction du pays. Au sortir de celles-ci, la croissance économique sera particulièrement dynamique. En effet, à partir de l'année 2000 et jusqu'en 2009, la croissance annuelle moyenne atteindra 7,1 %, puis 7,6 % entre 2010 et 2019 (graphique 1).

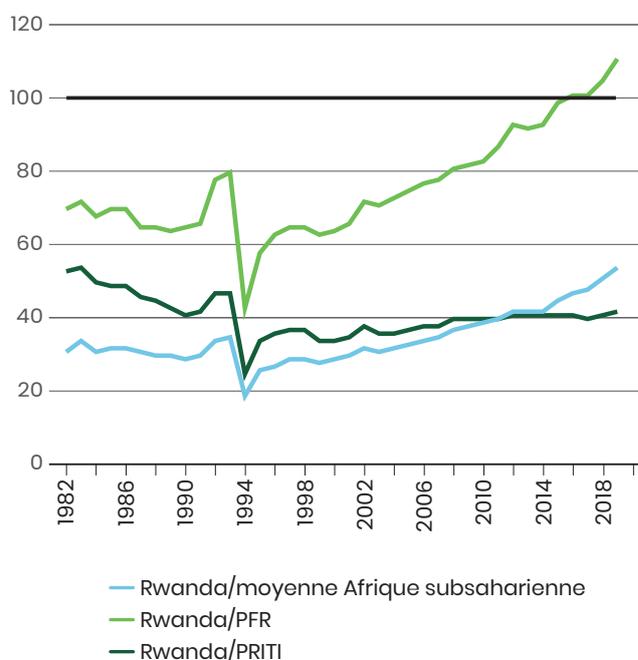
Malgré ces évolutions positives, le processus de convergence apparaît lent, ralenti par une croissance démographique dynamique ressortant à 2,5 % par an en moyenne entre 2000 et 2019. Ainsi, alors que le Rwanda ambitionnait de devenir un pays à revenu intermédiaire (PRI) en 2020, le pays a raté son objectif, lequel ne devrait être atteint que dans une dizaine d'années. Le PIB par habitant, qui représentait 34 % de la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) en 2000, n'atteignait encore que 42 % de celle-ci en 2019 (graphique 2).

Graphique 1 – Taux de croissance du PIB réel sur longue période



Source : FMI (WEO), calculs de l'auteur.

Graphique 2 – Évolution relative du PIB par habitant par rapport à d'autres groupes de pays (en %)

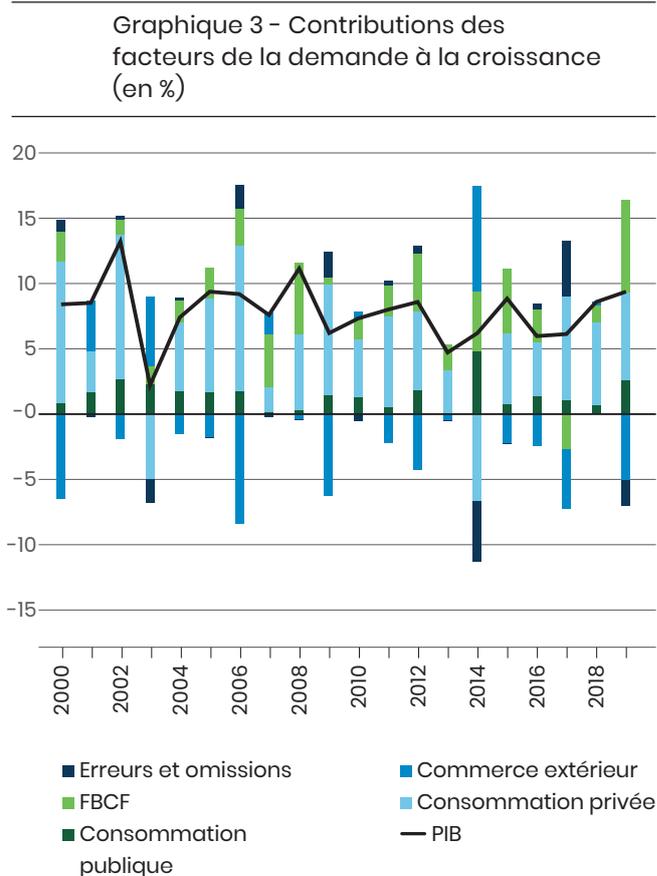


Source : Banque mondiale (WDI), calculs de l'auteur.

1 Re baptisé République démocratique du Congo (RDC) en 1997.

Les sources de la croissance rwandaise, que ce soit du côté de la demande ou de l'offre, sont largement dépendantes de l'interventionnisme étatique dans l'économie. La consommation des ménages a constitué la principale source de croissance économique sur la période, portée par une croissance démographique soutenue et une amélioration des conditions de vie de la population. L'apport du commerce extérieur, notamment en raison d'une balance commerciale structurellement déficitaire, a été globalement négatif. *A contrario*, l'effort important d'investissements publics consenti par l'État ou les entreprises publiques a représenté la contribution décisive à la croissance économique (graphique 3). En effet, la part de l'investissement public dans le PIB est passée de 5 % au début de la période à une moyenne de 15 % ces dernières années. Au total, la formation brute de capital fixe, qui regroupe l'investissement public et privé est passée d'environ 12 % à 25 % du PIB. Cette évolution a été permise en grande partie grâce à l'aide publique au développement (APD), dont les flux ont représenté environ 17 % du PIB par an en moyenne depuis 2000. À noter que ce ratio est supérieur de 7 points à la moyenne de l'aide reçue par les pays à faible revenu.

Sur la même période, du côté de l'offre, une mutation sectorielle a tiré la croissance. Le secteur agricole, bien qu'en recul progressif, reste central pour l'économie rwandaise, contribuant en moyenne pour 1,8 point par an à la croissance du PIB depuis 2000. La part de l'agriculture dans le PIB décroît peu à peu, passant d'environ 50 % du PIB dans les années 1970 à 35 % dans les années 1990, pour représenter désormais environ un quart de l'activité économique (graphique 4). En termes d'emplois, le poids de l'agriculture est considérable puisqu'il regroupait 90 % des emplois dans les années 1990 et en représente encore les deux tiers aujourd'hui (graphique 5). À l'instar de nombreux pays africains, le Rwanda ne semble pas suivre une transformation structurelle classique, les pertes du secteur agricole étant absorbées principalement par les services, et non par le secteur industriel. Ainsi, le secteur des services concentre désormais environ 50 % de l'activité économique (contre un tiers dans les années 1970), près de 30 % des emplois (contre moins de 10 % au début des années 1990) et a contribué à 4,4 points de croissance du PIB en moyenne par an depuis 2000 (graphique 6). Surtout le secteur tertiaire s'est développé grâce aux contributions des secteurs mis en avant dans les plans de développement rwandais (cf. encadré 1),

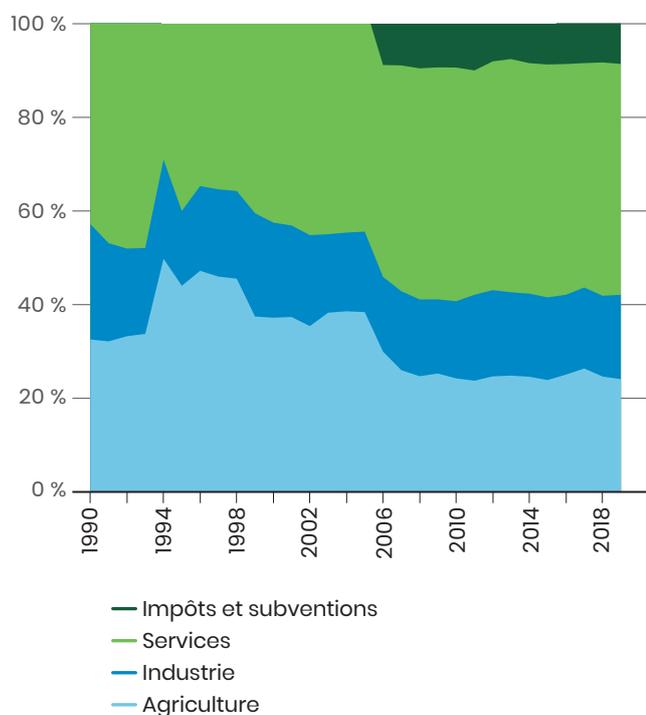


Source : NISR, calculs de l'auteur.

le tourisme, incluant les transports et le secteur aérien, ainsi que les conférences et événements internationaux. Le secteur industriel quant à lui stagne. La part de l'industrie dans le PIB était plus importante dans les années 1980 (environ 20-22 % du PIB), qu'aujourd'hui (18 % du PIB), et aucune progression particulière n'est à relever depuis deux décennies. Si la part du secteur industriel dans l'emploi progresse de 7 points depuis les années 1990, elle reste marginale en ressortant à moins de 9 % de l'emploi total. La contribution de ce secteur à la croissance du PIB est la plus faible : 1,3 point en moyenne par an depuis 2000. Malgré des initiatives

gouvernementales telles que « *Made in Rwanda* »^[2], l'industrie manufacturière peine à éclore. À noter enfin que les transferts de main-d'œuvre entre secteurs apparaissent beaucoup moins marqués ces dernières années. Les gains de productivité dans le secteur primaire ralentissent sous l'effet du morcellement des terres, alors que le tiers des actifs relèvent encore d'une agriculture de subsistance. En outre, les nouveaux secteurs, essentiellement du tertiaire, qui reçoivent une grande partie des investissements, comme les réunions, conférences internationales et événements ou la compagnie aérienne RwandAir, sont moins intensifs en emploi.

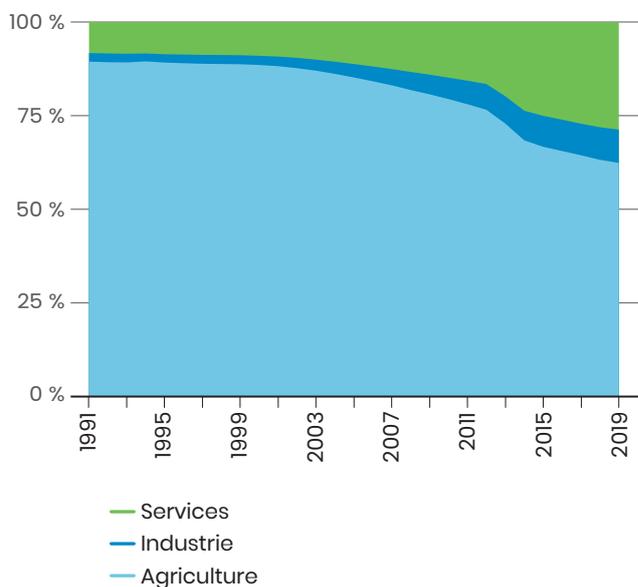
Graphique 4 - Répartition sectorielle de la valeur ajoutée (% du PIB)



Source : Banque mondiale (WDI).

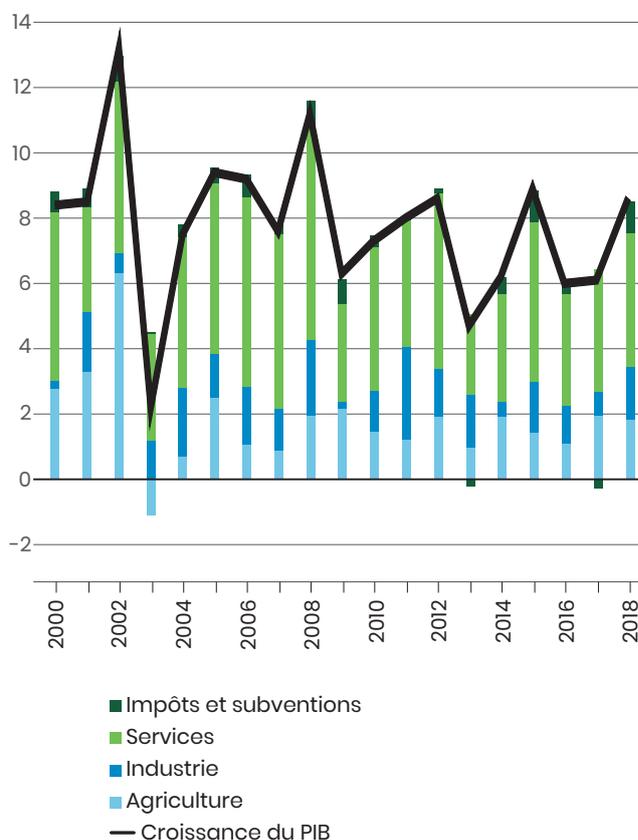
2 Cette stratégie vise à augmenter la production locale en matière industrielle et à promouvoir les exportations. Pour ce faire, par exemple, un protectionnisme douanier ciblé est appliqué sur les importations de certains produits, les investissements directs étrangers (IDE) sont attirés pour faciliter le financement et le développement des chaînes de valeurs locales, et les compétences locales et la productivité sont tirées vers le haut par la formation. Néanmoins, à ce stade, les projets restent embryonnaires et de l'ordre de l'affichage (usine d'assemblage de voitures électriques Volkswagen, smartphone africain) sans effet d'entraînement sur l'activité économique.

Graphique 5 - Répartition sectorielle des emplois (en % de l'emploi total)



Source : Banque mondiale (WDI).

Graphique 6 - Contributions sectorielles à la croissance du PIB (en %)



Source : NBR, calculs de l'auteur.

La croissance en 2018 a été supérieure à la moyenne de la décennie 2010, s'établissant à 8,6 %. Ce rythme soutenu s'est amplifié en 2019, la croissance atteignant 9,4 %. Cette croissance a été portée par la hausse de la consommation publique (+17,4 %) et de l'investissement (+30,5 %) dans le cadre de la stratégie nationale pour la transformation, déclinaison septennale du programme « *Vision 2020* » (cf. encadré 1). Cette dynamique a conduit notamment à la hausse spectaculaire de 25 % du secteur de la construction, entraînant une croissance de 16,5 % du secteur industriel. Ainsi, les grands projets d'infrastructures publics tels que la Kigali Arena, l'aéroport international de Bugesera³ et la construction de routes, ont eu un effet global déterminant dans l'accélération de la croissance en 2019, confirmant ainsi le rôle prépondérant de l'intervention de l'État dans l'économie. Les autres secteurs ont également fortement crû, les services progressant de 8,7 %, soutenus par le commerce, les services financiers et le tourisme, tandis que le secteur agricole, croissait à 5,9 %, en phase avec les résultats enregistrés les années précédentes (Banque mondiale, 2020a).

Encadré 1 – Les plans de développement au Rwanda

L'économie rwandaise est marquée par une forte implication étatique, visible au travers de l'importance des entreprises et des investissements publics, mais aussi par les plans de développement lancés par le gouvernement, « *Vision 2020* » et « *Vision 2050* » en particulier. Ces plans constituent une feuille de route pour atteindre des objectifs de développement à moyen et long terme ambitieux, en ligne avec les Objectifs de développement durable (ODD), tout en exposant les réformes nécessaires pour les atteindre. Lancée en 2000, la *Vision 2020* (ministère des Finances et de la Planification économique, 2011) avait fixé comme objectif au pays d'accéder au groupe des PRI. Si le Rwanda n'atteindra finalement pas ce statut à la date prévue, il s'en est toutefois approché, passant de 30 à 79 % du seuil d'accès à cette tranche de revenu entre 2000 et 2019.

La *Vision 2050* donne comme objectif au pays de rejoindre le groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) en 2035 et celui des pays à revenu élevé (PRE) à l'horizon 2050. Cela implique que le pays croisse à une moyenne annuelle à deux chiffres, à savoir d'environ 10 %, tout au long de la période couverte, soit un taux supérieur à ceux atteints par les pays émergents d'Asie dans les années 1970–1980. Le financement de ce plan de développement n'est à ce stade pas assuré, étant donné les limites du pays dans la mobilisation des ressources internes et le plafonnement voire la baisse relative de l'aide publique au développement. Dans ce cadre, l'objectif des autorités est d'attirer des investissements étrangers.

Si les détails complets du plan sont en cours de finalisation, certains piliers semblent se dégager : (i) une bonne gouvernance et un État compétent ; (ii) le développement des ressources humaines et une économie fondée sur la connaissance ; (iii) une économie tirée par le secteur privé ; (iv) le développement des infrastructures ; (v) une agriculture productive et tournée vers le marché ; (vi) l'intégration économique régionale et internationale. Plus particulièrement il s'agira d'améliorer les conditions de vie de la population (sécurité alimentaire, accès à l'eau et à l'énergie, santé et éducation de qualité) et de moderniser considérablement le pays et ses villes (internet haut débit, transport public, énergies renouvelables, traitement des déchets, services financiers). L'égalité des sexes, la durabilité de l'environnement et l'engagement à long terme en faveur de la science et de la technologie constituent des thèmes transversaux appuyant ces six piliers.

3 Le financement de la construction de cet aéroport, d'un montant total estimé à 1,3 Md USD, serait assuré à 60 % par le Qatar, lequel souhaite positionner Kigali comme *hub* régional pour sa compagnie aérienne nationale Qatar Airways (Augé, 2019).

Ces plans de long terme développés par les autorités rwandaises se décomposent en plusieurs programmes de plus courte échéance. En 2017, le gouvernement a en effet lancé la Stratégie nationale de transformation (NST1, *National Strategy for Transformation*) pour la période 2017–2024. Celle-ci est basée sur trois piliers : (i) transformation économique, en accélérant la croissance économique tirée par le secteur privé ; (ii) transformation sociale, pour améliorer la qualité de vie de la population ; (iii) transformation de la gouvernance pour un développement équitable et durable. Dans le détail, les interventions du gouvernement se concentrent sur l'amélioration de la productivité et de la production locale pour stimuler les exportations et créer des emplois (« *Made in Rwanda* » dans l'agriculture et l'industrie notamment). Afin de réduire les coûts de transports élevés, le pays développe un port sec à Kigali, facilitant le commerce régional, et RwandAir augmente son activité de fret. Le recours à la technologie est favorisé dans le but d'améliorer les services publics de base ou de faciliter l'accès à des financements pour les agriculteurs.

1.2 – Une amélioration profonde de la gouvernance au service de l'impératif de développement

Sur le plan politique, la reconstruction du pays a été menée par le Front patriotique rwandais (FPR). Ce parti historiquement composé de Tutsis en exil remporte, par les armes, au milieu des années 1990, le combat contre le pouvoir hutu. Alors que la fin des années 1990 est caractérisée par une forte instabilité, Paul Kagame, cofondateur du FPR et véritable homme fort du pays, est élu président de la République par l'Assemblée nationale de transition en 2000. Finalement, en 2003, une nouvelle Constitution est adoptée, instaurant un régime présidentiel. Le pouvoir exécutif est détenu par le gouvernement, dont le chef est le président de la République, et le pouvoir législatif repose sur les deux chambres du Parlement. Paul Kagame est réélu en 2003 président de la République avec 95 % des suffrages exprimés, et son parti obtient la majorité à l'Assemblée nationale. Ainsi, sur le plan politique, le Rwanda jouit d'une forte stabilité : après avoir été réélu en 2010, Paul Kagame fait voter un amendement constitutionnel en 2015 qui lui permet de rester en place plus de deux mandats. En 2017, il est reconduit à la tête du pays, plébiscité par 98,7 %

des électeurs et, en 2018, les élections législatives ont une nouvelle fois apporté la majorité absolue au FPR. Paul Kagame dirige donc *de facto* le pays depuis près de 25 ans et pourrait potentiellement exercer ce pouvoir jusqu'en 2034^[4].

Les résultats économiques du Rwanda, souvent cités en exemple, découlent en partie des orientations économiques et sociales prises depuis l'arrivée au pouvoir du FPR. Le choix de mettre en avant le développement du pays comme leitmotiv politique doit se comprendre au regard de l'histoire et de la place spéciale qu'y jouent le FPR et ses membres, à savoir celle d'une élite assiégée. Ce parti est en effet composé de Tutsis, à la tête d'un pays majoritairement Hutu. Pendant des décennies, l'imaginaire hutu a été imprégné d'idéologie raciste envers les Tutsis, alors que certains Hutus ont directement participé au génocide. En tant que minorité, et dans un tel contexte historique, le FPR ne peut asseoir sa légitimité politique sur l'appartenance ethnique ou sur un jeu politique entièrement libre. Le développement est donc perçu par les membres du FPR comme un puissant vecteur de légitimation politique (Chemouni, 2020).

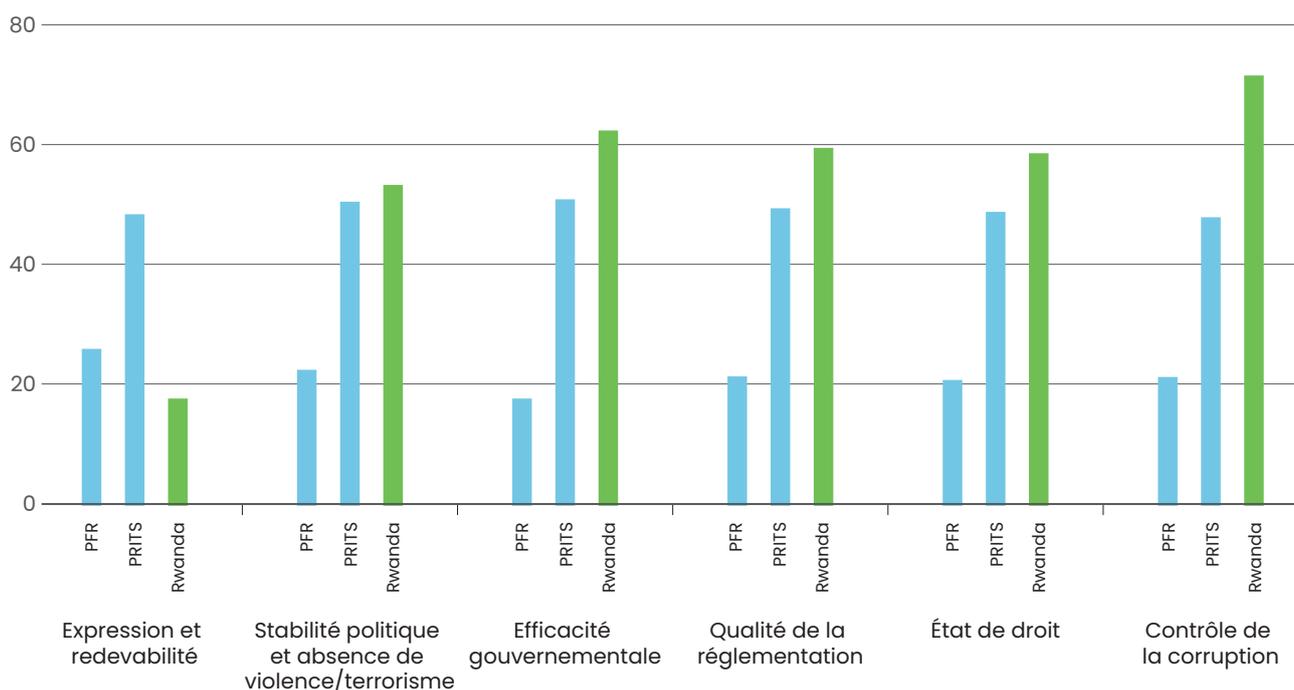
Ces éléments ont conduit à la création d'un État fort et efficace, au moyen d'un processus décisionnel vertical et rapide nécessitant une grande discipline du politique et de l'administration. Les indicateurs de gouvernance concernant le Rwanda se sont améliorés rapidement et sont désormais impressionnants, bien meilleurs que ceux des pays relevant de sa catégorie de revenu ou des PRITS, voire parfois de PRE (hors OCDE). Selon les indicateurs de gouvernance mondiale de la Banque mondiale (graphique 7), les performances du Rwanda dépassent celles des PRITS concernant la stabilité politique et l'absence de violence ou de terrorisme, l'efficacité gouvernementale, la qualité de la réglementation, l'État de droit ou le contrôle de la corruption. Le pays pêche en revanche en matière de redevabilité de l'État et quant à la possibilité pour les citoyens de faire entendre leurs voix.

4 Un mandat de sept ans jusqu'en 2024, suivi par deux mandats successifs de cinq ans chacun jusqu'en 2034. La réforme constitutionnelle de 2015 ayant également abaissé la durée du mandat présidentiel de 7 à 5 ans.

L'amélioration de la gouvernance, malgré un système politique relativement verrouillé, a permis de mieux structurer l'APD et d'en accroître les retombées positives. En effet, si les montants versés au Rwanda, liés aux besoins considérables de l'après-génocide, sont supérieurs à la moyenne, le pays ne constitue pas pour autant un cas à part ou une anomalie. La différence avec de nombreux pays fragiles ou touchés par des conflits a résidé principalement dans la gestion efficace de l'aide. Dans la lignée de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), le Rwanda a réalisé un effort considérable d'appropriation de l'aide, structurant et répartissant l'aide reçue de la part des différents bailleurs de fonds en fonction des priorités de développement du pays (FMI, 2020a). Ainsi, les autorités rwandaises n'hésitent pas à refuser une aide qui n'entrerait pas dans ses

priorités, ou à l'inverse de mener à bien des projets jugés non pertinents par les bailleurs (AFD, 2019). Cette approche a permis de limiter les effets de silos, écueil récurrent de l'aide au développement, en concentrant les interventions de chaque bailleur dans trois secteurs au maximum. Ceci a permis de maximiser l'efficacité de l'aide en évitant son éparpillement, autrement dit un effet « confetti » aboutissant à ce que chaque bailleur essaie d'intervenir dans l'ensemble des secteurs de l'économie, tout en intégrant les interventions dans une vision de développement d'ensemble. Le recours accru à l'assistance technique a également permis une amélioration significative de la gouvernance et du suivi de l'aide. Des études d'impact *ex post* ont également été réalisées afin de mieux calibrer les nouveaux projets.

Graphique 7 - Indicateurs de gouvernance dans le monde
(note de 0 à 100, les meilleurs résultats étant représentés par une note élevée)



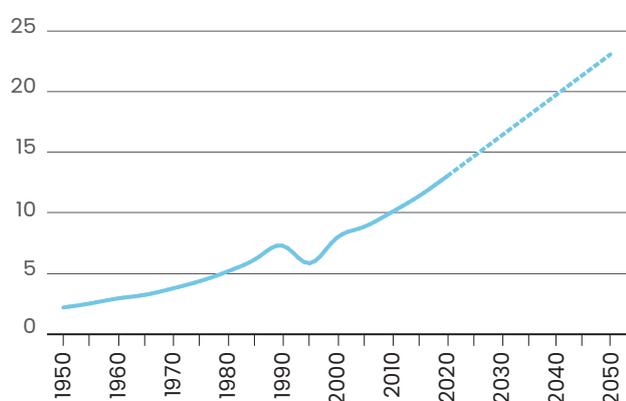
Source : Banque mondiale (WGI).

1.3 – Une progression significative des conditions de vie de la population

Le Rwanda compte aujourd'hui près de 12 millions d'habitants. En seulement 20 ans, la population a doublé. L'accroissement démographique est en effet particulièrement élevé, de l'ordre de 2,5 % par an. Alors que la mortalité s'est progressivement réduite depuis l'indépendance, hors le moment génocidaire, la natalité a continué de progresser jusque dans les années 1980. Le lent ralentissement de la natalité s'est opéré au cours des années 1990, le pays entrant dans la deuxième phase de sa transition démographique. Néanmoins, la natalité reste encore dynamique aujourd'hui, avec 4,1 enfants par femme en moyenne (ratio divisé par deux depuis 1960). Dans leurs projections (scénario moyen), les Nations unies (ONU, 2019) tablent sur une population de 16 millions d'habitants en 2030 et de 23 millions en 2050 (graphique 8).

Malgré l'augmentation rapide de la population, qui atténue les effets du fort taux de croissance économique que connaît le pays ces dernières années, la pauvreté et les inégalités semblent se réduire au Rwanda. Si des doutes subsistent quant à la fiabilité des données relatives à la pauvreté et aux inégalités dans le pays (cf. encadré 2), tendant à minorer les améliorations, en l'absence de chiffres alternatifs, les données de la Banque mondiale et de l'Institut national de la statistique du Rwanda (NISR) sont ici utilisées. Le taux de pauvreté, par référence au seuil international de pauvreté (1,90 USD), a connu une nette réduction, passant de 77,2 %

Graphique 8 - Population totale (en millions)



Source : ONU, Perspectives de la population mondiale 2019.

de la population en 2000 à 55,5 % en 2016 (Banque mondiale, 2019). Au seuil de pauvreté national, la part de la population pauvre est passée de 58,9 à 38,2 % dans le même temps (NISR, 2018).

Encadré 2 – Questionnement concernant la mesure de la pauvreté au Rwanda

Les statistiques concernant la pauvreté au Rwanda sont calculées par l'Institut national de la statistique du Rwanda (NISR), sur la base d'une enquête portant sur la consommation des ménages. Cette enquête permet d'estimer la consommation des ménages, et en particulier le montant nécessaire pour acquérir un panier de biens de base apportant en moyenne 2 500 calories journalières. Deux éléments sont donc particulièrement sensibles : (i) l'estimation monétaire des dépenses des ménages ; (ii) le prix du panier de biens. Ce dernier dépend de sa composition mais également de l'évolution du prix des produits qui le composent. De nombreuses voix se sont fait entendre, émanant de chercheurs notamment, pour critiquer la méthode utilisée par le NISR. Ces critiques récurrentes depuis 2015 ont été relayées et exposées au grand public par une enquête du *Financial Times* (FT) en 2019 (Wilson et Blood, 2019).

Les premières réserves ont concerné la modification du panier de biens. En effet, s'il apparaît raisonnable de modifier ce panier, pour refléter les évolutions de consommation notamment, il est nécessaire de procéder à des ajustements dans les résultats passés. Sans ce travail, la comparaison entre deux points dans le temps n'est plus possible. Néanmoins, le NISR n'a pas réalisé ces ajustements entre 2011 et 2014, rendant la comparaison entre les deux mesures de pauvreté non pertinente. Or, les autorités rwandaises ont communiqué sur une baisse de la pauvreté, passant de 44,9 % en 2011 à 39,1 % de la population en 2014 (NISR, 2016). Prenant en compte ces critiques, le NISR a présenté une révision des anciennes données, intégrant la modification du panier. Ces calculs amplifieraient la baisse de la pauvreté, qui serait désormais de 6,9 points.

La seconde réserve publiée dans le FT intervient à ce stade. En effet, les auteurs ont calculé que cette baisse de la pauvreté était possible uniquement à la condition que le prix moyen des produits consommés par les 40 % les plus pauvres n'ait pas augmenté de plus de 4,7 % entre 2011 et 2014. Un tel niveau d'inflation, notamment en zone rurale, paraît particulièrement sous-estimé, des chercheurs l'évaluant autour de 30 %. Si ce chiffre s'avérait exact, il impliquerait une hausse de la pauvreté de 6,6 points sur la période considérée, soit à rebours des données publiées par le NISR.

Les mises en cause des chercheurs et du FT n'ont pas eu d'impact sur les chiffres officiels, confirmés par les autorités rwandaises et la Banque mondiale. Ces débats ont néanmoins provoqué des remous au sein de cette dernière, un groupe d'économistes de l'institution se constituant en lanceur d'alerte pour mettre en doute la véracité des statistiques officielles. Tout ceci a conduit la Banque mondiale à publier une réponse^[5], confirmant les doutes concernant le calcul de l'inflation, et en particulier sur les différences entre l'inflation à Kigali et dans le reste du pays. Pour autant, la Banque mondiale nie la possibilité d'une éventuelle erreur ou manipulation.

Des progrès sociaux certains ont été accomplis, portés par des réformes d'envergure, en particulier concernant le système de sécurité sociale, qui couvre près de 90 % de la population au travers de mécanismes publics et privés, et de programmes de protection sociale dont près de 60 % de la population bénéficient^[6]. Ces efforts ont permis la progression de nombreux indicateurs sociaux, qui sont désormais en partie meilleurs que ceux des pays d'Afrique de l'Est ou appartenant à la même classe de revenu. Ainsi, en matière de santé par exemple, l'espérance de vie à la naissance, pour laquelle le génocide a eu un effet important, a progressé, passant de 48,6 ans en 2000 à 68,7 ans en 2018. À titre de comparaison, l'espérance de vie à la naissance était de 50 ans en 2000 et de 66 ans en 2018 au Kenya, enfin de 53 ans en 2000 et de 63,5 ans en 2018 pour la moyenne des PFR. Dans le même temps, la part des accouchements assistés par du personnel de santé qualifié a progressé de 60 points, atteignant 91 % en 2018.

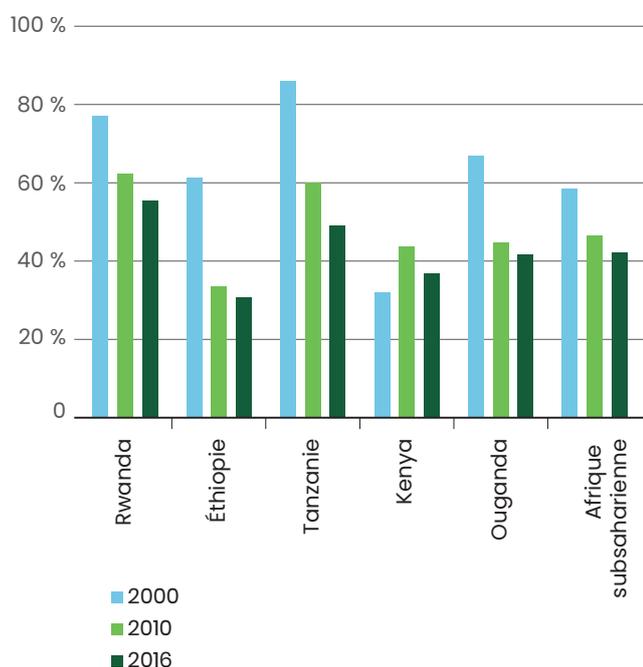
Pour autant, le modèle semble s'essouffler et être de moins en moins inclusif. Une grande partie de la réduction de la pauvreté, soit une baisse de 14 points, a été réalisée entre 2000 et 2010. Lors de la décennie suivante, la pauvreté n'a décliné que de 7 points, avec une stagnation enregistrée ces dernières années. Les inégalités, mesurées par l'indice de Gini^[7], se sont creusées entre 2000 et 2005 (respectivement 48,5 et 52) pour décroître ensuite (43,7 en 2016) ; finalement, le reflux apparaît limité sur la période étudiée. Le Rwanda est également plus touché à la fois par la pauvreté et par les inégalités que ses voisins d'Afrique de l'Est (graphiques 9 et 10).

5 <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2019/04/22/qa-on-rwanda-poverty-statistics>

6 Ces programmes incluent des transferts monétaires non conditionnels, des soutiens financiers aux mères de famille pour assurer la nutrition de leurs enfants, la participation à des projets communautaires de travaux publics, le transfert de capitaux tels que du bétail, des intrants agricoles ou des micro-équipements agricoles ou industriels, le développement des compétences et du microcrédit.

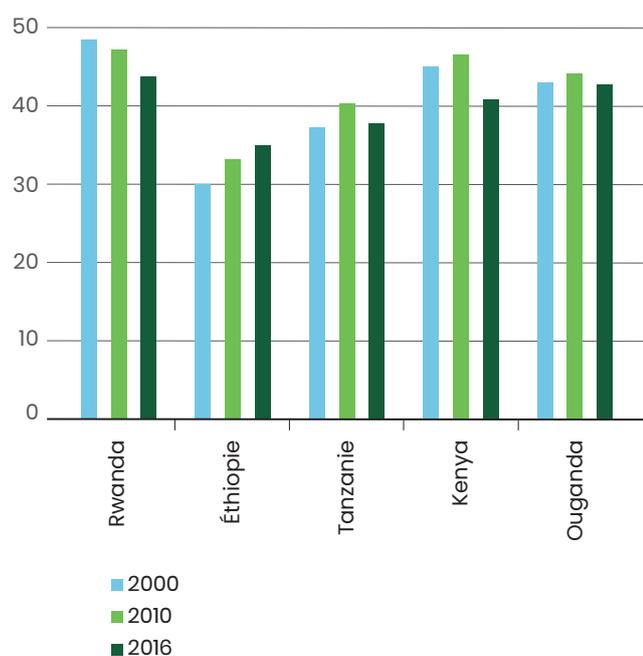
7 L'indice (ou coefficient) de Gini mesure le niveau d'inégalité au sein d'une population (variant entre 0 et 100). Plus l'indice est proche de 100, plus l'inégalité est forte.

Graphique 9 - Taux de pauvreté –
Comparaison régionale



Source : Banque mondiale (WDI).

Graphique 10 - Indice de Gini –
Comparaison régionale



Source : Banque mondiale (WDI).

Ce ralentissement récent de l'amélioration des conditions de vie de la population s'explique tout d'abord par la survenance de sécheresses et d'inondations en milieu rural. Ces phénomènes climatiques exogènes ont eu un impact conjoncturel sur le secteur agricole, principale source de revenu ou de subsistance pour une large part des ménages rwandais. Toutefois, les conséquences à moyen et long terme du changement climatique au Rwanda devraient conduire à l'intensification de ce type de phénomène devenant ainsi une vulnérabilité structurelle (cf. encadré 3). Il apparaît également que le rythme de la transformation structurelle, liée au processus d'urbanisation, semble ralentir. Or, les zones rurales concentrant à la fois une grande partie de la population du pays et de la population pauvre, l'urbanisation ou le transfert des travailleurs vers des activités hors agriculture constituent un levier en partie inexploité de réduction de la pauvreté. Enfin, la pauvreté apparaît peu élastique à la croissance ces dernières années. En effet, le secteur le plus dynamique, à savoir celui des services, est également celui regroupant le moins de travailleurs pauvres.

Encadré 3 - Appréciation du risque physique climatique pour le Rwanda

Situé juste au-dessous de l'équateur, en Afrique de l'Est, le Rwanda est un pays enclavé au climat équatorial mais tempéré. En effet, du fait de l'altitude⁸ et d'une topologie vallonnée, la température moyenne annuelle du « pays des mille collines » n'est que de 19 °C. Deux saisons des pluies surviennent au cours de l'année, de mars à mai et de septembre à décembre.

À l'horizon 2030-2040, le Rwanda est particulièrement exposé aux stress hydrique, thermique et aux précipitations extrêmes. En termes de vulnérabilité au changement climatique, le Rwanda est classé 151^e sur 181 pays, selon l'indice développé par *Notre Dame Global Adaptation Initiative* (ND-GAIN). En revanche, grâce à la prise de conscience et l'approche volontariste des

8 L'altitude minimale du pays est de 950 mètres et l'altitude maximale de 4 507 mètres.

autorités rwandaises⁹, le pays est relativement bien classé concernant sa capacité d'adaptation (98^e). Ceci lui permet d'être classé 116^e dans l'indice global combinant les deux dimensions : exposition et préparation au changement climatique. Au total, le Rwanda est bien mieux classé que les autres pays d'Afrique de l'Est, que ce soit la Tanzanie (148^e), le Kenya (152^e), l'Éthiopie (157^e) ou l'Ouganda (166^e). À noter que le Rwanda est un des pays qui émet le moins de dioxyde de carbone (CO₂) par habitant dans le monde.

Les effets du changement climatique se font d'ores et déjà sentir dans le pays. À titre d'exemple, en 2018, de fortes pluies ont provoqué des inondations. Environ 25 000 personnes ont été touchées, leurs maisons détruites ou emportées par les flots. Ces inondations ont aggravé les cas de choléra et entraîné une épidémie du virus du chikungunya. Ces événements ont conduit Germanwatch¹⁰, au travers de son *Global Climate Risk Index (CRI)* – lequel mesure l'impact direct des événements climatiques extrêmes sur les indicateurs socio-économiques – à classer le Rwanda 8^e pays le plus touché dans le monde en 2018. Plus généralement, la température moyenne dans le pays a augmenté plus rapidement que la température moyenne de la planète, et les précipitations deviennent plus erratiques et difficiles à prévoir. L'augmentation de la température moyenne à l'horizon 2050 devrait être comprise entre 1,4 et 2,3 °C, et à la fois la durée et l'intensité des vagues de chaleur devraient être plus marquées. La variabilité des précipitations est importante au Rwanda, mais celles-ci devraient augmenter d'environ 20 % à horizon 2050. Surtout, l'intensité des épisodes de pluie devrait s'amplifier, augmentant le risque d'inondations. Ces dernières ont pour conséquence des glissements de terrain, des pertes de récoltes, des risques sanitaires et peuvent endommager les infrastructures.

Les conséquences du changement climatique sur le secteur agricole pourraient être importantes alors que ce dernier emploie toujours 70 % environ de la population active rwandaise. Seulement 10 % des cultures sont irriguées au Rwanda ; les récoltes sont donc particulièrement dépendantes de la pluviométrie (en termes de quantité et de répartition) ou de la sécheresse¹¹. Le rendement des récoltes pourrait aussi être réduit par la hausse des températures. Par ailleurs, ces risques sont exacerbés par la tendance à l'érosion des sols ainsi qu'aux inondations et glissements de terrain périodiques. Le bétail pourrait également être affecté par la hausse des températures au travers de la propagation de maladies. Au total, les rendements agricoles pourraient baisser en raison du changement climatique, altérant la sécurité alimentaire d'un pays où un quart de la population exerce une activité agricole de subsistance, et de là réduisant les recettes d'exportation. En effet, les deux principaux produits d'exportation, thé et café, sont particulièrement sensibles au stress thermique. Le risque social – évoqué précédemment, lié à l'augmentation de la densité de population en zone agricole – pourrait être amplifié par la baisse des rendements agricoles.

Les risques sanitaires pour la population pourraient également augmenter avec le changement climatique. Un climat plus chaud et humide pourrait étendre les zones à fort risque paludique. Les maladies liées à la consommation d'eau polluée (diarrhée, typhoïde, choléra, hépatite A) sont susceptibles d'augmenter en lien avec la récurrence des inondations. Les épisodes de sécheresse pourraient entraîner des pénuries alimentaires localisées et augmenter le taux de malnutrition. Enfin, les inondations ou glissements de terrain, particulièrement réguliers au Rwanda en raison de sa topologie, pourraient conduire à des déplacements de populations et à des pertes humaines.

9 Celles-ci ont lancé un premier plan visant la croissance en verte en 2011, complété en 2019 par le *National Environment and Climate Change Policy*. Ces plans détaillent les politiques à mener pour limiter la contribution du pays au réchauffement climatique mais surtout à développer sa capacité d'adaptation. Certains exemples marquants sont à relever tels que le développement de Green Villages, la protection des forêts et de la faune au travers des parcs nationaux, l'interdiction des sacs en plastique et emballages non dégradables ou le jour de *Iumuganda*, journée de travaux communautaires obligatoires pour nettoyer les rues ou pour aider la collectivité.

10 Association environnementale et de développement indépendante, de droit allemand.

11 Les besoins et les risques du pays ne sont pas homogènes géographiquement. Alors que l'Est et le Sud font face à des pluies irrégulières, conduisant à des épisodes de sécheresse mettant à mal l'alimentation du bétail, le Nord et l'Ouest subissent des inondations qui conduisent à des pertes de récoltes, à la propagation de maladies et à la destruction d'infrastructures.

De façon structurelle, le niveau d'éducation de la population apparaît comme un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté. Si le taux d'achèvement du primaire est relativement élevé (86,5 %), il s'effondre dans le secondaire pour atteindre 37 % (tableau 1). Ceci a pour conséquence une durée moyenne de scolarité faible au Rwanda (4,4 années en 2018), soit inférieure aux autres pays de la région : Tanzanie (6 années), Ouganda (6,1 années), Kenya (6,6 années). Par ailleurs, la durée de scolarisation attendue n'est que de 6,6 années contre une moyenne de 8,1 années en Afrique subsaharienne. Ceci est aggravé par une faible qualité de l'apprentissage, en retrait par

rapport à celle de la région. Une des raisons principales de ce déficit qualitatif est le changement de langue de l'enseignement opéré en 2008^[12], avec la substitution de l'anglais au français. Or, près de 85 % des enseignants ne parlaient pas l'anglais à cette date et ont donc dû enseigner dans cette langue.

Au total, l'indice de développement humain (IDH) du Rwanda a connu une amélioration certaine et s'avère comparable à celui des autres pays de la région. Le pays est désormais classé 157^e sur 189 pays, se situant ainsi au même niveau que la Tanzanie et l'Ouganda (159^e), mais un peu derrière le Kenya (147^e) (tableau 1).

Tableau 1 – Indicateurs de développement humain – Comparaisons régionales (2019 ou dernière donnée disponible)

| | RWANDA | ÉTHIOPIE | TANZANIE | UGANDA | KENYA | AFRIQUE SUBSAHARIENNE |
|--|--------|-------------|----------|-------------|-------------|-----------------------|
| Niveau de revenu par habitant (en USD PPA) | 2 210 | 2 140 | 2 570 | 2 110 | 4 230 | 3 705 |
| Espérance de vie à la naissance | 68,7 | 66,2 | 65,0 | 63,0 | 66,3 | 61,3 |
| Durée moyenne de scolarisation (en année) | 4,4 | 2,8 | 6,0 | 6,1 | 6,6 | - |
| Taux d'achèvement du primaire (en %) | 86,6 | 54,1 (2015) | 68,7 | 52,7 (2017) | 99,7 (2016) | 68,8 |
| Taux d'achèvement du secondaire (en %) | 36,8 | 29,5 (2015) | 29,6 | 26,4 (2017) | 79,2 (2016) | 44,1 |
| Classement IDH (rang) | 157 | 173 | 159 | 159 | 147 | - |

Sources : Banque mondiale (WDI), PNUD.

12 Les raisons ayant présidé à ce changement sont multiples : intégration régionale, alors que les pays voisins du Rwanda parlent majoritairement l'anglais, et internationale ; réduction des coûts pour l'enseignement qui utilise désormais deux langues (anglais et kinyarwanda), contre trois langues auparavant ; système favorable aux membres du FPR, anglophones ; sortie de la sphère d'influence française.

Un autre frein important à l'amélioration des conditions de vie de la population réside dans la précarité du marché du travail. Le salaire mensuel moyen au Rwanda est évalué à environ 50 EUR^[13]. L'absence de salaire minimum effectif, celui-ci ayant été fixé au début des années 1970, sans être révisé depuis, ne permet pas de régulation. Le taux d'activité est faible puisque seule 53,4 % de la population âgée de 16 ans et plus participe au marché du travail en 2019 (NISR, 2020). De surcroît, le chômage touche 15,2 % de la population active. Environ un quart de la population en âge de travailler exerce une activité agricole de subsistance, et la même proportion est totalement exclue du marché du travail. Confirmant les données concernant le niveau d'éducation de la population, les trois quarts de la population active ne disposent d'aucun niveau d'éducation ou ont seulement atteint le niveau du primaire. La précarité du marché du travail est également visible au travers du niveau d'informalité, qui concerne 89,5 % des emplois. Si la quasi-totalité du secteur agricole relève du secteur informel, la prévalence de l'informalité dans l'emploi non agricole reste élevée (70,3 %).

En revanche, il est un point sur lequel le Rwanda est particulièrement avancé, à savoir l'égalité femmes-hommes. Le génocide de 1994 ayant conduit à la disparition d'une part plus importante d'hommes que de femmes, ces dernières ont alors joué un rôle nouveau et décisif dans la reconstruction du pays, en tant que cheffes de ménages et en exerçant un rôle économique ou politique de premier plan. Depuis lors, les autorités ont mis en avant l'égalité de genre dans l'ensemble des politiques publiques mises en place, que ce soit au niveau de la famille, des opportunités économiques, de la place des femmes en politique, etc. Les résultats des nombreuses initiatives ont conduit à l'amélioration des indicateurs concernant l'égalité de genre (FMI, 2020a). À titre d'exemple, l'indice d'écart entre les sexes du Forum économique mondial (Forum économique mondial, 2019) a classé le Rwanda premier en Afrique subsaharienne et neuvième sur le plan mondial. Concernant le marché du travail, si la répartition diffère selon les secteurs, au niveau global, la participation des femmes est quasiment la même que celle des hommes. Le taux d'inscription des filles à l'école est comparable à celui des garçons dans le primaire et le secondaire, et leur assiduité

ressort supérieure. Le taux d'alphabétisation des 15-24 ans est désormais supérieur chez les femmes (88 % contre 84 % chez les hommes). À l'autre bout du spectre, les autorités rwandaises ont mis en place un budget dédié à l'égalité des sexes, afin d'évaluer, puis de cibler, les politiques publiques ayant un impact sur la réduction des inégalités. La Constitution du Rwanda consacre également la place des femmes en imposant un minimum de 30 % de femmes aux postes de décideurs politiques. En pratique, les femmes occupent une place bien plus importante. Ainsi, 61 % des sièges du Parlement sont occupés par des femmes, soit un record au niveau mondial. De la même façon, la parité est respectée concernant les postes ministériels ou de magistrats.

13 Le calcul de ce salaire mensuel moyen est une évaluation, réalisée grâce aux dépenses des ménages, et concerne uniquement les emplois rémunérés.

2. Quelle soutenabilité pour le modèle rwandais ?

Le modèle de développement rwandais est considéré par de nombreux pays d'Afrique subsaharienne comme une voie possible et crédible vers l'émergence et l'amélioration des conditions de vie de leur population. Des réussites certaines se dégagent : croissance économique dynamique, augmentation de la richesse nationale, réduction de la pauvreté et cadre de gouvernance avancé. Cependant, alors que l'interventionnisme étatique dans l'économie a réussi à faire poindre certaines activités nouvelles, le secteur privé peine à prendre suffisamment le relais. Après deux décennies de forte croissance, le modèle rwandais pourrait se gripper à mesure que grandissent les contraintes en termes de finances publiques, d'équilibres extérieurs ou d'ordre structurel.

2.1 – Le soutien des finances publiques à la croissance économique conduit à leur détérioration

Le budget du gouvernement central rwandais est structurellement déficitaire. En incluant les dons, le déficit budgétaire se situe en moyenne à environ 5 % du PIB sur les cinq dernières années. Ce résultat est conforme aux exigences du FMI dans le cadre du *Policy Coordination Instrument* (PCI)^[14]. En effet, ce programme fixe à 5,5 % la cible de déficit budgétaire, tout en laissant une marge par rapport au déficit permettant de stabiliser le niveau d'endettement (calculé à 6,7 % par les autorités rwandaises) (Banque mondiale et FMI, 2019). Une croissance dynamique et des taux d'intérêt fortement concessionnels permettent en effet une plus grande marge de manœuvre au gouvernement, lui permettant de peser sur l'investissement et la croissance future.

Cependant, le pays est confronté à deux tendances structurelles obérant la possibilité de réduire durablement le déficit budgétaire (tableau 2). D'une part, l'augmentation des recettes fiscales est contrainte par le niveau de revenu de la population et par l'importance du secteur informel. Selon le FMI, l'augmentation des recettes fiscales ne pourrait dépasser, à terme, 2 à 3 points de PIB (FMI, 2020b). D'autre part, le niveau élevé d'investissements publics, qui représente en moyenne 12 % du PIB sur la période et s'avère nécessaire pour soutenir le rythme de croissance économique, apparaît à ce stade incompressible, étant donné la faiblesse du secteur privé.

14 Cet instrument de coordination des politiques (PCI) est un outil non financier ouvert à tous les membres du FMI. Il leur permet de signaler leur engagement en faveur des réformes et de promouvoir d'autres sources de financement.

Tableau 2 - Tableau des opérations financières de l'État rwandais (en % du PIB)

| | 2012/2013 | 2013/2014 | 2014/2015 | 2015/2016 | 2016/2017 | 2017/2018 | 2018/2019 | 2019/2020 | 2020/2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| RECETTES TOTALES (dons inclus) | 23,7 | 26,1 | 25,3 | 24,4 | 22,7 | 23,1 | 23,7 | 23,3 | 23,7 |
| <i>Recettes totales (hors dons)</i> | 15,9 | 16,8 | 17,9 | 18,5 | 18,1 | 18,6 | 19,2 | 18,8 | 17,9 |
| Recettes fiscales | 14,0 | 14,9 | 15,5 | 15,8 | 15,5 | 15,9 | 16,3 | 16,2 | 15,5 |
| Impôts directs | 6,1 | 6,1 | 6,7 | 6,4 | 6,6 | 6,8 | 7,1 | 7,3 | 6,7 |
| Impôts sur les biens et services | 6,8 | 7,5 | 7,7 | 8,1 | 7,6 | 7,8 | 7,9 | 7,7 | 7,6 |
| Taxes sur le commerce international | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,2 |
| Impôts indirects | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,6 | 2,9 | 2,6 | 2,3 |
| dont PKO* | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,4 |
| Dons | 7,8 | 9,3 | 7,4 | 5,9 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 5,8 |
| Soutien budgétaire | 4,1 | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 2,6 | 2,4 | 1,9 | 1,7 | 2,9 |
| Dons - projets | 3,8 | 5,9 | 4,3 | 2,7 | 2,0 | 2,1 | 2,7 | 2,7 | 2,9 |
| DÉPENSES TOTALES ET PRÊTS NETS | 28,7 | 30,0 | 30,6 | 27,8 | 27,3 | 27,7 | 30,0 | 32,4 | 32,2 |
| Dépenses courantes | 13,6 | 15,2 | 14,9 | 15,0 | 15,0 | 14,9 | 15,4 | 16,0 | 14,8 |
| Salaires et traitements | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,8 | 3,7 | 4,1 | 4,2 | 4,3 | 5,4 |
| Achats de biens et services | 2,6 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 2,6 | 2,7 | 1,9 |
| Intérêts sur la dette | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,5 | 1,9 |
| dont dette domestique | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 1,3 |
| dont dette externe | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,6 |
| Transferts | 5,0 | 5,6 | 5,4 | 4,9 | 5,2 | 4,6 | 4,7 | 5,1 | 3,8 |
| PKO et démobilisation | | | 2,2 | 2,5 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 1,3 |
| Dépenses d'investissement | 12,1 | 13,9 | 13,7 | 11,4 | 10,7 | 10,8 | 12,3 | 12,7 | 12,8 |
| Financées sur ressources intérieures | 5,1 | 6,2 | 6,9 | 7,1 | 5,9 | 5,9 | 7,2 | 6,9 | 7,0 |
| Financées sur ressources extérieures | 7,0 | 7,6 | 6,8 | 4,3 | 4,8 | 4,9 | 5,2 | 5,8 | 5,8 |
| Prêts nets et recettes de privatisations | 3,0 | 1,0 | 1,7 | 1,4 | 1,6 | 2,0 | 2,3 | 3,7 | 4,5 |
| SOLDE GLOBAL (dons inclus) | -5,0 | -3,9 | -5,4 | -3,4 | -4,6 | -4,7 | -6,3 | -9,1 | -8,5 |

* PKO : Peacekeeping operations (opérations de maintien de la paix)

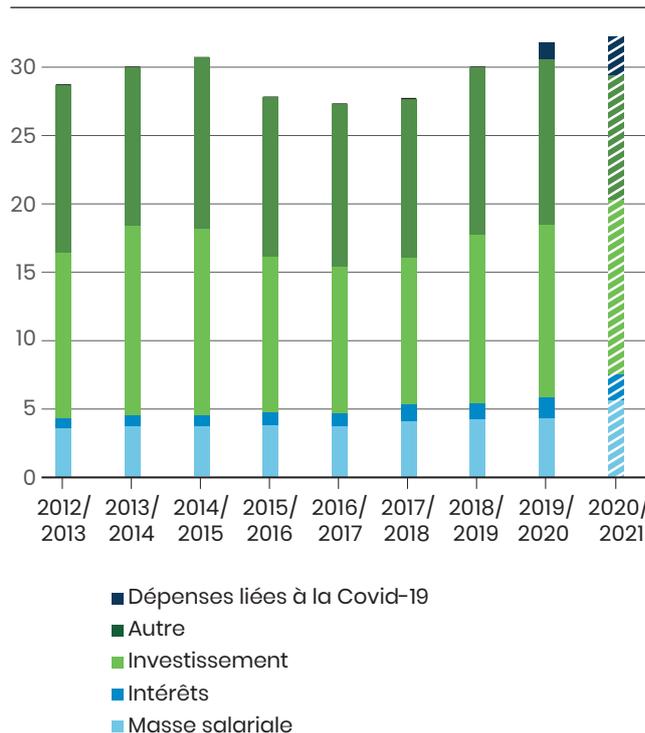
Source : FMI (Art. IV).

Les recettes publiques s'établissent en moyenne à environ 24 % du PIB sur les cinq dernières années. Si cette part apparaît relativement stable, une amélioration de la composition des revenus de l'État semble perceptible. En effet, la dépendance à l'égard des dons se réduit peu à peu puisque ces derniers représentaient moins de 20 % des recettes de l'État en 2018/2019^[15], contre près du tiers en 2012/2013. La stagnation de la part des dons s'accompagne d'une amélioration de la collecte de l'impôt sur la période. Ainsi, les recettes fiscales, incluant les impôts directs et ceux sur les biens et services, ont progressé et représentent 16,3 % du PIB en 2018/2019 (soit +2,3 points par rapport à 2012/2013). Cependant, la mobilisation des ressources domestiques pourrait avoir atteint un plafond. Sur longue période, le pays a connu une progression considérable des recettes fiscales, qui représentaient moins de 10 % du PIB au début des années 2000. Désormais, la part des recettes fiscales dans le PIB du Rwanda ressort bien supérieure à celle de la moyenne des PFR et quasiment au niveau de celle des PRITI. En 2018, le FMI évaluait à 16,4 % du PIB la frontière fiscale^[16] au Rwanda, niveau d'ores et déjà atteint (FMI, 2018). Ainsi, étant donné la trajectoire d'augmentation passée, le niveau atteint et la comparaison par rapport aux pays de revenu similaire, les marges de progression apparaissent étroites. Ces dernières sont d'autant plus limitées que les coûts du transport et de l'énergie notamment, supportés par les producteurs et les consommateurs, sont déjà particulièrement élevés. Dans ce cadre, une augmentation de la pression fiscale nuirait à la compétitivité des acteurs économiques rwandais.

Les dépenses publiques quant à elles s'établissent en moyenne à 29 % du PIB sur les cinq dernières années. Ce ratio est également relativement stable sur la période. Les dépenses courantes ont progressé de deux points entre 2012/2013 et 2018/2019 pour atteindre 15,4 % du PIB à cette dernière date, sous l'effet d'une hausse mesurée de la masse salariale, passant de 3,6 % du PIB en 2012/2013 à 4,2 % en 2018/2019, et des paiements d'intérêts, de 0,7 à 1,2 % du PIB sur la même période. La masse salariale est sous contrôle alors que les intérêts sur la dette publique restent particulièrement contenus, du fait

de la forte concessionnalité des prêts octroyés à l'État rwandais. Les dépenses d'investissement, particulièrement élevées, sont stables autour de 12 % du PIB (graphique 11). Elles constituent à terme la marge de manœuvre importante de l'État pour améliorer ses finances publiques, en transmettant progressivement le relais au secteur privé.

Graphique 11 - Décomposition des dépenses publiques (% du PIB)



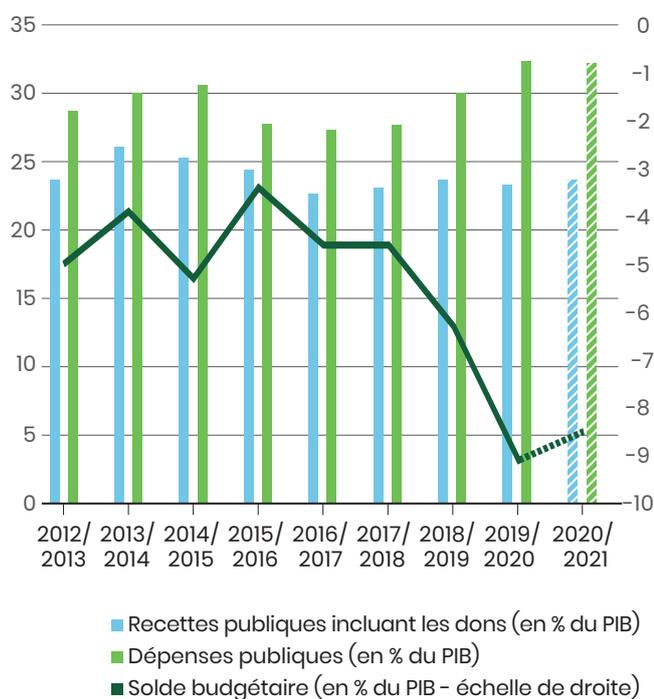
Source : FMI (WEO).

Au total, la tendance sur les dernières années est à un creusement du déficit, passant de 4,7 % du PIB en 2017/2018 à 6,3 % en 2018/2019. Sous l'effet de la crise provoquée par la pandémie de la Covid-19, le déficit public pourrait potentiellement s'établir à 9,1 % en 2019/2020, puis à 8,5 % en 2020/2021 (graphique 12). Les recettes publiques réussiraient à rester stables, passant de 23,7 % du PIB en 2018/2019 à 23,3 % en 2019/2020, puis à 23,7 % en 2020/2021. En revanche, les dépenses publiques progresseraient au cours de l'année fiscale 2019/2020, passant de 30 % du PIB en 2018/2019 à 32,4 %, se maintenant à ce niveau en 2020/2021 (32,2 %). Les dépenses spécifiques en réponse à la crise liée à la Covid-19 représentent 2,2 % du PIB, notamment au travers du fonds de relance économique qui apporte un soutien au secteur privé, dont celui en faveur de RwandAir, aux côtés des dépenses purement sanitaires.

15 L'année fiscale au Rwanda s'étend de juillet à juin de l'année suivante.

16 La « frontière fiscale » ou capacité fiscale théorique peut être définie comme le niveau maximal de recettes fiscales (mesuré généralement en pourcentage du PIB) qu'un pays devrait obtenir compte tenu des particularités de sa situation sur les plans macroéconomique et institutionnel (FMI, 2018).

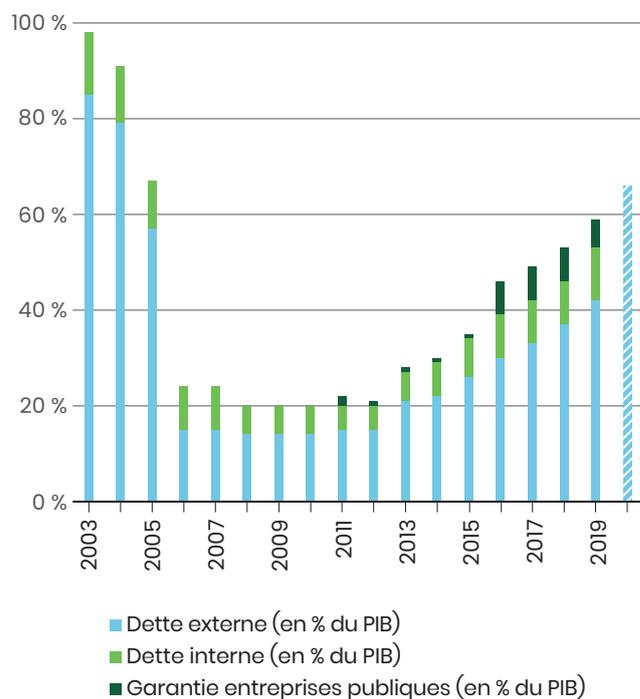
Graphique 12 - Recettes, dépenses publiques et solde budgétaire



Source : FMI (WEO).

La dette publique, après une phase de stabilisation faisant suite à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTÉ), est repartie à la hausse depuis 2012 (21,5 % du PIB) et augmente rapidement depuis lors. Ainsi, la dette publique totale, comprenant la dette publique et garantie, a augmenté de 37 points de PIB entre 2012 et 2019, et atteindrait 65,9 % du PIB en 2020 (graphique 13).

Graphique 13 - Décomposition de la dette publique



Sources : FMI (WEO) et NBR.

Étant donné l'étroitesse du marché local, la dette publique rwandaise est principalement externe et libellée en devises^[17]. Ainsi, la dette publique externe, incluant la dette garantie en devises^[18], représentait 46,6 % du PIB en 2019, tandis que la dette publique domestique (interne) ne représentait pour sa part que 10,7 % du PIB à cette date. La part en devises a tendance à augmenter puisque la dette publique totale se répartissait en 2019 à hauteur de 79,1 % pour la dette externe et de 20,9 % pour la dette interne, contre respectivement 75 et 25 % en 2012. La totalité de la dette externe publique est une dette de long terme alors que 40 % de la dette domestique est à court terme. Par ailleurs, la dette externe est détenue à hauteur de 78,5 % par les bailleurs de fonds multilatéraux, de 11,8 % par les bailleurs bilatéraux, les 10 % environ restants correspondant à l'émission par l'État rwandais d'un *eurobond* (euro-obligation) de 400 M USD en 2013^[19].

17 À noter qu'il n'y a pas ici de différence entre les deux concepts, la dette externe étant entièrement libellée en devises et la réciproque étant également vraie.

18 En 2019, 74 % de la dette garantie sur les entreprises publiques rwandaises était libellée en devises.

19 D'une maturité de 10 ans, au taux de 6,625 %.

L'endettement public externe représente théoriquement une vulnérabilité, la dette étant notamment dépendante de l'évolution du taux de change de la monnaie nationale. Concernant le Rwanda, le fait que 90 % de cette dette soit détenue par des bailleurs de fonds institutionnels constitue un élément de confort, ces créanciers permettant au pays d'emprunter à des taux largement concessionnels. Ainsi, le taux d'intérêt nominal moyen sur la dette publique externe reste particulièrement contenu à 2,3 % en 2019. Malgré cela, le FMI a dégradé le risque de surendettement du Rwanda, passant de faible à modéré, dans sa dernière analyse de viabilité de la dette (AVD) datant de juin 2020 (FMI, 2020c). Si un changement à moyen terme était pressenti avant le déclenchement de la crise générée par la pandémie de la Covid-19, cette dernière a assurément précipité la revue de la part du FMI.

En effet, ladite crise a un impact sur la croissance, les exportations et les recettes publiques, ce qui conduit à une augmentation du besoin de financement externe. Si le pays n'a pas été confronté à un problème de liquidité majeur en 2020 pour faire face à son besoin de financement, grâce au soutien du FMI et des autres bailleurs de fonds, une détérioration de sa solvabilité semble toutefois entérinée. Les *stress tests* conduits par le Fonds^[20] mettent en évidence une plus grande vulnérabilité aux chocs externes qu'avant la crise. En particulier, les ratios de dette externe rapportée aux exportations et de service de la dette externe sur les exportations devaient dépasser les seuils retenus par le FMI en raison de l'important recul attendu des exportations en 2020. Par ailleurs, l'arrivée à échéance en 2023 de l'*eurobond* (voir *infra*) entraînera une pression relative sur les finances publiques lors de son refinancement.

Malgré un taux de croissance du PIB élevé et un taux d'intérêt faible, le ratio de dette publique rapportée au PIB a crû fortement ces dernières années, sans que l'accumulation des déficits primaires ne puisse expliquer la totalité de la hausse. En particulier, des hausses significatives et inexplicables de ce ratio ont été enregistrées à de nombreuses reprises (2013, 2016 et 2017 notamment), soulignant le manque de transparence des données budgétaires qui reflètent mal l'ampleur

réelle du déficit. La révision du risque de surendettement du Rwanda, passant de faible à modéré, met en évidence les risques pesant sur le modèle de croissance poursuivi actuellement et confirme que la trajectoire d'endettement ne pourra pas être répliquée pour soutenir la croissance à moyen terme. Il s'agira alors pour le pays de trouver des sources alternatives de financement, notamment en mobilisant les ressources domestiques, et de croissance, grâce au développement du secteur privé, ou encore de redéfinir ses priorités.

2.2 – Des déséquilibres extérieurs structurels dont le financement dépend principalement des bailleurs de fonds

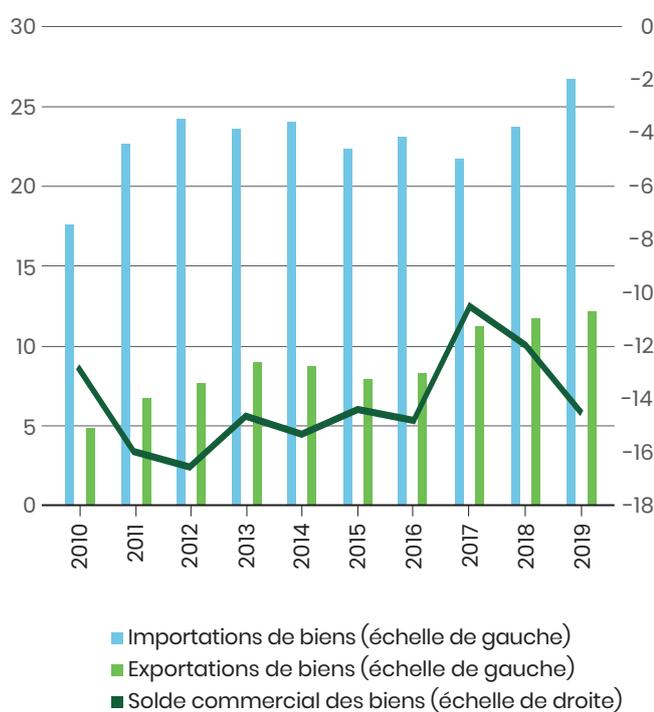
Le Rwanda est un pays modérément ouvert, malgré ou en raison de son enclavement, avec un taux d'ouverture^[21] de 53 % en 2019. Le pays connaît pour autant une progression lente mais quasiment continue de son ouverture commerciale depuis les années 1990, comblant petit à petit son retard par rapport à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (58 %) et devançant désormais la moyenne des PFR (49 %).

La balance commerciale des biens du pays est structurellement déficitaire, ressortant à près de 14 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années. La progression des exportations, passant de 5 % du PIB en 2010 à plus de 12 % en 2019, soit en ligne avec celle des importations, passant de 18 à 26 % du PIB sur la même période, a conduit à une stagnation du déficit de la balance des biens (graphique 14). En effet, après avoir stagné à plus de 15 % du PIB entre 2011 et 2016, et malgré une réduction considérable en 2017 et 2018 à moins de 10 % du PIB, le déficit est reparti à la hausse pour représenter 14,5 % du PIB en 2019.

20 Les *stress tests* conduits par le FMI dans le cadre de l'AVD visent à mesurer la sensibilité de la dette publique externe d'un pays à des chocs exceptionnels mais plausibles.

21 Somme des exportations et importations de biens et de services rapportée au PIB.

Graphique 14 - Exportations, importations et solde commercial des biens (en % du PIB)



Source : FMI (WEO et BOP).

Dans le détail, le thé, le café et les minéraux représentent les deux tiers des exportations de biens en valeur. Ces exportations souffrent d'une forte dépendance aux cours internationaux et aux aléas climatiques. Les autres secteurs exportateurs, notamment dans l'industrie (automobile, textile), peinent à prendre une place suffisante qui permettrait de réduire la volatilité des exportations. Les importations de biens de consommation courante représentent près du tiers des importations totales, mais leur progression est moins importante que celle des importations en équipements et biens intermédiaires. Ces dernières sont dynamisées par les grands projets d'infrastructures et le secteur de la construction. La facture énergétique, principalement de carburant pour le secteur des transports, stagne à environ 10 % du total des importations (cf. encadré 4). Ces postes d'importations sont particulièrement sensibles à la croissance, ce qui limite la capacité d'agir à la baisse.

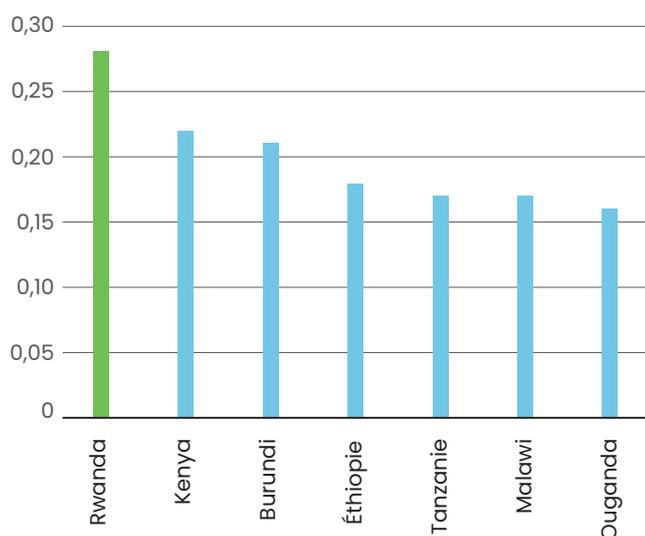
Encadré 4 – La résilience énergétique du Rwanda

Le mix énergétique du Rwanda repose à 85 % sur la biomasse, en particulier sur le bois de chauffage utilisé par tous les ménages ruraux, à 11 % sur les produits pétroliers, principalement pour le transport, la production d'électricité ou l'industrie et enfin à 4 % sur l'hydroélectricité. Si le Rwanda dispose potentiellement de pétrole brut et de gaz naturel dans la région du lac Kivu, aucune exploitation n'est actuellement réalisée. En l'absence donc d'une quelconque production locale, le pétrole est importé pour satisfaire les besoins de consommation du pays.

L'utilisation massive de bois, notamment pour la cuisine, constitue une menace certaine pour cette ressource. Actuellement, la consommation de bois est deux fois supérieure au maintien d'une offre durable, et cet écart se creuse. La déforestation progresse sous l'effet de cette demande qui dépasse la capacité des forêts à se régénérer.

Le secteur électrique a connu de fortes améliorations lors de la dernière décennie. La capacité de production est passée de 88 MW en 2010 à 221 MW en 2019. La production repose à 48 % sur l'hydroélectricité, 26 % sur le pétrole, 14 % sur le méthane, 7 % sur la tourbe et enfin 5 % sur le solaire. La part des ménages connectés au réseau électrique est passée de 11 % en 2010 à 37 % en 2019, tandis que 14 % des ménages reçoivent de l'électricité hors réseau. L'accès à l'électricité est donc passé de 11 % des ménages en 2010 à 51 % en 2019. Ces progrès, associés à une amélioration de la qualité du service – mesurée par la baisse dans la fréquence, l'étendue et l'impact des coupures – font du Rwanda un modèle dans la région. Cependant, le coût de l'électricité reste élevé et représente une contrainte importante au développement du secteur privé (Banque mondiale et gouvernement du Rwanda, 2020).

Graphique 15 - Coût de l'électricité
(en USD par mégawatt-heure)



Source : Banque mondiale.

L'objectif du gouvernement rwandais est d'atteindre un accès universel à l'électricité en 2024. L'accès serait réalisé pour 52 % des ménages grâce à une connexion directe au réseau, quand 48 % accéderaient à l'électricité hors réseau. Les capacités de production devraient également doubler dans les années à venir pour atteindre 512 MW grâce à la mise en route de nouvelles centrales hydroélectriques. Alors que ces nouvelles capacités excéderaient les besoins du pays, la constitution d'un réseau d'interconnexion avec les pays voisins permettrait au Rwanda à la fois d'exporter de l'énergie et d'avoir accès à des sources d'électricité moins coûteuses.

La balance commerciale des services est également déficitaire, ressortant à 1,7 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années. Il apparaît difficile d'établir une tendance claire, la volatilité annuelle étant relativement importante. En 2019, le déficit de la balance des services s'est établi à 0,2 % du PIB, contre 2 % en 2018. L'accent mis sur le secteur des services par les autorités a certes permis aux recettes touristiques de progresser, passant de 3,4 % du PIB en 2010 à 4,5 % en 2019. Celles-ci dépassent désormais les recettes d'exportations combinées des minéraux, du thé et du café. Cependant, la croissance du secteur du tourisme reste contenue, eu égard aux investissements réalisés, et n'appar-

raît pas en mesure de contrebalancer les déséquilibres persistants du commerce extérieur. En outre, en raison de l'enclavement du pays, les importations de services de transport sont structurellement élevées.

Le solde de la balance commerciale des biens et services est au total largement déficitaire, s'établissant à 15,8 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années. Une amélioration est à l'œuvre puisqu'après s'être creusé à près de 19 % du PIB en 2015, le déficit de la balance commerciale a représenté 14,7 % du PIB en 2019. Reflet de ces évolutions, le taux de couverture des importations de biens et services par les exportations a progressé entre 2015 et 2019, passant de 34 à 60 %.

Le solde de la balance des revenus primaires est lui aussi déficitaire, s'établissant à 2,3 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années. Le déficit du solde primaire s'est progressivement détérioré, passant de 0,9 % du PIB en 2010 à 3,4 % en 2019. Ce creusement est la conséquence de la hausse des paiements des intérêts sur la dette publique, qui incluent les prêts-projets et les appuis budgétaires ainsi que les emprunts contractés pour financer le Kigali Convention Center, RwandAir et l'aéroport international de Bugesera (Kigali), mais aussi de la hausse du rapatriement à l'étranger des revenus tirés des IDE.

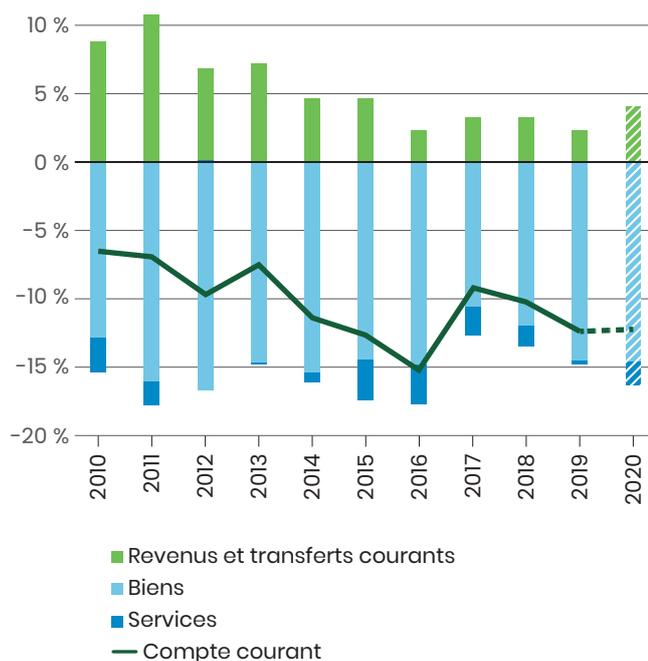
Le solde de la balance des transferts courant est pour sa part excédentaire, s'affichant à près de 8 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années. Néanmoins, cet excédent diminue au cours de la période. Après un pic à 12 % du PIB en 2011, il n'a représenté plus que 5,8 % en 2019. En effet, la progression des transferts des migrants, passant de 1,7 à 2,5 % du PIB entre 2010 et 2019, n'a pas permis de compenser le recul des transferts liés à l'aide au développement, passant pour sa part de 8,6 à 3,7 % du PIB sur la période considérée.

Au total, le compte courant est structurellement déficitaire au Rwanda, s'établissant à près de 10 % du PIB en moyenne depuis 2010. En juin 2016, après deux années de creusement du déficit courant (11,2 et 12,6 % du PIB respectivement en 2014 et 2015), le FMI a conclu avec le gouvernement rwandais une facilité de crédit de confirmation (FCC)^[22]. D'un montant total de 204 M USD, cette ligne de crédit avait pour objectif de soutenir le pays face à ses

22 En anglais : *Standby Credit Facility* (SCF).

déséquilibres externes et notamment d'augmenter ses réserves. Après un pic à 15,2 % du PIB en 2016 et deux années autour de 10 % (2017 et 2018), le déficit courant s'est creusé à nouveau pour atteindre 12,4 % du PIB en 2019 (graphique 16).

Graphique 16 - Décomposition du solde courant (en % du PIB)

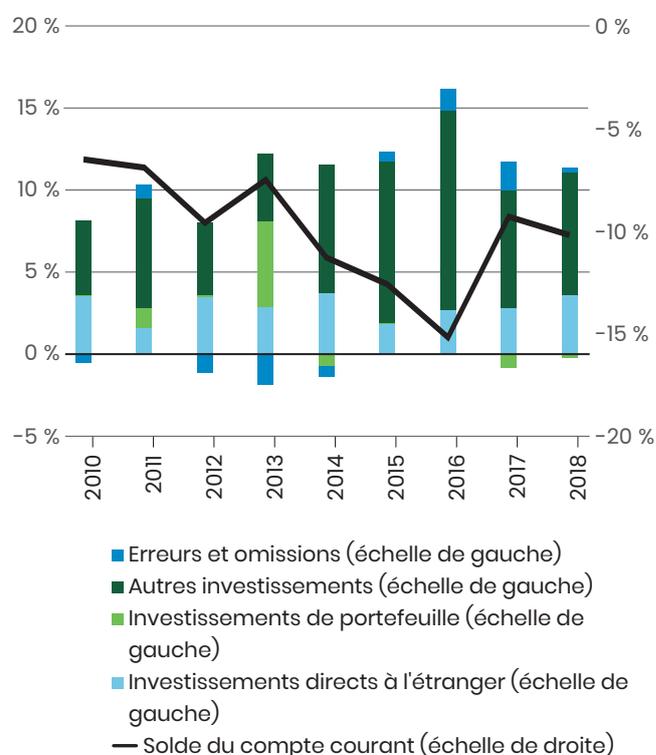


Source : FMI (WEO et BOP).

Le financement de ce déficit courant est assuré principalement par les bailleurs de fonds internationaux, au travers d'appuis budgétaires sous la forme de prêts à long terme et de dons-projets, regroupés dans les comptes de capital et financier de la balance des paiements, et représentant en moyenne près de 8 % du PIB sur la dernière décennie. Le cadre favorable aux investissements mis en place permet aussi au pays d'attirer des IDE pour environ 3 % du PIB, alors que l'apport des investissements de portefeuille reste marginal (graphique 17). Il est également à noter que les erreurs et omissions expliquent une part non négligeable du financement du déficit courant. L'hypothèse la plus probable serait que certains échanges informels, voire illicites, aux frontières, en particulier concernant le commerce d'or, ne soient pas correctement comptabilisés.

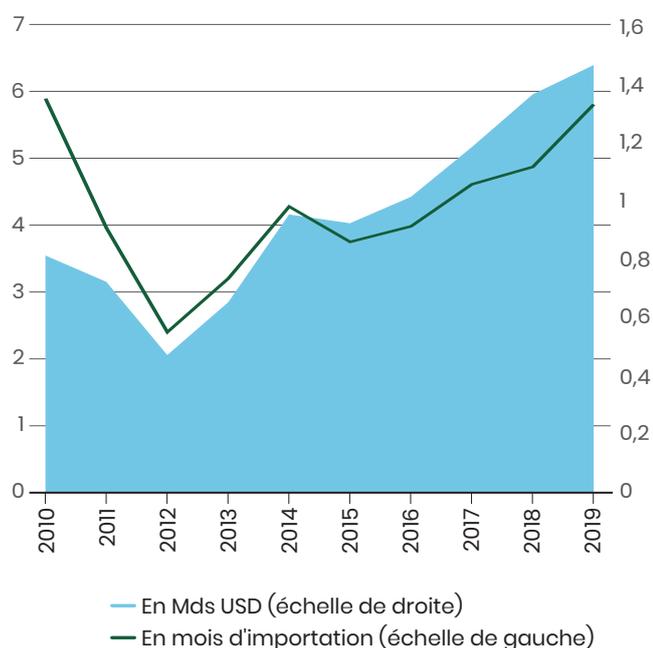
Le besoin de financement externe étant généralement ainsi couvert, le Rwanda a pu consolider ses réserves de change. Les réserves en devises ont donc progressé depuis 2012, hormis entre 2014 et 2015, passant ainsi de 0,5 M USD en 2012 à 1,5 M USD en 2019, soit représentant respectivement 2,4 et 5,8 mois d'importations de biens et services (graphique 18). Le niveau atteint s'avère confortable puisque le FMI estime entre 4 et 5 mois d'importations de biens et services le niveau optimal des réserves pour le Rwanda.

Graphique 17 - Financement du déficit courant (% du PIB)



Source : FMI (BOP).

Graphique 18 - Réserves de change

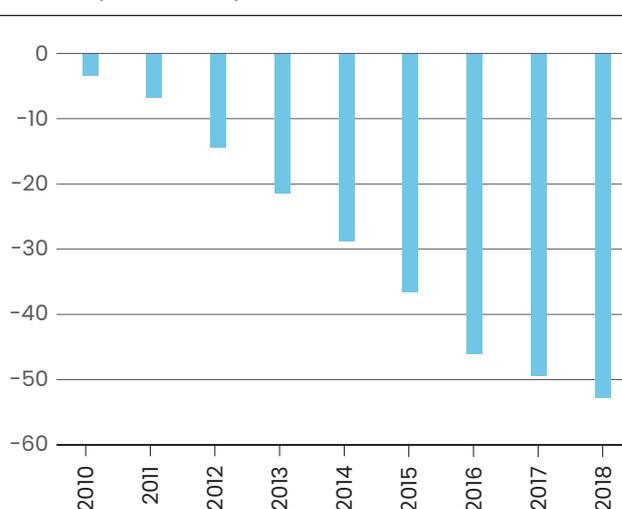


Source : FMI (IFS et BOP).

La dette externe du Rwanda représentait 53,9 % du PIB en 2019, s'affichant en augmentation rapide depuis le début de la décennie (environ 15 % du PIB en 2010). La dette externe est majoritairement d'origine publique (à hauteur de 87 %), dont 13 % de dette garantie sur les entreprises publiques. La dette externe privée, quasiment inexistante au début des années 2010, a crû rapidement depuis lors pour représenter 8,5 % du PIB en 2019. La dette externe est exclusivement une dette de long terme. Le FMI a revu à modéré le risque de surendettement concernant la dette externe dans sa dernière AVD (juin 2020).

Au total, la position extérieure globale nette du Rwanda est très largement déficitaire, s'établissant à 53 % du PIB en 2019 (graphique 19). La dégradation est particulièrement rapide puisque la position extérieure nette représentait 3 % du PIB en 2010, sous l'effet de l'accroissement de la dette externe et des flux entrants émanant des IDE.

Graphique 19 - Position extérieure nette (en % du PIB)



Source : FMI (BOP).

En 2020, les conséquences de la pandémie de la Covid-19 auront un impact substantiel sur les équilibres extérieurs du Rwanda et mettront en évidence les fragilités du modèle poursuivi actuellement, dépendant des financements externes. Les importations devraient reculer de 6,7 % par rapport à 2019 en raison du ralentissement de l'activité économique et de la chute des cours du pétrole. Cette dernière a en effet pour conséquence l'allègement de la facture énergétique, qui passerait de 2,5 à 1,5 % du PIB ou de 11,3 à 7,5 % du total des importations entre 2019 et 2020. Dans le même temps, les exportations de biens se contracteraient de 19 %, sous l'effet combiné de la baisse de la demande mondiale et de la baisse des cours mondiaux des matières premières. Ainsi, le déficit de la balance des biens augmenterait légèrement en 2020 pour s'établir à 14,6 % du PIB (contre 14,5 % en 2019). En revanche, le déficit de la balance des services se creuserait largement, passant de 0,2 % du PIB en 2019 à 1,7 % en 2020, la fermeture partielle des frontières au niveau mondial entraînant un recul marqué du tourisme et du trafic aérien. Par ailleurs, l'excédent de la balance des revenus et transferts courants progresserait pour atteindre 4,1 % du PIB en 2020. Cette évolution serait principalement le résultat du maintien des transferts de migrants entrants, représentant 2,4 % du PIB et la hausse de transferts courants liés à l'APD. Par conséquent, le déficit du compte courant se maintiendrait à 12,2 % du PIB en 2020.

La crise économique mondiale déclenchée par la pandémie de la Covid-19 a entraîné une nette détérioration de la confiance des investisseurs, en particulier dans les marchés émergents et en développement. Le Rwanda ne fait pas exception, et les prévisions tablent sur un recul d'environ 30 % des IDE en 2020. Face à la baisse des sources de financement du déficit courant, le Rwanda a bénéficié du décaissement de 100 % des quotas disponibles auprès du FMI dans le cadre de la Facilité de crédit rapide (FCR), soit un montant de 220 M USD. Cette ressource apparaît suffisante pour combler le déficit du compte courant, alors même que le Rwanda n'a pas souhaité participer à l'initiative du G20 de suspension du service de la dette. Si la crise liée à la Covid-19 est d'une ampleur mondiale sans précédent, elle met en évidence la dépendance du Rwanda aux financements extérieurs et les limites en termes de résilience du modèle actuel.

2.3 – La difficile émergence du secteur privé et la prégnance de contraintes structurelles

La crise liée à la pandémie de la Covid-19 a donc des répercussions sur les finances publiques et les équilibres extérieurs du Rwanda, mettant en exergue les fragilités du modèle de développement du pays en période de ralentissement de l'activité économique. Le FMI table en effet sur un recul du PIB de 0,2 % pour l'année 2020. Le secteur des services sera particulièrement affecté par les fermetures partielles ou totales de frontières à l'échelle mondiale. Ainsi, les secteurs prioritaires du Rwanda que sont les voyages d'affaires (réunions et conférences internationales), le tourisme et le transport aérien sont quasiment à l'arrêt. De la même façon, les investissements directs, surtout les travaux liés, sont mis en suspens, ce qui a notamment un impact sur la construction du nouvel aéroport international de Bugesera (Kigali). La consommation des ménages sera également moins dynamique cette année, que ce soit en raison de l'accentuation de l'incertitude ou encore de l'impact de la crise sur les travailleurs relevant du secteur informel. La perturbation dans les chaînes de valeur a également un impact significatif sur les échanges commerciaux dans un pays enclavé. Ainsi, certains secteurs dépendant des importations, comme le commerce, le transport, le secteur manufacturier ou la construction ne peuvent fonctionner correctement. Les exportations du

pays sont pénalisées à la fois par la baisse de la demande mondiale et par les difficultés logistiques afférentes aux fermetures sporadiques et réitérées des frontières. Enfin, l'exposition du secteur bancaire au tourisme, en particulier l'hôtellerie et les secteurs dépendant des importations, pourrait entraîner un ralentissement de l'octroi de crédits au secteur privé. Si la projection du FMI, tablant sur une hausse de 5,7 % du PIB en 2021, refléterait le retour à une croissance dynamique, le rythme serait cependant plus modéré qu'avant la crise.

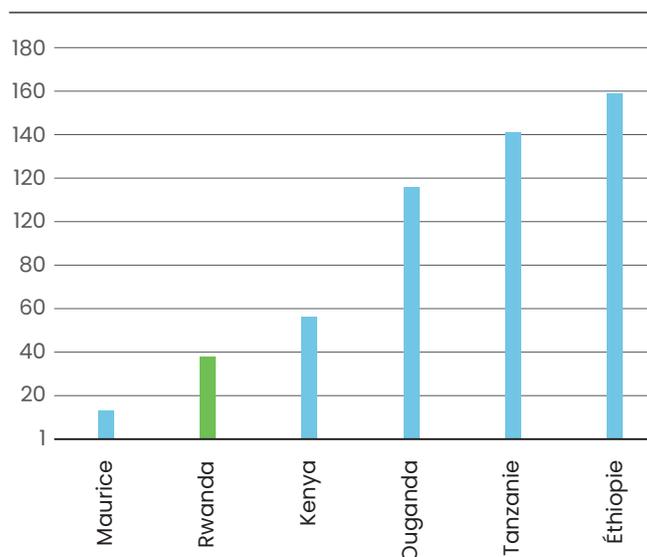
Au-delà de ces événements conjoncturels, il apparaît que la dynamique de croissance du Rwanda pourrait être difficilement soutenable dans le temps. Les limites exposées concernant les finances publiques remettent en cause un modèle fortement dépendant des investissements publics. Ces derniers sont en effet nécessaires dans le cadre de la « *Vision 2050* », notamment en matière de construction des infrastructures. Cependant, la dynamique passée et actuelle d'endettement public qui a permis cette croissance ne pourra être prolongée indéfiniment malgré des taux concessionnels (voir *supra* section 2.1). Aussi, afin d'éviter un effet d'éviction du secteur privé et le creusement des déséquilibres extérieurs, les efforts publics devront progressivement être réduits tout en améliorant l'efficacité du secteur privé. Ce dernier est la clé, à moyen et long termes, de l'atteinte des objectifs économiques du pays.

Les contraintes pesant sur le développement du secteur privé restent cependant nombreuses. La lecture du classement *Doing Business* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2020b) se révèle en effet trompeuse. Le Rwanda y est classé 38^e pour l'année 2020 (graphique 20), se situant en deuxième position en Afrique^[23] et au même niveau que le Portugal ou la Suisse par exemple. À noter que le pays se classe à la troisième place en matière de transferts de propriété et à la quatrième place concernant l'obtention de prêts. À titre d'exemple, dans ce dernier domaine, si les indicateurs pris en compte par la Banque mondiale reflètent une réelle facilité, notamment légale, pour contracter un prêt, ils omettent une autre réalité. En 2019, le taux d'intérêt moyen appliqué par les banques commerciales aux prêts en faveur du secteur privé était de 16,5 %. De tels taux entravent ainsi les possibilités pour de nombreuses entreprises de financer leur développement.

23 Derrière la République de Maurice, classée 13^e.

Plus globalement, le secteur privé au Rwanda fait face à des coûts élevés concernant l'énergie ou la logistique du fait de l'enclavement du territoire (SFI, 2019). Le commerce est en effet contraint par l'absence de débouché maritime direct, qui renchérit *de facto* le coût des produits, une partie de l'acheminement devant nécessairement être réalisé par voie terrestre ou aérienne. De la même façon, la taille réduite du marché, notamment en comparaison des pays voisins – et ce que ce soit en raison de l'étroitesse du territoire, du faible nombre d'habitants en valeur absolue ou encore du niveau de vie moyen – ne permet pas de réaliser des économies d'échelle et partant constitue un désavantage naturel. Le faible niveau de compétences de la main-d'œuvre représente un autre écueil.

Graphique 20 - Classement *Doing Business* (2019)^[24]



Source : Banque mondiale (DB).

De surcroît, malgré un discours volontariste, les autorités rwandaises n'ont qu'une volonté et un intérêt limités au développement d'un secteur privé autonome. Actuellement, une grande partie de l'activité économique (BTP, immobilier, importations de mobilier, transformation agricole, énergie,

mines, télécommunications, médias et internet) est en réalité contrôlée par des entreprises dirigées par des proches du parti ou de militaires fidèles au FPR (Gökgür, 2012). Ce système, qui trouve son origine dans le processus de privatisation des années 1990, permet *de facto* aux autorités un contrôle sur l'économie et une redistribution clientéliste de la rente. Ces entreprises proches du pouvoir sont ainsi protégées de la concurrence grâce à un soutien de l'État au niveau fiscal, et se retrouvent avantagées dans l'obtention des marchés publics ou dans l'accès au crédit. Ce système oblitère l'entrée de nouveaux acteurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, et constitue un frein important à l'essor du secteur privé.

L'environnement régional, théoriquement porteur sur le plan économique, constitue également un risque non négligeable pour le Rwanda. Le pays entretient en effet des relations difficiles avec ses voisins. Le Burundi considère le Rwanda comme un « ennemi »^[25] de la nation, en l'accusant de financer et entraîner des groupes rebelles burundais. Les tensions politiques avec l'Ouganda ont d'ores et déjà conduit à la fermeture de la frontière, limitant les échanges commerciaux. Dans un environnement particulièrement instable (guerre du Kivu en RDC par exemple), les bénéfices attendus de l'approfondissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)^[26], dont Paul Kagame est actuellement le président, restent incertains.

Par ailleurs, le Rwanda reste dépendant de l'aide internationale. Si celle-ci venait à se tarir, suite à l'adoption de mesures de rétorsion en réponse à la politique intérieure ou internationale du pays par exemple, le financement de la croissance rwandaise serait alors largement hypothéqué.

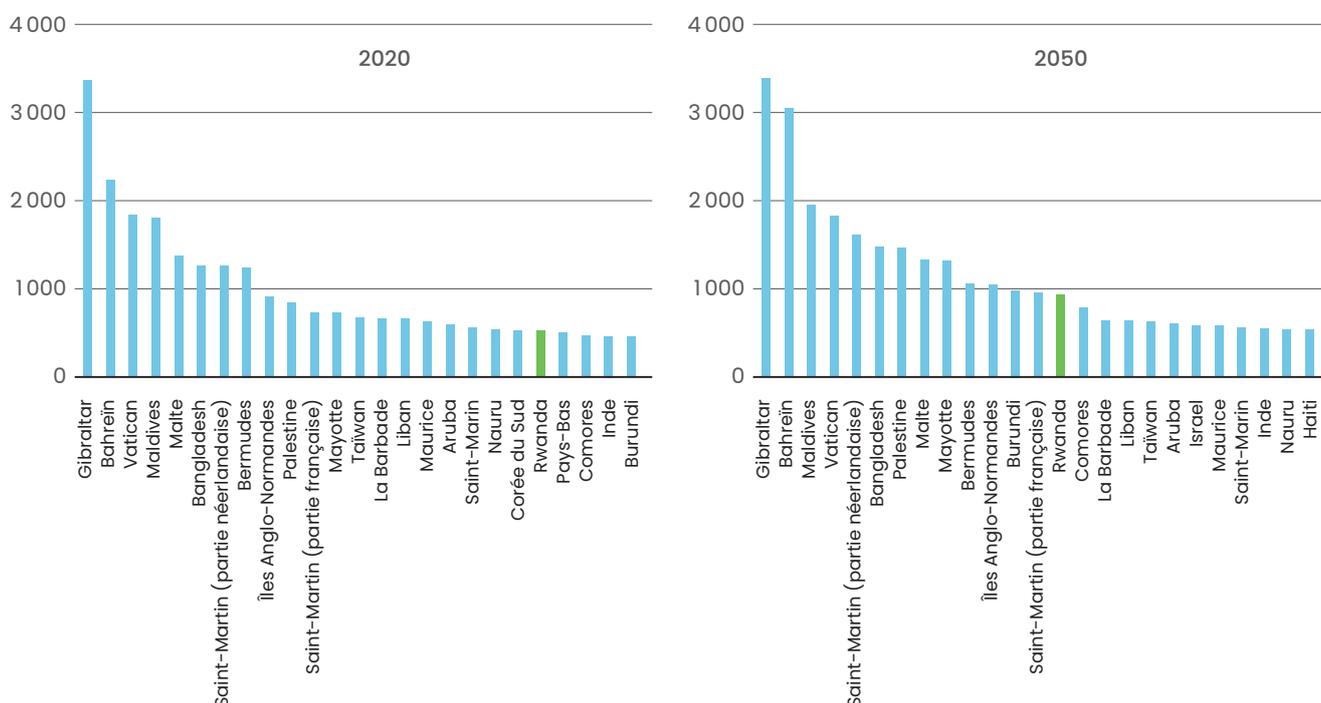
Enfin, l'évolution et la répartition de la population rwandaise constituent également des freins potentiels au développement. Ainsi, la croissance de la population aura un impact automatique sur la densité de population au sein du territoire national. Cette dernière est d'ores et déjà très élevée puisqu'avec 525 habitants au kilomètre carré en 2020, le Rwanda fait partie des 25 pays les plus densément peuplés au monde (graphique 21). Le doublement de la population du pays à l'horizon 2050 pourrait conduire au morcellement des

25 D'après les propos de l'ancien président du Burundi, Pierre Nkurunziza (décédé en juin 2020).

26 La CAE comprend le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan du Sud et la Tanzanie.

24 L'échelle correspond au classement des pays selon leur facilité de faire des affaires, de 1 à 190, du plus ou moins favorable.

Graphique 21 – Densité de population (nombre d’habitants par kilomètre carré)^[27]

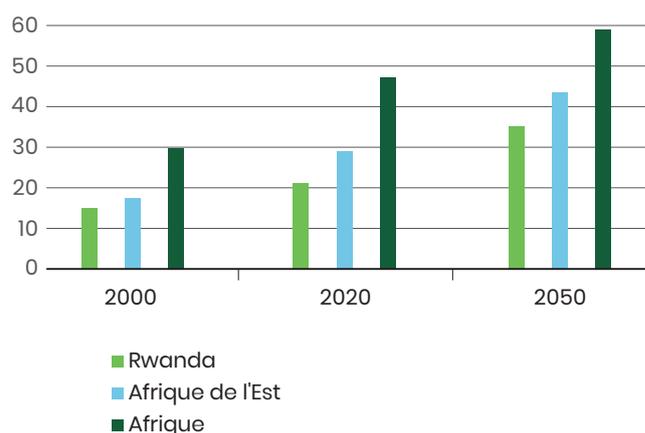


Source : ONU, Perspectives de la population mondiale 2019.

terres agricoles, un agriculteur ne possédant déjà en moyenne que 0,3 hectare aujourd’hui. Cette dynamique pourrait donc entraîner une augmentation de la pression sur l’espace disponible avec pour conséquences potentielles (i) des conflits liés à la propriété de la terre, et (ii) la persistance d’une faible productivité agricole.

Le Rwanda est de plus un pays encore largement rural. En 2020, seulement 17,4 % de la population rwandaise vit en ville, soit une progression de 2,5 points par rapport à 2000. Selon les projections des Nations unies, le taux d’urbanisation devrait continuer à progresser lentement puisqu’il passerait à environ 20 % de la population en 2030, puis à 30 % en 2050. À titre comparatif, le taux d’urbanisation moyen en 2020 ressort à 29 % en Afrique de l’Est et à 43,5 % pour l’ensemble du continent africain, avec une projection s’établissant respectivement à 47 et 59 % à l’horizon 2050 (graphique 22). Le Rwanda apparaît donc clairement en retrait concernant le processus d’urbanisation, limitant les gains traditionnels de productivité généralement associés aux effets d’agglomération et à la transformation structurelle de l’économie.

Graphique 22 – Taux d’urbanisation (pourcentage de la population vivant en ville rapporté à la population totale)



Source : ONU, Perspectives de l’urbanisation mondiale 2018.

27 Afin d’améliorer la visibilité du graphique, la principauté de Monaco, Macao, Singapour et Hong Kong ont été retirés.

Conclusion

Le chemin parcouru par le Rwanda suite au génocide de 1994 est impressionnant. Depuis les années 2000, le taux de croissance du PIB est l'un des plus élevés au monde, se classant deuxième en Afrique, après l'Éthiopie. Le pays, désormais apaisé, s'est doté de mécanismes de gouvernance modernes et efficaces. La pauvreté, ainsi que les inégalités économiques et de genre ont reflué. Néanmoins, le modèle de croissance repose sur un fort interventionnisme étatique et atteint ses limites sur le plan des finances publiques. La dette publique n'est plus que modérément viable selon le FMI, et les déséquilibres extérieurs nécessitent le financement structurel des bailleurs de fonds. Le secteur privé n'est à ce stade pas en mesure de prendre le relais pour alléger la pression sur les finances publiques et pour diversifier l'économie. Des limites structurelles relatives à la géographie du pays ou à la densité de la population constituent également des freins au développement à long terme du pays.

Le modèle de développement actuel, avec ses atouts indéniables et ses limites, est-il en mesure d'entraîner le Rwanda sur le chemin de l'émergence ? Une tentative d'approche de ce concept économique flou est proposée par Chetboun et Puloc'h (2021). Les auteurs indiquent que l'émergence se distingue par « (i) *une croissance économique soutenue sur longue période* ; (ii) *la capacité à s'insérer dans les échanges commerciaux mondiaux et à attirer l'investissement privé* ; (iii) *une démographie dynamique et l'émergence d'une classe moyenne qui permettent la prise de relais d'un développement extraverti par une croissance endogène, reposant sur le développement d'un marché intérieur et de la consommation interne* ».

Selon ces critères, le Rwanda serait en route vers l'émergence, se situant à mi-chemin du parcours. La croissance économique soutenue sur une longue période, depuis 20 ans, constitue un acquis précieux qui devrait se poursuivre à moyen terme. Le pays s'insère progressivement dans les échanges mondiaux, malgré les limites évidentes d'un petit pays enclavé aux avantages comparatifs limités. Les capitaux privés commencent à affluer, grâce à un climat des affaires attractif, mais ils se heurtent aux mêmes contraintes structurelles. Le critère démographique en revanche n'est que partiellement rempli. En effet, les défis liés à la densité de la population et à l'urbanisation restent à relever pour profiter pleinement d'une démographie dynamique. Enfin, la moitié de la population vit toujours avec moins de 1,90 USD par jour et un tiers d'une agriculture de subsistance. La consommation est donc synonyme, pour une majorité de Rwandais, d'une réponse à des besoins de base. Le chemin à parcourir reste donc long en vue de la création d'une classe moyenne suffisante pour générer une croissance endogène solide.

Bibliographie

- AFD (2019), « Note stratégie de développement du Rwanda – Relation avec les bailleurs de fonds », document interne.
- Amnesty international (2020), *Les droits humains en Afrique, rétrospective 2019*, Amnesty International, Londres.
- Augé B. (2019), « Avec Paul Kagame, le Qatar semble avoir trouvé son interlocuteur privilégié en Afrique », *Le Monde*, 13 décembre, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/13/avec-paul-kagame-le-qatar-semble-avoir-trouve-son-interlocuteur-priviliege-en-afrique_6022761_3212.html.
- Banque mondiale (2020a), *Rwanda economic update, Accelerating digital transformation in Rwanda*, January, Edition No.15.
- Banque mondiale (2020b), *Doing Business 2020*, Washington, DC: World Bank, DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2.
- Banque mondiale (2019), Rwanda systematic country diagnostic, Report No.138100-RW.
- Banque mondiale et FMI (2019), *Rwanda-Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis*, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32565> License: CC BY 3.0 IGO.
- Banque mondiale et gouvernement du Rwanda (2020), *Future Drivers of Growth in Rwanda: Innovation, Integration, Agglomeration, and Competition*, Washington, DC: World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-1280-4.
- Chemouni B., « Introduction au thème. La recherche sur l'État rwandais en débat », *Politique africaine*, vol. 160, n° 4, 2020, pp. 7-34.
- Chetboun D. et M. Puloc'h (2021), « Quelle émergence pour le continent africain ? », in Agence française de développement, *L'économie africaine 2021*, La Découverte, Paris, collection « Repères ».
- FMI (2020a), « The development path less traveled, the experience of Rwanda », *African department series*, No.20/10.
- FMI (2020a), « First review under the policy coordination instrument and monetary policy consultation », *IMF country report No.20/9*.
- FMI (2020c), « Request for disbursement under the rapid credit facility », *IMF country report No.20/207*.
- FMI (2019), « Article IV. », *IMF country report No.19/211*.
- FMI (2018), *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne, mobilisation des recettes fiscales et investissement privé*, FMI, Washington, DC.
- Forum économique mondial (2019), Global gender gap report 2020.
- Gökgür N. (2012), « Rwanda's ruling party-owned enterprises: do they enhance or impede development? », *Discussion Paper 2012.03*, Institute of development policy and management, University of Antwerp.
- Institut national de la statistique du Rwanda (2020), Labour force survey, annual report 2019.
- Institut national de la statistique du Rwanda (2018), The fifth integrated household living conditions survey, 2016/2017, Rwanda poverty profile report.
- Institut national de la statistique du Rwanda (2016), Poverty trend analysis report, 2010/2011-2013/2014.
- Ministère des Finances et de la Planification économique (2011), Vision 2020 progress and way forward.
- ONU (2019), Perspectives de la population mondiale 2019.
- ONU (2018), Perspectives de l'urbanisation mondiale 2018.
- SFI (2019), *Creating markets in Rwanda, transforming for the jobs of tomorrow, Country private sector diagnostic*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Wilson T. et D. Blood (2019), « Rwanda: where even poverty data must toe Kagame's line », *Financial Times*, 13 août, <https://www.ft.com/content/683047ac-b857-11e9-96bd-8e884d3ea203>.

Liste des sigles et abréviations

| | |
|----------------|---|
| APD | Aide publique au développement |
| AVD | Analyse de viabilité de la dette (en anglais : DSA, <i>Debt Sustainability Analysis</i>) |
| BOP | <i>Balance of payments</i> (balance des paiements) |
| BTP | Bâtiment et travaux publics |
| CAE | Communauté de l'Afrique de l'Est (en anglais : EAC, <i>East African Community</i>) |
| CRI | <i>Global Climate Risk Index</i> (Germanwatch) |
| DB | <i>Doing Business</i> (classement de la Banque mondiale sur le climat des affaires) |
| DBA | <i>Debt Sustainability Assessment</i> (analyse de la soutenabilité de la dette) |
| EUR | Euro |
| FBCF | Formation brute de capital fixe |
| FCC | Facilité de crédit de confirmation (en anglais : SCF, <i>Standby Credit Facility</i>) (FMI) |
| FCR | Facilité de crédit rapide (en anglais : RCF, <i>Rapid Credit Facility</i>) (FMI) |
| FEM | Forum économique mondial (ou Forum de Davos) |
| FMI | Fonds monétaire international (le Fonds) |
| FPR | Front patriotique rwandais |
| FT | <i>Financial Times</i> |
| IDE | Investissements directs étrangers |
| IDH | Indice de développement humain (PNUD) |
| IFS | <i>International Financial Statistics</i> (Statistiques financières internationales) (FMI) |
| M | Million(s) |
| Md(s) | Milliard(s) |
| MoF | <i>Ministry of Finance</i> |
| MW | Mégawatt(s) |
| NBR | <i>National Bank of Rwanda</i> (Banque nationale du Rwanda, la Banque centrale) |
| ND-GAIN | <i>Notre Dame Global Adaptation Initiative</i> |
| NISR | <i>National Institute of Statistics of Rwanda</i> (Institut national de la statistique du Rwanda) |
| NSTI | <i>National Strategy for Transformation</i> (Stratégie nationale de transformation 2017-2024) |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODD | Objectifs de développement durable (Nations unies) |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| PCI | <i>Policy Coordination Instrument</i> (FMI) |
| PFR | Pays à faible revenu (classement Banque mondiale) |

| | |
|--------------|--|
| PIB | Produit intérieur brut |
| PKO | <i>Peacekeeping operations</i> (opérations de maintien de la paix) |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PPA | (en) parité de pouvoir d'achat (en anglais : PPP, <i>Purchasing power parity</i>) |
| PPTE | Pays pauvres très endettés (en anglais : HIPC, <i>Heavily Indebted Poor Countries</i>) |
| PRE | Pays à revenu élevé (classement Banque mondiale) |
| PRI | Pays à revenu intermédiaire (classement Banque mondiale) |
| PRITI | Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (classement Banque mondiale) |
| PRITS | Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (classement Banque mondiale) |
| RDC | République démocratique du Congo |
| SFI | Société financière internationale (en anglais : IFC, <i>International Finance Corporation</i>) (institution financière du Groupe de la Banque mondiale dédiée exclusivement au secteur privé dans les pays en développement) |
| USD | <i>United States Dollar</i> (dollar américain) |
| WDI | <i>World Development Indicators</i> (Indicateurs de développement dans le monde) (Banque mondiale) |
| WEO | <i>World Economic Outlook</i> (Perspectives économiques mondiales) (FMI) |
| WGI | <i>Worldwide Governance Indicators</i> (Indicateurs de gouvernance mondiale) (Banque mondiale) |

Qu'est-ce que le groupe AFD ?

Le groupe Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'AFD, en charge du financement du secteur public et des ONG, de Proparco, pour le financement du secteur privé, et bientôt d'Expertise France, agence de coopération technique, il finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus cohérent et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable. Pour un monde en commun.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Luciole

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution – Pas de commercialisation – Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 1^{er} trimestre 2021

ISSN 2116- 4363

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection **MacroDev** :
<https://www.afd.fr/collection/macrodev>