RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉCONOMIE DE L'AFRIQUE



2021

Sous la direction de
Larabi Jaïdi

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH
THINK • STIMULATE • BRIDGE

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

THINK • STIMULATE • BRIDGE

Rapport annuel sur l'économie de l'Afrique

2021

Sous la direction de Larabi Jaïdi

3ème édition

© Ed. Policy Center for the New South 2021
Tous droits de production, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

Sommaire

À propos de Policy Center for the New South..... 7
Collaborateurs 9
Préface..... 11
Panorama de l'économie africaine 2020-22 : trois chocs qui incitent à réinventer les modèles de développement en Afrique..... 19

Partie I l'Afrique, états des lieux de la croissance 45

Chapitre 1 Conjoncture macroéconomique en Afrique.....47
Chapitre 2 L'industrie manufacturière et l'économie numérique dans le partenariat euro-africain.....57
Chapitre 3 Les transferts des travailleurs africains à l'ère de la Covid-19 : une évolution teintée par la résilience 69
Chapitre 4 L'informel en Afrique : un levier de développement et une source de vulnérabilité.....81
Chapitre 5 Afrique du Sud : les enjeux et les contraintes de la relance post-covid...93

Partie II La dynamique des Communautés Economiques Régionales 105

Chapitre 1 UMA : Les sorties de crise dans un Maghreb fragmenté.....107
Chapitre 2 Les axes de la relance post-pandémie dans l'espace CEDEAO : réinventer les avantages comparatifs.....121
Chapitre 3 La CEEAC : un processus d'intégration défaillant.....129
Chapitre 4 Le COMESA : Quelle relance économique post-Covid-19 143
Chapitre 5 L'IGAD : une communauté régionale à l'épreuve.....157
Chapitre 6 The Effect of COVID-19 on the East African Community (EAC) Economies, Debt Resolution, and Post-Covid Recovery Plans.....167
Chapitre 7 SADC : Africa Economic Outlook 2021: Post-Covid Recovery in the Southern Africa Development Community.....177

Partie III Inter-régionalité et intégration continentale 191

Chapitre 1 La ZLET, laboratoire ou accélérateur de la ZLECAf ? 193

Chapitre 2 Africa's Post-Covid-19 Recovery at the Continental and Regional Economic Communities (RECs) Levels : Non-Tariff Barriers..... 207

Chapitre 3 Institutional Aspects of the AfCFTA 215

Chapitre 4 The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Activities of the African Union Commission..... 225

Chapitre 5 The Green Transition in Africa-Europe Relations: Status and Prospects..... 235

Chapitre 6 La vaccination contre la Covid-19 en Afrique : réalités, défis et enjeux..... 245

Chapitre 7 Les enjeux du financement de la relance économique à moyen terme en Afrique 257

Partie IV Epilogue : L'Afrique dans la géoéconomie des révolutions technologiques..... 269

Partie V Annexes 281

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Collaborateurs

Karim EL AYNAOUI	Président Exécutif, Policy Center for the New South	Coordination générale ; Préface
Larabi JAÏDI	Senior Fellow, Policy Center for the New South	Coordination générale ; Préface ; Panorama de l'économie africaine 2020-22: trois chocs qui incitent à réinventer les modèles de développement en Afrique; UMA ; CEEAC ; La Zone de Libre Echange Tripatite : laboratoire ou accélérateur de la ZLECAf ? ; Epilogue : L'Afrique dans la géoéconomie des révolutions technologiques
Abdelaaziz AÏT ALI	Principal Economist, Policy Center for the New South	Les transferts des travailleurs africains à l'ère de la Covid-19 : une évolution teintée par la résilience
Nezha ALAOUI M'HAMMDI	Ambassadeur du Maroc en Ethiopie et à Djibouti ; Senior Fellow, Policy Center for the New South	IGAD
Muhammad BA	Enseignant-Chercheur en économie, Université Gaston Berger, Saint-Louis	COMESA
Rim BERAHAB	Senior Economist, Policy Center for the New South	The Green Transition in Africa-Europe Relations: Status and Prospects
Oumayma BOURHRIBA	Economist, Policy Center for the New South	Conjoncture macroéconomique en Afrique
Marouane IKIRA	Professeur d'économie à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales d'El Jadida, Université Chouaib Doukkali	La vaccination contre la Covid-19 en Afrique : réalités, défis et enjeux
Pierre JACQUEMOT	Ancien Ambassadeur ; Maître de Conférences, Sciences-Po Paris	Les enjeux du financement de la relance économique à moyen terme en Afrique
Brian KELLY NYAGA	Junior Research Associate, Anjarwalla & Khanna	SADC
Leo KEMBOI	Research Officer, Institute of Economic Affairs	EAC
Moubarack LO	Senior Fellow, Policy Center for the New South	Afrique du Sud : Les enjeux et les contraintes de la relance post-covid
Mouhamadou LY	Professeur affilié, Faculté de Gouvernance, de Sciences Economiques et Sociales, Université Mohammed VI Polytechnique	CEDEAO

Badr MANDRI	Economist, Policy Center for the New South	Conjoncture macroéconomique en Afrique
Fatima Ezzahra MENGOUB	Senior Economist, Policy Center for the New South	The Green Transition in Africa-Europe Relations: Status and Prospects
Solomon MUQAYI	Senior Lecturer, Department of Political and Administrative Studies, University of Zimbabwe	The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Activities of the African Union Commission
Dennis NJAU	Research Consultant, Palme Research & Training Consultants	Africa's Post-Covid-19 Recovery at the Continental and Regional Economic Communities (RECs) Levels: Non-Tariff Barriers
Meriem OUDMANE	Professeur d'économie à l'Ecole nationale de commerce et gestion, Université Hassan II Casablanca	La vaccination contre la Covid-19 en Afrique : réalités, défis et enjeux
Ahmed OUHNINI	Economist, Policy Center for the New South	Annexes statistiques
Kwame OWINO	CEO, Institute of Economic Affairs	EAC
Faith PITTET	Independent Consultant for International Trade Law	Institutional Aspects of the AfCFTA
Hamza SAOUDI	Economist, Policy Center for the New South	L'informel en Afrique : Un levier de développement et une source de vulnérabilité
Amaye SY	Directeur de l'Unité des études stratégiques et de la Prospective, Bureau de Prospective Economique	Afrique du Sud : Les enjeux et les contraintes de la relance post-Covid
Akram Zaoui	Manager – Public Policy Lab, Policy Center for the New South	L'industrie manufacturière et l'économie numérique dans le partenariat euro-africain

Youssef AÏT EL KADI	Senior Graphic Designer, Policy Center for the New South	Couverture; Mise en page
Aziz BOUCETTA	Editeur	Edition; Relecture
Sabine CESSOU	Editrice	Edition; Relecture
Stephen GARDNER	Editeur	Edition; Relecture
Mokhtar GHAILANI	Editeur en Chef, Policy Center for the New South	Edition; Relecture
Abdullahi B. HALAKHE	Editeur	Edition; Relecture
Yahya Zakaria JOUHARI	Head of Partnerships & Research Support, Policy Center for the New South	Coordination générale

Rapport annuel sur l'économie de l'Afrique

Préface

Cette troisième édition du Rapport sur l'économie de l'Afrique couvre les années 2020 et 2021 et s'ouvre sur les perspectives de 2022. Le rapport propose des clefs de compréhension des phénomènes économiques qui ont marqué de leur empreinte les performances et les vulnérabilités du continent africain. Fidèle à sa démarche, il met l'accent sur ce qui dans la conjoncture économique imprègne les transformations ou les fragilités du continent. L'architecture du rapport trace la dynamique des profils économiques de l'Afrique à différentes échelles.

L'économie africaine traverse une période complexe. C'est dans le continent que les effets cumulés des trois chocs – pandémique, climatique et géopolitique – ont été les plus fortement ressentis. La réaction a été affaiblie par les contraintes des équilibres extérieurs, combinées à la lente transformation structurelle et aux limites des marges de financement de la relance économique et des attentes sociales. La ligne directrice de ce rapport s'interroge sur les capacités du continent à conduire une triple transformation économique, sociale et écologique en réponse aux trois chocs subis.

En prélude à ce questionnement, nous proposons de dresser un **panorama de l'évolution économique du continent** au cours des deux années écoulées (2020-2021) où l'horizon de l'Afrique a été obscurci par une pandémie qui n'a pas encore été totalement éradiquée et par la résurgence d'un environnement climatique adverse, sans que nous sachions si les incertitudes créées par la guerre russo-ukrainienne ne vont pas tuer dans l'œuf des stratégies de sortie de crise.

En 2020, la pandémie a déclenché une crise économique qui s'est propagée plus rapidement que le virus lui-même. L'Afrique a été la région mondiale la moins touchée par la pandémie mais son PIB s'est contracté à un niveau jamais enregistré par le passé. La pandémie a mis en lumière toute une série de fragilités préexistantes qui sont restées sans réponse après la crise financière mondiale. La Covid-19 a rappelé que nous vivons dans un monde étroitement interdépendant qui comporte des risques mais offre aussi des opportunités.

Si, durant l'année 2020, il nous avait semblé que le monde s'était arrêté de tourner pour se concentrer sur la lutte contre la pandémie, l'année 2021 nous a donné l'espoir d'un rebond économique et d'une sortie de crise salutaire. Or, le rebond de l'année 2021 a été inégal entre les pays et l'incertitude ne s'est pas dissipée. Fragilisées, les chaînes d'approvisionnement n'ont pas suffisamment alimenté la demande adressée à l'Afrique ; les niveaux d'endettement ont considérablement augmenté. Dans ces conditions, le nouveau choc climatique accentué par l'inattendu choc géopolitique ont non seulement fait dérailler la reprise, mais ont aussi marqué défavorablement le début d'une décennie devenue plus incertaine.

Vint l'année 2022 pour nous rappeler qu'il n'y a pas que face à la pandémie et au climat qu'il va falloir peiner pour définir des stratégies gagnantes. Les traits de l'année en cours semblent profondément marqués par la guerre qui, elle aussi, ne semble pas décidée à mettre fin à son ravageant parcours. En conséquence, ces trois

années nous obligent à réfléchir sérieusement à ce qui rendrait l'Afrique économique saine et résiliente. Synthèse générale introductive, le Panorama décante le climat économique du paysage continental et nous aide à retenir ce que nous avons appris dans cette période tourmentée.

Dans la première partie du rapport, ont été successivement analysées les impacts économique, financier et sociaux de la Covid-19 à l'échelle du continent. Les différents articles se sont intéressés aux politiques macro-économiques mais aussi aux vulnérabilités sociales créées ou amplifiées par la crise, en particulier dans le secteur informel. Ils ont expliqué l'heureux paradoxe de la croissance des transferts en situation de crise, seul indicateur financier relativement compensateur du choc pandémique sur les équilibres extérieurs de pays africains. Au-delà de cet acquis, une question demeure posée : comment consolider ce maillon du filet de sécurité financière des pays africains en réduisant les coûts des transferts et en optimisant leur impact sur le développement. Nous ne pouvions manquer de porter notre regard sur la digitalisation, vecteur sur lequel repose des espoirs d'une relance créatrice de valeur à condition que des initiatives continentales renforcent une coopération favorable à la transformation digitale de l'Afrique. Le focus pays de cette année est consacré à l'Afrique du Sud qui cherche à affirmer sa position de pays émergent et prendre une place significative dans la configuration de l'ordre économique africain. Cette revendication fondée sur son statut de « géant économique de l'Afrique » (un quart du PIB du continent africain et les trois quarts du PIB de la Southern Africa Development Community) ne va cependant pas de soi. Par certains aspects, la dualité sociale et les problèmes économiques majeurs de l'Afrique du Sud retardent son émergence et la lient aux problématiques des pays en développement.

La seconde partie du rapport est consacrée aux Communautés économiques régionales (CER). Généralement, la question de savoir comment l'intégration régionale peut constituer un bouclier de protection des pays subissant un choc a peu occupé les chercheurs. Nous avons cherché à voir dans quelle mesure les chocs pandémique et climatique ont fait l'objet d'une analyse en profondeur et de réponses régionales convaincantes. Ces chocs auront, bien involontairement, permis de tester les systèmes de défense des CER. La plupart des CER ont dû s'adapter, faire preuve d'innovation. Le retour d'expérience devra tendre à améliorer la capacité collective à répondre à des crises futures et à en atténuer les conséquences. Et si les CER sont différents les uns des autres, les expériences réussies de certains groupements devront servir d'exemple à d'autres. Nous espérons que les recommandations présentées dans le rapport amélioreront les politiques destinées à favoriser l'intégration régionale et à stimuler une coordination des politiques économiques et plus largement des politiques publiques dans des moments de crise. Un double objectif plus urgent que jamais.

Dans la troisième partie de ce rapport, nous avons cherché à comprendre ce que les trois chocs nous révèlent sur l'intégration économique continentale et sur le développement récent de l'Afrique. Ont été examinées les interrogations sur l'avenir de la zone de libre-échange tripartite **et sa convergence avec** le schéma libre-échangiste continental ; la prégnance des barrières non tarifaires aux échanges et les enjeux de la construction institutionnelle de la ZLECAf. Parallèlement à ces questions liées à la mise en œuvre de la zone de libre-échange dans un contexte qui risque d'en retarder les échéances, quatre thèmes transversaux ont été retenus pour éclairer la dynamique du développement global du continent : les actions déployées par les différentes commissions économiques de l'Union africaine (UA) dans l'accompagnement du processus d'intégration, l'Afrique face à l'iniquité de la politique de vaccination, les nouveaux enjeux du financement du développement et l'épineuse question de la transition énergétique.

Chaque thème apporte son éclairage sur l'insertion de l'Afrique dans un nouveau monde en gestation. Face à l'incertitude de l'avenir et aux tensions stratégiques des pôles dominants du « système-monde », le continent est tenu d'élaborer une réponse commune tant ses défis sont

communs. Tirer pleinement parti des avantages potentiels de la ZECLAf suppose de recourir à un large éventail de politiques complémentaires aptes à renforcer le lien entre commerce et mutation structurelle du continent et à formuler des réponses aux grandes transformations en cours (économique, écologique, social). La manière dont ces transformations seront implémentées conditionnera grandement l'ampleur des gains économiques engrangés par l'Afrique et la captation de parts valorisantes dans les nouvelles dynamiques des chaînes de valeur mondiales.

In fine, le *Rapport sur l'économie de l'Afrique* soutient que la crise multidimensionnelle provoquée par la Covid-19 force le continent à faire le choix qui s'impose : tracer collectivement une nouvelle voie menant de la reprise économique à un continent plus innovant, plus égalitaire et écologiquement plus durable, conformément aux ambitions du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063 de l'UA. Cette voie n'est pas simple à définir. La construction d'un monde meilleur est une question de conviction, de volonté et d'action collective.

Le rapport se veut une publication de référence pour l'ensemble de la communauté économique internationale qui s'intéresse à l'Afrique. Grâce à un effort de renouveau du regard économique porté sur cette région du monde, le rapport offre une lecture innovante de la place de l'économie dans la transformation de l'Afrique, contribuant à une analyse des changements qui ont lieu dans les CER, dans le continent et ses rapports avec le reste du monde.

Au moment où l'Afrique cherche à renforcer ses capacités d'adaptation face à l'évolution du monde et à « gagner », la bataille du développement, le rôle des think tanks est de prendre part à l'animation des débats stratégiques dans la perspective d'éclairer les choix que les décideurs auront à faire. L'objectif de cette publication du PCNS est de contribuer, modestement, à la construction des politiques économiques dont l'Afrique a besoin. Les défis humains que doivent relever les pays africains sont majeurs pour l'avenir de notre continent. Des solutions nouvelles doivent être trouvées car l'innovation n'est pas que politique ou technologique, elle est aussi intellectuelle et institutionnelle.

Les contributeurs au rapport économique ont mobilisé tout leur savoir pour traiter de thèmes au cœur de la transformation de l'économie africaine. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre considération pour la profondeur des analyses et le respect des valeurs que nous partageons. Nous assurons nos lecteurs de l'engagement plein et entier du PCNS, de ses ressources individuelles et collectives, pour entretenir les conditions d'un débat sur le devenir économique de l'Afrique empreint de sérénité, d'objectivité et de professionnalisme.

Chères lectrices et chers lecteurs, le PCNS, sa direction, l'équipe qui a veillé à l'élaboration de ce rapport vous souhaite une très bonne réception de son édition 2021.

Larabi Jaïdi
Senior Fellow,
Policy Center for the New South



Karim El Aynaoui
Président Exécutif,
Policy Center for the New South



Preface

This third edition of the African Economic Report covers 2020 and 2021 and assesses the outlook for 2022. The report offers insights into the economic forces that have shaped the African continent's performance and vulnerabilities. In keeping with this approach, the report emphasizes the economic factors drive transformation and fragility on the continent. The structure of the report maps the dynamics of the African economic profiles at different scales.

The African economy is going through a complex period. It is in Africa where the cumulative effects of the three shocks - pandemic, climate and geopolitical - have been most strongly felt. The response has been weakened by the constraints imposed by external balances, combined with the slow structural transformation and limited scope for financing economic recovery and meeting social expectations. The report's guiding principle is to ask if the continent has the capacity to pursue a triple economic, social and ecological transformation in response to the three shocks.

As a prelude to this questioning, we propose to draw up a **panorama of the continent's economic evolution** over the past two years (2020-2021), during which the African horizon has been obscured by a pandemic that has not yet been completely eradicated, and by the resurgence of an adverse climatic environment, without knowing whether the uncertainties created by the Russian-Ukrainian war will undermine from the outset strategies to emerge from the crisis.

In 2020, the pandemic triggered an economic crisis that spread faster than the virus itself. Africa was the region least affected by the pandemic, but its GDP contracted to an unprecedentedly low level. The pandemic highlighted a range of pre-existing vulnerabilities that remained unaddressed after the global financial crisis. Covid-19 was a reminder that we live in a tightly interdependent world that carries risks but also offers opportunities.

If, during 2020, it seemed that the world had stopped spinning in order to focus on the fight against the pandemic, 2021 brought hope of an economic rebound and a favorable exit from the crisis. However, the rebound in 2021 was uneven across countries and the uncertainty has not dissipated. Supply chains have been weakened and have not sufficiently met the demand for Africa; debt levels have increased considerably. In these conditions, the new climate shock, aggravated by the unexpected geopolitical shock, not only derailed the recovery, but also marked unfavorably the beginning of a more uncertain decade.

The year 2022 reminds us that it is not only in the face of pandemics and climate that we will have to struggle to define winning strategies. The characteristics of the current year seem to be deeply marked by the war, which also does not seem to be determined to end its devastating course. As a result, these three years force us to think seriously about what would make the economy of Africa healthy and resilient. As an introductory overview, the outlook sets out the economic climate of the continental landscape and helps us to remember what we have learned in this turbulent period.

In the first part of the report, the economic, financial, and social impacts of the Covid-19 on the continent were successively analyzed. Various articles focused on the macroeconomic policies

but also on the social vulnerabilities created or amplified by the crisis, particularly in the informal sector. They explained the happy paradox of the growth of transfers in a crisis situation, the only financial indicator that relatively compensates for the pandemic shock on the external balances of African countries. Beyond this achievement, the following question arises: how to consolidate this link in the financial safety net of African countries by reducing the costs of transfers and optimizing their impact on development. We could not fail to focus our attention on digitalization, a vector on which rests hopes for a value-creating revival, provided that continental initiatives strengthen a cooperation favorable to the digital transformation of Africa. The focus this year is dedicated to South Africa, which seeks to assert its position as an emerging country and take a significant place in the configuration of the African economic order. This claim based on its status as «Africa's economic giant» (a quarter of the African continent's GDP and three quarters of the GDP of the Southern Africa Development Community) is not self-evident, however. In some respects, South Africa's social duality and major economic problems retard its emergence and bind it to the problems of developing countries.

The second part of the report is devoted to the Regional Economic Communities (RECs). Generally, the question of how regional integration can provide a protective shield for countries experiencing a shock has not been a major focus of research. We have sought to examine the extent to which the pandemic and climate shocks have been the subject of in-depth analysis and convincing regional responses. These shocks will have, quite unintentionally, tested the RECs' defense systems. Most RECs had to adapt and innovate. The feedback from the experience should aim to improve the collective capacity to respond to future crises and mitigate their consequences. While RECs are different from each other, the successful experiences of some clusters should serve as an example to others. We hope that the recommendations presented in the report will improve policies to foster regional integration and stimulate coordination of economic and broader public policies in times of crisis. A dual objective that is more urgent than ever.

In the third part of this report, we sought to understand what the three shocks tell us about continental economic integration and Africa's recent development. We examined questions about the future of the tripartite free trade area and its convergence with the continental free trade scheme; the prevalence of non-tariff barriers to trade; and the challenges of the institutional construction of the AfCFTA. In addition to these issues related to the implementation of the free trade area in a context that risks are delaying the deadlines, four cross-cutting themes have been selected to shed light on the dynamics of the continent's overall development: the actions deployed by the various economic commissions of the African Union (AU) to support the integration process, Africa's inequity in vaccination policy, the new challenges of financing development and the complex issue of energy transition.

Each theme sheds light on the insertion of Africa in a new world in the making. Faced with an uncertain future and the strategic tensions of the dominant poles of the "world system," the continent must develop a common response to the shared challenges. Taking full advantage of the potential benefits of the AfCFTA requires a wide range of complementary policies to strengthen the link between trade and structural change on the continent and to formulate responses to the major transformations underway (economic, ecological, social). How these transformations are implemented will greatly condition the extent of Africa's economic gains and the capture of valuable shares in the new dynamics of global value chains.

Ultimately, the *African Economic Report* asserts that the multidimensional crisis caused by Covid-19 is forcing the continent to make the right choice: to collectively chart a new course from the economic recovery to a more innovative, egalitarian, and environmentally sustainable continent, in line with the ambitions of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the

Agenda 2063 of the AU. This path is not easy to define. Building a better world is a matter of conviction, will and collective action.

The report is intended to be a reference publication for the entire international economic community interested in Africa. Through an effort to renew the economic view of this region of the world, the report offers an innovative reading of the role of the economy in Africa's transformation, contributing to an analysis of the changes taking place in the RECs, in the continent and its relationship with the rest of the world.

At a time when Africa is seeking to strengthen its ability to adapt to global change and to «win» the battle for development, the role of think tanks is to take part in strategic debates with a view to enlightening the choices that decision-makers will have to make. The objective of this PCNS publication is to contribute, in a modest way, to the construction of the economic policies that Africa needs. The human challenges facing African countries are major for the future of our continent. New solutions must be found because innovation is not only political or technological, it is also intellectual and institutional.

The contributors to the economic report have mobilized all their knowledge to address issues at the heart of the transformation of the African economy. We wish to express our appreciation for the depth of the analyses and the respect for the values we share. We assure our readers of the full commitment of the PCNS, its individual and collective resources, to maintain the conditions for a debate on the economic future of Africa marked by serenity, objectivity and professionalism.

Dear readers, the PCNS, its management, and the team that prepared this report wish you a very good reception of its 2021 edition.

Larabi Jaïdi
Senior Fellow,
Policy Center for the New South



Karim El Aynaoui
Executive President,
Policy Center for the New South



Panorama de l'économie africaine 2020-22

Trois chocs qui incitent à réinventer les modèles de développement en Afrique

Larabi Jaïdi

L'économie africaine a subi ces trois dernières années trois chocs générant un lourd bilan macroéconomique. La pandémie de Covid-19 a fragilisé la plupart des secteurs essentiels et affecté les conditions de vie de millions de ménages. Le rebond de 2021 a prouvé que les économies pouvaient absorber cette crise. Les États ont mené des politiques interventionnistes pour redresser les économies. Cependant, le changement climatique et les conséquences de la guerre en Ukraine montrent que les difficultés grandissantes de l'environnement et la contrainte des ressources limitées obligent les politiques de développement africaines à répondre au double enjeu complexe de traiter les urgences et d'accélérer la transformation des économies. L'enjeu pour l'Afrique n'est pas seulement de reconquérir la frontière de croissance, mais aussi de réinventer ses modèles de développement pour s'adapter aux défis du XXIe siècle. La première condition est de clarifier les objectifs de trois grandes dynamiques transformationnelles : l'innovation économique, la cohésion sociale, la durabilité. La seconde condition est de tracer le chemin de compatibilité et faire converger les moyens d'action pour que les trois dynamiques aboutissent à une transformation globale. L'imbrication de ces chocs impose de revoir l'articulation des politiques. Le paysage économique de l'Afrique est intégralement à réinventer. Le continent saura-t-il profiter de cette crise pour réorienter ses économies vers de nouveaux modèles économiques, sociaux et environnementaux ? Saura-t-il construire des modèles assurant que les sociétés africaines quitteront la trappe de la vulnérabilité, éviteront une crise écologique majeure et résisteront aux forces déstabilisatrices des conflits mondiaux ? La coordination des politiques de développement à l'échelle du continent demeure indispensable pour renforcer la solidarité face aux problèmes pendants de la croissance, mais aussi aux problèmes préoccupants du changement climatique et des turbulences géopolitiques.

Introduction

Après la contraction exceptionnelle subie en 2020, la croissance de l'Afrique s'est redressée en clôturant l'année 2021 à un taux de 6,9 % selon la Banque africaine de développement (BAD). Ce net rebond mécanique découle principalement d'un environnement extérieur favorable, dont une amélioration sensible du commerce et des cours des produits de base. Si la reprise a été appréciable, elle n'a pas pour autant réduit substantiellement l'écart avec le reste du monde. En effet, la croissance mondiale s'est approchée des 6 %, tandis que celle des pays d'Asie est supérieure à ce niveau (BAD, 2022).

Le rebond ou la reprise timide en 2021 est intervenu dans un contexte climatique défavorable dans de nombreuses régions africaines. Compte tenu de sa dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale, le continent est particulièrement vulnérable aux changements climatiques qui, par ailleurs, ont un effet multiplicateur sur la fragilité socio-économique et engendre une recrudescence des conflits. Ils exacerbent les tensions préexistantes et les carences en matière de gouvernance. Déjà fragilisée par la pandémie et le changement climatique, l'économie africaine a dû subir un nouveau choc exogène qui a assombri les perspectives de la croissance en 2022. Les répercussions du conflit entre la Russie et l'Ukraine ont provoqué un durcissement les conditions des échanges et de financement des économies africaines dans un contexte où le ralentissement de l'économie mondiale s'est avéré plus prononcé qu'attendu.

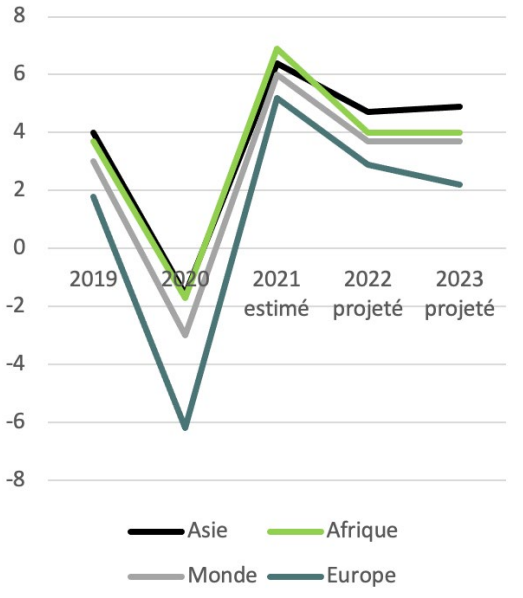
Selon les prévisions du FMI, la croissance mondiale devrait ralentir, passant de 5,8 % en 2021 à 3,5 % en 2022 (FMI, 2022). Elle a été révisée à la baisse sous l'effet de divers facteurs défavorables : les retombées de la guerre en Ukraine et le resserrement de la politique monétaire en Europe ; une baisse du pouvoir d'achat des ménages et un resserrement de la politique monétaire aux États-Unis ; des reconfinements et une aggravation de la crise de l'immobilier en chine. Ce contexte géoéconomique risque de briser l'élan de la reprise africaine sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires, de la reconfiguration complexe des chaînes d'approvisionnement mondiales et de l'augmentation des coûts commerciaux. L'Afrique importe plus de la moitié de sa consommation de produits énergétiques et alimentaires.

I. Des chocs successifs cumulatifs

La succession des trois chocs pandémique, climatique et géopolitique a lourdement pesé sur les conditions de la relance pérenne et transformatrice des structures des économies africaines. Au-delà des ajustements des politiques économiques qu'impose aux la réponse aux urgences de traitement des chocs économiques, l'Afrique se trouve confrontée à la nécessité de relancer les dynamiques d'une transformation économique innovante, verte et inclusive. Le choix des véhicules pertinents de cette transformation globale, leur mise en synergie sont déterminants pour donner de la visibilité aux perspectives des économies africaines, encastrées dans un environnement mondial fortement perturbé.

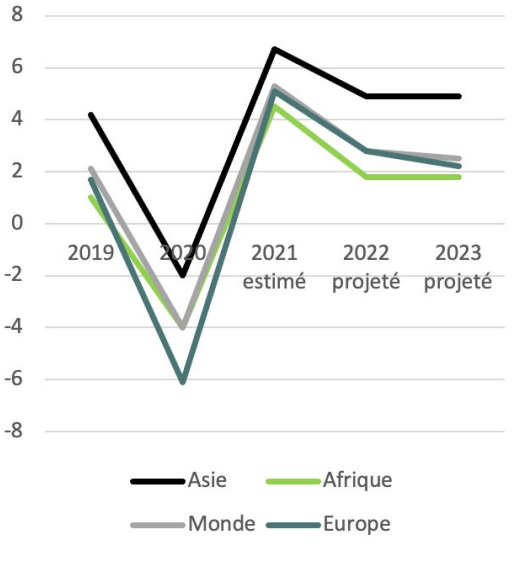
Les perspectives de croissance des économies africaines demeurent incertaines et se sont considérablement assombries : le PIB africain ne devrait connaître qu'une croissance que de 2,8 % en 2022, en-deçà des premières prévisions de la BAD annonçant une croissance de 4,1 %. La reprise attendue est plus lente que dans les autres régions du monde, d'où un creusement des écarts dans le contexte de la persistance des disparités mondiales sur le plan de l'accès aux vaccins et des grandes différences de mesures publiques de soutien. Les écarts de taux de croissance par habitant sont encore plus prononcés du fait du différentiel des taux de croissance démographique.

Croissance PIB réel, 2019-23



Source : auteur, données BAD

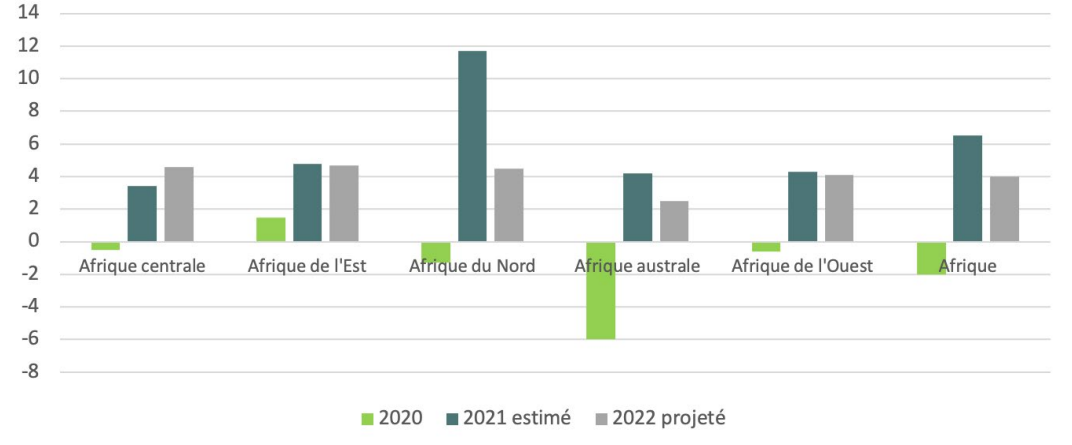
Croissance PIB réel par habitant, 2019-23



Source : auteur, données BAD

Les disparités de croissance entre les régions africaines risquent aussi de se creuser. Les pays disposant de ressources pétrolières ou de matières premières convoitées seront dans une meilleure posture pour bénéficier de la dynamique de l'économie mondiale, aussi affaiblie soit-elle. Les pays lourdement dépendants des échanges devraient connaître une contraction économique plus manifeste et scruter l'horizon de l'économie mondiale (AFD, 2022). Il est prévu que les pays avancés renoueront avec leur trajectoire de croissance d'avant la crise d'ici à 2023.

Croissance PIB réel par région, 2020-22



Source : Calculs sur la base des données de la Banque mondiale sur les prix des matières premières.

Dans l'ensemble, l'Afrique ne regagnera pas le terrain perdu dans un avenir proche. Il faudrait que le continent enregistre une croissance deux fois plus rapide ces trois prochaines années pour faire jeu égal avec les résultats observés dans les pays avancés. Le triple choc constitue une opportunité exceptionnelle pour changer le paradigme de développement en faveur de modèles plus résilients, écologiques et inclusifs.

1.1. Le choc pandémique de 2019-20 : faible prévalence mais violente récession

Le continent a connu deux vagues épidémiques en 2020, puis une troisième en 2021, avec, toutefois, une prévalence moindre que dans le reste du monde. À fin décembre 2021, un total de 9,5 millions de cas de Covid-19 et 227 609 décès (2,4 %) ont été signalés dans les États membres de l'Union africaine (UA). Cela représente 3,4 % de tous les cas et 4,2 % de tous les décès signalés dans le monde. Vingt-six (47 %) des États membres de l'UA signalent des taux de contamination supérieurs au taux mondial (AU, 2021b).

La campagne de vaccination en Afrique subsaharienne a été la plus lente au monde, si bien que la région fût exposée à des vagues de la Covid-19 à répétition. Depuis le début de la pandémie, 51 (93 %) des pays de l'UA ont connu une troisième vague, 31 (56 %) ont connu une quatrième vague et quatre pays (Algérie, Kenya, Maurice et Somalie) connaissent une cinquième vague de cas de Covid-19. À fin décembre 2021, 51 États membres de l'UA ont signalé la présence des variantes préoccupantes Alpha (47 États membres), Beta (41), Delta (45) et/ou Gamma (5) et 23 États membres ont signalé la présence du variant Omicron.

Tableau 1: Cas confirmés de Covid-19 et de décès signalés en Afrique à fin décembre 2021

Régions	Nombre de cas	%	Nombre de décès	%	% décès
Afrique du Centre	304 338	3,2	4 159	1,8	1,3
Afrique de l'Est	1 150 464	12,1	24 646	10,8	2,1
Afrique du Nord	2 706 125	28,5	74 816	32,9	2,8
Afrique du Sud	4 618 434	48,7	113 452	49,9	2,4
Afrique de l'Ouest	709 819	7,5	10 417	4,6	1,5
Total	9 489 180	100	227 550	100	2,4

Source : Africa CDC

Les campagnes de vaccination ont démarré tardivement puis se sont fortement accélérées à partir de mai 2021, mais les taux de vaccination sont demeurés trop faible pour immuniser la population. Alors qu'environ 12 milliards de doses ont été produites à l'échelle mondiale en 2021, à peine 297,9 millions ont été administrées en Afrique à fin décembre 2021.[1] Seuls 3 % de la population d'Afrique subsaharienne disposent d'un schéma vaccinal complet, soit nettement moins que le pourcentage nécessaire pour

1. Parmi les doses administrées, 175,4 millions personnes ont reçu la première dose et 118,9 millions ont reçu la deuxième dose. L'Érythrée est le seul État membre de l'UA qui n'avait pas encore commencé le déploiement du vaccin Covid-19 à fin décembre 2021.

atteindre l'immunité collective. Le taux de vaccination a beaucoup cependant progressé en 2022, pour atteindre fin juillet 18,5 % de vaccination complète dans les 46 pays membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) région Afrique.

L'impact économique a été important en dépit d'une faible prévalence épidémique. L'épreuve de la Covid a occasionné la pire récession de l'histoire économique contemporaine de l'Afrique. La baisse de presque 2 % du PIB en Afrique s'explique avant tout par des effets de transmission de la baisse de l'activité économique mondiale. Les restrictions mises en place pour lutter contre la pandémie dans quasiment tous les pays, à quelques exceptions près, ont accentué la perturbation de l'activité économique (AU, 2020). D'importants contrastes entre pays ont été observés mais globalement, le PIB par tête africain ne retrouverait son niveau de 2019 qu'en 2023.

Le ralentissement ou, selon les cas, le recul de l'activité économique se sont également traduits par une forte détérioration des recettes budgétaires, dans un contexte de mobilisation déjà limitée des ressources fiscales. Dans la perspective de limiter les effets socio-économiques de la Covid-19, les pays africains ont adopté en 2020 de nombreuses mesures budgétaires, en soutien à l'économie. Les capacités de réponse des politiques publiques à la pandémie ont toutefois été contraintes par les faibles marges de manœuvre budgétaires du fait de la détérioration des recettes budgétaires, dans un contexte de mobilisation déjà limitée des ressources fiscales (CEA, 2020a). De leur côté, les banques centrales africaines ont pour la plupart adopté des politiques monétaires accommodantes, de nature contra-cyclique. Les politiques monétaires non conventionnelles ont été activées et des mesures prudentielles d'assouplissement de la réglementation ont été adoptées dans le but de soutenir l'activité des banques commerciales, des entreprises ou des États.

L'impact de la crise sur les équilibres extérieurs a été hétérogène. La résilience des transferts de migrants en Afrique subsaharienne, malgré les fortes disparités observées entre les pays, s'est avérée d'un grand apport face à la crise. Les initiatives prises par la communauté internationale ont pu améliorer la soutenabilité des dettes publiques. L'Aide publique au développement (APD) a été la seule source extérieure de financement à destination de l'Afrique à avoir globalement augmenté en 2020 (+ 7 % en versements nets). Cette augmentation a surtout profité aux pays à revenu intermédiaire (PRI). Le recours à l'endettement public a permis de financer les politiques contra-cycliques pour limiter l'ampleur de la récession en 2020 et de préserver le potentiel de reprise économique.

Mais, dans ce contexte de persistance des disparités mondiales sur le plan de l'accès aux vaccins et des grandes différences de mesures publiques de soutien, la reprise attendue sera plus lente que pressentie. Il est prévu que les pays avancés renoueront avec leur trajectoire de croissance du PIB par habitant d'avant la crise d'ici à 2023. En revanche, l'Afrique ne regagnera pas le terrain perdu dans un avenir proche. Il faudrait que le continent enregistre une croissance beaucoup plus rapide ces trois prochaines années pour éviter que le différentiel de croissance par habitant ne se creuse.

1.2. Le choc climatique : une source d'accentuation de la vulnérabilité sociale

Le rebond économique de 2021 a été hautement hétérogène et son élan a été brisé par la manifestation de nouveaux chocs. Le processus d'absorption du choc pandémique a été vite perturbé par les effets du changements climatique à partir du second semestre 2021 puis par l'avènement du conflit entre la Russie et l'Ukraine en 2022. Il est demeuré tributaire de l'évolution de la pandémie. Les initiatives de relance prises par les pays avancés et par les États africains ont pu améliorer les conditions de la reprise, mais le processus de sortie progressive de la crise a été vite perturbé par les effets du changement climatique puis par l'avènement de la guerre en Ukraine. La dynamique de la transformation économique a donc subi de nouvelles contraintes.

L'Afrique est la région qui contribue le moins aux émissions de gaz à effet de serre, avec moins de 5 % du total mondial, mais représente l'une des régions les plus touchées par le réchauffement climatique. Nombreux sont les indicateurs synthétiques qui la placent parmi les régions les plus vulnérables et les moins préparées au changement climatique (Guillaumont, 2015).[2]

Tableau 2: Indicateurs de vulnérabilité et de préparation au changement climatique

	Ferdi	ND-GAIN	ND-GAIN
	PVCCI	Vulnérabilité	Préparation
Afrique subsaharienne	55,0	53,3	29,8
Afrique du Nord	61,1	39,8	35,9
Asie du Sud	55,3	51,1	36,7
Asie de l'est-Pacifique	53,4	45,3	45,8
Asie occidentale et centrale	57,1	39,1	41,0
Amérique latine et Caraibes	52,8	41,6	38,9
Amérique du Nord	53,5	30,8	69,2
Europe	45,9	32,8	57,6

Note : Les indicateurs de vulnérabilité et de préparation au changement climatique sont les deux composantes de l'indice ND-GAIN. PVCCI : Indicateur de vulnérabilité physique au changement climatique. Les indicateurs vont de 0 à 100.

Sources : Ferdi et Université de Notre-Dame.

L'Afrique fait face chaque année à un nombre élevé de catastrophes naturelles liées au climat. La hausse des températures et les variations des précipitations par rapport à leurs normes historiques, déjà engagées, continuent d'affecter fortement les économies africaines. En 2021, la diminution des précipitations montre une augmentation du stress hydrique, particulièrement en Afrique du Nord, de l'Ouest et australe. Les rapports sur l'état du climat en Afrique de 2020 et 2021 ont montré que le changement climatique a des conséquences considérables sur la santé humaine, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau et le développement socio-économique (OMD, 2021).

L'environnement climatique de l'année 2021 a impacté directement l'activité. La hausse des températures et la baisse des ressources en eau ont eu un effet négatif sur les rendements agricoles. La forte dépendance des économies africaines à l'agriculture renforce l'effet du réchauffement climatique sur la création des richesses. Les trois quarts des pays à faible revenu sont concentrés en Afrique subsaharienne (ASS), dont le PIB par tête moyen est le plus bas au monde. Selon le Centre africain pour la politique en matière de climat, une augmentation de la température entre 1 et 4° C engendrerait une diminution du PIB du continent de 2,2 % à 12,1 % d'ici 2050.

2. L'indicateur PVCCI de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi) mesure pour chaque pays la vulnérabilité physique au changement climatique, excluant toute variable socio-économique affectant la capacité d'adaptation pour se concentrer sur les caractéristiques géophysiques

Le changement climatique a impacté négativement les finances publiques de certains États et constitue une menace pour la stabilité financière des pays. Cette menace est liée tant aux risques physiques (pertes économiques et financières d'actifs) que de transition (pertes liées à une transition rapide vers une économie bas carbone). Les effets de tels risques se matérialisent aussi à travers la détérioration des portefeuilles de crédit aux entreprises et aux ménages et une augmentation des sinistres pour les institutions financières. La transition vers une économie bas carbone, très coûteuse, nécessitera un recours à des mesures publiques d'accompagnement, accentuant les déséquilibres des finances publiques (Banque de France, 2020). Les caractéristiques économiques de la plupart des pays d'Afrique, notamment dans les régions subsahariennes, ont amplifié les effets du changement climatique sur l'état social des populations. Les facteurs démographiques accentuent l'effet du climat sur la forte prévalence de la pauvreté, notamment du fait l'absence de filets sociaux formels et de l'ampleur du secteur informel (CEA, 2020a). Par ailleurs, les mobilités humaines sont amenées à évoluer en Afrique en réponse au changement climatique. Le réchauffement va surtout accentuer les flux migratoires internes, intra régionaux et circulaires. Ces flux de déplacés climatiques représentent d'importants risques de déstabilisation au sein de la région.

Par ailleurs, la faible qualité des institutions entrave la mise en place de réponses d'adaptation au changement climatique et accroît davantage le risque de conflits. Les indicateurs de gouvernance mondiaux (Banque mondiale, 2021b) montrent que l'Afrique arrive en dernière position en matière de qualité des institutions, rendant plus difficile la réalisation des investissements massifs nécessaires à la mise en place des politiques d'adaptation au changement climatique. Le principal défi de l'action climatique réside dans le passage d'une politique jusque-là marginale à un rôle plus central et fondamentalement structurant de l'ensemble des décisions collectives. Cela demande un changement d'état d'esprit des décideurs politiques.

1.3. Le choc de la guerre : un impact contrasté mais globalement négatif

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine est un évènement géopolitique majeur qui a déjà commencé à peser sur les évolutions des économies africaines par différents canaux qui se cumulent. Le premier canal concerne le prix des matières premières (énergie, blé, produits alimentaires..), le choc se propage aussi par les quantités, avec une possibilité de rationnement sur les approvisionnements en Afrique. Le deuxième canal est celui des tensions financières et de l'incertitude qui affectent négativement l'investissement et la consommation. Enfin, le troisième canal est celui du commerce extérieur ; il est probable que les économies seront affectées par des perturbations sur les chaînes d'approvisionnement.

En 2020, la baisse de l'activité économique était forte mais elle a été très courte. Le choc sera moins fort en 2022, mais il pourrait avoir plus de conséquences dans la durée. Les scénarios de croissance économique établis par les organismes internationaux et régionaux ont été révisés à la baisse. Sur le continent africain, les pays sont touchés de manière inégale. Si des pays de la région peuvent compter sur les exportations de pétrole et de gaz et de quelques matières premières pour stimuler leur croissance, la plupart sont soit dépendants des importations énergétiques, soit des importations de denrées alimentaires.

Les prix élevés du pétrole et des produits de base soutiendront les soldes budgétaire et extérieur des exportateurs nets de pétrole tels que l'Algérie, l'Angola, le Congo, la Libye, le Nigeria ainsi que des producteurs de produits de base tels que l'Afrique du Sud, le Ghana et la Zambie. Cela donnera à certains de ces pays une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour soutenir la reprise. Mais les importateurs nets d'énergie ou de denrées alimentaires tels que l'Égypte, le Maroc, la Tunisie, le Sénégal et la Tanzanie seront confrontés à un risque croissant de sécurité alimentaire.

Les répercussions du choc affecteront l'inflation, de façon quasi immédiate par la hausse des prix de l'énergie et d'autres matières premières. La poussée de l'inflation, déjà assez forte, va rester plusieurs mois à un niveau élevé (INSEE, 2022). Avec le Covid, ce sont les services qui avaient été touchés ; en 2022, c'est plutôt l'agriculture et l'industrie. La hausse de la consommation risque d'être freinée et le marché de l'emploi pourrait se ralentir. L'inflation totale resterait élevée tout au long de l'année 2022 et possiblement aussi en 2023. L'effet Ukraine sera bien moindre sur les finances publiques que l'effet Covid (Villeroy de Galhan, 2022). Mais en vue de protéger les ménages de l'impact de la hausse des coûts de l'alimentation et de l'énergie, les subventions des États risquent d'augmenter. Forcément, les déficits de nombreux pays africains vont se dégrader.

Le resserrement des politiques monétaires dans les pays avancés devrait également entraîner une hausse des coûts d'emprunt et aggraver les déficits de financement dans les pays africains. Le durcissement des conditions de financement externe aura des répercussions négatives sur les perspectives de croissance, en particulier pour les pays qui sont fortement exposés aux marchés de capitaux mondiaux et confrontés au surendettement ou à des risques de défaut de paiement.

Dans l'ensemble, le choc mondial des produits de base impliquera un effet relativement négatif pour la région. Les perspectives de croissance tout en restant positives sont en conséquence affaiblies, essentiellement en 2022 et 2023 (FMI, 2022b). Ce choc géopolitique vient affecter une dynamique de reprise qui, malgré l'impact du changement climatique, apparaissait soutenable. L'intensité réelle de l'impact sur chaque économie dans chaque pays dépend de son niveau de dépendance aux exportations ou importations de pétrole et de gaz, au tourisme, aux céréales et engrais importés, entre autres. Près d'une vingtaine de pays africains importateurs nets de produits alimentaires sont très vulnérables. Ils ont une dette publique extérieure relativement élevée et font face à une élévation des services de la dette. Les coûts des emprunts risque d'augmenter pour les pays africains qui ont accès aux marchés internationaux (Ait Ali, 2022). Des augmentations des prix alimentaires internationaux peuvent mettre en péril leur situation financière.

La crise entre la Russie et l'Ukraine complique la reprise, déjà lente, de l'Afrique. Les organismes internationaux redoutent qu'une combinaison d'un affaiblissement de la demande mondiale et de niveaux d'endettement élevés dus à la pandémie ne génère des « ondes de choc financières » susceptibles de pousser certains pays dans une spirale d'insolvabilité et de récession (FMI, 2022). La flambée des prix exacerbera les difficultés sociales pour les ménages et risque de décourager aussi les investissements et de creuser les déficits extérieurs.

Dans le contexte actuel d'exceptionnelle incertitude, les prévisions, très tributaires des hypothèses retenues, constituent des références qui ne visent pas à couvrir l'ensemble du champ des possibles. Les scénarios établis par les organismes internationaux ne permettent pas de couvrir toutes les éventualités : la situation géopolitique autour de la guerre en Ukraine est très instable et mouvante, avec de possibles développements qui pourraient affecter plus ou moins sévèrement l'Afrique.

Dans un rapport sur l'impact de la guerre en Ukraine sur le développement durable en Afrique, le PNUD relève que la hausse de l'insécurité alimentaire et énergétique est due à des contraintes d'approvisionnement qui vont au-delà de la crise actuelle. L'insécurité économique est enracinée dans : i) les dysfonctionnements des chaînes d'approvisionnement mondiales et régionales ; ii) la variabilité climatique : la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord ont connu des précipitations insuffisantes en 2022, tandis que d'autres régions (Afrique de l'Ouest et Afrique australe) ont connu de fortes précipitations et des inondations ; iii) la faible productivité agricole due à une utilisation inadéquate des intrants et des technologies ; à un niveau élevé de pertes et de gaspillage après récolte, à une agro-transformation limitée, aux réserves stratégiques inadéquates (UNDP, 2022).

Le choc de la pandémie en 2020, le choc climatique en 2021, aujourd'hui la crise ukrainienne… Les pays Africains n'ont jamais vécu une successions de risques aussi forts depuis leurs indépendances. Une sortie de ce triple choc nécessite de combiner la mobilisation de mesures de court terme et des plans de long terme. L'Afrique doit agir sur ces deux horizons.

II. Les défis : les trois grandes transformations

Le triple choc et l'imbrication des crises appellent à refonder les modèles de développement africains. Il s'agit de réinventer le rapport du continent à l'économie sur trois aspects essentiels : la transformation économique, la cohésion sociale et la durabilité écologique. Le défi est de construire un triangle de compatibilité pour des économies africaines innovantes, vertes et inclusives.

2.1. Le défi de la transformation économique

Les chocs, notamment le pandémique, ont approfondi la divergence des économies africaines avec le reste du monde. La croissance économique attendue en 2022 et 2023 reste à un niveau inférieur au taux mondial (4.9 % en 2022). Selon les projections de la Cnuced, les pays africains auront besoin de plus de cinq ans pour que leur part du PIB mondial retrouve son niveau d'avant la pandémie (environ 5 %). L'affaiblissement de la demande de matières premières et la persistance d'une désorganisation des chaînes d'approvisionnement ont réduit les capacités productives de l'Afrique. La succession des chocs justifie la nécessité de repenser sa participation aux chaînes de valeurs mondiales pour accroître la capacité d'offre locale et rattraper le rythme de la reprise économique mondiale post-pandémie.

Le défi de la transformation productive des économies africaines répond à l'objectif de créer un développement économique durable et inclusif. Davantage d'emplois de qualité passe nécessairement par l'amélioration de l'insertion des économies africaines dans les chaînes de valeurs mondiales par le renforcement de l'interdépendance productive des économies du continent. Cela nécessite de densifier les liens de production entre pays et d'appuyer la montée en puissance des entreprises africaines à travers des réseaux de production régionaux.

Trois orientations des politiques publiques africaines s'imposent pour favoriser l'essor des chaînes de valeur régionales comme un vecteur de positionnement compétitif dans le système des chaînes de valeur mondiales : l'évolution de l'investissement interafricain, la transformation digitale de l'Afrique et une plus forte implication du continent en faveur de la durabilité. L'implémentation de la Zone de libre-échange continentale africaine (Zeclaf) peut consolider les chaînes de valeur régionales à condition de lever les principaux obstacles au développement des échanges. Des mesures prioritaires devraient être engagées à l'échelle continentale et des communautés économiques régionales pour accélérer la pénétration des technologies numériques, réduire le coût du commerce et de la production transfrontaliers et soutenir l'implication du secteur privé (CUA/OCDE, 2022). Plus particulièrement, des dispositifs d'incitation efficaces à l'investissement, au développement des compétences, à la transparence des marchés publics contribueraient fortement au resserrement des liens entre acteurs des réseaux industriels africains.

L'Afrique dispose d'un énorme potentiel pour briser la dépendance aux produits de base et assurer une intégration solide de ses économies dans les chaînes de valeur mondiales haut de gamme. À cet effet, les pays africains doivent diversifier leurs production pour survivre aux chocs économiques globaux. Malgré des décennies d'efforts de diversification, 45 des 54 pays du continent restent dépendants des exportations de produits primaires dans les secteurs agricoles, miniers et extractifs.[3] Dans son rapport 2022 sur le développement économique en

3. Généralement, on considère qu'un pays est tributaire des produits de base lorsque ceux-ci représentent plus de 60 % du total de ses exportations de marchandises (Cnuced).

Afrique, la Cnuced montre que les pays africains peuvent réorienter leurs efforts pour diversifier leurs économies en stimulant leurs exportations à forte valeur ajoutée. En s'attaquant aux obstacles au commerce, en renforçant les compétences et en améliorant l'accès à des financements alternatifs et innovants, la productivité manufacturière du continent peut être améliorée, stimulant la croissance et la transformation structurelle de l'Afrique (Cnuced, 2022b).

La transformation productive devrait s'inscrire dans une logique de verdissement des structures des économies. En tant que modèle économique, elle diffère des processus de transformation classiques en ce qu'elle prend dûment en compte les externalités environnementales et sociales. Elle met l'accent sur l'utilisation rationnelle des ressources et les écosystèmes, en tant que pierre angulaire de l'économie, en tenant compte du fait que la dégradation de l'environnement nuit à la croissance économique et au développement humain à long terme. L'Afrique devrait investir plus intensément dans des énergies propres et abordables, des technologies et des financements verts spécifiquement destinés aux PME engagées dans l'exploitation minière, la pêche, l'agriculture, l'industrie, les produits et services basés sur la nature tels que le tourisme.

Le continent devrait aussi promouvoir l'utilisation d'intrants à forte intensité de connaissances et de technologie pour permettre la fabrication et l'exportation de biens et de services plus complexes. Les technologies et des services modernes tels que la blockchain peuvent améliorer l'accès à des marchés diversifiés et compétitifs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du continent. Il est possible de faire progresser la transformation productive en exploitant les avantages du numérique pour surmonter les défis technologiques et logistiques. Il faudra investir dans le financement à long terme de meilleures infrastructures et services économiques et numériques. Cela est nécessaire pour alimenter la croissance de la productivité dans les secteurs émergents. L'essor du commerce numérique et des monnaies numériques pourrait également contribuer à fluidifier le commerce.

Dans cette transformation productive et de diversification des économies africaines, le rôle du secteur privé – formel et informel – est essentiel. Les PME représentent environ 90 % des entreprises du continent. Elles peuvent se positionner en tant qu'acteurs de la diversification si les pays s'attaquent aux obstacles auxquels sont confrontées les PME africaines, tels que la mauvaise intégration aux marchés régionaux et mondiaux et le manque de capacité à concurrencer les grandes entreprises publiques et privées.

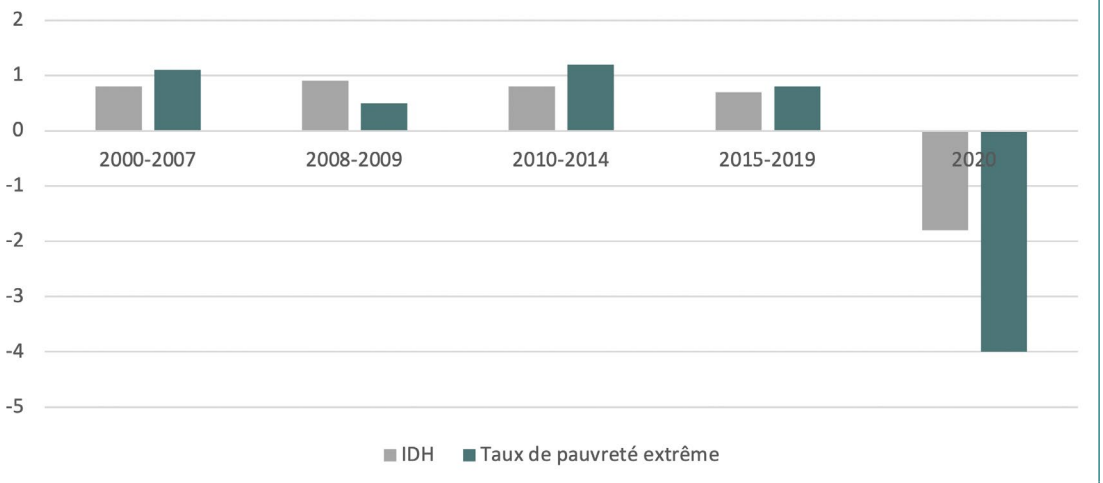
2.2. Le défi de la transformation sociale

Relever ce défi nécessite de faire face aux menaces sociales engendrés par le triple choc. Ainsi, la diffusion plus faible de la pandémie ne signifie pas la disparition des risques sanitaires. Le constat que l'Afrique a été moins touchée par la pandémie doit être nuancé, du fait des vagues épidémiques qui se sont manifestées au cours de l'année 2021, de la persistance de risques sanitaires compte tenu de la faiblesse des systèmes de santé, sans oublier de fortes incertitudes pesant sur les statistiques de santé. À moyen et long terme, le principal objectif est de renforcer durablement les systèmes sanitaires et les capacités locales de production de vaccins et autres produits pharmaceutiques pour faire à des risques sanitaires plus fréquents.

Indépendamment de ces risques, les pays africains sont particulièrement vulnérables aux conséquences socio-économiques du triple choc. Les plus vulnérables sont ceux qui sont exposés aux effets de contagion économique provenant des pays avancés. Selon les hypothèses développées par le FMI, la dégradation de la situation économique et sociale dans les pays avancés fait planer la menace d'un effet de ciseau sur les autres pays (« great divergence »). De plus, si l'activité économique a été moins touchée dans les pays africains à faible revenu que dans les pays émergents, le rebond y a été également moindre. L'impact de la crise pourrait y être plus marqué en raison d'une croissance démographique plus forte, de la pauvreté, et d'effets socio-économiques à plus long terme (« long-term scarring »). Ainsi, le retour d'un PIB par tête en Afrique aux niveaux

d'avant-crise pourrait être long. Celui-ci ne retrouverait son niveau d'avant-crise qu'en 2023 à la faveur d'une reprise de la croissance mondiale. En outre, le triple choc a entravé la lutte contre la pauvreté et le progrès du développement humain comme l'indique le graphique ci-dessous.

Évolution de l'IDH et de la pauvreté extrême en Afrique subsaharienne (en unité d'indice et point de pourcentage)



Source : Banque mondiale

L'impact du choc de la Covid-19 a été particulièrement sévère en matière d'accès à l'éducation. Les fermetures d'écoles ont eu des conséquences plus significatives et durables que dans les pays avancés. Bien que présentant des taux de contamination plus faibles que dans le reste du monde, les pays de l'Afrique ont fermé leurs écoles plus de deux fois plus longtemps que les pays avancés. L'accès plus restreint aux solutions d'apprentissage à distance a accentué la divergence avec les pays avancés. Les inégalités d'accès à Internet ont limité la prévention du décrochage scolaire.

Le choc du changement climatique a été particulièrement éprouvant pour les personnes les plus vulnérables de la région. Il a révélé les insuffisances des filets de sécurité notamment des pays africains à faible revenu. La hausse des prix des denrées alimentaires, qui s'est ajoutée à la diminution des revenus de ménages, a compromis les progrès antérieurs en matière de réduction de la pauvreté, de nutrition et de sécurité alimentaire. Le choc du conflit a aggravé les facteurs de vulnérabilité qui préexistaient dans chaque pays. Il a accentué les disparités dans les différents pays, sur le plan de l'emploi, du lieu géographique de résidence, de la situation socioéconomique, entre les hommes et les femmes et entre les travailleurs formels et informels. Il risque d'entraîner une instabilité sociale dans les pays exposés et une aggravation des inégalités entre les pays.

L'impact social des chocs cumulés risque de perdurer et compliquer à moyen terme l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) dans le continent. Selon un récent rapport du Groupe de réponse à la crise mondiale de l'ONU sur l'alimentation, l'énergie et les finances (UN, 2022) près de 60 millions de personnes vivant juste au-dessus du seuil de pauvreté en Afrique risquent de sombrer dans la pauvreté en raison des effets combinés de la pandémie, des changements climatiques et du conflit. Au-delà des implications visibles à court terme, il existe des implications

sociales diffuses à long terme qu'il est difficile de mesurer aujourd'hui.

Les politiques de développement et de transformation structurelle des économies africaines devraient intégrer des politiques sociales permettant de repartager les richesses plus équitablement et d'apporter un progrès du bien commun sur tous les territoires. Les politiques publiques devraient permettent à la société d'améliorer le bien-être humain de manière inclusive, tout en préservant les systèmes naturels. Cette prise en compte de la dimension sociale dans les politiques publiques invite les décideurs à réfléchir non pas politique publique par politique publique, ou instrument par instrument mais de revoir la matrice même de la conception des politiques de développement. L'efficacité réside dans la transversalité et les effets de levier et d'entraînement des différents politiques sociales (lutte contre la pauvreté et les inégalités, développement du capital humain, emploi et protection sociale…). La gestion de cette complexité, ce nouveau rôle, plus stratégique, des politiques publiques, implique de la délibération, de l'apprentissage, la cohérence des choix et de l'action sur le long terme. Elle appelle à faire émerger démocratiquement les préférences collectives sur lesquelles chaque nation bâtit son contrat social, et à le respecter.

2.3. Le défi de la transformation écologique

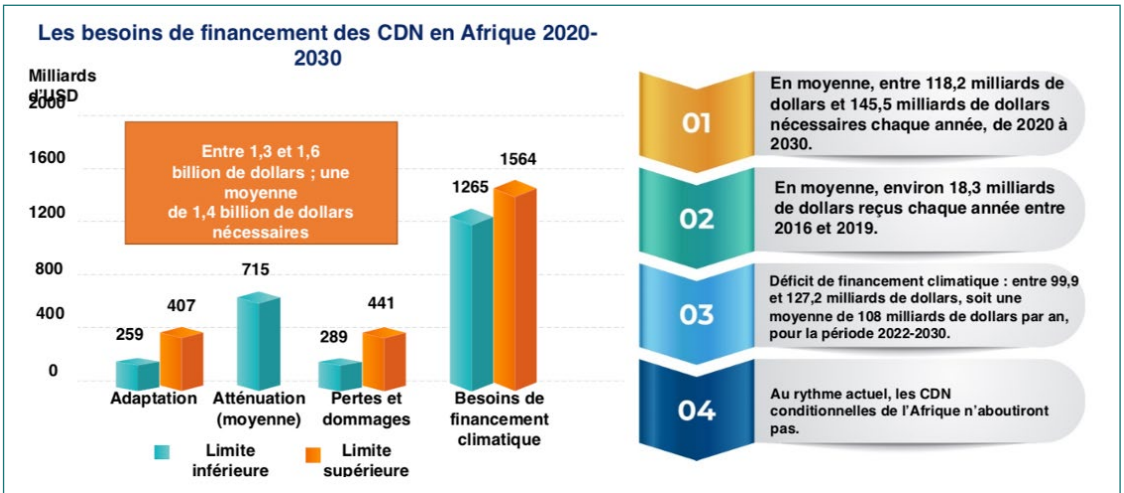
Alors qu'il reste moins de dix ans pour atteindre les ODD, la gestion de l'impact de l'intensification du changement climatique sur les économies représente un enjeu majeur en matière de développement. Il appelle une troisième transformation : la transition écologique. À cet égard, l'Afrique en tant que modèle environnemental reste à construire. La transition énergétique est l'enjeu le plus décisif de la reconstruction écologique ; elle pourrait avoir des effets bénéfiques pour l'économie et l'emploi, et ainsi permettre de sortir de la crise actuelle par le haut.

Les pays africains peuvent répondre à leurs problèmes en matière de sécurité énergétique et alimentaire en accélérant la transition vers les énergies renouvelables et en en augmentant les rendements, renforçant ainsi la lutte contre les changements climatiques. La guerre en Ukraine intervient à un moment où les émissions mondiales de CO2 atteignent des niveaux record. En raison de la hausse des prix de l'énergie qu'il engendre, le conflit entre la Russie et l'Ukraine aura d'importantes conséquences sur les efforts déployés à l'échelle mondiale visant à faire face à l'urgence climatique. Étant donné que les pays cherchent à accroître leur approvisionnement en énergie alors que les prix du pétrole et du gaz sont élevés, la production de combustibles fossiles devrait augmenter à court terme.

La limitation des coûts humanitaires, sociaux et économiques négatifs du changement climatique et de son rôle dans l'amplification des pandémies dépend à la fois des stratégies d'atténuation et d'adaptation mises en place par les pays. De nombreux pays africains ont saisi l'occasion de la pandémie de la Covid-19 pour faire de leur Contribution déterminée à l'échelle nationale (CDN) révisée un outil de soutien à la relance écologique (CEA, 2021). Ils ont cherché à intensifier les mesures d'atténuation dans le soutien à une reprise économique verte mais ces efforts n'ont pas accordé suffisamment d'importance à l'adaptation et au renforcement de la résilience. Pourtant, les mesures d'adaptation sont déterminantes pour favoriser l'action climatique à long terme.

Les mesures d'adaptation jouent un rôle plus important, en particulier en Afrique, où les économies sont particulièrement dépendantes des secteurs sensibles au climat et ont des émissions de carbone limitées par rapport aux économies avancées et aux grandes économies de marché émergentes (BM, 2021a). L'adaptation et la résilience doivent être la pierre angulaire de l'action climatique en Afrique afin de mettre en œuvre les principales priorités de développement, dont la sécurité alimentaire, hydrique, environnementale et humaine. Le rythme et l'ampleur de cette action doivent être proportionnels à l'intensification des

effets climatiques, tels que les inondations, les sécheresses et l'élévation du niveau de la mer. Elles impliquent d'aligner les CDN sur les programmes de développement nationaux, d'explorer les possibilités d'élever le niveau d'ambition nécessaire à une croissance à faible émission de carbone et résiliente au changement climatique et de mobiliser les ressources financières adéquates (voir graphique ci-dessous).



Source : BAD, Perspectives économiques 2022

L'impératif de l'adaptation et de la résilience au changement climatique, associé à une énergie verte et propre, offre aux pays africains un cadre propice à l'exploration de nouvelles voies de développement, grâce à des stratégies à long terme visant un développement à faibles émissions de carbone et à l'épreuve du changement climatique (AU, 2021b). Ces stratégies à long terme sont particulièrement importantes dans une région où les crises alimentaires, hydriques et environnementales persistantes, amplifiées par les effets climatiques peuvent entraîner une fragilité prolongée, des conflits et des migrations de crise.

Instaurer à moyen et long terme un modèle de développement sobre en ressources naturelles implique d'opérer une conversion écologique des secteurs de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, du bâtiment et du transport. La transition à des solutions à faibles émissions de carbone, écologiques et résilientes est donc impérative pour concrétiser les multiples avantages liés au développement. L'Afrique doit viser d'ambitieux objectifs en matière de résilience climatique et d'émissions de carbone pour pérenniser son développement (Tanguy, 2021).

Dans la phase qui s'annonce, la résolution de la crise climatique et la réduction des inégalités aux échelles nationale et mondiale ne devraient pas être dissociées. La question environnementale est éminemment sociale. Aussi bien les causes que les conséquences des dégâts environnementaux sont le reflet de la concentration des richesses et des inégalités sociales. Cette injustice climatique est exacerbée par les faibles capacités d'adaptation des pauvres et des pays pauvres. À l'échelle nationale, une transition juste signifie qu'elle doit reposer sur la concertation sociale : la protection sociale, la justice fiscale et le travail décent représentent les instruments adaptés au défi de la transition écologique et sociale. Face à la transformation profonde qui devrait inclure la transition écologique, la question du contrat social émerge de nouveau. Elle doit trouver sa solution dans une juste répartition sociale des coûts et des bénéfices des changements.

La justice climatique s'impose aussi dans le débat sur les conditions de réussite de la transition écologique à l'échelle mondiale. Toutes les CDN africaines ont inclus deux objectifs : un objectif inconditionnel que les pays africains doivent atteindre avec leurs propres ressources (15 %), et un objectif conditionnel subordonné à la réception des financements internationaux et à l'appui de la communauté internationale (environ 85 %). Cependant, en dressant la carte des engagements actuels, on n'observe pas de différence entre ces deux objectifs. Sans faire cette distinction et sans mobiliser les moyens qui permettent aux pays africains d'atteindre ces deux objectifs, l'Afrique court le risque de ne pas atteindre l'objectif mondial. Une mobilisation des moyens de mise en œuvre – finance, renforcement des capacités, développement et transfert de technologies – est essentielle pour la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris dans le contexte de développement durable en Afrique. Une action coordonnée et cohérente des autorités africaines à l'échelle continentale est par conséquent nécessaire à la veille de la COP26.

III. Les trois véhicules des grandes transformations

Le triple choc met en lumière la nécessité de s'attaquer aux causes structurelles profondes des crises engendrées et saisir cette opportunité pour construire l'avenir. En donnant la priorité à une transformation structurelle verte, inclusive et résiliente, l'Afrique s'assurera qu'elle est mieux préparée à absorber de nouveaux chocs. À cet effet, le continent doit mobiliser efficacement trois vecteurs essentiels et primordiaux dans cette dynamique de transformation : des financements adéquats, une accélération de l'intégration régionale et la stabilité politique.

3.1. Le véhicule du financement du développement

Les chocs ont fait naître des nouveaux besoins de financement des économies africaines. La crise a exacerbé les incertitudes, déstabilisé les finances publiques des États du continent, et ralenti les flux de financements privés tout en générant des dettes difficilement soutenables. Les chocs ont créé des déficits de financement énormes. Le FMI estime que 285 milliards USD de financements supplémentaires sur la période 2021-25 seraient nécessaires aux pays africains pour renforcer la réponse au seul choc pandémique (FMI, 2020). Selon le rapport climat, l'Afrique devra consacrer 30 à 50 milliards USD par an de financements supplémentaires pour s'adapter aux effets des changements climatiques (OMD, 2021).

L'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) lancée par la Banque mondiale et le FMI avec le Groupe des vingt en mai 2020 a contribué quelque peu à alléger les contraintes de financement des pays à faible revenu. Le cadre ISSD suspend les paiements du service de la dette aux créanciers officiels bilatéraux pour les pays éligibles pendant une période donnée, afin qu'ils disposent d'un espace budgétaire pour financer les politiques d'atténuation de l'impact de la pandémie[4]. Quelques pays (Tchad, Éthiopie et Zambie) ont bénéficié d'un allégement de leur dette par le biais de l'Initiative. Mais un renforcement et une amélioration des conditions d'intervention du Cadre commun pour le traitement de la dette pourrait aider les pays à relever les défis de la dette souveraine. Il pourrait servir à aider les pays à mieux restructurer leur dette s'il élargissait sa couverture aux dettes garanties par l'État et traiterait de la même façon tous les créanciers bilatéraux officiels et les créanciers privés.

Par ailleurs, en août 2021, les pays d'Afrique subsaharienne ont reçu quelque 23 milliards USD de tirage spéciaux (DTS), soit 3,5 % du montant global de l'allocation générale (650 milliards USD) qui a pour but d'aider à surmonter les effets de la crise de la Covid-19. Les deux plus grands pays de la région, l'Afrique du Sud et le Nigeria, représentent un tiers de l'allocation, les pays africains à faible revenu percevant

4. Selon la Banque mondiale, les pays éligibles à l'ISSD en Afrique subsaharienne auraient économisé jusqu'à 5,1 milliards USD en mai-décembre 2020 et 4 milliards en janvier-juin 2021.

13 milliards USD.[5] L'allocation a procuré un surcroît de liquidité aux pays confrontés à des arbitrages budgétaires difficiles. Les DTS ont été utilisés pour reconstituer les réserves, réduire la dépendance à l'égard de la dette et élargir l'espace budgétaire. Cette marge d'action ne devrait par différer les réformes programmées.

L'allocation DTS aux pays africains n'étant pas suffisante pour répondre aux besoins de financement immédiats et améliorer la capacité de soutien à une relance durable, la Conférence de Paris a appelé les banques multilatérales de développement à mobiliser davantage de financement en Afrique. La conférence a proposé une série de mesures innovantes (voir encadré) pour faire émerger davantage de projets de qualité, en particulier la santé, l'éducation, les infrastructures, le climat. Le défi est l'opérationnalisation de ces mesures dans une conjoncture financière complexe qui n'offre pas aux pays africains l'opportunité d'accès, à travers les marchés des capitaux, à des liquidités et à des financements soutenables pour investir dans une croissance durable.

Encadré : Principales mesures de financement préconisées par la Conférence

- Implémenter le Cadre commun pour les traitements de dette, approuvé par le G20.
- Soutenir le développement de fonds de capital-risque africains.
- Approfondir les marchés secondaires pour les prises de participation.
- S'appuyer sur des outils dédiés et des partenariats existants.
- Recourir à des mécanismes de partage et de couverture des risques.
- Développer les cotations croisées sur les marchés régionaux et panafricains.
- Accélérer les réformes juridiques, règlementaires et institutionnelles visant à harmoniser les différents marchés.
- Renforcer l'environnement macro-financier et la fiabilité des cadres juridique et institutionnel en matière de transparence des passations de marchés.

Source : L'auteur, synthèse du rapport de la Conférence

Le financement des institutions financières internationales, aussi important soit-il, devrait être complété par du financement local public et privé. Il est nécessaire de mobiliser des ressources endogènes à travers les réformes fiscales et la transformation des systèmes financiers. Les partenariats public-privé (PPP) peuvent offrir des solutions aux problèmes de dette publique excessive (BAD, 2021). Ils répondraient à l'exigence de rapidité des investissements palliant ainsi aux lenteurs qui accompagnent les investissements publics. Ce mécanisme est insuffisamment mobilisé par les pays africains. Pas moins de 50 % des PPP réalisés sur le continent entre 2008 et 2020 sont le fait de cinq pays (l'Afrique du Sud, le Maroc, le Nigeria, l'Égypte et le Ghana). L'extension du champ d'intervention des PPP nécessite de les rendre plus transparents pour les entreprises tout en dégageant des marges pour les États.

5. Les DTS sont distribués aux pays proportionnellement à leur quote-part relative au FMI. Pour de nombreux pays, l'allocation est assez élevée par rapport à la taille de leur économie. Par exemple, elle dépasse nettement 5 % du PIB pour le Burundi, le Libéria, la Sierra Leone, le Soudan du Sud et la Zambie.

Le secteur privé, à condition d'évoluer dans un contexte monétaire et financier incitatif peut offrir de nouveaux relais de croissance. Les ambitions des PME et ETI africaines sont limitées par des manques de financement et d'accès à des outils adaptés à leurs besoins. Compte tenu des énormes besoins de financement[6], l'enjeu est celui de la diversification des sources, des supports et des procédures de financement. Comme le rappelait l'Institut Montaigne que les prêts, tels que les systèmes de garantie, les couvertures assurantielles, les soutiens à la trésorerie, les outils de protection par rapport aux risques de changes et monétaires. La diversification des procédures de financement permet d'éviter des lourdeurs administratives en agissant sur divers leviers : les conditions d'accès aux marchés publics, la numérisation des processus, la promotion de solutions innovantes (Institut Montaigne, 2021).

Face à la nécessité de la diversification des sources de financement, la faiblesse de l'engagement des acteurs bancaires africains pose question. Comme les répercussions du choc climatique et géopolitique risque de s'inscrire dans la durée, le secteur financier pourrait rencontrer davantage de difficultés à soutenir la transformation des économies africaines. De nombreuses banques se retrouvent maintenant avec des volumes importants de prêts non productifs dans leur bilan, ce qui constitue un frein au redémarrage de leur activité de prêt. Néanmoins, les secteurs financiers africains ont la possibilité de relever leur contribution au financement des entreprises s'ils accélèrent la transformation numérique des services financiers. Ils élargiraient ainsi l'accès au financement aux entreprises insuffisamment desservies et étendraient l'inclusion financière à des groupes exclus de la finance formelle. L'essor de la fintech pourrait stimuler davantage les opportunités pour l'innovation et l'investissement, à condition que les pays mettent en œuvre des politiques pour mieux exploiter ses capacités.

Les banques sont aussi de plus en plus conscientes de la nécessité de faire face aux risques que représentent les changements climatiques et commencent à saisir les occasions que recèle la finance verte. Certaines banques africaines entreprennent des actions pour le climat et favorisent la transition vers une économie moins carbonée et plus durable (Nigeria, Maroc, Tunisie).[7] Les actions des banques centrales viennent compléter par des mesures réglementaires le soutien au développement des marchés financiers verts. Étant donnée la faible profondeur financière des pays africains à faible revenu, voire en développement, les banques centrales de ces pays privilégient des mesures plus ciblées. Elles consistent notamment à faciliter l'accès aux crédits verts ou à mettre à disposition des lignes de crédit à faible taux d'intérêt destinées aux énergies renouvelable. En dépit de cette évolution, l'action des banques centrales apparaît encore insuffisante.

3.2. Le véhicule de l'intégration économique

Le triple choc – plus particulièrement pandémique et climatique – a fortement perturbé les échanges intra-africains. Ils demeurent orientés vers les pays émergents, avec des échanges intrarégionaux qui représentaient en 2021 seulement 17 % du total, contre 68 % en Europe ou 59 % en Asie. Les restrictions instaurées pour lutter contre la Covid-19 ont fortement perturbé les échanges commerciaux et flux de populations interafricains. L'intégration régionale s'est toutefois poursuivie pour répondre aux enjeux sanitaires et climatiques.

On relève quelques réponses panafricaines et régionales coordonnées face à la crise. L'Union africaine (UA) a joué un rôle proactif de coordination et d'appui aux efforts de ses États membres, complétant les efforts des institutions financières internationales. L'initiative African Vaccine Acquisition Task Team (AVATT) a été lancée en 2020 par l'UA afin de soutenir l'accès

6. Ce déficit est estimé à 416 milliards USD chaque année, selon la Société financière internationale (SFI).

7. Bank Al Maghrib (BAM) est l'une des banques centrales africaines les plus engagées dans la lutte contre le changement climatique, en raison de la forte exposition du pays aux variations climatiques (augmentation des températures, sécheresses, inondations, érosion et hausse du niveau de la mer).

de la population africaine à la vaccination. Elle est venue compléter le mécanisme Covax dont bénéficient les pays les plus vulnérables. Au niveau régional, les structures communautaires ont valorisé les outils à leur disposition pour atténuer les effets néfastes de la Covid-19.

Ainsi, plusieurs communautés économiques régionales (EAC, COMESA et SADC) ont adopté des lignes directrices harmonisant les règles de contrôle applicables aux échanges transfrontaliers. Ces cadres harmonisés ont permis de faciliter les échanges de biens essentiels et de limiter les ruptures de chaînes d'approvisionnement. Sur le plan strictement sanitaire, l'Organisation ouest-africaine de la santé (OOAS) a fourni un appui technique et contribué à la coordination des efforts nationaux de lutte contre la propagation du virus en Afrique de l'Ouest. La crise a également accéléré les échanges au sein de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) en vue de la création d'une Organisation de la santé de l'Afrique centrale (Osac).

En dépit de ces initiatives continentales et régionales, le triple choc a impacté négativement le processus de l'intégration régionale et continentale. Par exemple, la crise a interrompu le processus de convergence économique régional dans quelques groupements régionaux même si la coopération s'est poursuivie dans les domaines sanitaire et climatique.[8] Ainsi, les États membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) s'étaient engagés dans un processus régional de convergence et d'intégration économique qui devait renforcer leur union monétaire. En 2020 et 2021, aucun des huit pays de l'UEMOA n'a pu respecter les critères de convergence budgétaire du fait de la dégradation des finances publiques. Le processus de convergence entre États membres de la CEMAC s'est aussi ralenti ; il devait s'étendre à l'harmonisation réglementaire dans divers domaines (commerce, climat des affaires et intégration financière…) et à la réalisation d'un Programme économique régional. Les progrès institutionnels de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ont été interrompus, malgré la coopération dans la gestion sanitaire.

Au niveau continental, le calendrier du démantèlement tarifaire au sein de la Zlecaf qui a officiellement débuté en janvier 2021 a pâti des effets du choc pandémique. Le coronavirus a provoqué des perturbations dans les échanges commerciaux sur le continent, notamment pour des biens essentiels (denrées alimentaires, fournitures médicales..). La crise climatique engendre aussi une baisse de la production et des revenus des ménages notamment ruraux. Le conflit déstabilise les approvisionnements et l'accès aux marchés internationaux. Si les pays de la Zlecaf se sont fixés des objectifs ambitieux d'élimination de la quasi-totalité des droits de douane en dix ans, certains tardent à communiquer les listes des produits, ralentissant ainsi le processus.

L'Indice de l'intégration régionale en Afrique demeure à un niveau faible. L'analyse des dimensions de l'intégration régionale (institutions, infrastructures, macroéconomie, libre circulation des personnes, commerce) fait ressortir une hétérogénéité de ces dimensions selon les communautés économiques régionales. La concrétisation du potentiel que constitue un marché unique de 1,4 milliard d'habitants du continent sera importante au regard des conséquences économiques des crises. Le manque d'infrastructures et d'harmonisation des règles d'origine, ainsi que l'insécurité, constituent des obstacles puissants aux échanges. Le renforcement de l'intégration doit permettre de remédier aux obstacles que constituent, d'une part, des marchés étroits et parfois enclavés et, d'autre part, une insertion difficile dans les chaînes de valeur.

8. La convergence des niveaux de vie mesurée par le PIB/habitant, la convergence commerciale mesurée par la part du commerce intracommunautaire dans le commerce total et la convergence financière mesurée par la part des transactions entre pays, etc.).

Tableau 3: score global d'intégration selon les CER

CER	Nombre de pays	Date de création	Score global d'intégration IIRA
CEA - Communauté de l'Afrique de l'Est	6	2000	0,537
CEDEAO - Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	15	1975	0,425
CEEAC - Communauté économique des États de l'Afrique centrale	11	1983	0,442
CESS - Communauté des États sahélo-sahariens	29	1998	0,377
COMESA - Marché commun de l'Afrique orientale et australe	21	1994	0,367
IGAD - Autorité intergouvernementale pour le développement	8	1986	0,438
SADC - Communauté de développement de l'Afrique australe	16	1992	0,337
UMA - Union du Maghreb Arabe	5	1989	0,488

Note : IIRA, indice de l'intégration régionale en Afrique. Le score se situe une échelle de 0 (bas) à 1 (élevé)

Source : UA, BAD et CEA

La libéralisation des tarifs douaniers est nécessaire, mais à elle seule, elle n'augmenterait les revenus du continent que de 0,2 %. Si elle s'accompagne de mesures facilitant les échanges, notamment pour réduire les formalités administratives, simplifier les procédures douanières et favoriser l'intégration des entreprises africaines dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, les gains de revenus seraient plus substantiels. D'après le rapport de la Banque Mondiale, sur les 450 milliards USD de revenus supplémentaires générés par la Zlecaf, d'ici 2035 (soit une progression de 7 %), près de 292 milliards proviendraient du renforcement des mesures de facilitation des échanges qui visent à lever les freins bureaucratiques et à simplifier les procédures douanières (WB, 2020).

En créant les conditions du développement du commerce régional, en abaissant le coût des échanges et en rationalisant les procédures aux frontières, la mise en œuvre effective de l'accord aidera les pays africains à renforcer leur résilience face à de futurs chocs économiques et à mettre en place les réformes de fond nécessaires pour stimuler la croissance à long terme. Mais pour en tirer le meilleur parti possible, les pays africains doivent mettre en œuvre des politiques de renforcement des capacités productives, d'industrialisation, d'incitation à l'investissement, d'amélioration de l'intégration régionale et des infrastructures.

C'est par ce biais que la Zlecaf aura la capacité d'accroître les possibilités d'emploi et les revenus. Il a été estimé que sa mise en œuvre permettrait de faire sortir 30 millions d'Africains de l'extrême pauvreté et d'augmenter les revenus de près de 68 millions d'autres personnes qui vivent avec moins de 5,50 USD par jour. Les améliorations les plus importantes se produisant dans les pays où les taux de pauvreté sont très élevés. L'Afrique de l'Ouest connaîtrait la plus forte diminution du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, avec une baisse de 12 millions, la baisse serait de 9,3 millions en Afrique centrale, de 4,8 millions en Afrique de l'Est et 3,9 millions en Afrique australe (Cnuced, 2021) .

Les améliorations des niveaux de vie nécessiteront des efforts importants de la part des pays afin d'atténuer la charge qui pèse sur les entreprises et les commerçants pour franchir les frontières rapidement et en toute sécurité. Dans quelques secteurs subissant des destructions d'emploi, les autorités devront être prêtes à soutenir les travailleurs en mettant en place des filets de sécurité et des dispositifs de reconversion adaptés ; les pouvoirs publics devront concevoir des politiques visant à préparer leur main-d'œuvre à tirer parti des nouvelles opportunités.

3.3. Le véhicule de la gouvernance, de la sécurité et de la démocratie

L'État joue un rôle clé dans la transformation structurelle de l'Afrique. Les activités de recherche de rente et la captation de l'État sont autant de facteurs qui ralentissent la croissance et induisent et exacerbent les inégalités. Une mauvaise gouvernance fausse l'allocation des ressources, réduit la fourniture de biens et de services publics, compromet le climat des affaires et limite les investissements. Ce constat souligne que la qualité de la gouvernance est d'une importance primordiale dans le processus de développement vert, inclusif et durable. Les lois et les institutions qui garantissent une gouvernance solide sont les garanties de la réussite des réformes visant à accélérer la reprise économique.

Les résultats de la dernière évaluation par la Banque mondiale des politiques et des institutions nationales pour l'Afrique (Banque mondiale, 2021b) sont assez significatifs. Lors de la pandémie 2020, un défi majeur s'est posé en matière de prestation de services publics et de résistance aux chocs. Nombreuses sont les institutions publiques de la région, en particulier dans les pays les plus pauvres, qui ne fonctionnaient déjà pas de manière optimale avant la crise. Aussi, elles n'ont pas été en mesure de gérer convenablement les pressions exercées sur la prestation de services publics ni de répondre totalement aux exigences d'une réponse plus rapide à la crise de santé publique et à l'impact de la pandémie sur les moyens de subsistance. La pression exercée sur les institutions s'est traduite par la faiblesse persistante de la note moyenne du groupe D, qui a obtenu 2,9 en 2020, comme en 2019, de sorte qu'il accuse un retard par rapport à tous les autres groupes.[9] Ainsi, le critère transparence et redevabilité a continué d'afficher la note moyenne la plus faible du groupe.

On observe des différences de performance significatives entre les sous-régions et entre les pays fragiles et non fragiles. Dans le contexte de la crise liée à la Covid-19, la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et centrale a obtenu de meilleures notes que la sous-région de l'Afrique de l'Est et australe, ce qui révèle différents niveaux de résilience et de capacité des pays à s'adapter et à offrir des services publics pendant la pandémie. Les chocs de changement climatique et géopolitique entre autres défis pourraient saper les efforts de relance et de transformation productive et sociale si les pays ne mettent pas en place les bonnes politiques et réglementations et ne renforcent pas les capacités institutionnelles.

L'état de la gouvernance en Afrique a reculé en 2020 en raison, pour partie, des conséquences directes de l'insécurité. Elle reste préoccupante sur le continent, alimentée par des troubles et des menaces à la foi politiques (contentieux électoraux, coups d'État), intercommunautaires (rébellions sécessionnistes, attaques de groupes armés), terroristes (au Sahel, dans la région du lac Tchad, au Mozambique, en Somalie, etc.). Le regain de violence de ces deux dernières années reflète ce climat d'insécurité. Environ un tiers des pays du continent ont été touchés par un différend armé, sous plusieurs formes en fonction des acteurs concernés (étatiques ou non), des motivations (religieuses, politiques, ethniques), de la localisation (conflit limité à un pays ou non, conflit touchant un centre ou une zone périphérique), etc. Dans la pratique cependant,

9. Les notes globales de la CPIA sont réparties par groupes de critères : le groupes A (Gestion économique), B (Politiques structurelles), C (Politiques d'inclusion sociale et équité) et D (Gestion et institutions du secteur public). Le groupe D de la CPIA, également désigné groupe de la gouvernance, couvre les droits de propriété et la gouvernance fondée sur des règles, la qualité de la gestion budgétaire et financière, l'efficacité de la mobilisation des recettes, la qualité de l'administration publique ainsi que la transparence, la redevabilité et la corruption dans le secteur public.

ces catégories ne s'excluent pas mutuellement.

Ces conflits engendrent des coûts élevés sur les plans économique et social. Les pays exportateurs de produits de base (en particulier autres que le pétrole) sont ceux qui en ont le plus pâti, en partie parce que nombre d'entre eux ont connu des conflits d'intensité élevée, comme la RCA ou la RDC. D'après des analyses contrefactuelles d'organismes internationaux, un pays en situation de conflit voit son PIB réel amputé de 15 % à 20 % au bout de cinq ans par rapport au PIB réel qu'il aurait obtenu en temps de paix. Les altercations pèsent généralement sur les dépenses publiques (réduction de l'assiette fiscale et augmentation des dépenses militaires), accroissent le déficit budgétaire et de la dette publique et provoquent une réorientation des ressources au détriment des dépenses sociales. Les incertitudes qui leur sont liées entravent la croissance en rendant difficile une sortie du « piège du conflit ». En outre, les affrontements ont d'importants effets de contagion, un conflit dans un pays freine également la croissance des régions proches. L'effet sur les autres régions représentant un tiers de l'effet du conflit sur le pays en question (FMI, 2022).

Une conséquence importante est le déplacement de populations, à hauteur de 29 millions de personnes (déplacés internes, réfugiés, demandeurs d'asile), soit plus d'un quart de toutes les personnes déplacées au-delà de frontières dans le monde (CESA, 2020). Une part de 90 % de toutes ces personnes vient de dix pays d'origine qui représentent les principaux foyers de conflit en Afrique, notamment en Afrique centrale et dans la Corne de l'Afrique. Le Soudan du Sud (35 %), la RCA (28 %), la Somalie (22 %), l'Erythrée (16 %), la RDC (7 %) sont les pays africains avec la plus grande proportion de déplacés de force par rapport à leur population totale. Le Soudan du Sud, l'Erythrée et la RCA, sont, par ailleurs, trois des cinq pays au monde dont le pourcentage de la population qui est réfugiée est le plus élevé (UNHCR, 2021).

Les effectifs de déplacés sont augmentation continue depuis 2011 (16 % en 2021). La cause de cette augmentation réside dans les querelles qui perdurent, la reprise des hostilités et l'augmentation de la violence en RDC, RCA, en Éthiopie et au Sahel. La guerre dans la région du Tigré en Éthiopie s'est traduite par le déplacement supplémentaire d'au moins 2,5 millions de personnes à l'intérieur du pays. Les insurrections violentes dans la région du Sahel central ont continué à être à l'origine de déplacements internes, en particulier au Burkina Faso.

Les conflits en Afrique font subir des coûts considérables sur les plans économique, budgétaire et social aux pays touchés, mais aussi pour les pays voisins qui accueillent les populations déplacées. Certains des pays les « moins développés », l'Ouganda, le Soudan, l'Éthiopie, la RDC, le Tchad et le Soudan du Sud, accueillent la grande majorité des réfugiés en Afrique. Les États d'accueil se retrouvent placés dans des choix difficiles: « accepter leur devoir constitutionnel de protéger leurs populations ou honorer leurs obligations conventionnelle et morales envers les personnes réfugiées sur leur territoire en leur apportant aide et assistance » (Loulichki, 2022).

En fait, pour résoudre la crise de déplacement en Afrique, il faudra traiter les causes profondes du conflit, notamment l'extrême pauvreté, le sous-développement chronique, la crise climatique mais aussi la gouvernance. Les causes des conflits sont effectivement multiples et complexes. Elles ne se réduisent pas à une cause unique ou principale: le colonialisme, les élites postcoloniales, l'ethnicité ou encore l'avidité des criminels (Le Gouriellec, 2022). C'est l'interaction entre plusieurs variables (la gouvernance, les ressources, la souveraineté, l'ethnicité et la religion) qui permet de comprendre la complexité des conflits (William, 2013).

L'insécurité en Afrique est aussi générée par l'instabilité politique et inversement. L'Afrique a été frappée par une série de coups d'État qui menacent de la ramener aux années 1980 et à l'ère des régimes militaires. Le Burkina Faso, le Tchad, la Guinée, le Soudan et le Mali ont tous vu leur gouvernement renversé et remplacé par une junte. Ces putschs ont été marqué par une

spécificité originale ou en apparence paradoxale dans le cycle tempétueux de la construction de la démocratie sur le continent africain. Les atteintes aux institutions et le renversement des présidents civils et de dirigeants élus ont été accueillies par un soutien populaire dans certains pays. Ils semblent emblématiques d'un tournant majeur : l'essoufflement des démocraties naissantes dans le rapport délicat des peuples africains avec leurs pouvoirs.

Trente ans après la grande vague du multipartisme, on pouvait raisonnablement espérer une extension rapide et un approfondissement de la démocratie en Afrique. L'élection fait désormais partie du paysage africain. On relève une vingtaine de scrutins par an mais « *la maturité démocratique n'est pas totalement acquise. Le rituel électoral est loin de traduire l'enracinement de la démocratie. Les programmes électoraux manquent de contenu, le scrutin est souvent perçu dans une logique de redistribution clanique des avantages et l'abstention est majoritaire, en particulier chez les jeunes* » (Jacquemot, 2022). Par ailleurs, nous assistons dans nombre de pays (RDC, Rwanda, Cameroun, Tchad, Guinée, Côte d'Ivoire, Togo, Ouganda, Burundi, etc.) à « *un mouvement de révision ou de suppression des clauses limitant à deux le nombre de mandats pour un même président (pour permettre aux dirigeants de se maintenir ad vitam aeternam au pouvoir)* » (Vircoulon, 2020).

Ainsi, les processus démocratiques initiés au cours des années 1980 s'étiolent sur l'autel de la mal-gouvernance, du népotisme et de la corruption. Aussi suivant les contextes assiste-t-on au retour de coups d'État, ou à des versions plus modernes que sont les coups d'État constitutionnels. Le constat établi par Afrikajom Center sur la faiblesse démocratique, de l'État de droit, de la gouvernance et des droits humains en Afrique de l'Ouest pourrait être élargi à l'ensemble du continent (Afrikajom Center, 2020). Malgré ces données objectives qui assombrissent le tableau, on observe toutefois, dans certains pays, des institutions ancrées dans la stabilité (Sénégal, Cabo Verde) et qui n'ont jamais connu de coup d'État, malgré la pauvreté en ressources et la pression de la démographique. Une vitalité des mouvements sociaux accompagne une conscientisation des jeunes à s'impliquer davantage en politique, à prendre en main leur destin.

Mais toujours est-il qu'aujourd'hui, les doutes se manifestent dans diverses régions du continent sur l'ancrage des principes démocratiques dans le paysage institutionnel africain. Face à cette réalité, c'est la manière même de les penser qui doit être interrogée. La question n'est plus seulement de savoir si ces idéaux nés en Occident sont exportables en Afrique ou sont universalisables, ni de savoir à quel degré ils sont encore effectifs et vivaces en Occident. Pour certains, le couplage à peu près vertueux du marché et de la démocratie ne peut être construit en Afrique dans les mêmes normes et procédures que celles observées en Occident. Pour d'autres, l'Afrique devrait sortir de la rhétorique sur les formes de la démocratie pour construire son « modèle démocratique ». L'«État importé» durant l'époque coloniale serait à bout de souffle et, dans ce cas, il devrait être réinventé sur de nouvelles bases.

Lesquelles ? Ce débat est complexe. Nombreuses sont les études qui considèrent que malgré la frustration croissante que suscite le multipartisme, les démocraties aussi formelles soient-elles génèrent en moyenne une croissance économique plus élevée et fournissent de meilleurs services publics. En revanche, les régimes militaires ont une longue histoire de violations des droits de l'homme et de stagnation économique. L'une des raisons pour lesquelles la démocratie – même formelle – peut rester le système politique privilégié des sociétés est la mauvaise performance des gouvernements autoritaires.

Ces controverses nous rappellent que si l'attention mondiale est surtout portée sur la crise sécuritaire qui sévit dans e continent, il est bon de garder à l'esprit que les malaises sociaux, les tensions et les violences politiques qui y font rage ne peuvent être déconnectés des dysfonctionnements des outils, institutions et mécanismes de régulation de la démocratie, des

droits de l'homme, de l'État de droit et de la gouvernance. De fait, ces dysfonctionnements en sont non seulement les conséquences mais également les causes.

Conclusion

La pandémie, le changement climatique et les tensions géopolitiques ont déclenché des chocs socio-économiques sans précédent en Afrique. Elles ont mis en lumière les fragilités systémiques du développement ainsi que les limites des politiques publiques favorables à un développement durable et pérenne. Elles ont mis en évidence la nécessité urgente pour l'Afrique de restructurer ses économies pour mieux les adapter aux réalités changeantes.

Les pays africains ont dû agir rapidement dans un contexte difficile à cerner, avec beaucoup d'inconnues et d'incertitudes. Mais le plus évident est que le continent se trouve face à des choix politiques sans précédent. Il ne s'agit pas simplement de renouer avec la croissance pour accélérer l'élévation du niveau de vie. Les économies africaines doivent construire le socle de nouveaux modèles de développement durable élargissant l'accès à l'éducation, la santé et l'énergie propre. Ces chocs sont une opportunité pour réexaminer les stratégies et les politiques de développement existants avec une compréhension fondée sur des preuves, sur les défis systémiques du développement, les contextes locaux, les priorités ainsi que les capacités à conduire un développement transformateur.

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine oblige à anticiper les éventuels effets en chaîne de cette crise géopolitique – sur les prix des matières premières, les systèmes financiers, les flux d'investissements internationaux, les échanges des biens et services et la mobilité des personnes. Les trois chocs entremêlées (pandémique, climatique et géopolitique) n'auront pas que des conséquence négatives. Ils vont entrainer dans de nombreux domaines – outre celui de la santé et de l'environnement – un changement de regard et sans doute, à terme, de modes d'action : sur les rapports de l'Afrique à la globalisation, à la nature, aux modes de travail, d'éducation et de consommation, sur le rôle des Etats et des organisations internationales, sur les équilibres des pouvoirs économiques...

La crise actuelle peut surtout être vue comme une opportunité pour prendre conscience de la grande fragilité du développement et remettre les pays sur des trajectoires plus durables. Développer l'intégration à l'échelle des CER et du continent pour renforcer la résilience aux chocs externes devient encore plus indispensable. Plus que cela, il faudra dans tous les domaines d'activité imaginer des modes de développement en rupture qui permettront d'éviter à l'avenir des impasses ou des situations de crises à surmonter. La voie, c'est d'évoluer aussi rapidement que possible vers un environnement économique plus innovant, plus écologique et plus égalitaire.

Au regard des trois chocs, le rapport de l'Afrique à l'économie est à réinventer dans trois domaines essentiels : l'innovation économique, la cohésion sociale et la durabilité écologique. L'Afrique a besoin de modèles économiques générateurs d'innovations permettant de créer de nouvelles sources de richesses, de les repartager plus équitablement, et d'apporter un progrès du bien commun sur tous les territoires (Teys, 2020). Pour ce faire, la capacité d'innovation doit être renforcée en accélérant le développement des énergies renouvelables et en soutenant les solutions que peut apporter les innovations technologiques. Il faut espérer que l'Afrique accorde les ressources nécessaires à l'écosystème de la technologie. Rien ne la condamne à la stagnation technologique.

La pandémie a ouvert un questionnement sur le modèle social pour beaucoup de pays. Si le débat sur le « monde d'après » a été vite clôturé au profit de messages de retour à la normale, les interrogations et inquiétudes demeurent. Les chocs ont révélé des inégalités accrues face au risque pandémique, à la pauvreté et l'emploi entre pays. L'exigence de transformation ouvre un espace pour rebâtir des modèles de société

plus durables et plus justes. C'est un projet qui résonne dans les sociétés africaines et plus particulièrement chez les jeunes. L'Afrique a comme défi de bâtir des modèles sociaux, qui combinent un niveau d'inégalité plus faible avec un plus haut niveau de service public et un solide filet de sécurité sociale. Ces modèles sont source de résilience ; toutefois, il faut en stabiliser les coûts et réduire la dette qui ne cesse d'augmenter et, par conséquent, gagner en efficacité grâce à la transformation de l'action publique.

Enfin, la question environnementale est un défi qui, à l'évidence, appelle une troisième grande transformation : la transition écologique. À cet égard, l'Afrique doit anticiper les risques environnementaux actuels et futurs. Le changement climatique s'accélère plus rapidement que jamais. Son impact macroéconomique dépendra largement de la stratégie de transition : plus elle sera mise en œuvre rapidement et de manière adaptative et ordonnée, moins le coût en points de pourcentage de PIB sera élevé. La crise climatique fait ressortir l'ampleur des restructurations sectorielles et de la transformation des modèles de production, et des réaménagements des espaces ruraux et urbains. Face à la transformation profonde qu'exige la transition écologique, la question de la répartition des coûts et des bénéfices des changements se pose de nouveau. Aujourd'hui, les coûts environnementaux de la croissance économique pour les pays les plus précaires devient réelle. Dans la phase qui s'annonce, la résolution de la crise climatique et la réduction des inégalités mondiales ne devraient pas être dissociées. Cette intégration s'impose progressivement dans le débat comme la condition de réussite de la transition, la condition sine qua none. Une action coordonnée et cohérente de l'Afrique à l'échelle mondiale est par conséquent nécessaire pour assurer une justice climatique.

Une des conséquences de ces trois chocs sera d'avoir rendu plus visible la dépendance des pays africains par rapport à l'économie mondiale. Il n'y aura pas de sortie de cette crise sans coordination des politiques de développement à l'échelle africaine pour renforcer la solidarité face aux problèmes pendant des risques pandémiques mais aussi à d'autres problèmes globaux et préoccupants à l'échelle mondiale tels les changements climatiques et les turbulences de la géopolitique mondiale.

Références bibliographiques

- AFD (2022), *L'économie africaine* 2022, Agence française de développement, La Découverte, Paris.
- Ait Ali, A. (2022), *Les répercussions économiques de la guerre pour l'Afrique et le Maroc*, Policy Brief, Policy Center for the New South, Rabat, novembre.
- AU (2020), *Africa Joint Continental Strategy for Covid-19 Outbreak*, Africa CDC (Centers for Disease and Prevention), African Union, Addis-Ababa, https://africacdc.org/download/adapted-africa-joint-continental-strategy-for-covid- 19-pandemic/.
- AU (2021a), *Consultative workshop on the draft African climate change strategies*, African Union, 25-27 August 2021, Dakar.
- AU (2021b), *Bulletin d'information sur la pandémie de la maladie à Coronavirus* (Covid-19) no 102, African union, Africa CDC (Centre for Disease Control and Prevention), 28 Décembre 2021, Addis Abeba, https://africacdc.org/covid-19/.
- Afrikajom Center (2020), *Les nouvelles pathologies de la démocratie en Afrique de l'Ouest*, Centre de l'État de droit, de la démocratie représentative et de la gouvernance, Konrad Adenaeuer Stiftung, Open Society Initative for West Africa, juin 2020, Dakar.
- BAD (2021), *Perspectives économiques en Afrique 2021 : De la résolution de la dette à la croissance : une feuille de route pour l'Afrique*, Banque africaine de développement, Abidjan.
- BAD (2022), *Perspectives économiques en Afrique 2022 : soutenir la résilience climatique et une transition énergétique juste en Afrique*, Banque africaine de développement, Abidjan.
- Banque mondiale (2021a), *Adaptation au changement climatique et transformation économique en Afrique subsaharienne*, Africa's Pulse, octobre 2021, volume 24, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2021b), *Évaluation des politiques et des institutions en Afrique*, CPIA Afrique, novembre 2021, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC.
- Banque de France (2020), *Coopération monétaires en Afrique, Rapport économique et financier 2020 sur la Cemac, l'Umoa et l'Union des Comores*, Eurosystème, 2020, Paris.
- CEA (2020a), *Progrès de l'Afrique sur la voie du développement durable pendant la pandémie de Covid-19 : enseignements tirés pour la planification du développement*, Note d'orientation de la Commission économique pour l'Afrique, no : ECA/F21/010, Addis Abeba.
- CEA (2020b), *Stratégies de déconfinement pour l'Afrique, Covid-19 Riposte*, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba.
- CEA (2021), *Vers la reprise et le développement durable pendant la décennie d'action Afrique*, Rapport sur le développement durable en Afrique, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- CESA (2020), Infographie sur les déplacés en force en Afrique, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, juillet 2020, Washington DC.
- Cnuced (2021), *La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive*, Rapport sur le développement économique en Afrique, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève.
- Cnuced (2022a), *le développement économique en Afrique : la contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Conseil du commerce et du développement, 69e session, 20 juin-1er juillet 2022, Genève.
- Cnuced (2022b), *Repenser les fondements de la diversification des exportations en Afrique : le rôle catalyseur des services financiers et des services aux entreprises*, Rapport sur le Développement économique en Afrique, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève.

- CUA/OCDE (2022), *Dynamiques du développement en Afrique 2022, Des chaînes de valeur régionales pour une reprise durable*, CUA, Addis Ababa/Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.178/f92ecd72-fr.
- FMI (2020), *S'adapter aux changements climatiques en Afrique subsaharienne*, Fonds monétaire international, Washington DC,
- https://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2020/04/01/sreo0420.
- FMI (2022a), *Perspectives de l'Économie mondiale : la guerre entrave la reprise de l'économie mondiale*, Fonds monétaire international, avril 2022, Washington DC.
- FMI (2022b), *Perspectives de l'Economie mondiale : un horizon sombre et plus incertain*, Fonds monétaire international, juillet 2022, Washington DC.
- Guillaumont, P. (2015), « Mesurer la vulnérabilité au changement climatique pour allouer le financement de l'adaptation », *Document de travail* N° 136, octobre 2015, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), Clermont-Ferrand.
- INSEE (2022), « La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques », *Note de conjoncture*, Institut national de la statistique et des études économiques, 16 mars 2022, Paris.
- Institut Montaigne (2021), « Relance économique en Afrique : quel rôle pour le secteur privé, quel rôle pour les entreprises ? » *Note*, mai 2021, Paris.
- Jacquemot, P. (2022), *Afrique, la démocratie à l'épreuve*, Fondation Jean Jaurès, Éditions L'aube, Paris.
- Le Gouriellec, S. (2022), *Géopolitique de l'Afrique*, Que sais-je ?, PUF, Paris.
- Loulichki, M. (2022), « Les réfugiés face au Covid-19 : la double peine », *Hespress*, Rabat.
- OMD (2021), *Etat du climat en Afrique 2020*, Organisation météorologique mondiale, N° 1275, Genève.
- PNUD (2020), *La prochaine frontière : le développement humain et l'Anthropocène*, Rapport sur le développement humain 2020, Programme des nations unies pour le développement, New York.
- Tanguy, G-B.(2021), « COP 26 sur le climat : les priorités de l'Afrique », *Afrique Renouveau*, 12 juillet 2021.
- Teys, J. (2020), « Covid-19 et Méditerranée : les trois temps de la crise », *Les notes Plan bleu*, Paris, mai 2020.
- UA et OCDE (2022), *Dynamiques du développement en Afrique : des chaînes de valeur régionales pour une réponse durable*, Addis Abeba.
- UN (2022), "Global impact of the crisis of the war in Ukraine: billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation", *Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance*, Brief N° 2, 8 June 2022, United Nations, New York.
- UNHCR (2021), *Global Report, the stories behind the numbers*, The UN Refugee Agency, Geneva.
- UNDP (2022), *The impact of the war in Ukraine on sustainable development in Africa*, United Nations Development Program, Geneva.
- Villeroy de Galhan, F. (2022), « Le choc de la guerre moins lourd que la Covid-19 », interview *Le Parisien*, 14 mars 2022.
- Vircoulon, T. (2020), *Quand l'Afrique s'éveillera*, Revue Esprit, juillet-août 2020, Paris.
- World Bank (2020), *The African Continental Free Trade Area, Economic and distributional effects*, World Bank Group, Washington DC.
- World Bank (2020), *The next generation. Africa climate Business Plan: ramping up development centered climate action*, Africa Region/June 2020, Washington DC.
- William, P-D. (2011), *The African Union's Conflict Management Capabilities*, Document de travail, Council on Foreign relations, october 2011, Washington DC.

Partie I

l'Afrique, états des lieux de la croissance

Chapitre 1 Conjoncture macroéconomique en Afrique 47

Chapitre 2 L'industrie manufacturière et l'économie numérique dans le partenariat euro-africain 57

Chapitre 3 Les transferts des travailleurs africains à l'ère de la Covid-19 : une évolution teintée par la résilience 69

Chapitre 4 L'informel en Afrique : un levier de développement et une source de vulnérabilité 81

Chapitre 5 Afrique du Sud : les enjeux et les contraintes de la relance post-covid ... 93

Chapitre 1

Conjoncture macroéconomique en Afrique

Oumayma BOURHRIBA & Badr MANDRI

Après avoir connu la pire récession depuis un demi-siècle, l'économie africaine a montré quelques signes de reprise en 2021. Soutenue par le rebond des prix des matières premières, la croissance moyenne devrait frôler les niveaux d'avant crise. Néanmoins, les pays du continent devraient encore subir les séquelles de ce choc. Au-delà des pertes sociales et sectorielles qui devraient s'étaler sur le moyen terme, les marges de manœuvre de la politique macroéconomique, nécessaires pour poursuivre le financement du développement, se sont largement rétrécies. Le creusement des déficits budgétaires, la hausse des dettes ainsi que les perspectives de hausse de l'inflation et de resserrement des conditions financières internationales limiteraient la capacité des États africains à conduire des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes.

1. Croissance économique africaine : impact sectoriel inégal de la crise et reprise entourée de fortes incertitudes

La crise Covid-19 a dévoilé les failles des systèmes économiques africains et a exacerbé les vulnérabilités économiques et sociales existantes. L'Afrique, à l'instar de toutes les autres régions du monde, a été durement touchée par cette crise avec une contraction sans précédent de son PIB, de l'ordre de 1,6%[1] en 2020 (graphique 1). Les incertitudes liées à l'évolution du virus ont donné lieu à trois dynamiques en 2020. La première est le déclin brutal de l'activité durant le deuxième trimestre où la pandémie a commencé à prendre place dans les différents pays africains. La deuxième reflète une reprise partielle des activités, avec la réouverture des économies et l'assouplissement des restrictions liées au confinement, permettant ainsi de doper la demande intérieure et extérieure. Enfin, l'apparition de nouveaux variants du virus Covid-19 a mis en péril cette reprise et a plongé les économies dans un nouveau cycle de ralentissement.

Toutefois, l'impact récessif de la crise sanitaire sur l'économie africaine en 2020, comparé aux pays émergents et en développement d'Europe en particulier, demeure modeste par rapport à la moyenne mondiale en général (graphique 1). En effet, la sévérité relativement limitée de la pandémie pourrait être expliquée par une démographie africaine jeune, plus résistante au virus et une moindre mobilité de la population. En outre, la mise en place rapide dans certains pays des mesures de confinement et des politiques macroéconomiques de relance ont permis d'atténuer les effets socioéconomiques de la pandémie.

Graphique 1 : Croissance du PIB eéel, 2013-2022, en pourcentage.



Source : Perspectives économiques mondiales, octobre 2021, FMI.

La plupart des pays africains ont montré des signes de reprise en 2021, mais les prévisions de croissance sont sujettes à de nombreuses incertitudes. L'économie africaine est prévue pour rebondir en 2021 avec un taux de croissance de 5,1% selon les prévisions du FMI et de 3,4% selon la Banque africaine de développement (BAD). Ce rebond, étant dû principalement à une forte amélioration du commerce mondial et des prix des produits de base ainsi que des récoltes favorables, demeure toutefois en dessous des performances internationales (graphique 1). Selon des prévisions du FMI et de la BAD, le retour de l'activité économique africaine à la tendance d'avant-crise est prévu probablement à partir de 2022.

1. Selon la BAD, la baisse du PIB est estimée à 2,1% en 2020.

Les performances et les perspectives économiques dissimulent néanmoins des divergences interrégionales et entre les groupes de pays selon leur degré de dépendance sectorielle. Certes, les effets de la pandémie ont plus ou moins pesé sur tous les secteurs, mais le tourisme en a subi de plein fouet les conséquences. Selon les données de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le secteur en Afrique a enregistré une baisse de 74% des arrivées de touristes internationaux en 2020. En effet, les pays africains faisant preuve d'une faible résilience à la crise actuelle sont les petites économies ouvertes dont le tourisme est le principal moteur[2] de croissance, comme l'Île Maurice ou le Cap-Vert. Ce groupe de pays a connu la plus forte récession avec un déclin du PIB de 10,43% entre 2019 et 2020 et il est supposé revenir aux niveaux d'avant-crise en 2021 (graphique 2). Cette reprise serait probablement accompagnée de pertes permanentes de revenus pouvant atteindre 15% du PIB pour certains pays comme le Cap-Vert et l'Île Maurice (FMI, 2021).

Par région, les économies de l'Afrique australe et de l'Afrique centrale ont été les plus touchées par la crise et ont connu les plus fortes contractions du PIB dans le continent, de 7% et 2,6% respectivement en 2020. Cette baisse est tirée principalement par la faible dynamique des économies à forte intensité en ressources en raison de la chute des prix des matières premières depuis le deuxième trimestre de 2020, notamment le pétrole, les métaux et les minéraux (graphique 4). En l'occurrence, le PIB de l'Afrique du Sud a baissé de 8,2% suite à la chute des prix des métaux et des minéraux. L'économie angolaise – deuxième producteur de pétrole en Afrique – s'est contractée de 4,5%. Les grandes économies[3] de l'Afrique centrale, République du Congo, République Démocratique du Congo et Gabon ont connu un ralentissement de leurs PIB de respectivement 6,8%, 1,7% et 2,8%. L'Afrique australe et centrale rebondiraient grâce à la reprise des pays exportateurs de métaux et ceux à faible intensité en ressources (graphique 3).

L'impact agrégé de la crise sur l'Afrique de l'Ouest et du Nord a été relativement moyen (une baisse estimée de respectivement -1,5% et -1% du PIB) avec des effets compensateurs entre les pays. Les taux de croissance positifs dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest, comme la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Bénin ont été compensés par la performance négative des grandes économies comme le Nigéria. Ce dernier, représentant plus de 65% du PIB de l'Afrique de l'Ouest, a accusé un recul de 3% de son activité en 2020 contre une croissance de 2,2% en 2019. Le PIB de l'Afrique de l'Ouest devrait croître de 2,8% en 2021, reflétant deux dynamiques : les perspectives d'un fort rebond des pays pauvres en ressources naturelles et des exportateurs de métaux, et la lenteur de la reprise du Nigéria malgré la hausse des prix de pétrole (Banque mondiale, 2021). En Afrique du Nord, l'Egypte est le seul pays qui a montré une forte résilience face à la crise en enregistrant un taux de croissance de 3,6% en 2020 grâce à une forte consommation intérieure et aussi à une dynamique continue de certains secteurs (industries extractive et manufacturière, construction et ICT). Cette évolution positive n'était pas suffisante pour compenser la récession des économies tunisienne et marocaine. La régression de ces dernières a atteint respectivement -8,8% et -6%, suite à la baisse de la demande étrangère et des prix des produits de base, ainsi qu'à la perturbation des chaînes d'approvisionnement (BAD, 2021). Les perspectives économiques de l'Afrique du Nord sont prometteuses par rapport aux autres régions du continent. Le taux de croissance est prévu de s'établir à 4% en 2021, soutenu principalement par la reprise graduelle du tourisme et la hausse des prix de pétrole ainsi que par l'amélioration de la distribution des vaccins.

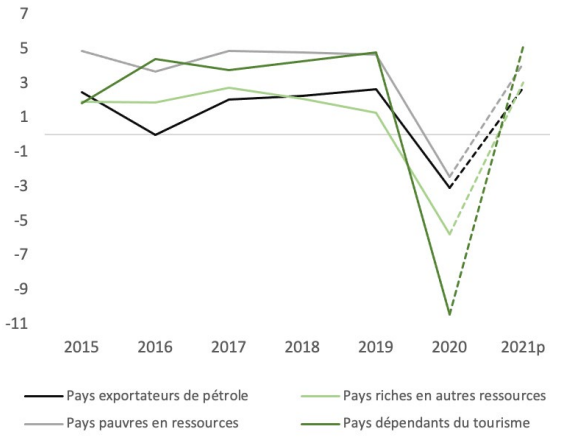
Dans un contexte où toutes les régions de l'Afrique ont connu des taux de croissance négatifs en 2020, les pays de l'Afrique de l'Est ont fait preuve d'une certaine résilience. Le PIB de cette région a enregistré une hausse de 0,7% en raison de l'indépendance de la plupart des pays en ressources naturelles. De manière générale, le groupe des pays africains qui sont pauvres en ressources naturelles a enregistré

2. Représentant en moyenne 18% du PIB.

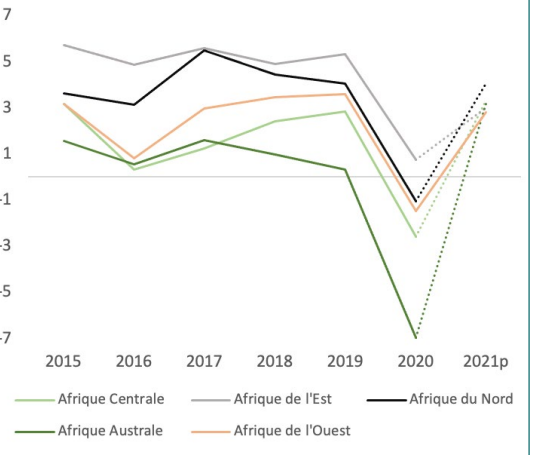
3.Représentant plus de 60% du PIB de l'Afrique centrale et principalement exportatrices de pétrole.

la plus faible récession dans le continent grâce à leurs économies relativement diversifiées et l'importance des investissements publics (BAD, 2021). Les perspectives économiques de cette région demeurent positives en 2021, soit une croissance du PIB de 3%. La reprise des exportations agricoles au Kenya suite au rétablissement de la demande mondiale contribuerait à la consolidation de son activité, pouvant atteindre 5% de croissance en 2021 et 5,9% en 2022.

Graphique 2 : Croissance du PIB réel en Afrique, par groupe de pays, 2015-2021, en pourcentage.

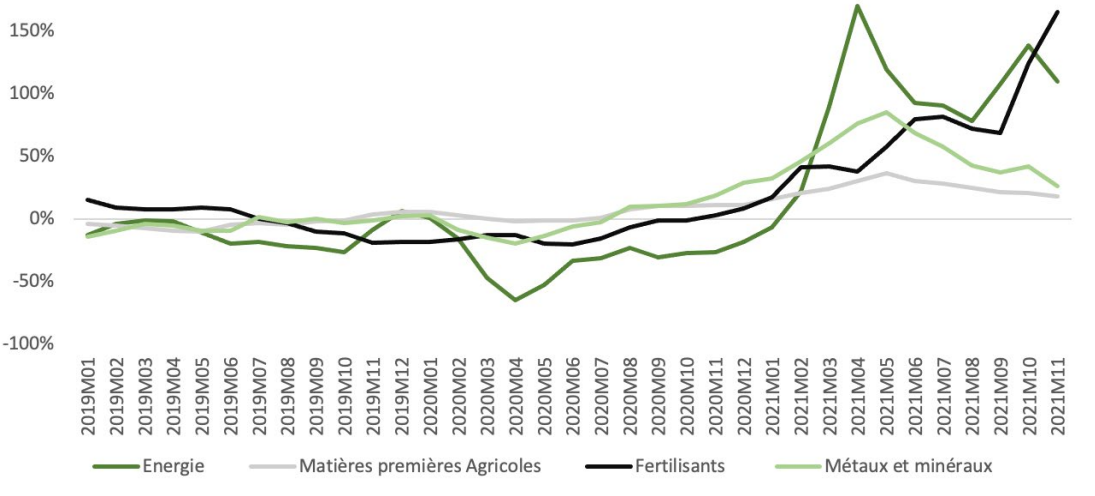


Graphique 3 : Croissance du PIB réel en Afrique, par région, 2015-2021, en pourcentage.



Source : Calculs basés sur les données de la Banque africaine de développement

Graphique 4 : Variation des indices des prix des matières premières, 2019M01 -2021M11, en pourcentage.



Source : Calculs sur la base des données de la Banque mondiale sur les prix des matières premières.

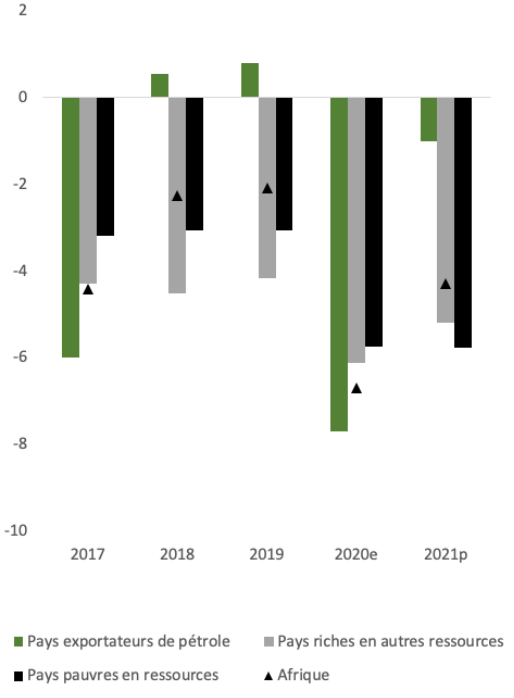
Le retour des pays africains à la normale reste entouré de nombreuses incertitudes et serait tributaire de deux principaux facteurs susceptibles de compromettre leurs efforts de relance : l'évolution épidémiologique, surtout avec l'apparition continue de nouveaux variants, et le rythme de déploiement des vaccins dans plusieurs pays africains. De surcroît, d'autres risques pèsent sur ces prévisions, notamment le durcissement des conditions financières globales avec les pressions inflationnistes provenant du reste du monde, l'instabilité politique et les problèmes sécuritaires dans certains pays africains (Burkina Faso, Tchad, Guinée et Mali) ainsi que les aléas climatiques auxquels certaines économies africaines sont extrêmement vulnérables[4].

2. Les équilibres budgétaires soumis à rude épreuve

Depuis l'apparition de la pandémie, la santé des finances publiques dans les pays africains s'est profondément détériorée. Après quelques années d'assainissement budgétaire qui ont permis à la moitié des pays du continent de converger au seuil théorique du déficit budgétaire par rapport au PIB de 3%, l'Afrique se retrouve au terme de ces deux années de crise avec des niveaux de déficits et de dettes publiques les plus élevés depuis la crise financière mondiale. D'après les estimations du FMI, le déficit budgétaire moyen en Afrique aurait plus que triplé entre 2019 et 2020, pour atteindre 6,7% du PIB et devrait s'établir à 4,3% en 2021, à mesure que les économies se redressent (graphique 5).

Les pays dont les revenus dépendent des matières premières ont vécu une double peine. Leurs recettes ont été impactées à la fois par la forte chute des prix des matières premières en 2020, en particulier du pétrole, et par le rétrécissement de l'assiette fiscale dû à la contraction de l'activité économique (graphique 6). La Libye, par exemple, a connu une baisse record de ses recettes budgétaires de 31% en 2019 et 2021. D'autres pays comme la République du Congo et l'Algérie ont enregistré également des pertes de revenus supérieures à 15% sur ces deux dernières années. En moyenne, ces pays ont vu leur ratio de recettes par rapport au PIB diminuer de 3 points, synonyme d'une chute plus importante des recettes que du PIB nominal, contrairement au reste des pays du continent qui ont connu une quasi-stagnation de ce ratio (graphique 6).

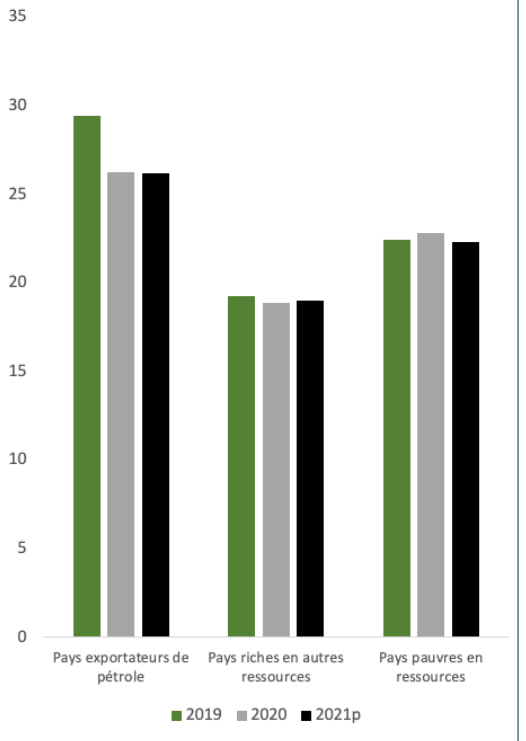
Graphique 5 : Solde budgétaire, 2017-2021, en pourcentage du PIB.



Source : Perspectives économiques mondiales, octobre 2021, FMI.

4. En raison de leur dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale et au fait qu'un tiers des sécheresses dans le monde se produisent en Afrique subsaharienne (Perspectives économiques régionales de l'Afrique subsaharienne, octobre 2021, FMI).

Graphique 6 : Recettes budgétaires, 2019-2021, en pourcentage du PIB.



Source : Perspectives économiques mondiales, octobre 2021, FMI.

Les déséquilibres budgétaires en Afrique ont été davantage accentués en raison des exigences de dépenses qui ont augmenté pour renforcer les systèmes de santé, fournir une assistance sociale aux ménages vulnérables, soutenir le secteur privé et appuyer la relance économique. Les interventions des gouvernements africains ont pris diverses formes : des paiements forfaitaires aux ménages, des allégements fiscaux généralisés, des subventions salariales et aux services publics, des allocations chômage, des garanties de prêts aux entreprises et des prises de participation de l'État dans les entreprises en difficulté (BAD, 2021). En moyenne, ces mesures budgétaires déployées depuis le déclenchement de la crise et jusqu'au juillet 2021, sont estimées à environ 2,3 % du PIB africain de 2020, avec de fortes variations entre les pays : plus de 8% à l'Île Maurice, 5,1 % en Afrique du Sud et moins de 1 % au Niger, en Algérie et au Cameroun ainsi que dans une dizaine d'autres pays qui ont choisi de ne pas exercer trop de pression sur leurs budgets de dépenses[5] (graphique 7).

Face à cette forte augmentation des besoins de financement dans le continent, le ratio moyen de la dette par rapport au PIB en Afrique aurait augmenté selon les estimations du FMI de 10 points de pourcentage entre 2019 et 2021, pour atteindre 66%. Bien que ce niveau de dette reste relativement proche de la moyenne des pays en développement qui est de 63%, la situation dans plusieurs pays africains est loin d'être confortable et la question de la soutenabilité de la dette demeure préoccupante. D'après les dernières évaluations du FMI et de la Banque mondiale, 5 pays africains sont déjà en situation de surendettement et 13 autres ont été considérés comme à risque élevé de l'être (Banque mondiale, 2021).

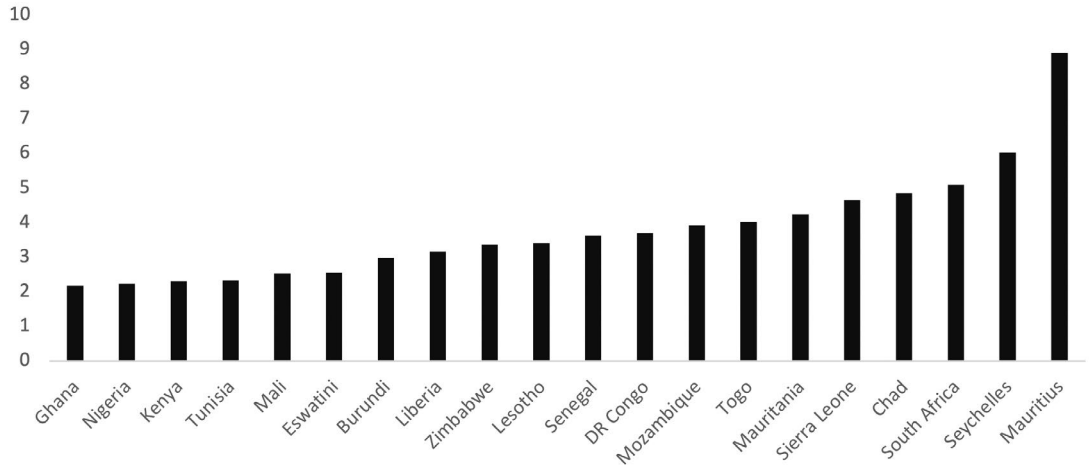
Parmi les facteurs de risque, figure principalement l'augmentation des charges d'intérêt en proportion des recettes. La crise de la Covid-19 a impacté les ressources des États africains et aurait mis à mal la capacité de certains d'entre eux à assurer le service de la dette arrivant à échéance. En témoigne le nombre important des pays ayant demandé un moratoire dans le cadre de l'initiative de suspension du service de la dette mise en place par le G20[6].

Par ailleurs, d'autres facteurs de vulnérabilité pourraient provenir de la récente flambée des émissions d'euro-obligations. Entre 2019 et 2020, 18 pays africains ont fait leurs débuts sur les marchés financiers internationaux, et ont émis plus de 125 instruments d'euro-obligations évalués à plus de 155 milliards d'USD (BAD, 2021). Cette préférence pour les créanciers privés

5. Il s'agit des estimations du FMI basées sur un inventaire de mesures que les gouvernements ont pris depuis le début de la pandémie. Cet inventaire se concentre sur les actions discrétionnaires qui sont budgétisées et ne tient pas compte des mécanismes automatiques ou extrabudgétaires.

6. Sur 37 pays africains éligibles à l'initiative de suspension du service de la dette, 30 en ont bénéficié.

Graphique 7 : Mesures budgétaires en réponse à la pandémie depuis janvier 2020, en % du PIB de 2020, (Top 20).



Source : Base de données du « Fiscal Monitor » du FMI sur les mesures budgétaires des pays en réponse à la pandémie Covid-19.

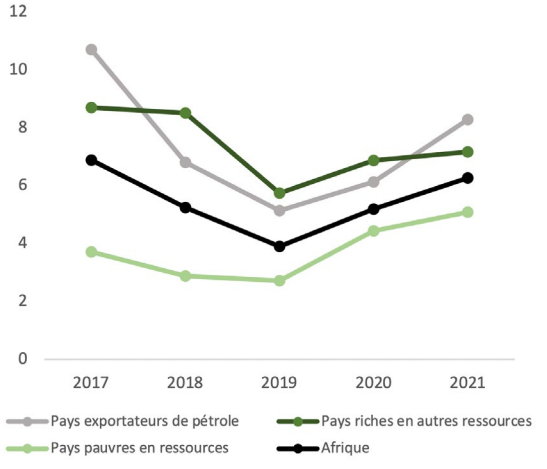
implique une exposition plus accrue des pays aux risques de l'augmentation des taux d'intérêt réels et des dépréciations des taux de change.

3. Des tensions inflationnistes freinant l'expansionnisme monétaire

En cette période de crise, et à l'instar de ce qui s'est passé ailleurs dans le monde, les pays africains ont subi des pressions inflationnistes importantes. L'envolée des prix des denrées alimentaires, l'augmentation des coûts de production et de distribution à l'échelle internationale et les dépréciations qu'ont connues plusieurs monnaies africaines ont poussé à la hausse le niveau moyen des prix en Afrique. Entre 2019 et 2021, le taux d'inflation moyen est passé de 3,9% en glissement annuel à 6,3% (graphique 8). Dans la région subsaharienne et durant la même période, la composante alimentaire de l'inflation a grimpé de 2% en glissement annuel à environ 11% (FMI, 2021).

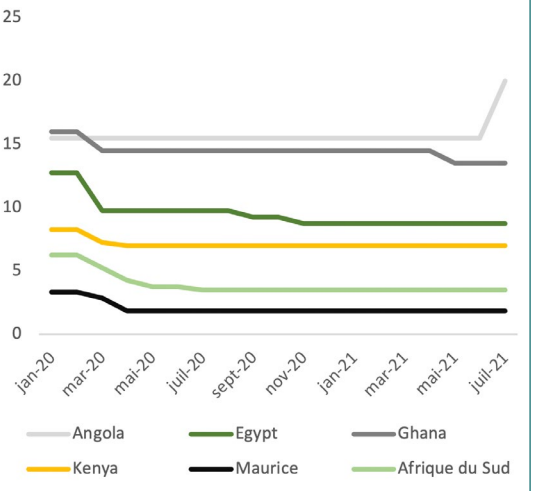
Dans ces conditions, les marges de manœuvre des banques centrales africaines ont été réduites pour poursuivre des politiques monétaires accommandantes, déjà entamées en réponse à la crise de la Covid-19. Ainsi, les taux directeurs dans les pays africains sont restés généralement inchangés en 2021, à l'exception de certains pays comme l'Angola qui, pour contenir l'inflation, a porté le taux à un niveau record de 20% contre 15,5% auparavant, ou encore le Mozambique où le taux a été relevé de 300 points de base pour atteindre 13,25% (UNECA, 2021).

Graphique 8 : Taux d'inflation, 2017-2021, en pourcentage.



Source: Perspectives économiques mondiales, octobre 2021, FMI.

Graphique 9 : Taux directeur de certains pays africains, janvier 2020-juin 2021, en pourcentage.

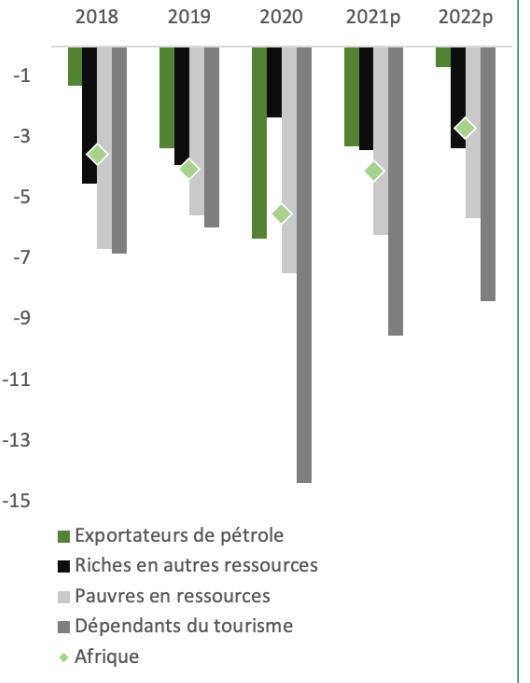


Source : Statistiques financières internationales, FMI.

4. Vers un rétablissement des équilibres extérieurs et des réserves de change

En 2020, le déficit du compte courant de l'économie africaine s'est détérioré de 1,5 point de pourcentage en s'établissant à 5,5% du PIB (graphique 10). Cependant, ce creusement ne tarderait pas éventuellement à s'estomper en 2021 avec, principalement, le rétablissement des conditions extérieures qui ont soutenu les exportations africaines. L'allègement du déficit des pays exportateurs de pétrole est prévu en 2021 et 2022 grâce à l'accroissement de la demande mondiale et de l'augmentation des prix du pétrole qui en découlerait. Parallèlement, dans les pays à forte intensité touristique, le rétablissement des équilibres extérieurs devrait être lent et entouré d'incertitudes, vu que le secteur du tourisme repose sur les interactions sociales.

Graphique 10 : Solde de la balance courante, 2019-2022, en pourcentage du PIB.



Source : Calculs basés sur les données de la Banque africaine de développement.

En termes d'investissements directs, la crise a amplement impacté la confiance des investisseurs partout dans le monde. En effet, les flux des investissements directs étrangers en Afrique ont baissé de 16% s'établissant au niveau le plus faible depuis 15 ans. Ce recul est tiré principalement par la chute des entrées des IDE vers l'Egypte (-35,1%), le principal destinataire en Afrique, et vers l'Afrique du Sud (-39,4%). Tous les secteurs ont été concernés par ce ralentissement, à l'exception de celui des énergies renouvelables où les opérations internationales de financement ont augmenté de 28% en 2020. Cet engouement s'inscrit dans une tendance mondiale favorisant les investissements dans les énergies renouvelables. Parallèlement, les investissements directs de l'Afrique à l'étranger ont accusé une contraction de 67,3%. L'Afrique du Sud, principal investisseur direct africain, a effectué un rapatriement important des capitaux de ses multinationales et a enregistré, par conséquent, un niveau négatif de ses investissements directs à l'étranger en 2020, passant de +3,1 milliards à -1,9 milliard de dollars (CNUCED, 2021). Le Togo fait l'exception de cette évolution avec une hausse importante de ses investissements directs à l'étranger, principalement vers d'autres pays africains. Selon les prévisions de la CNUCED, les IDE en Afrique devraient augmenter de 5% en 2021 mais resteraient à des niveaux inférieurs à ceux enregistrés en 2019.

Le redressement relatif des équilibres extérieurs a permis d'améliorer la situation des réserves de change et d'alléger la pression sur les monnaies nationales dans la plupart des pays africains, après avoir connu un pic en 2020. Également, l'allocation des Droits de tirage spéciaux (DTS) accordée par le FMI en août 2021 pour un montant de 34 milliards de dollars a apporté un soutien essentiel aux pays africains dont les liquidités externes sont les plus fragiles. Selon le FMI, cette allocation pourrait accroître les réserves de change dans la région subsaharienne de 25%.

Conclusion et recommandations

Les perspectives des économies africaines demeurent sujettes aux incertitudes liées à l'évolution du virus et de la vaccination. Tous les pays sont conscients que les séquelles de cette crise seront éventuellement persistantes (perte des emplois moyennement qualifiés avec le saut de la digitalisation observé durant cette crise, endettement élevé, renversement partiel de la mondialisation). Cependant, certaines opportunités peuvent émerger en période d'incertitude pour peu que les pays africains soient enclins à changer leur narratif pour se rétablir et reconstruire leurs économies sur des bases solides. Une reprise solide, durable et inclusive impose aux économies africaines de mettre en place, ou accélérer, un certain nombre de réformes structurelles.

Comme susmentionné, la crise actuelle a exhibé les conséquences des dépendances sectorielles de certaines économies africaines. Afin de pouvoir réduire leur exposition et vulnérabilité face aux chocs, les pays africains sont appelés à mettre en place/accélérer en premier lieu les réformes axées sur la diversification économique. Cela sous-entend l'accélération des réformes sectorielles nationales, l'investissement dans l'infrastructure, et le développement d'un secteur privé dynamique, en particulier les PME, en facilitant leur accès au marché et en améliorant leur inclusion financière. De surcroît, le processus de diversification devrait être aligné aux exigences de la transition verte (par exemple, le Fonds européen de relance alloue 30% de son budget à des projets « verts ». Cet objectif de diversification requiert le renforcement de la coopération régionale et internationale. Avec les reconfigurations des chaînes de valeur mondiales qui prennent place depuis de début de la pandémie, les pays africains seront éventuellement amenés à consolider les chaînes de valeurs régionales à travers l'approfondissement de l'intégration commerciale au sein de la région dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

De plus, les pays africains devraient placer le capital humain au centre des stratégies de développement. En effet, ils ont tout intérêt de miser sur l'amélioration de la qualité du système de la santé et de l'éducation tout en capitalisant sur les progrès en matière de digitalisation durant la crise. Cette dernière a également mis en lumière la nécessité de réformer le système de protection sociale vers une approche universaliste afin de protéger les couches vulnérables de la population. Sur le marché du travail, il est devenu également primordial d'effectuer des ajustements en préparant, par exemple, les jeunes aux nouvelles compétences vertes et numériques et en promouvant l'entreprenariat durable.

Bibliographie

- Banque africaine de développement (BAD). 2021. *De la résolution de la dette à la croissance : une feuille de route pour l'Afrique*,
- Banque mondiale, 2021. *Africa's Pulse : Covid-19, l'avenir du travail en Afrique et le nouveau paysage numérique*. No. 23, avril,
- Conférence des nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). 2021. *World Investment Report*,
- Fond monétaire international (FMI). 2021. *Perspectives économiques régionales de l'Afrique subsaharienne : One planet, two worlds, three stories*, octobre,
- Nations Unies commission économique pour l'Afrique (UNECA). 2021. *Performance et perspectives économiques trimestrielles en Afrique.*

Chapitre 2

L'industrie manufacturière et l'économie numérique dans le partenariat euro-africain

Akram ZAOUI

Dès son entrée en fonctions, la Commission européenne dirigée par Ursula Von der Leyen avait annoncé son intention d'être « géopolitique ». Cette intention s'est reflétée dans un désir d'affirmation internationale de l'Union européenne (UE) et d'intensification du partenariat avec le « continent jumeau » africain. Importantes, les propositions esquissées en matière d'industrie et d'économie numérique ont été identifiées comme des indicateurs de la place réellement occupée par l'Europe dans le jeu international des puissances, à l'aune des mutations technologiques et productives contemporaines. En même temps, l'UE cherche à donner un nouveau souffle à son partenariat avec l'Afrique – un travail entrepris au lendemain du sommet d'Abidjan de 2017, qui a gravé le principe du dialogue d'Union à Union. Le présent article propose d'étudier les réponses apportées par différents acteurs africains, et en particulier par l'Union africaine (UA) et les Communautés économiques régionales (CER) aux propositions européennes en matière d'industrie manufacturière et d'économie numérique. L'offre politique et sectorielle de l'UE à l'Afrique s'inscrit en effet dans des cadres stratégiques et institutionnels définis par l'UA elle-même, et que les CER ont pour mission d'opérationnaliser. Notre étude tâchera de recenser et d'analyser la façon dont ces articulations ont pu s'opérer, en passant en revue les politiques et stratégies pertinentes.

Introduction

Les relations UE-Afrique sont historiquement marquées par plusieurs difficultés structurelles : une forme d'asymétrie les a caractérisées, la force de proposition émanant plutôt de Bruxelles quant au contenu du dialogue entre les deux « continents jumeaux », selon une formule de l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, aujourd'hui reprise par la documentation officielle européenne. D'autre part, les préoccupations européennes en matière d'immigration et de sécurité ont été érigées en priorité, aux dépens des défis et enjeux africains.

L'UA a longtemps souffert elle-même de faiblesses institutionnelles, d'où le mandat confié en juillet 2016 à Paul Kagamé, président du Rwanda, pour mener des réformes institutionnelles. Celles-ci, toujours en cours, doivent permettre à l'UA de réaliser les ambitions de l'Agenda 2063, la feuille de route dont se dotait en 2013 l'UA à l'horizon du centenaire de la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). À ces faiblesses institutionnelles au niveau africain s'ajoutaient la bureaucratisation et la complexification d'une aide européenne conditionnée à des paramètres politiques, tendant presque à reléguer au second plan la question du développement et contribuant de nouveau à une forme de dépossession africaine, laquelle passait notamment par l'affaiblissement du principe de cogestion (Lecompte et Vircoulon, 2021) et, menait *in fine*, à une forme de « perte de sens » dans le partenariat (Jaïdi et al., 2020).

Le principe d'un « partenariat entre égaux », entériné dès la Convention de Yaoundé I, qui, en 1963, organisait les relations entre les États de la Communauté économique européenne (CEE) et les États africains et malgache associés (EACA), ne cesse ainsi de voir sa concrétisation contrariée. Une série de mesures prises ces cinq dernières années devait ainsi lui offrir une substance nouvelle. En 2018, l'UE, à l'initiative du président de sa Commission Jean-Claude Juncker, mettait sur la table, à travers l'Alliance Afrique-Europe pour des investissements et emplois durables, un certain nombre de propositions, visant à concrétiser et rendre plus tangible l'offre européenne pour l'Afrique (CE, 2018). Quatre groupes de travail consacrés (1) à l'énergie, (2) au transport, (3) à l'économie numérique et (4) à l'Afrique rurale ont ainsi été mis sur pied. L'Alliance se voit complétée, dans le dispositif stratégique européen à l'adresse de l'Afrique, par une communication de mars 2020 intitulée « Vers une stratégie globale avec l'Afrique ». La communication, coproduite par la Commission Von der Leyen, mettait en exergue cinq partenariats possibles avec l'UA dans le cadre d'une nouvelle stratégie globale de l'UE à son endroit, à savoir (1) la transition verte et l'accès à l'énergie, (2) la transformation numérique, (3) la croissance et les emplois durables, (4) la paix et la gouvernance et (5) la migration et la mobilité. Ces points de discussion ont vocation à se constituer en appui à la constitution « de chaînes de valeur à même de contribuer à une zone de libre-échange africaine », annonçant ainsi prendre en compte l'ambition africaine de création d'une zone continentale de libre-échange (ZLECAf) au service de la transformation structurelle des économies du continent (CE/ HRAE, 2020).

Formellement, les grands cadres stratégiques sectoriels africains ont reçu une attention dans les documents structurants du partenariat UE-Afrique. Par exemple, les plans d'action de la stratégie conjointe Afrique-UE adoptés à l'issue des sommets de Lisbonne (2007) et de Tripoli (2010), ainsi que la feuille de route adoptée suite au sommet de Bruxelles (2014), ont fait référence au Développement industriel accéléré pour l'Afrique (AIDA) et à la ZLECAf. D'ailleurs, la communication de mars 2020 insiste sur le fait que l'offre européenne pour son partenaire africain a vocation à se constituer en appui aux grands cadres stratégiques sectorielles panafricaines, qui, en retour, doivent prendre acte des propositions de discussion stratégique européennes pour leur donner une substance correspondant aux besoins de l'Afrique.

L'actualité des politiques européennes à l'endroit de l'Afrique se caractérise désormais non seulement par le désir d'intensifier des échanges institutionnels d'égal à égal, plaçant au cœur de

leurs préoccupations déclarées la jeunesse (et sa formation) et les sociétés civiles, mais aussi par une internationalisation croissante de certaines stratégies européennes, notamment pour ce qui a trait à la « double transition » environnementale et numérique. De sorte que ces politiques, en ce qui concerne l'Afrique, devront s'agencer, dans le cadre du dialogue d'Union à Union, aux politiques panafricaines que tâche de construire l'UA. Des synergies sont ainsi à explorer pour une opérationnalisation réussie, laquelle doit par ailleurs s'appuyer sur des dispositifs institutionnels plus efficaces.

Aussi, nous proposons dans ce papier de contribuer à retracer la dialectique qui s'opère entre conception de politiques sectorielles à l'échelle africaine, formulation d'une offre européenne à l'attention du partenaire africain, et mise en œuvre de ces politiques par les blocs économiques africains que sont les communautés économiques régionales (CER). Nous procèderons à cette démonstration en prenant les exemples des cadres politiques et stratégiques adoptés à différentes échelles en matière d'économie numérique et d'industrialisation.

Dans un premier temps, nous étudierons la façon dont l'Afrique a cherché à apporter une réponse propre aux enjeux de l'industrialisation et de la digitalisation, dont l'importance a été mesurée de longue date sur le continent. En miroir, nous verrons comment l'Europe a tâché d'apporter une réponse à ces enjeux à l'adresse de l'Afrique. Enfin, nous étudierons la façon dont les CER ont pu chercher à opérationnaliser les politiques nées du dialogue entre l'Afrique et l'UE. Au fond, nous avançons l'idée que les CER doivent constituer des vecteurs majeurs d'opérationnalisation des politiques panafricaines et de celles issues du dialogue avec l'UE, bien que nous n'ignorions pas les freins objectifs à la réalisation d'une telle ambition. L'article passera en revue les différents dispositifs institutionnels et documents stratégiques émis par différents acteurs pertinents et ayant trait à l'industrialisation et à la transformation digitale de l'Afrique. Il va sans dire que consultation, concertation et appropriation de ces cadres stratégiques en intelligence avec la société civile et le secteur privé sont des conditions sine qua non de leur réussite.

1. L'Afrique à travers le prisme des initiatives industrielles de portée continentale

Si, dès les Indépendances, les modèles développementalistes en vogue ont pu placer l'industrialisation des nations du continent au premier plan de leurs ambitions d'émancipation économique, au début des années 1980 se manifeste par un regain d'intérêt pour l'industrie en Afrique. En 1980, l'Assemblée générale (AG) des Nations unies (ONU) proclame ainsi la première Décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA). Cette première initiative sera répliquée au début des années 1990 (IDDA II, 1991-2000) puis reprise au milieu des années 2010 (IDDA III, 2016-2025). Dans la même veine, l'AG de l'ONU proclame le 20 novembre de chaque année « journée de l'industrialisation de l'Afrique » en 1989.

Au niveau africain, ces initiatives onusiennes trouvent un écho avec l'adoption du plan d'action de Lagos en 1980, lequel met en avant « le besoin urgent de mettre en œuvre un plan pour l'industrialisation collective de l'Afrique » (Byiers et al., 2018). En 1991, le traité d'Abuja, qui se donnait pour objectif de créer une Communauté économique africaine à l'horizon 2028, avait notamment appelé à une harmonisation des politiques industrielles en vue de la création d'un marché commun africain, un projet qui date de la création de l'OUA (Jaldi, 2020).

La priorité donnée à l'industrialisation s'intensifie à la fin des années 2000, à la lumière de l'essor de certaines économies asiatiques. En 2007, la première session extraordinaire de la conférence des ministres de l'industrie de l'UA adopte ainsi l'AIDA. En 2008, le plan d'action de l'AIDA est avalisé lors de la 10ème session ordinaire du sommet de l'UA, laquelle se tient sous le thème du « développement industriel de l'Afrique ». La 18ème session ordinaire de la

Conférence des ministres africains de l'Industrie a quant à elle entériné une stratégie de mise en œuvre dudit plan d'action en octobre 2008, avec la participation de CER, de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi) et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). La stratégie regroupe sept clusters d'action : (i) la politique industrielle et la direction institutionnelle, (ii) la mise à niveau des capacités de production et de commerce, (iii) la promotion de l'infrastructure et de l'énergie pour le développement industriel, (iv) le développement des ressources humaines pour l'industrie, (v) les systèmes d'innovation industriels, la recherche-développement et le développement technologique, (vi) le financement et la mobilisation de ressources et (vii) le développement durable. De façon générale, l'AIDA insiste sur la nécessité d'intégrer l'industrialisation dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, et de ne pas laisser pour compte les petites industries et les industries rurales. La capture de valeur ajoutée par la transformation et la montée en gamme de la production, par exemple dans les secteurs agricole et minier, est aussi érigée en priorité. Le fait que l'Afrique soit le continent le moins industrialisé de la planète mais aussi les différentiels d'industrialisation entre ses différents pays sont mis en exergue.

L'AIDA s'articule à d'autres grandes cadres politiques, stratégiques et sectoriels africains en matière d'économie, d'infrastructure et de commerce, avec lesquels elle a vocation à former un système dans le cadre de l'Agenda 2063. Parmi celles-ci, citons *Boosting Intra African Trade* (BIAT), dont le plan d'action a été adopté en 2012. Le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) a été lancé la même année pour investir dans des projets d'infrastructure visant notamment à créer des corridors transfrontaliers au service de l'intégration économique africaine. Un premier plan d'action prioritaire (PAP I) a ainsi été adopté pour la période 2012-20, et un second en février 2021. Le PIDA est placé sous la supervision de la Commission de l'UA (CUA) et de l'Agence de développement panafricaine (NEPAD). Parmi les autres cadres panafricains en partie liées à l'industrie, on peut également citer la Vision africaine pour le secteur minier adoptée en 2009, la Stratégie pour la science et l'innovation technologique 2024 adoptée en 2014, ou encore le Programme de développement intégré de l'agriculture de l'Afrique adopté en 2003.

La remise au goût du jour de l'industrialisation de l'Afrique se retrouve dans le discours adopté depuis les années 2010 par différents acteurs internationaux au rang desquels des bailleurs (comme la Banque africaine de développement, BAD), des organisations internationales (Onudi) ou des forums internationaux comme le G20. En 2013, la BAD ainsi annoncé ses cinq principales priorités appelées « *High 5s* » au rang desquelles figurait « éclairer l'Afrique », « nourrir l'Afrique », « intégrer l'Afrique » et « améliorer la qualité de vie des peuples d'Afrique ». La Banque a ainsi publié un rapport en 2017 intitulé *Industrialize Africa. Strategies, Policies, Institutions, and Financing* (BAD, 2017), qui insistait sur la nécessité de corriger les inefficacités de marché, de mettre en œuvre des politiques industrielles propices, et de créer des clusters et parcs industriels à travers des mécanismes de financement adaptés.

De façon générale, il devait s'agir de tirer des leçons adaptées aux réalités africaines des succès économiques des nations asiatiques. En 2016, le G20 lançait quant à lui une « initiative pour soutenir l'industrialisation de l'Afrique et des pays les moins avancés » en coopération avec l'Onudi. Les questions des transferts de technologie, de l'investissement dans les infrastructures et les énergies renouvelables, dans l'agrobusiness et l'agro-industrie étaient en particulier érigées en priorité. La participation de l'Onudi à ce projet s'inscrivait dans le cadre du concept de développement industriel durable et inclusif (ISID selon l'acronyme anglais) promu par l'organisation (Onudi, 2019). Des programmes de partenariats-pays sont ainsi signés avec différents États parmi lesquels l'Éthiopie, le Maroc et le Sénégal. Dans le cadre des échanges entourant ces programmes, de nombreux pays africains (parmi lesquels l'Égypte, le Maroc et le Rwanda) ont exprimé un intérêt particulier pour la question de l'industrie 4.0, témoignant ainsi

d'une conscience des enjeux qui émergent avec l'irruption et l'infusion croissante du numérique dans la production.

2. Plus de trois décennies de politiques continentales pour le numérique et l'innovation

A partir du milieu des années 1990, la prise de conscience africaine sur les enjeux du digital a pris en importance. L'initiative africaine sur la société de l'information (AISI) est ainsi lancée lors de la 22ème réunion de la CEA en 1996, puis est soutenue par les chefs de l'Etat et les ministres des télécommunications de l'OUA lors de la conférence régionale sur le développement des télécommunications en Afrique tenue la même année. Plus généralement, l'UA a adopté différents cadres institutionnels en vue de renforcer le profil du continent en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), d'innovation et d'économie du savoir. Parmi elles, citons le plan africain régional d'action sur l'économie du savoir (ARAPKE) ou encore le plan stratégique intégré africain pour les TIC (2015-20).

Certains pays ont joué un rôle moteur dans l'agenda numérique de l'Afrique. La Tunisie a par exemple accueilli en 2005 le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) qui mène à l'adoption de l'Agenda de Tunis sur la société de l'information. Le Rwanda, qui a exprimé un intérêt, dans le cadre de son projet de contrat-pays avec l'Onudi, pour l'industrie 4.0, est l'un des autres pays à avoir joué un rôle moteur. En 2007, c'est ainsi à Kigali que s'est déroulé le sommet « *Connect Africa* », organisé en coopération avec l'UA et l'Union internationale des télécommunications (UIT). Cinq axes prioritaires à l'horizon 2012 avaient été dégagés à l'occasion de ce sommet, à savoir l'interconnexion de toutes les capitales et principales villes africaines avec de l'infrastructure haut débit, la connexion des villages africains à internet, l'adoption de mesures-clés pour favoriser l'utilisation des TIC sur le continent, le soutien aux compétences liées aux TIC et l'adoption de stratégies nationales pour le numérique et la cyber-sécurité. En 2013, c'est encore à Kigali que se déroulait la première édition du sommet « *Transform Africa* », marqué par l'adoption du manifeste « *Smart Africa* » par sept chefs d'État, avant que tous les dirigeants de l'UA ne l'adoptent en 2014.

L'alliance « *Smart Africa* » rassemble aujourd'hui 31 États, dont les gouvernants sont les membres du conseil d'administration. Le Maroc figure aussi au rang des États qui cherchent, particulièrement depuis sa ré-adhésion en 2017 à l'UA, à jouer un rôle de premier plan dans les questions d'innovation et de numérique à l'échelle du continent. En 2018, la ville de Benguerir accueillait ainsi le Forum de l'intelligence artificielle en Afrique organisé par l'Unesco. A l'issue du forum, une déclaration invitait les États africains à « intégrer l'intelligence artificielle dans les stratégies nationales de développement comme un vecteur pour l'émergence des économies africaines ». En 2019, c'est Marrakech qui accueillait le premier forum de la science et de la technologie, un événement organisé en coopération avec la CEA et la Commission de l'UA. L'Afrique du Sud, où a été mise sur pied une commission présidentielle sur la quatrième révolution industrielle (4RI), un dispositif institutionnel original sur le continent, peut également être citée.

Les bailleurs ont cherché à accompagner la digitalisation du continent. Ainsi, la Banque mondiale adoptait l'initiative de l'économie digitale pour l'Afrique (DE4A) visant à généraliser l'accès à internet en Afrique pour en faire un outil de sa transformation économique. L'initiative vise à accompagner la stratégie de transformation digitale (DTS) adoptée par l'UA. Elle a reçu le soutien du G7 à l'issue de son 45ème sommet à Biarritz, en France, en 2019. Cinq États africains étaient invités au sommet, dont le Rwanda, l'Egypte, et l'Afrique du Sud (les membres de la « troïka » de l'UA, rassemblant le chef de l'État assurant la présidence annuelle du Conseil de l'UA, son prédécesseur et son successeur).

Le cadre stratégique général pour le numérique en Afrique est aujourd'hui la stratégie de transformation digitale (DTS), qui a été proclamée en 2020. La DTS cherche notamment à compléter la ZLECAf par son ambition de créer un marché digital unique (DSM) en Afrique à l'horizon 2030. L'instance sur la R&D et l'ambition de capitaliser sur des technologies comme l'intelligence artificielle (IA), l'internet des objets (IoT), l'impression 3D et les réseaux 5G expriment les ambitions africaines en matière de mobilisation de l'outil numérique dans la production. Les joint-ventures, les parcs et clusters industriels sont présentés comme des moyens pour aider à ce mouvement, lequel doit notamment tenir compte de la nécessité d'automatiser les industries du continent (UA, 2020). Un autre document central de l'approche commune que l'UA cherche à orchestrer en matière d'économie digitale est la Convention sur la cyber-sécurité et la protection des données personnelles adoptée en 2014. À septembre 2021, cette convention n'avait cependant été signée que par 14 des 55 États-membres de l'UA (UA, 2014).

3. L'industrie et l'économie numérique africaines et l'internationalisation de l'action stratégique européenne

Comme son homologue africaine, l'UE a, ces dernières années, de nombreuses fois cherché à rationaliser son fonctionnement, consolider son intégration et renforcer sa capacité à faire puissance dans l'ordre international. De façon emblématique, le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) a été adopté en 2007, année de la tenue du sommet de Lisbonne. L'engagement avec l'Afrique, scandé par des sommets bi-continentaux réguliers, dont le premier s'est tenu au Caire en 2000, s'est opéré en parallèle de l'expression d'un désir de coordonner une montée en puissance collective dans le cadre communautaire qui permette à l'Europe de renforcer son statut en matières industrielle et numérique. Ces poussées successives, illustrées par la publication de communications ayant vocation à offrir un cadre stratégique commun, ont souvent eu lieu en parallèle de nouvelles déclarations sur l'engagement de l'UE à l'endroit de l'Afrique. La Commission Von der Leyen cherche désormais à consolider à l'agenda international de l'Europe comme puissance écologiquement responsable, numériquement éthique et s'affirmant par un engagement accru dans un monde organisé par des règles communes.

Au lendemain d'années 1990 toujours consacrées en priorité à la consolidation du marché unique, la Commission de l'UE publiait ainsi en 2005 la communication « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE - vers une approche plus intégrée de la politique industrielle » (CCEE, 2005), semblant signifier un changement de cap, lentement mis en œuvre cela dit.

En 2017, la Commission Juncker, qui souhaitait marquer une rupture, adoptait une communication intitulée « investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE » (CE, 2017). L'aboutissement de ces efforts se trouve aujourd'hui dans l'action du Commissaire au marché intérieur, Thierry Breton. La mise en œuvre d'une politique industrielle commune, dont il a la charge, bute sur des oppositions parmi les États membres et au sein même de la Commission, par exemple à travers la Danoise Margrethe Vestager, en charge de l'économie numérique (Teevan, 2021). Elle stagne du fait de l'absence de mécanismes adaptés, par exemple en matière de commande. Elle a cependant fait l'objet d'une communication *ad hoc* en mars 2020 – le mois où la communication annonçait les lignes de sa stratégie africaine (CE, 2020a). Ces linéaments de stratégie industrielle ont été rénovés en 2021 à la lumière de la pandémie de covid-19 et de la nécessité de relance que ses conséquences sur l'économie européenne suscite (CE, 2021a). Il est à noter que les hésitations dont nous avons fait état sur l'adoption d'une politique industrielle commune en Europe ont pu entraîner des difficultés dans la capacité de l'UE à s'affirmer comme un partenaire industriel dans son interaction avec l'étranger.

En matière digitale, le milieu des années 2000 a marqué le début d'une prise de conscience affirmée avec la publication du « Rapport sur la compétitivité digitale » en 2009 (CCE, 2009), qui justifie l'érection d'une « stratégie numérique pour l'Europe » en l'une des sept initiatives clés de la stratégie « Europe 2020 » promulguée en 2010. La Commission Juncker a souhaité une accélération en matière numérique avec l'adoption de la stratégie pour un marché numérique unique européen en 2015, donnant de la substance à un projet qui avait été annoncé par Jean-Claude Juncker à son entrée en fonction (CE, 2015). À l'aune de l'émergence d'un intérêt intensifié pour les questions ayant trait à la 4RI, les questions numériques se trouvent associées aux questions industrielles dans la communication de 2016 intitulée « Passage au numérique des entreprises européennes. Tirer tous les avantages du marché unique numérique » (CE, 2016). Une série de documents stratégiques de la Commission se focalisent par la suite sur des instruments nécessaires à une transition numérique réussie : ainsi le plan d'action sur les batteries et la stratégie pour l'IA définie en 2018.

Le Pacte vert européen adopté en 2019 consacre l'importance de la mobilisation des technologies numériques en vue de la décarbonation de l'industrie européenne et de la réalisation de l'objectif de devenir le premier continent neutre en émissions carbone à l'horizon 2050. Au rang de ces technologies figurent l'IoT, l'IA, ou encore les réseaux 5G et 6G (CE, 2019). En février 2020, la Commission de l'UE publie une communication intitulée « façonner l'avenir numérique de l'Europe », cadre général posé pour le digital. Elle est complétée par la stratégie européenne pour les données qui prend pour sa part acte des immenses transformations attendues en matière de donnée à l'échelle planétaire : le volume global de données est ainsi présenté comme devant passer de 33 zettabytes en 2018 à 175 zettabytes en 2025. Les données industrielles non personnelles y sont en particulier présentées comme un outil de croissance et d'innovation (CE, 2020b).

En mars 2020, une stratégie pour les PME pour une Europe durable et numérique est également annoncée. La pénurie de compétences, la nécessité d'amélioration des compétences ou de requalification de 120 millions de travailleurs européens, le faible recours au *big data* (une entreprise européenne sur dix) et au *cloud computing* (une entreprise européenne sur quatre) ont ainsi tous été pointés du doigt par la communication (CE, 2020c). Le dispositif stratégique européen en matière numérique a enfin été complété par la présentation de sa « boussole numérique » par la Commission, en mars 2021.Généralisation des compétences numériques parmi les citoyens, de l'accès à la 5G et à une connexion gigabit, production de semi-conducteurs, augmentation du nombre de « licornes », hausse de l'intensité numérique des PME ont ainsi tous été érigés en objectifs à l'horizon 2030 (CE, 2021b). Le désir de renforcer la place de l'Europe dans l'économie numérique mondiale s'est aussi traduit par une intention déclarée d'en faire un objet d'engagement international, par exemple dans la communication conjointe sur le multilatéralisme de février 2021. Des formes de dialogue avec des partenaires extra-européens en matière de digital ont ainsi été entamées avec des acteurs comme le Japon, l'Inde et les États-Unis. L'idée centrale de ces engagements est de promouvoir l'approche éthique, citoyenne et centrée sur l'humain que l'Europe souhaite promouvoir, à rebours des excès et de l'opacité de la *Big Tech* étasunienne, d'une part et surtout du défi que représente le modèle autoritaire chinois.

Le dialogue de l'UE avec l'Afrique en matières numérique et industrielle s'est donc inscrit dans le cadre ainsi défini. L'Europe cherche à s'affirmer sur un continent où la Chine s'est largement imposée, particulièrement en matière d'infrastructures. Des opérateurs chinois sont bien positionnés pour équiper l'Afrique en infrastructures nécessaires à l'économie numérique de demain, par exemple en termes d'équipements 5G et de *data centers*. La Chine aurait ainsi financé 70 % des réseaux 4G du continent (Mackinnon, 2019).

Initiative de l'UE, le groupe de travail sectoriel sur le digital (DETF) de l'Alliance Afrique-Europe a produit un rapport en 2019 dans lequel quatre priorités étaient mises en avant : la généralisation de l'accès au haut-débit, le renforcement des compétences en matière numérique, l'amélioration de l'environnement des affaires et la facilitation de l'accès au financement et au soutien pour un entrepreneuriat digital renforcé ainsi que l'accélération de l'adoption des e-services et le développement d'une économie digitale pour réaliser les objectifs du développement durable (UA & UE, 2019).

En matière de coopération internationale et de soutien au développement, le *Digital for Development* (D4D hub), dont les contours sont encore en cours de définition à la fin 2021, a par ailleurs vocation à constituer le cadre de référence de l'engagement de l'UE à l'endroit de l'Afrique en matière digitale. Il se structure autour de projets-phares (*flagship*) tels que le D4D Hub UA-UE, piloté par l'agence de développement belge Enabel, et qui vise à offrir une plateforme de dialogue entre différentes parties prenantes du digital en Afrique par la mise à disposition d'acteurs africains l'expertise européenne dans les quatre axes de travail identifié par la DETF. Quant au programme « EU-Africa Data flasghip » porté par l'agence allemande de développement GIZ, il a pour objectif de soutenir le DSM africain an aidant à assurer une forte protection des données personnelles dans ce cadre. Un troisième programme baptisé « *African European Digital Innovation Bridge* » (AEDIB) a quant à lui pour objectif de consolider les écosystèmes d'innovation en Afrique. Différents groupes de travail ont également été mis en place dans le cadre du D4D (Teevan, 2021).

L'engagement de l'UE à l'endroit de l'Afrique a par ailleurs pu se faire conformément à une approche régionalisée. C'est, en matière commerciale, l'esprit qui présidait aux Accords de partenariat économique (APE) qui avaient été proposés aux différentes CER, mais qui ont buté sur des négociations ardues et un intérêt plutôt faible pour les parties africaines concernées. Les *Jobs and growth compacts* proposés par l'UE dans le cadre de l'Alliance Afrique-Europe sont un autre cas intéressant. Ils visaient ainsi notamment à l'identification de chaînes de valeurs prometteuses chez les interlocuteurs africains. Une fois encore, l'intérêt des interlocuteurs africains a été plutôt limité. Cette initiative se proposait pourtant d'étendre l'approche d'un niveau national à un niveau régional. Sur le plan digital, l'initiative AfricaConnect3, qui poursuit AfricaConnect (2004-2015) et AfricaConnect2 (2015-2019) a pour objectif de soutenir les États d'Afrique australe et d'Afrique orientale dans la formation de compétences digitales, des ressources dont les sociétés et les écosystèmes de startups africains manquent considérablement.

4. Les CER et la vocation d'opérationnaliser les stratégies africaines et euro-africaines

Les CER ont vocation à constituer les piliers de la Communauté économique africaine. Le Plan de Lagos comme le traité d'Abuja avaient prévu que des CER consolident l'intégration régionale en Afrique en vue de la constitution d'une telle Communauté économique africaine. Il convient de conserver à l'esprit que les CER précèdent l'UA, et que les dynamiques entre elles et l'Union sont complexes. Les CER ne constituent jamais de simples instruments d'opérationnalisation / exécutions de cadres définis à Addis-Abeba. Elles sont animées de dynamiques propres et riches d'une expérience plus ou moins étoffée dans la coordination et la mise en œuvre de cadres régionaux d'action commune. C'est de ce point de vue qu'elles sont des catalyseurs d'intégration africaine : leur propre action peut offrir une base, un substrat, des relais et dispositifs auxquels peuvent s'agencer les ambitions conçues par l'Union.

Huit CER sont aujourd'hui reconnues par l'UA : l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté des États sahélo-sahariens (Cen-Sad), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), l'Autorité intergouvernementale

pour le développement (Igad), la Communauté est-africaine (CEA), le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Outre les chevauchements entre ces différentes CER provoquant pertes d'efficacité et « *forum shopping* », certaines sont notoirement plus efficaces que d'autres. Ainsi, la Cen-Sad, qui n'a dû sa reconnaissance par l'UA en 2000 qu'à l'activisme du colonel Kadhafi, qui avait œuvré à sa création, ainsi que l'UMA, figurent au rang des CER réputées dysfonctionnelles (Gnanguênon, 2020). À l'inverse, la Cedeao, le COMESA et la SADC sont considérées comme des CER plus efficaces, y compris par la documentation officielle de l'UA.

Le plan de Lagos invitait déjà les États africains à coordonner leur politique industrielle en vue de la réussite de leur industrialisation. Cette invitation se retrouve ensuite dans le traité d'Abuja de 1991. Un certain nombre de CER ont donc pris en charge la question de l'industrialisation. Le traité fondateur de la CEDEAO, en 1975, mentionnait ainsi l'industrialisation parmi les objectifs de la Communauté. En dépit de ses manquements, l'UA ambitionnait elle-même dès 1989 de mettre en œuvre une politique commune en matière industrielle. De même, le traité établissant le COMESA en 1993 appelait à une coopération de ses Etats-membres en matière de développement industriel. Le traité de la CEA de 1999 appelait de même à la définition d'une stratégie est-africaine de développement industriel. Enfin, le protocole de la SADC pour le commerce appelait dès 2000 à une stratégie d'industrialisation devant accompagner la mise en place de la zone de libre-échange régionale.

Le début des années 2010 marque une première étape dans la concrétisation de l'action des CER en matière de politique industrielle. En 2010, la Cedeao adopte ainsi la Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAO), faisant suite à la création en 2007 au sein de la Communauté d'un Département du secteur privé. En 2011, la CEA en fait de même sur la période 2012-32, tandis que la SADC s'y attèle en 2013, avec une stratégie et feuille de route d'industrialisation 2015-63 (2015) et le plan d'action associé (2017). La COMESA a de même adopté une politique d'industrialisation 2015-30 ainsi qu'une stratégie industrielle régionale 2017-26. Ces politiques communes viennent se greffer aux stratégies industrielles définies par des États membres de ces espaces régionaux comme l'Afrique du Sud (2007), l'Ouganda (2008), le Ghana et le Rwanda (2011), le Zimbabwe (2012), l'Éthiopie (2013), le Botswana et la Côte d'Ivoire (2014) ou encore le Kenya (2015). Leur objectif est de passer à une coordination et à une harmonisation progressive des politiques industrielles (Byiers et al., 2018).

En matière digitale, les communautés économiques régionales ont également tâché de concevoir des instruments régionaux pour employer l'outil numérique au service du développement. L'une des initiatives les plus notables est la constitution d'une zone de libre-échange digitale à partir de 2017 par la COMESA. Cette initiative doit mettre à profit le numérique au service du commerce. Dès le début du XXIe siècle, la SADC adoptait pour sa part une déclaration sur les TIC en 2001, dont l'objectif annoncé était de combler la fracture numérique entre l'Afrique australe et le reste du monde. Son plan régional d'infrastructure, adopté en 2012, intégrait ainsi une composante ayant trait aux TIC. Quant à la CEDEAO, elle compte dans son organigramme un Commissaire en charge des télécommunications et des TIC, et travaille également à créer un marché numérique commun. On voit ainsi que le digital est appréhendé par les CER non seulement comme un objectif en soi, avec une attention particulière accordée à l'infrastructure, mais aussi comme un facteur de transformation de la production et de fluidification des échanges intrarégionaux. A l'échelle de l'UA, la DTS reconnaît aux communautés économiques régionales un rôle majeur en termes de définition et d'harmonisation des cadres politiques, règlementaires et institutionnels en vue de contribuer à la mise en œuvre du DSM.

Conclusion

Nous avons tâché d'illustrer par cet article la façon dont, en premier lieu, l'UA a cherché à développer un dispositif institutionnel pour répondre aux deux grands enjeux que sont la transformation numérique du continent et son industrialisation, voie privilégiée pour assurer une transformation structurelle de l'économie du continent, permettant de s'émanciper de modèles historiquement centrés sur l'extraction et l'exportation des matières premières. L'UA a ainsi défini un cadre propre qui s'agence à celui de ses États-membres comme à des propositions émanant d'instances internationales.

En regard, l'UE, dans sa volonté de faire puissance, a cherché, tout en définissant ses propres instruments pour parvenir à s'affirmer comme puissance industrielle et digitale, à en proposer à son interlocuteur africain. L'engagement avec l'Afrique occupe une place centrale dans le désir d'affirmation globale de l'Europe. Or, en complément des approches de continent à continent et bilatérales, et notamment dans le cadre des accords de Cotonou, les CER ont toujours occupé une place dans l'approche que Bruxelles se proposait d'adopter à l'endroit du « continent jumeau » africain. Les retards pris dans les APE comme dans les *Jobs and Growth Compacts* ne devraient pas altérer ce niveau d'engagement, d'autant qu'il est central dans l'opérationnalisation de la ZLECAf elle-même.

Il appartient dès lors aux CER de développer, dans des cadres régionaux et panafricains, et en intelligence avec l'UE, les dispositifs institutionnels pouvant permettre d'en faire des moteurs et des catalyseurs des ambitions digitales et industrielles africaines. Des ambitions qui, à la lumière de la pandémie de Covid-19, des débats sur le resserrement et la régionalisation des chaînes de valeur comme du sommet UE-UA de février 2022 à Bruxelles, connaissent une actualité nouvelle.

Bibliographie

- Byiers, B., K. Karaki and S. Woolfrey (2018), "The Political Economy of Regional Industrialisation Strategies", Discussion paper N° 237, *Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa* (PEDRO), European Center of Development Policies Management (ECDPM), Maastricht, December 17, 2018, https://ecdpm.org/publications/the-political-economy-of-regional-industrialisation-strategies/.
- Commission des Communautés européennes (2005), *Communication de la Commission. Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE - vers une approche plus intégrée de la politique industrielle,* Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (2009), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Rapport sur la compétitivité numérique de l'Europe. Principaux résultats de la stratégie « i2010 » entre 2005 et 2009,* Bruxelles.
- Commission européenne (2010), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie numérique pour l'Europe*, Bruxelles.
- Commission européenne (2015), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie pour un marché unique numérique en Europe,* Bruxelles.
- Commission européenne (2016), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Passage au numérique des entreprises européennes -tirer tous les avantages du marché unique numérique*, Bruxelles.
- Commission européenne (2017), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement. Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE,* Bruxelles.
- Commission européenne (2020a), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe,* Bruxelles.
- Commission européenne (2020b), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Façonner l'avenir numérique de l'Europe,* Bruxelles.
- Commission européenne, (2020c), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie européenne pour les données,* Bruxelles.
- Commission européenne (2021a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery,* Bruxelles, 5 mai 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0350.
- Commission européenne (2021b), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique*, Bruxelles, 9 mars 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:52021DC0118.
- Commission européenne (2020), *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Vers une stratégie globale avec l'Afrique*, CE/Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères

et la politique de sécurité, Bruxelles, 9 mars 2020, https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/55817dfb-61eb-11ea-b735-01aa75ed71a1

- Gnanguênon, A. (2020), *Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, London, October 29, 2020, https://ecfr.eu/publication/mapping-african-regional-cooperation-how-to-navigate-africas-institutional-landscape/.
- Jaïdi, L., N. Alaoui Mhamdi et I. Martin (2020), *Le Partenariat Afrique-Europe : Quel renouveau dans l'après-Covid 19 ?*, Policy Brief, Policy Center for the New South, Rabat, 22 juillet 2020, https://www.policycenter.ma/publications/le-partenariat-afrique-europe-quel-renouveau-dans-apres-covid-19.
- Jaldi, A. S. (2020), *The African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA): Legal Overview*, Policy Brief, Policy Center for the New South, Rabat, https://www.policycenter.ma/publications/african-continental-free-trade-agreement-afcfta-legal-overview.
- Lecompte, D., T. Vircoulon (2021), « Delenda est Cotonou ? L'Union européenne et les États ACP : un partenariat sans partenaires », Centre Afrique subsaharienne de l'Institut français des relations internationales (IFRI), *Études de l'IFRI* en partenariat avec le Policy Center for the New South, Paris, novembre 2021, https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/delenda-cotonou-lunion-europeenne-etats-acp-un-partenariat-partenaires
- Mackinnon, A. (2019), "For Africa, Chinese-Built Internet Is Better Than No Internet at All", Foreign Policy, 19 mars 2019.
- Unido (2019), *The G20 Initiative on "Supporting Industrialization in Africa and LDCs" - Review of progress*, United Nations Industrial Development Organization, Geneva, https://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-11/The_G20_Initiative_on_Supporting_Industrialization_in_Africa_and_LDCs.pdf.
- UA (2019), *The Digital Transformation Strategy for Africa (2020-2030)*, African Union, Addis Ababa, https://au.int/sites/default/files/documents/38507-doc-dts-english.pdf.
- UA-UE (2019), *New Africa-Europe Digital Economy Partnership. Accelerating the Achievement of the Sustainable Development Goals*, Addis Ababa/Brussels, https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/106908/towards-digital-africa-accelerating-achievement-sustainable-development-goals_zh-hans.

Chapitre 3

Les transferts des travailleurs africains à l'ère de la Covid-19 : une évolution teintée par la résilience*

Abdelaaziz AÏT ALI

En Afrique, aucune grandeur économique n'a échappé à la vague de la Covid-19. La demande domestique a plongé, l'intérêt des investisseurs internationaux s'est émoussé et les exportations de biens et services ont considérablement reflué. La Covid-19 a institué la morosité économique comme maître-mot de cette phase. La résilience nous parvient, en revanche, des transferts des migrants africains qui n'ont régressé que de 3% au terme de 2020, avant de rebondir de près de 10% en 2021, déjouant toutes les prévisions initiales. Plusieurs facteurs d'ordre économique mais également technique ont conflué pour expliquer cette tendance. L'Afrique, qui compte sur cette ressource à plusieurs niveaux, est appelée à adopter des politiques publiques adaptées au mieux, pour l'ériger en vecteur de développement de premier ordre.

* Mes remerciements vont à Mme Fatima-Ezzahra Mengoub et M. Larabi Jaïdi pour leurs remarques constructives sur une version initiale du chapitre.

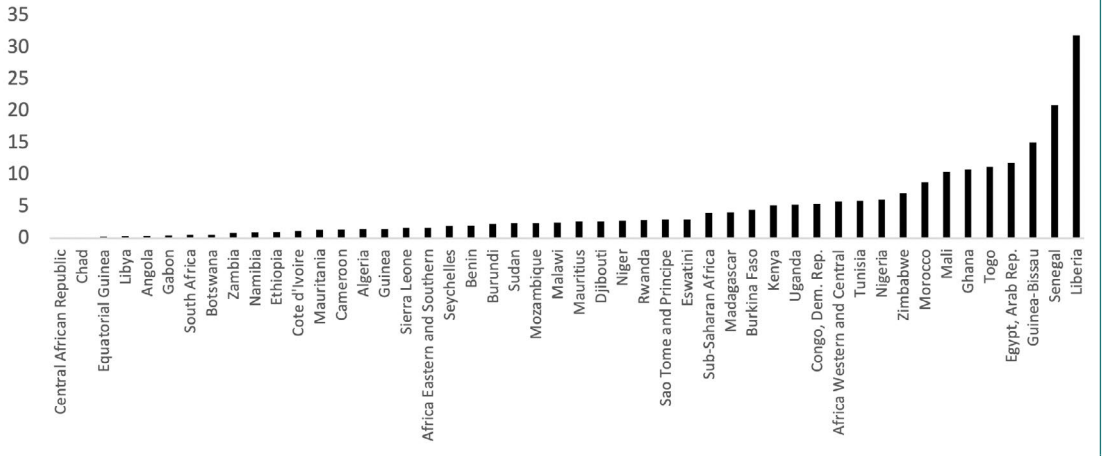
I. Quel rôle pour les transferts des migrants dans l'économie africaine : des fonctions macroéconomiques au financement du développement

Les transferts des migrants vers leur pays d'origine constituent un levier de croissance de premier plan pour les pays en développement en général et pour le continent africain en particulier. Les migrants africains à l'étranger continuent d'entretenir des relations économiques solides avec leurs familles, à l'image des transferts généreux qui se déversent annuellement dans les économies domestiques (Ncube & Brixiova, 2013). La place de ces transferts est d'autant plus importante que les économies africaines ne disposent généralement pas de systèmes de filets sociaux.

Les pays d'Afrique ont enregistré des entrées en moyenne de 4,7% du PIB au titre de l'année 2019. Ils dépendent à différentes échelles de cette manne financière, de la Somalie ou le Lesotho pour lesquels ces ressources représentent l'équivalent de 30% et 20% de leurs productions respectives aux grandes économies africaines réputées pour leurs ressources minières, telles l'Angola, le Gabon, l'Afrique du Sud ou le Botswana, et dont les transferts ne dépassent pas 0,5% des PIB. Pour les pays africains qui en dépendent, les transferts jouent un rôle primordial dans la dynamique économique, le financement de la balance des paiements et l'atténuation de la précarité et de la vulnérabilité sociales.

A l'échelle macroéconomique, les transferts alimentent le circuit économique et constituent pour certains ménages le matelas qui leur permet de subvenir à leurs besoins et de financer leur consommation. Les études empiriques indiquent que dans un échantillon de 36 pays africains, une augmentation des transferts de 10% se traduit par un accroissement du PIB par habitant en moyenne de 0,4%,(Fayissa et Nsiah, 2010). Par ailleurs, l'impact sur l'activité économique peut emprunter d'autres canaux, notamment l'épargne. Les études ont démontré que, contrairement aux préjugés, les transferts en Afrique ne sont pas entièrement dépensés mais sont en partie épargnés. Le financement de l'investissement se doit également d'être pris en compte dans l'énumération des effets d'entraînement sur l'activité économique (Baldé, 2011). Ainsi, les transferts permettent-ils de soutenir l'effort d'investissement des pays de destination et d'accompagner l'accumulation de leur capital physique, un facteur qui se fait rare dans le continent. La stabilité de cette ressource et sa dimension contracyclique largement documentée en fait un levier de premier ordre pour le lissage de la consommation et l'absorption partielle des chocs macroéconomiques.

Graphique 1 : Transferts des migrants africains en 2019, en % du PIB.



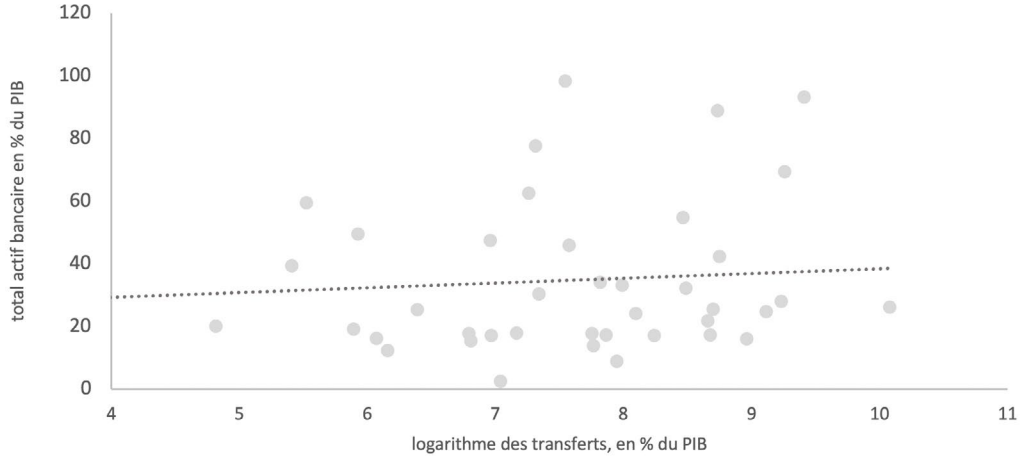
Source : Banque mondiale.

Ils permettent également de financer les besoins de la balance de paiements du continent africain, tout en garantissant une manne financière stable et en croissance continue au fil des années, dépassant même parfois d'autres rubriques. (Ncube et Brixiova, 2013). En 2013 par exemple, les entrées de devises au titre des transferts ont devancé celles des IDE et de l'aide publique au développement. Pour les pays en développement en général, la Banque mondiale estime que les entrées en devises qui découlent des transferts représentent plus du 1/3 du total des flux financiers. (Banque mondiale, 2019).

Les transferts agissent de manière directe et presque incontestable sur la pauvreté dans les pays d'origine. A court terme, les transferts viennent en aide aux familles en situation de précarité, puisqu'ils permettent de subvenir à leur besoins élémentaires quotidiens. Les enquêtes de consommation dans nombre de pays africains révèlent que les transferts sont essentiellement alloués aux dépenses alimentaires, à hauteur de 50% au Sénégal et 23% au Burkina Faso (Mohapatra et Ratha, 2011). A long terme, les transferts soutiennent considérablement la croissance des pays africains, à travers le financement du parcours scolaire des jeunes et l'accès aux soins de santé. Les mêmes enquêtes confirment l'importance des dépenses en éducation et en santé, dépassant même dans certains pays les dépenses alimentaires, comme pour l'Ouganda. (Mohapatra et Ratha, 2011). Aussi, la documentation empirique est-elle concluante quant aux liens de causalité entre la dynamique des transferts, l'accumulation du capital humain et la croissance à long terme.

En outre, cette manne financière qui prend la forme d'épargne liquide n'est pas sans effet sur le système financier des pays destinataires. Elle contribue à la mise à niveau des infrastructures et des systèmes financiers des pays en développement et l'instauration de la discipline dans la gouvernance de leurs systèmes financiers (Giuliano et Ruiz-Arranz, 2009). L'Afrique n'échappe pas à cette règle. Les économies bénéficiaires des transferts les plus importants sont dotées de systèmes financiers relativement plus développés (graphique 2). En Afrique, l'enjeu de développement du système financier est encore plus important. Le continent est souvent confronté à un système financier qui opère dans un équilibre sous-optimal, lequel peine à jouer pleinement son rôle dans la mobilisation et l'allocation des ressources et in fine dans le financement de l'économie (IMF, 2014).

Graphique 2 : Développement financier et transferts des migrants en Afrique



Source : Banque mondiale

II. Les transferts des travailleurs : une évolution sous le signe de la résilience

Au lendemain du déclenchement de la crise Covid-19, la Banque mondiale a fourni ses lectures prospectives de l'évolution des transferts des migrants, tablant sur une « inévitable » baisse des transferts dans le monde et en Afrique, mais les estimations/prévisions pour 2020 et 2021 se sont avérées à la marge de la réalité.

Année 2020 : une baisse mais qui défie les premières estimations alarmistes.

Les premières projections s'annonçaient extrêmement pessimistes et tablaient sur une chute aux alentours de 20% à l'échelle mondiale et pour le continent africain (Banque mondiale, 2020). La Banque mondiale estimait que les migrants seraient plus exposés, comme d'habitude, aux effets récessifs de la crise et par conséquent l'impact sur leur situation économique serait nettement plus aigu que la contraction de l'activité mondiale estimée en mois de juin 2020 par le FMI à 4,9%. La Banque mondiale a tiré la sonnette d'alarme quant aux effets distorsifs de l'assèchement d'une ressource aussi névralgique pour les économies bénéficiaires, surtout qu'elle ne sera pas la seule ressource à se raréfier en temps de marasme. Au fil des mois, le monde et la Banque mondiale ont saisi davantage l'ampleur effective de la crise et ont révisé par la même occasion leurs projections à la baisse en octobre 2020, pour situer la contraction des transferts dans la région de l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord - et Moyen Orient - à moins de 10%. Ce n'est qu'avec l'arrêt des comptes de l'année 2020 que les analystes ont admis que les transferts des migrants ont effectivement fait preuve d'une résilience surprenante, affichant une légère baisse de 3% avec de fortes disparités d'un pays à l'autre[1].

La décomposition à l'échelle de chaque pays laisse entrevoir la contreperformance des transferts à destination du Nigéria, soit une contribution de -10,6 points de pourcentage à l'évolution totale (graphique 3). Ainsi, hormis le Nigéria qui constitue le principal réceptacle sur le continent, les transferts vers l'Afrique ont progressé de 5,9%. De l'autre côté, l'économie égyptienne a continué d'enregistrer une entrée massive de transferts, malgré le contexte pandémique, chiffrée à 8,2% du PIB. Elle a d'ailleurs tiré le plus vers le haut la dynamique des transferts à l'échelle du continent, avec une progression de 10,5%.

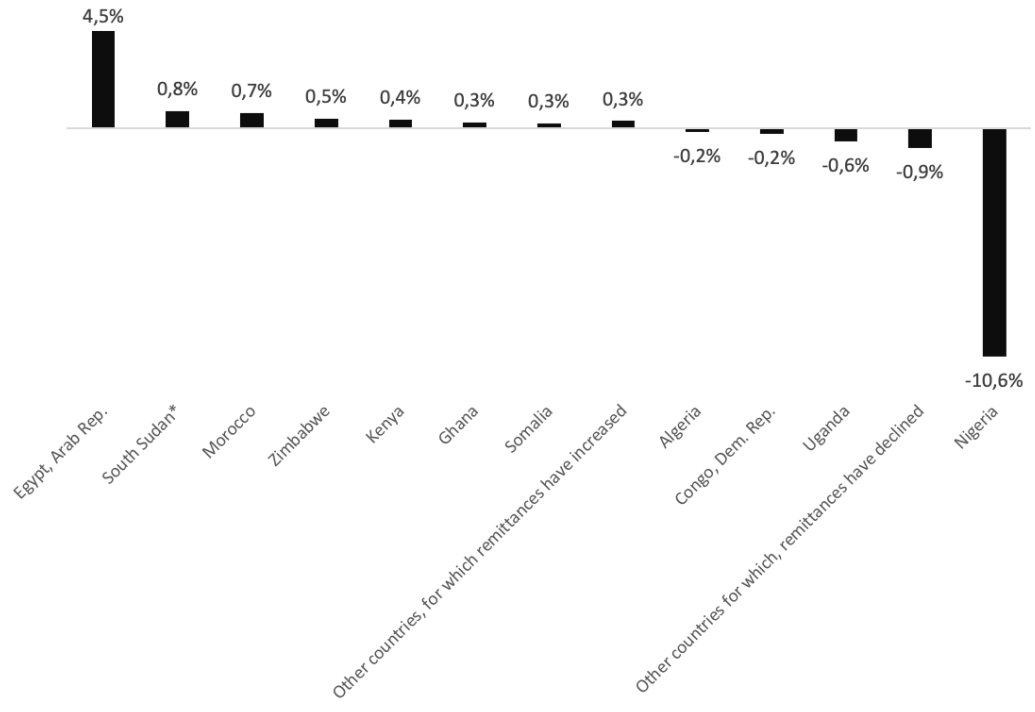
Plus en détail, sur 48 économies africaines dont les chiffres sont disponibles, 33 ont enregistré un recul des transferts à des rythmes compris entre 0,6% pour le Burkina Faso et 57% pour les Seychelles, centrés autour d'une médiane de 5,6%. Les transferts des autres économies ont enregistré une croissance positive médiane de 9,6%.

Par région, nous remarquons une tendance baissière chez la plupart des économies de l'Afrique australe, notamment de la Communauté de développement d'Afrique australe. Les transferts vers 12 des 16 pays de la communauté ont accusé des régressions significatives autour d'une médiane de 9%, alimentées probablement par la contraction sévère de l'activité économique au sein de l'Afrique du Sud, pôle et locomotive économiques de la région[2]. La crise Covid-19 a sérieusement compromis l'économie sud-africaine, alors que cette dernière affichait déjà des profils de croissance modeste. L'économie sud-africaine a clôturé l'année 2020 par une contraction de 6,4% de son PIB, deux fois plus profonde que l'économie mondiale et 3 fois plus que les économies émergentes. Paradoxalement, quelques économies limitrophes à l'Afrique du Sud ont connu une expansion sans précédent

1. Les chiffres correspondent aux transferts privés en dollars, inscrits dans la balance des paiements. Il s'agit des données publiées par la Banque mondiale.

2. Du côté migratoire en particulier, l'économie Sud-Africaine se positionne comme pôle d'attraction pour les migrants de la région. C'est la première destination des migrants de l'Afrique australe, accaparant près de 23%, loin devant le Royaume-Uni (9%) ou l'Ouganda (5%) (Portail sur les données migratoire, 2021).

Graphique 3 : Contributions à la croissance des transferts vers l'Afrique en 2020, par pays et en point de pourcentage



Source : Banque Mondiale.

des entrées des transferts, en l'occurrence le Zimbabwe et le Mozambique. Ces derniers ont vu les transferts progresser de 31% et 16% d'une année à l'autre, occupant la 4ème et la 5ème positions des pays les plus dynamiques en la matière.

Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, aucune tendance claire ne semble se dessiner, avec une distribution qui s'aligne globalement sur celle des pays du continent. C'est le cas du Nigeria qui se distingue par l'ampleur de la chute, pour une économie qui dépend à hauteur de 5% des transferts et qui s'accapare 28% de l'ensemble des transferts à destination du continent africain. L'explication d'une telle chute a trait non seulement à la crise de la Covid-19 mais également à certains développements sur le marché de change informel qui ont attiré l'attention des autorités. Ces dernières ont pris des décisions qui visent à assurer un rapatriement effectif de transferts libellés en dollars par les opérateurs du marché (Banque mondiale et Knomad, 2021). Ces évolutions n'ont pas manqué de décourager davantage les transferts.

L'Afrique du Nord[3], dont la diaspora réside principalement en Europe et dans les pays du Golfe, a démontré une dynamique globalement positive des transferts, surtout pour les économies qui en dépendent le plus. Outre l'économie égyptienne, les transferts à destination du Maroc et de la Tunisie ont progressé respectivement de 6,5% et 2,5% d'une année à l'autre, alors même que l'économie européenne, principale source de ces transferts, a pâti d'une crise sans précédent. En revanche, les transferts vers l'Algérie, la Mauritanie ou le Soudan, dont le poids se limite à moins de 1,5% du PIB, ont tous connu des régressions comprises entre 5% et 6%.

3. Y compris le Soudan.

Les économies de l'Afrique centrale et de l'Est ont été marquées par une contraction des transferts de leur diaspora autour d'une médiane de 5%, exception faite du Sud-Soudan qui a vu les transferts des migrants croître de plus de 70%, occupant la deuxième position des transferts les plus dynamiques en cette année derrière l'Angola.

Année 2021 : Un rebond sensible.

La prévision de l'Institut de Bretton Woods pour l'année 2021 et datant de novembre 2020 tablait sur une contraction supérieure à 5% des transferts des migrants et qui devrait s'ajouter à celle de 2020. Au terme de l'année 2020, la baisse s'est révélée moins prononcée que prévue et les premiers signes indiquent un rebond net en 2021 proche de 10% en Afrique.

2021 s'annonce une année de reprise pour l'économie mondiale, en dépit des incertitudes qui continent de planer sur l'activité économique et nourries par les risques liés aux nouvelles souches du virus. La croissance mondiale devrait se hisser à près de 6%, après la contraction de 3% en 2020 et les principaux émetteurs mondiaux de transferts à l'instar des États-Unis, des pays du Golfe et de l'Union européenne devraient renouer avec la croissance positive de leur activité économique pouvant atteindre 5% à titre d'exemple pour l'Union européenne et 6% pour les États-Unis. Ces dynamiques n'ont pas manqué de se refléter sur les transferts des migrants vers les pays en développement, notamment l'Afrique. Ce continent devrait clore l'année 2021 avec une croissance des entrées de transferts de 9,6%, reflétant essentiellement la bonne tenue des transferts à destination des économies de l'Afrique du Nord, principalement l'Egypte et le Maroc. Près de 68% de l'augmentation totale des transferts est attribué aux flux vers ces deux économies. Concernant le Nigeria, deuxième bénéficiaire de transferts sur le continent, il a enregistré une hausse de ces transferts, limitée toutefois à 2,5%, les situant à 4% du PIB ou USD 17,6 milliards, soit le niveau le plus faible depuis 2006. Seules 10 économies sur un total de 48 pour lesquelles les données sont disponibles ont affiché une baisse des transferts, à des rythmes compris entre 0,5% pour la Mauritanie et 15% pour l'Angola.

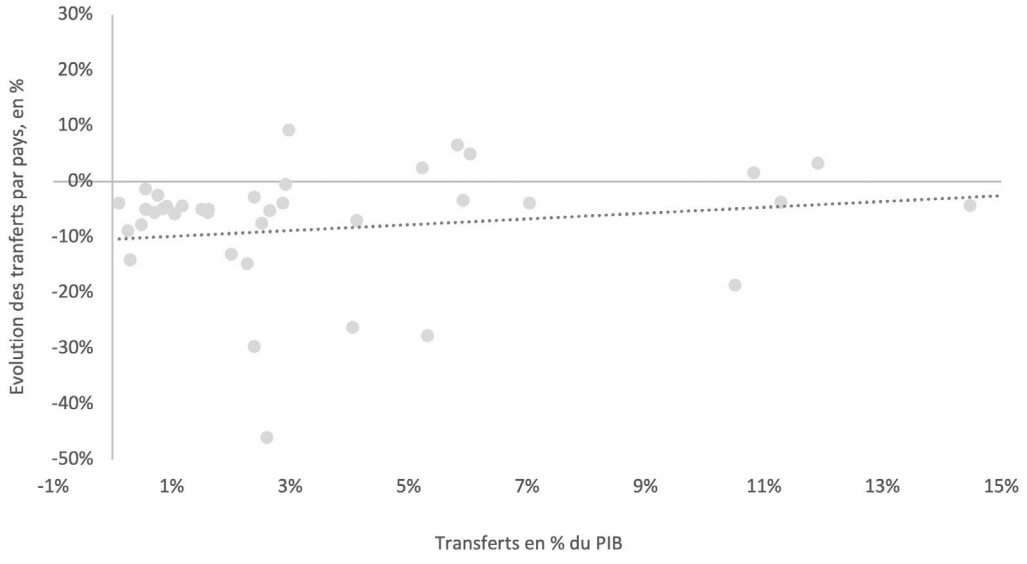
III. Comment expliquer cette résilience : le caractère contracyclique, la générosité des systèmes des filets sociaux dans les pays avancés et la formalisation des transferts informels

Tous les ingrédients d'une crise systémique ont été réunis en cette année de Covid-19 pour compromettre les équilibres prédominants et la situation macroéconomique. Les investissements directs étrangers (IDE) n'ont pas dérogé à la règle en temps de crise et se sont repliés de 16% (CNUCED, 2021), au même titre que les exportations du continent qui ont pâti de la contraction de la demande mondiale et de la baisse des cours des matières premières, pour se situer à 80% du niveau de 2019. Seuls les transferts des migrants ont défié ce mouvement et n'ont affiché qu'une légère baisse en 2020, pour rebondir ensuite sensiblement en 2021. Cette résilience des transferts vient soulager les effets récessifs de la crise qui ont sérieusement exposé les faiblesses économiques structurelles du continent.

La contracyclicité des transferts à l'œuvre de cette résilience. La fonction de stabilisation macroéconomique est une caractéristique intrinsèque aux transferts des migrants vers leurs pays d'origine (Singh et al., 2010, Frankel, 2011). Ils jouent ainsi pleinement leur rôle contracyclique en cette année 2020 et ce rôle se manifeste clairement à l'aune des évolutions observées durant la crise de 2008. A la différence de la crise financière, où les envois des fonds avaient baissé de 4% en 2009, les chiffres de 2020 indiquent une contraction moins prononcée, alors que durant la crise Covid-19, l'impact, l'ampleur et les effets distorsifs sont d'une dimension sans précédent. Il aurait été plus raisonnable de voir les transferts accuser une baisse plus profonde en 2020. Une des explications réside dans le comportement des migrants, qui diffère d'une situation à l'autre. La crise financière n'a affecté les pays en développement, dont

africains, que de manière marginale et indirecte et a porté préjudice principalement aux pays avancés. Ces derniers avaient affiché en 2009 une contraction de leur activité économique de 3,3%, après une quasi-stabilisation en 2008. En parallèle, l'économie africaine a consolidé ses performances et enregistré une croissance de 3,1% après 4,4% en 2008. Ainsi, les migrants africains ne se sentaient pas dans l'obligation de fournir un effort additionnel pour rapatrier une partie de leurs revenus vers leur pays d'origine, surtout que leurs situations économiques dans les pays avancés étaient moroses. A l'inverse, en 2020, l'activité économique en Afrique a été sévèrement affectée ; et donc, l'incitation est double pour les migrants à secourir leurs familles, d'autant plus que cette crise a pénalisé en particulier les ménages en situation de vulnérabilité opérant dans le secteur informel. Il est intéressant de noter que les économies les plus dépendantes de cette ressource sont celles qui ont enregistré des flux globalement en accroissement (graphique 4). Entre l'impact de la crise sur la situation financière des migrants dans leur pays d'accueil et la demande croissante des familles dans leur pays d'origine, les envois de fonds en Afrique, comme partout dans le monde, ont démontré de la résilience et continué à affluer vers les pays d'origine.

Graphique 4 : Liens entre évolution des transferts des fonds et poids dans les économies réceptacles, en % du PIB



Souce : Banque Mondiale

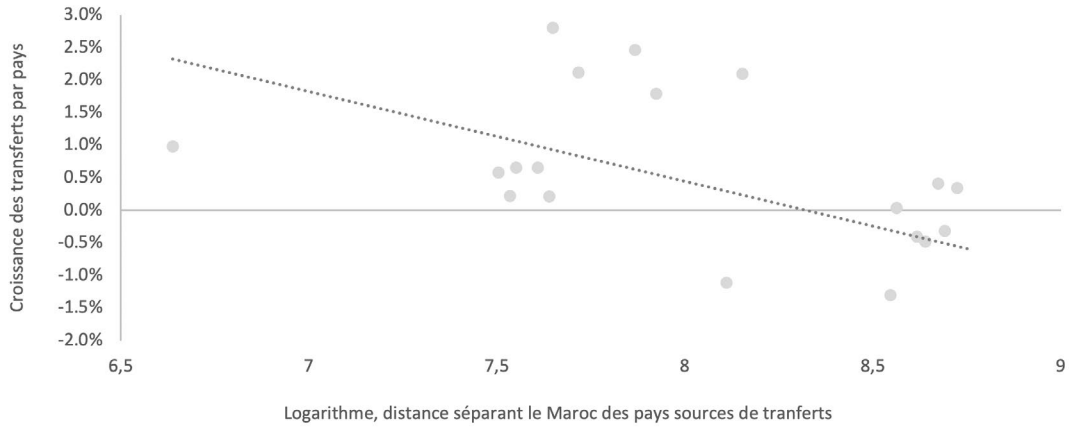
La générosité des systèmes d'aides en période de crise, accompagnée de la constitution d'une épargne de précaution aurait probablement soutenu l'effort de transfert des migrants. En Europe comme aux États-Unis, la crise a exposé des millions de ménages à l'arrêt brutal de l'activité économique. Les pouvoirs se sont fortement déployés pour apporter un soutien financier aux ménages ayant perdu leurs emplois, pour leur permettre de subvenir au moins à leurs besoins élémentaires. Ces indemnisations pouvaient couvrir jusqu'à 100% du revenu des employés d'avant-crise aux États-Unis et ne descendaient pas sous la barre de 60% pour l'Allemagne, 80% pour le Royaume-Uni et 84% en France (Blanchard et al,

2020). Des systèmes aussi généreux pourraient alimenter également l'épargne des ménages et permettre aux migrants de continuer d'apporter leurs soutiens financiers à leurs familles dans leurs pays d'origine, d'autant plus que la Covid-19 a été marquée par des suspensions d'activités économiques qui ont substantiellement limité les choix de consommation des ménages. Les études sur 5 pays avancés ont révélé que l'épargne de précaution s'est élevée à une moyenne de 6,7% du PIB et 9,5% du revenu disponible durant l'année de la Covid-19 (BCE, 2021). Certes, ce sont les ménages à haut revenu qui ont majoritairement constitué des matelas de précaution en temps de crise ; il n'est néanmoins pas à exclure que les travailleurs rapatriant une partie de leurs revenus vers leur pays d'origine se soient comportés également ainsi et aient continué d'alimenter leur épargne et leurs transferts.

La formalisation des transferts informels. Les transferts analysés jusqu'à présent émanent des données officielles de la balance des paiements, qui captent les transferts formels passant à travers le secteur financier. Les transferts informels transférés de « main en main » échappent à cette mesure et ne sont approchés que rarement à travers des enquêtes. La crise Covid-19 dans sa dimension économique a la particularité d'être déclenchée par les mesures de restriction décrétées par la plupart des autorités locales en vue d'endiguer la propagation du virus. Les frontières internationales ont été fermées pendant longtemps et des conditions contraignantes ont été imposées depuis, décourageant au maximum les déplacements inter-pays. Plusieurs analyses ont avancé dans ce contexte le rôle de la formalisation des transferts informels dans l'explication de cette résilience et le gonflement parfois des transferts (Banque mondiale, 2021). A l'échelle mondiale, les transferts informels constituent naturellement une composante significative des transferts rapatriés vers les pays d'origine et les estimations les situent entre 35% et 75% des transferts formels, comptabilisés au titre de la balance des paiements (Freund et Spatafora, 2005). De manière plus approfondie, des études ont essayé de vérifier empiriquement si l'augmentation des transferts en période de Covid-19 traduit en partie cette hypothèse pour le cas du Mexique. L'étude a noté que les zones limitrophes aux États-Unis et qui connaissent souvent une forte mobilité transfrontalière ont connu une augmentation significative des transferts en période de restrictions des déplacements (Dinarte et al, 2021). Ce constat est probablement valable pour le continent africain et particulièrement pour les pays ayant enregistré une expansion des transferts. Au Maroc, par exemple, une première analyse laisse apparaître un rôle important de cette nouvelle configuration dans l'explication de la progression. L'analyse des transferts par origine à destination du Maroc dégagent un constat assez important, notamment un lien fort entre la dynamique des transferts et la distance séparant le Maroc avec les pays en question. Les transferts en provenance d'Espagne, de France et d'Italie ou des pays européens en général semblent avoir progressé à un rythme supérieur à la moyenne, en dépit de la profondeur de la crise ayant frappé ces pays (graphique 5). Les déplacements fréquents de la diaspora au Maroc, hypothétiquement plus fréquents pour les pays du voisinage que pour les pays lointains, ont dû être limités et donc les transferts par voie informelle, ont été redirigés dans l'obligation vers le système financier[4]. Si ce facteur s'avère déterminant dans l'explication de l'évolution des transferts, cela remet fondamentalement en cause cette hypothèse de résilience des transferts. Les enquêtes de consommation auprès des ménages ont révélé que les transferts, toutes catégories confondues, ont enregistré une baisse pour la plupart des ménages de l'Amérique latine, sachant que les chiffres officiels dénotent plutôt d'un accroissement. (Dinarte et al, 2021).

4. Je suppose que les transferts informels concernent davantage les communautés basées dans des pays au voisinage du Maroc. La diaspora basée aux Etats-Unis, qui ne se déplace pas aussi souvent au Maroc, est contrainte de passer par les voies formelles pour transférer.

Graphique 5 : Liens entre la distance séparant le Maroc des pays source de transferts et l'évolution de ces derniers, en 2020.



Source : Office des changes et données google

Plus récemment, une étude du FMI est venue corroborer ces hypothèses à travers une analyse empirique. Les résultats de l'analyse économétrique démontrent à la fois la caractéristique contracyclique de ces transferts, les plans de relance budgétaire agressifs ainsi que la canalisation des transferts informels vers les voies formelles (Kpodar et al (2021)).

IV. Pour optimiser le rôle des transferts dans l'économie africaine.

Il va sans dire des effets d'entraînement en amont et en aval des transferts sur la dynamique économique des pays d'origine. Il est ainsi crucial de créer les conditions optimales pour que les transferts servent au mieux la prospérité économique et pour en faire un levier de développement. Plusieurs contraintes se dressent devant ces objectifs et requièrent un engagement fort des autorités nationales.

Un des éléments qui contraint la fluidité des transferts est le coût des transactions. Des actions concrètes doivent être entreprises pour les réduire. En Afrique subsaharienne comme en Afrique du Nord, le coût des transferts se démarque à l'échelle internationale et se situe à 8,2% et 6,6% respectivement suivant les dernières données du 4ème trimestre 2020. Ce coût s'avère onéreux en comparaison aux tarifs appliqués dans les autres régions, qui ne dépassent pas le seuil de 7% et qui peuvent se limiter à 4,9%, comme en Asie du Sud. Au sein de la région subsaharienne, la moyenne dissimule des frais nettement plus chers sur certains axes, atteignant parfois 19% de l'Afrique du Sud vers les pays limitrophes. Réduire le coût des transferts permettrait d'éviter une ponction sur des ressources destinées à financer les besoins de classes sociales précaires et pauvres. Aussi, des coûts élevés ont-ils tendance à dissuader le recours aux voies formelles de transferts et entretiendraient le développement d'activités parallèles, ce qui s'oppose aux objectifs d'inclusion financière. Les objectifs de réduction du coût des transactions et leur intérêt pour les pays en développement font consensus, mais la démarche susceptible de déclencher ce processus demeure complexe (Teixeira et Filho, 2021). Pour ce faire, la promotion d'un secteur financier non seulement concurrentiel mais aussi contestable se révèle comme une piste pour ramener à la baisse ces coûts. Les opérateurs des transferts instaurent souvent des clauses d'exclusivité dans les cadres contractuels, leur permettant d'ériger des barrières à l'entrée, verrouiller les marchés et accroître in-fine leur marge (Teixeira et Filho, 2021). Une

autre façon de faire serait d'accompagner le développement des infrastructures financières à travers la mise en place d'un cadre réglementaire propice aux nouvelles générations du secteur financier. Le mobile-banking, voire les finetech, peuvent prétendre jouer un rôle et accélérer la convergence des frais de telles opérations vers les tendances mondiales pour atteindre les cibles fixées dans le cadre des Objectifs de développement durable de 3%. La régulation du secteur est ainsi primordiale pour limiter au mieux les pratiques distorsives et favoriser la multiplicité des opérateurs sur le marché.

Mettre en place une politique macroéconomique qui neutralise quelques effets négatifs des entrées des transferts. Les transferts sont perçus comme une bénédiction pour les pays en développement. Ils viennent compenser parfois les pertes encourues par les pays d'origine à la suite des flux migratoires et de la fuite des cerveaux, qui constituent une ponction sur le potentiel de développement du pays. Toutefois, les transferts peuvent parfois occasionner des dommages à l'économie bénéficiaire. Les effets indirects des transferts sur l'appréciation du taux de change et les implications qui en découlent sur la compétitivité de la structure économique du pays ont été assez documentés (Chami et al, 2010). Le désalignement du taux de change par rapport à son niveau d'équilibre contribue à la déformation de la structure productive de l'économie en question vers les activités non échangeables, en l'occurrence le secteur immobilier, au détriment du secteur échangeable, notamment manufacturier.

Des politiques macroéconomiques adaptées peuvent cependant en nuancer les effets secondaires, à travers une politique de stérilisation classique souvent déployée par les banques centrales. Elle consiste à l'utilisation des opérations d'open markets pour éponger la liquidité et éviter un accroissement de la base monétaire. Ces interventions ont montré leurs preuves dans l'atténuation des effets de l'afflux massif des capitaux vers les pays en développement sur le taux de change. En Afrique, l'intérêt de telles opérations est double. Le continent est déjà exposé au phénomène du syndrôme hollandais avec ses exportations massives de matières premières et voit, par conséquent, son secteur manufacturier s'effriter au fil des années. La structure productive africaine est confrontée à une désindustrialisation prématurée et le continent a tout intérêt à se déployer sur plusieurs fronts pour relancer son processus d'industrialisation, et les politiques macroéconomiques peuvent prétendre à un rôle dans une politique industrielle globale.

La mise en place d'un produit adapté pour les migrants africains afin de soutenir leur contribution au financement du développement. Comme mentionné plus haut, les transferts ne sont pas exclusivement dédiés au financement de la consommation mais permettent de soutenir l'effort d'investissement du pays. Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer davantage sur le fort engagement des migrants à accompagner la marche de développement de leur pays, en leur offrant des possibilités d'investir dans une classe d'actifs diversifiés. La promotion des infrastructures routières, sanitaires ou énergétiques en tant qu'actifs ne serait pas sans intérêt pour les travailleurs à l'étranger. Ces projets répondent à une demande croissante des familles des émigrés et des populations locales et leur retentissement sur la vie quotidienne des familles est réel. Ce modèle adopté dans d'autres économies pourrait contourner les problèmes majeurs de financement qui se posent sur le continent. A titre d'exemple, la diaspora égyptienne a été sollicitée pour investir dans l'élargissement du canal de Suez, après l'appel de la plus haute autorité du pays (Schuettle et Rostom, 2014).

Conclusion

Les transferts des migrants jouent un rôle important dans la dynamique économique des pays destinataires, dont ceux d'Afrique. Par leur stabilité dans le temps, ils contribuent à alimenter le circuit économique et à assurer un lissage de la consommation sur le moyen terme. Ils se positionnent également comme premier rempart contre la vulnérabilité et la pauvreté dans les pays africains, servant les ménages dans les situations précaires. Non seulement ils financent la consommation, mais une partie non négligeable est orientée vers l'investissement dans le capital humain. Les transferts nourrissent également les systèmes financiers des pays africains et leur permettent de se saisir d'une ressource considérable à même de promouvoir la mise à niveau de leur infrastructure financière. La pandémie est venue une nouvelle fois démontrer le rôle de cette ressource dans un contexte récessif où les ressources financières à destination du continent se raréfient. En 2020, les transferts n'ont baissé que de près de 3%, avant de rebondir nettement en 2021 et se situer à un niveau supérieur de 10% par rapport à 2020 et de 6% par rapport à 2019. Par pays, les économies nordiques africaines se sont globalement distinguées par l'expansion des transferts, comparativement aux autres économies du continent. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette « résilience ». Le caractère contracyclique intrinsèque de cette composante et l'ampleur des soutiens financiers durant la crise Covid-19, surtout dans les économies développées, sont probablement à l'origine de cette évolution.

Une nouvelle explication « technique » est davantage avancée pour compléter l'analyse. La formalisation des transferts informels, dont l'ampleur n'est pas négligeable, peut avoir superficiellement gonflé les chiffres officiels et remis en cause – partiellement - l'argument de résilience. A moyen terme, les politiques publiques sont appelées à ériger cette ressource en vecteur de développement et à créer les conditions nécessaires pour optimiser ses effets positifs sur le continent. Cette voie passe initialement par la mise en place de réformes favorables à la concurrence et à la contestabilité des marchés, à l'accélération de l'adoption du mobile-banking et du finetech, dans le but de réduire le coût des transferts, considéré parmi les plus élevés à l'échelle mondiale. La canalisation des transferts vers le financement de l'infrastructure physique est une option à investir pour le continent africain, dont le déploiement dépend de la capacité des autorités à offrir un produit attractif. Les transferts représentent une bénédiction pour le continent, mais peuvent aussi exercer des pressions haussières indésirables sur les cours de change des économies très dépendantes. La politique macroéconomique peut neutraliser ces effets secondaires et éviter un effritement de la compétitivité/prix des économies africaines.

Bibliographie

- Baldé, Y., 2011. "The impact of remittances and foreign aid on savings/investment in Sub-Saharan Africa". African Development Review, 2011,
- Banque centrale européenne, 2021 « Economic Bulletin Issue 5, 2021 », BCE,
- Banque mondiale et Knomad, 2021 "Recovery COVID-19 Crisis Through a Migration Lens", Migration and Development Brief 35, Novembre 2021,
- Banque mondiale et Knomad, 2021 "Resilience COVID-19 Crisis Through a Migration Lens", Migration and Development Brief 34, Mai 2021,
- Banque mondiale, 2020 "les remises migratoires devraient connaître un repli sans précédent dans l'histoire récente" communiqué de presse, Banque mondiale, avril 2020,
- Banque mondiale, 2021 « Déjouant les prévisions, les remises migratoires ont plutôt bien résisté à la crise de la Covid-19 » communiqué de presse, Banque mondiale, mai 2021,
- Banque mondiale, 2021 « Les remises migratoires enregistrent une croissance significative de 7,3 % en 2021 », communiqué de presse, Banque mondiale, novembre 2021,
- Blanchard O., Philippon T., and Pisani-Ferry J., 2020 "A New Policy Toolkit Is Needed as Countries Exit Covid-19 Lockdowns" Peterson institute of International Economics, 2020,
- CNUCED, 2021« World Investment Report », CNUCED 2021,
- Dinarte, L., D. Jaume, E. Medina-Cortina and H. Winker. 2021. "Not by Land nor by Sea : The Rise of Formal Remittances During Covid-19", Crawford School of public policy, Australian National University Seminar, 2021,
- Dridi J., Gursoy T., Perez-Saiz H. and Bari M. "The Impact of Remittances on Economic Activity : The Importance of Sectoral Linkages", Fonds monétaire international, 2019,
- Fayissa, B. and Nsiah, C., 2010. "The impact of remittances on economic growth and development in Africa". The American Economist, 2010,
- Frankel, J. 2011. "Are Bilateral Remittances Countercyclical?" Open Economies Review, 22(1), 1-16,
- Freund C. et Spatafora N., 2005 "Remittances: Transaction Costs, Determinants, and Informal Flows", World Bank & International Monetary Fund, 2005,
- Kpodar K., Mlachila M., Quayyum S. and Vigninou G., 2021 "Defying the Odds : Remittances During the COVID-19 Pandemic", Fonds Monétaire International, 2021,
- Mohapatra, S. and Ratha, D. (2011). "Migrant remittances in Africa : An overview". In S. Mohapatra and D. Ratha (eds.), Remittance markets in Africa, World Bank, 2011,
- Ncube M. and Brixiova Z., 2013 "Remittances and their Macroeconomic Impact Evidence from Africa", World Economics, 2013,
- Schuettler K. et Rostom A., 2014 "Mobilizing diaspora savings for investments in Egypt" Banque mondiale, Novembre, 2014,
- Singh, R. J., Haacker, M., Lee, K.-w. and Le Goff, M., 2010 "Determinants and macroeconomic impact of remittances in Sub-Saharan Africa". Journal of African Economies, 2010,
- Tito Nícias Teixeira da Silva Filho, 2021 "No Easy Solution : A Smorgasbord of Factors Drive Remittance Costs", Fonds Monétaire International, 2021.

Chapitre 4

L'informel en Afrique : un levier de développement et une source de vulnérabilité

Hamza SAOUDI

L'économie informelle est une composante essentielle de la plupart des pays africains, représentant en moyenne près de 34 % du PIB et 86 % des emplois du continent. Le poids important de ce secteur présente plusieurs inconvénients, à la fois pour les travailleurs et également pour l'efficience du tissu économique en raison de la concurrence déloyale qu'il permet vis-à-vis du secteur formel et aussi de ses effets négatifs sur la compétitivité. Cependant, le secteur informel n'est pas uniquement un facteur pénalisant la croissance économique car il constitue par ailleurs un filet de sécurité sociale et une source importante de revenus pour un grand nombre de familles et de travailleurs africains qui peinent à trouver un emploi dans l'économie formelle. Les gouvernements du continent doivent mettre au point et suivre une stratégie équilibrée pour formaliser le secteur informel, en veillant à la fois i) à encourager l'expansion des entreprises formelles en développant un cadre fiscal, réglementaire et juridique souple, propice au développement du secteur privé, et ii) en identifiant et en relevant les défis auxquels sont confrontées les entreprises informelles tout en essayant d'améliorer la productivité et les revenus de leurs travailleurs.

Introduction

L'économie informelle est une composante essentielle de la plupart des pays africains, représentant en moyenne près de 34% du PIB et 86% des emplois du continent. Le poids important de ce secteur présente plusieurs inconvénients, à la fois pour les travailleurs (précarité et insécurité de l'emploi, bas salaires, mauvaises conditions de travail, faibles perspectives d'évolution et de développement de carrière,…), pour l'État (pertes en termes de recettes fiscales) et enfin pour l'efficience du tissu économique en raison de la concurrence déloyale qu'il permet vis-à-vis du secteur formel et aussi de ses effets négatifs sur la compétitivité. En outre, la productivité du secteur informel est généralement beaucoup plus faible et ne représente qu'un cinquième à un quart de celle des entreprises formelles, ce qui peut pénaliser aussi la dynamique de croissance économique de l'Afrique (FMI, 2017).

Cependant, le secteur informel n'est pas uniquement un facteur pénalisant la croissance économique car il constitue par ailleurs un filet de sécurité sociale et une source importante de revenus pour un grand nombre de familles et de travailleurs africains qui peinent à trouver un emploi dans l'économie formelle. De plus, l'expérience internationale suggère que le secteur informel continuera à jouer un rôle important en Afrique pendant de nombreuses années, ce qui représente à la fois une opportunité et un défi pour les décideurs politiques. À cet effet, il est crucial de prendre également en considération cette réalité lors de l'élaboration de toute politique publique visant à assurer la transition graduelle de l'économie informelle vers l'économie formelle.

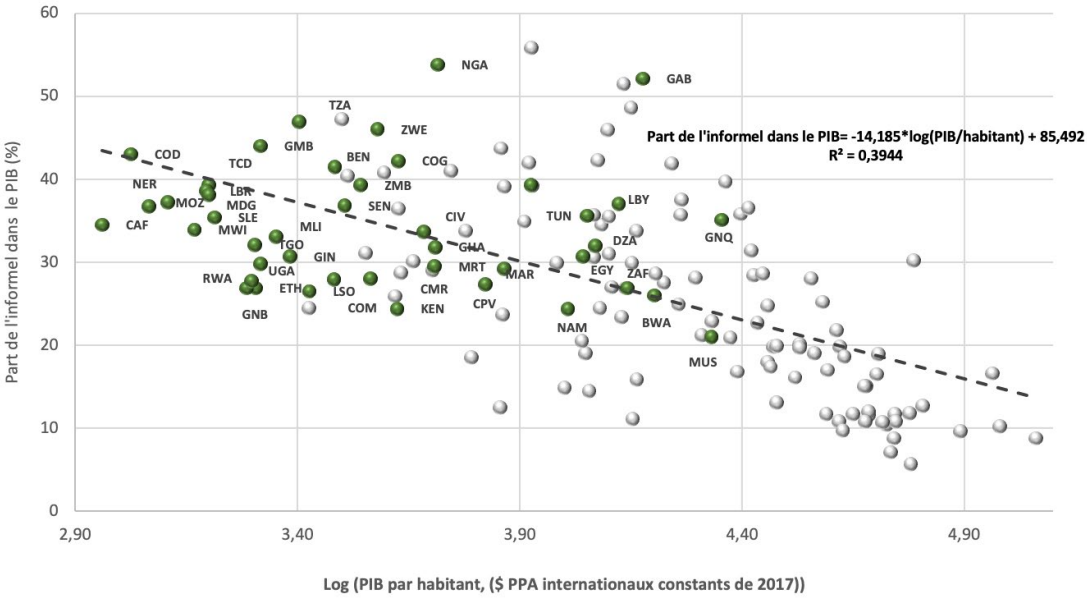
Par ailleurs, il est important de noter que dans le contexte de la récente crise de la Covid-19, les travailleurs du secteur informel ont été doublement impactés. D'une part, ces travailleurs étaient les plus vulnérables et susceptibles de subir une perte d'emploi et une réduction drastique voire une rupture totale de leur revenu quotidien et, d'autre part, les travailleurs de l'informel travaillent généralement en étroite proximité, ce qui les expose à un risque élevé d'infection et met leur vie en danger.

La récente crise du coronavirus a ainsi montré l'urgence de trouver une issue au secteur informel, car il présente une source de vulnérabilité pour de nombreux travailleurs africains. Dans le contexte actuel, la protection sociale universelle pour tous les travailleurs, notamment ceux du secteur informel, s'impose comme une priorité pour les pays africains, afin d'aider les travailleurs non seulement à faire face à cette pandémie, mais aussi à se préparer aux éventuelles crises futures. Les gouvernements africains devraient donc poursuivre une stratégie équilibrée pour formaliser le secteur informel en se concentrant à la fois sur l'augmentation de sa productivité et sur l'encouragement de l'expansion des entreprises formelles en développant un cadre fiscal, réglementaire et juridique souple et propice au développement du secteur privé et à la création d'emplois dans le secteur formel.

Rôle crucial de l'économie informelle dans les pays en développement, particulièrement en Afrique

L'informel continue de jouer un rôle crucial dans les économies africaines. Bien que l'importance de ce secteur en Afrique ait diminué de près de sept points de pourcentage de PIB entre 2000 et 2017, son poids dans l'économie reste élevé et représente aujourd'hui près de 34% du PIB. Cette baisse du poids du secteur informel s'est produite principalement au cours de la période 2000-2008, une période caractérisée par un boom des prix des matières premières qui a déclenché un plus grand dynamisme de la croissance économique que celui de la deuxième période post-crise financière 2009-2017, où la croissance économique moyenne était passée de près de 5,4% à 3,5%. Il convient toutefois de noter que le poids de l'informel reste conforme à la moyenne des pays émergents et en développement, mais beaucoup plus élevé que celui des pays avancés de l'OCDE, où il ne représente en moyenne qu'environ 15% du PIB (figure 1 en annexe).

Figure 1 : Lien entre le secteur informel et le niveau de vie dans 146 pays en 2017



Source : Elaboration de l'auteur[1]

En outre, l'informalité en Afrique se caractérise par une grande hétérogénéité et varie d'un pays à l'autre, allant de 54% du PIB dans des pays comme le Nigeria à 21% du PIB dans de petits pays comme l'Île Maurice. Les pays exportateurs de pétrole et les économies fragiles offrent des niches pour le développement de l'économie informelle (FMI, 2017). Par ailleurs, il faut souligner qu'il existe une forte corrélation entre l'économie informelle et le niveau de vie des pays, le poids de l'économie informelle ayant tendance à diminuer à mesure que le niveau de développement augmente.

A l'échelle de l'emploi[2], le secteur informel joue un rôle encore plus important dans les pays à revenu faible et intermédiaire, ce qui suggère des niveaux de productivité inférieurs à ceux du secteur formel. En moyenne, près de 86% de la main d'œuvre des pays africains est employée dans le secteur informel. Ce ratio est supérieur à la moyenne des pays émergents et en développement (70%) et bien supérieur à la moyenne mondiale (61%) et à celle des pays avancés (seulement 18%). Toutefois, il est important de souligner que la réalité du secteur informel en Afrique varie considérablement d'une sous-région à l'autre. Par exemple, alors qu'il représente près de 89% de l'emploi total en Afrique subsaharienne, il n'est que de 67% en Afrique du Nord et 40% en Afrique australe (OIT, 2020).

1. Les données sur la part du secteur informel dans le PIB sont issues de l'estimation de Medina, Leandro&Friedrich Schneider, 2019. Ce document définit l'économie souterraine ou informelle comme l'ensemble des activités économiques qui sont dissimulées aux autorités officielles pour des raisons monétaires, réglementaires et institutionnelles. Les raisons monétaires incluent le fait d'éviter de payer les impôts et toutes les cotisations de sécurité sociale, les raisons réglementaires incluent le fait d'éviter la bureaucratie de l'État ou le poids du cadre réglementaire, tandis que les raisons institutionnelles incluent les lois sur la corruption, la qualité des institutions politiques et la faiblesse de l'État de droit. Il est important de souligner que, l'économie souterraine reflète principalement des activités économiques et productives légales et exclu les activités illégales ou criminelles. Par ailleurs, les données sur le PIB par habitant sont issues de la Banque mondiale.

2. Voir l'encadré 2 du chapitre 1 du rapport Women and Men in the Informal Economy : A Statistical Picture, Third Edition. Geneva : ILO. Disponible sur : https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm pour une définition statistique détaillée de l'emploi informel adoptée par l'OIT.

Il est à noter que l'informalité s'étend aux deux sexes, à tous les groupes d'âge et à tous les secteurs, y compris des secteurs économiques importants tels que le commerce, le tourisme et l'industrie agroalimentaire. L'analyse de la répartition sectorielle de l'emploi informel montre que la part de celui-ci dans l'emploi total est très élevée dans le secteur agricole, atteignant presque 98 % en Afrique, contre près de 77% dans le secteur industriel et 70% dans les services. En outre, les femmes et les jeunes constituent les groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables qui n'ont d'autre choix que de travailler dans l'économie informelle afin de gagner de quoi subvenir à leurs besoins vitaux quotidiens. En effet, près de 95% de l'emploi des jeunes en Afrique est informel, et 78,6% de l'emploi (non agricole) des femmes l'est aussi, contre 67,7% pour les hommes.

Par ailleurs, l'informalité en Afrique est étroitement liée au niveau d'éducation, car il s'avère que le taux d'emploi informel diminue sensiblement à mesure que le niveau d'éducation augmente. En effet, en Afrique, 94% des personnes non scolarisées travaillent dans le secteur informel. Ce taux diminue à 88,5% pour les personnes ayant suivi un enseignement primaire, puis à 68% pour celles ayant suivi un enseignement secondaire et enfin à 27% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Cette réalité demeure valable aussi bien pour les pays avancés que pour les pays émergents et en développement.

Les travailleurs du secteur informel, les plus vulnérables à la crise du Covid-19.

La récente crise du coronavirus a eu un impact dévastateur sur le niveau de vie d'une grande partie de la population africaine qui, du jour au lendemain, n'avait plus les moyens financiers pour subvenir à ses besoins vitaux (Banque africaine de développement, 2021). Cette situation s'est aggravée, d'une part, par la proportion élevée du secteur informel dans l'emploi total et, d'autre part, par les faibles qualifications des travailleurs dans plusieurs secteurs de l'économie et notamment dans le secteur informel, ce qui leur entrave pour être mobiles et pour trouver facilement un emploi pouvant être exercé à distance. Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), sur les 2 milliards de travailleurs informel dans le monde, près de 1,5 milliard ont été significativement impactés à la suite des mesures de confinement et de distanciation sociale décidées par les gouvernements en 2020. La plupart de ces travailleurs se trouvent en Asie-Pacifique et en Afrique, avec respectivement près de 988 millions et 325 millions de travailleurs informels (tableau 1).

Tableau 1 : Les travailleurs de l'économie informelle touchés de manière significative par les mesures de confinement et distanciation sociale en 2020

	Emploi informel (en millions)	Travailleurs informels significativement impactés (en millions)	Poids des travailleurs informels significativement impactés (en % des travailleurs informels)
Monde	**2 060**	**1 564**	**76**
Par région			
Afrique	391	325	83
Amérique latine et Caraïbes	158	140	89
Asie et Pacifique	1 346	988	73
Europe et Asie centrale	100	65	64

Source: Estimations OIT, 2020

Il est important de souligner que les travailleurs du secteur informel ainsi que leurs familles représentent la frange de la population la plus vulnérable aux répercussions économiques, sanitaires et sociales de la Covid-19, et pour plusieurs raisons :

D'une part, les travailleurs informels ont tendance à travailler en étroite proximité dans les rues les plus fréquentées et les plus populeuses, où la distanciation sociale est difficile, voire impossible, ce qui les expose à un risque élevé d'infection. Leur accès limité à des services de santé publique de qualité met en plus leur vie en danger. D'autre part, les stratégies de confinement ou de restrictions de mouvements entraînent[3] une détérioration, voire une rupture directe de leur revenu. De plus, leur forte dépendance à l'égard des gains quotidiens pour survivre et la difficulté d'accès au crédit et à la protection sociale peut les conduire au terrible choix de « mourir de faim ou du virus » (Nguimkeu & Okou, 2020).

Par ailleurs, comme le montre le tableau 2 ci-dessous, le choc de la Covid-19 a provoqué une chute brutale de près de 81% du revenu mensuel médian des travailleurs informels en Afrique au cours du premier mois de la crise, alors que la baisse moyenne du revenu médian au niveau mondial était de 60%, et de seulement 22% pour la région Asie et pacifique.

Tableau 2 : Impact du choc de la Covid-19 sur le revenu médian parmi les travailleurs informels

	Revenu mensuel médian du travail (2016 PPP$)		
	Avant COVID-19	Au cours de la COVID-19 (niveau attendu des revenus au cours du premier mois de la crise)	
	Travailleurs informels	Travailleurs informels	Différence (%)
Monde	**894**	**359**	**-59,8**
Par région			
Afrique	518	96	-81,4
Amérique latine et Caraïbes	364	74	-79,7
Amérique du Nord	2 312	429	-81,5
Asie et Pacifique	549	430	-21,6
Europe et Asie centrale	1 253	387	-69,1

Source: Estimations OIT, 2020

Le choc du coronavirus a également entraîné une augmentation significative de la pauvreté relative au cours du premier mois de la crise, en particulier chez les travailleurs informels dans toutes les régions du monde. L'Afrique est la région qui a connu la plus forte augmentation de la pauvreté relative au cours du premier mois ayant suivi la crise du coronavirus, avec une hausse qui a atteint près de 62% parmi les travailleurs informels, contre 60% en Amérique du Nord, 54% en Amérique latine, 46% en Europe et seulement 14% en Asie (voir tableau 3).

3. Il est important de souligner que les mesures strictes de confinement et de distanciation sociale ne sont pas appropriées pour les travailleurs informels qui doivent se déplacer et qui dépendent de revenu quotidien pour survivre.

Tableau 3 : Impact du choc de la Covid-19 sur la pauvreté relative parmi les travailleurs informels

	Pauvreté relative (incidence au sein du groupe)		
	Avant COVID-19	Au cours de la COVID-19 (incidence attendue sur la pauvreté relative)	
	Travailleurs informels	Travailleurs informels	Différence (%)
Monde	**25,6**	**59,4**	**33,7**
Par région			
Afrique	20,7	82,9	62,1
Amérique latine et Caraïbes	36,1	90,1	54
Amérique du Nord	17,6	77,3	59,7
Asie et Pacifique	21,9	36,3	14,4
Europe et Asie centrale	34,1	80,2	46,1

Source: Estimations OIT, 2020

Plusieurs mesures audacieuses adoptées par les gouvernements africains afin de soutenir les populations vulnérables, notamment les travailleurs du secteur informel.

Afin de faire face aux répercussions économiques et sociales de la Covid-19, plusieurs gouvernements africains ont pu adopter des plans et stratégies audacieux pour soutenir les personnes les plus vulnérables et les plus impactées par la récente crise. Ces mesures s'articulent généralement autour de trois domaines principaux : santé, économique et social.

Sur le plan sanitaire, les mesures prises par les gouvernements du monde entier, notamment africains, visaient principalement à contenir la propagation du virus par des mesures de confinement généralisées et parfois localisées, et par des campagnes de communication visant à faire prendre conscience aux citoyens de l'importance cruciale du respect des mesures de distanciation et d'hygiène pour limiter la propagation du virus. D'autre part, à un deuxième niveau, les mesures visaient également à améliorer la prise en charge des patients en investissant dans les infrastructures de santé et en améliorant les moyens de dépistage et de contrôle.

Sur le plan économique, les mesures visaient principalement à encourager les entreprises à conserver leurs emplois grâce à des incitations fiscales et financières. Un certain nombre de programmes ont également servi à soutenir des secteurs clés de l'économie. Sur le plan social, les interventions vont des transferts en espèces pour les plus vulnérables qui ont perdu leur emploi aux programmes de distribution individualisée de nourriture de porte à porte, comme ce fut le cas par exemple au Rwanda. En général, les mesures prises par les gouvernements africains n'ont pas visé directement les travailleurs du secteur informel, mais certains pays, comme le Maroc, ont pu profiter de la technologie pour identifier et soutenir également les travailleurs du secteur informel qui, du jour au lendemain, ont perdu leur emploi. Le tableau[4] ci-dessous donne un aperçu de certaines des mesures prises par cinq pays africains pour faire face à l'impact économique et social de cette pandémie et également pour soutenir les travailleurs du secteur informel.

4. Voir MF Covid-19 Policy Tracker, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19, pour une revue détaillée des mesures prises par les gouvernements africains afin de faire face à cette pandémie.

Pays	Exemples de quelques mesures économiques et sociales prises par un panel de pays africains pour soutenir et apporter une aide aux personnes les plus vulnérables de la société
Maroc[5]	• Le gouvernement a adopté des mesures de transfert monétaire pour soutenir les ménages travaillant dans le secteur informel. Les ménages bénéficiant de l'assurance-maladie non contributive (RAMED) ont reçu un paiement mobile mensuel de 800 à 1 200 DH (80-120 USD) à partir du mois d'avril, selon la taille moyenne des ménages. Les autres ménages qui ne bénéficient pas du RAMED ont pu faire une demande de soutien en espèces en s'inscrivant en ligne. En avril, 85% des ménages éligibles du secteur informel étaient couverts. • Les entreprises de moins de 500 employés et subissant une réduction de leur chiffre d'affaires de plus de 50% ont été autorisées à reporter le paiement des cotisations sociales jusqu'au 30 juin. Leurs employés qui se sont retrouvés temporairement au chômage et qui sont inscrits à la Caisse de retraite ont reçu 2 000 DH par mois et ont été autorisés à reporter le paiement de leurs dettes jusqu'au 30 juin. En avril 2020, près d'un million de travailleurs de 134 000 entreprises avaient droit à ces transferts. • Le gouvernement a étendu les transferts sociaux aux salariés temporairement au chômage et a encore reporté le paiement des cotisations sociales pour certains secteurs (dont le tourisme) jusqu'à fin mars 2021.
Egypte	• Les programmes sociaux de transferts monétaires ciblés, Takaful et Karama, sont étendus afin de toucher davantage de familles. Une initiative de soutien ciblée pour les travailleurs irréguliers dans les secteurs les plus touchés a été annoncée, fournissant des allocations mensuelles de 500 livres égyptiennes pendant trois mois à près de 1,6 million de bénéficiaires. • Une taxe Corona de 1% sur tous les salaires du secteur public et privé et de 0,5% sur les pensions de l'État a été introduite, dont le produit est destiné aux secteurs et aux PME les plus touchés par la pandémie.
Rwanda	• Le soutien du gouvernement aux ménages vulnérables prend la forme d'un programme de distribution alimentaire (distribution de porte-à-porte de denrées alimentaires de base tous les trois jours), de transferts en espèces aux travailleurs occasionnels, d'un accès subventionné aux intrants agricoles et de mesures visant à garantir l'accès des ménages pauvres aux soins de santé et à l'éducation de base.
Éthiopie	Le 3 avril 2020, le bureau du Premier ministre a annoncé un plan multisectoriel de préparation et de réponse à la Covid-19, avec un coût prévu de 1,64 milliard de dollars US (environ 1,6% du PIB) pour les interventions. Les fonds devaient être répartis comme suit : (i) 635 millions de dollars US (0,6% du PIB) pour la distribution de nourriture à 15 millions de personnes menacées d'insécurité alimentaire et qui ne sont pas actuellement couvertes par les PSNP (programmes de protection sociale) ruraux et urbains ; (ii) 430 millions de dollars US (0,4% du PIB) pour les interventions dans le secteur de la santé dans le pire des scénarios avec plus de 100 000 cas d'infection à la Covid-19 dans le pays, principalement dans les zones urbaines ; (iii) 282 millions de dollars US seront alloués au soutien du secteur agricole, à la nutrition, à la protection des groupes vulnérables, à des dépenses supplémentaires en matière d'éducation, à la logistique, au soutien des réfugiés et à l'appui à la gestion des sites. • Pour l'exercice 2020/21, les autorités prévoient d'allouer environ 30 milliards de birr (soit 0,8 milliard USD) aux dépenses liées à la Covid-19, notamment l'achat d'équipements médicaux, les paiements supplémentaires pour les agents de santé, l'assistance alimentaire pour les quarantaines et les zones d'isolement, l'acquisition d'installations d'hygiène, de désinfectants et d'équipements de protection individuelle.
Afrique du Sud	• Le gouvernement a soutenu les entreprises et les travailleurs en difficulté par le biais du Fonds d'assurance-chômage et des programmes spéciaux de la Société pour le développement industriel. • Les travailleurs dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil ont reçu une petite subvention fiscale pendant quatre mois, et les familles les plus démunies ont reçu des subventions sociales temporairement plus élevées jusqu'à la fin d'octobre 2020. • Une nouvelle subvention temporaire Covid-19, créée pour les travailleurs sans emploi qui ne bénéficient pas de subventions ou d'allocations d'assurance-chômage, a été prolongée jusqu'en avril 2021.

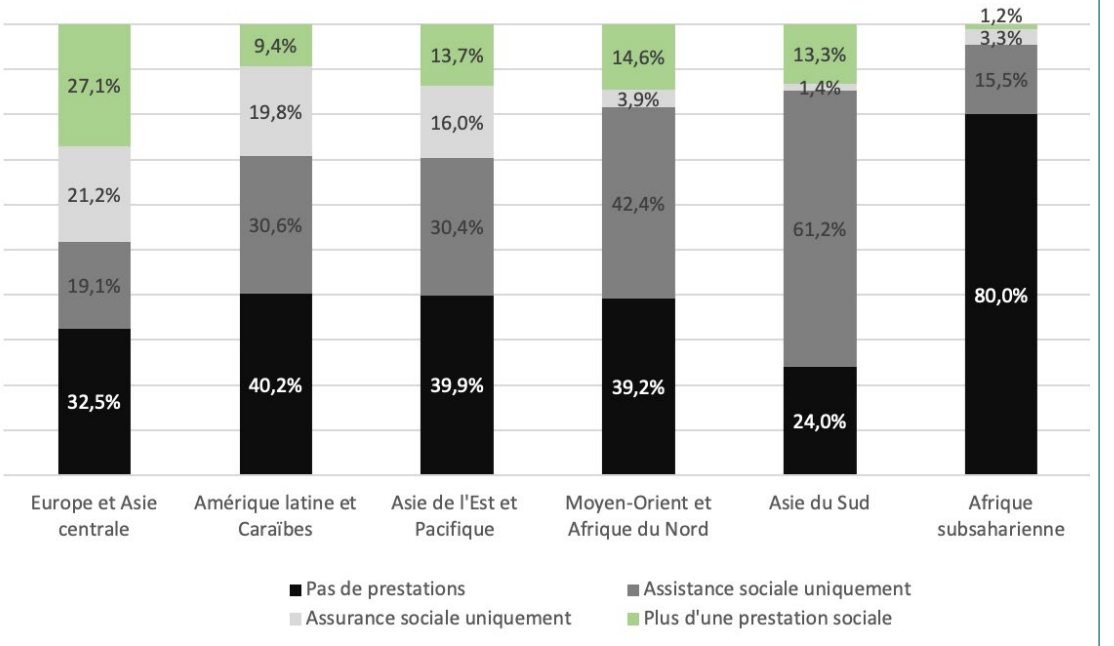
Source: IMF Covid-19 Policy Tracker, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

5. Voir https://www.policycenter.ma/publications/la-strat%C3%A9gie-du-maroc-face-au-covid-19 pour une revue détaillée sur la stratégie du Maroc face au covid-19.

Perspectives et recommandations politiques.

La récente crise du coronavirus a mis en évidence l'urgence et le rôle crucial du développement des filets de sécurité sociale en Afrique. Il est important de noter que, par exemple, la part de la population ne disposant d'aucune couverture sociale en Afrique Subsaharienne est la plus élevée au monde, atteignant près de 80% de la population totale (figure 2).

Figure 2 : La protection sociale dans les différentes régions du monde.



Source : Base de données ASPIRE (Atlas de la protection sociale : Indicateurs de résilience et d'équité), http://datatopics.worldbank.org/aspire/region/sub-saharan-africa.

La généralisation de la protection sociale constitue donc une priorité pour les pays africains et semble être une solution appropriée et viable pour aider les populations vulnérables et pauvres, et en particulier celles qui travaillent dans le secteur informel, à faire face globalement aux chocs économiques (Saoudi, 2019). Cette généralisation permettrait également aux pays en général et à leurs populations en particulier de se préparer à faire face à d'autres éventuelles pandémies et crises futures, notamment les bouleversements qui résulteront de l'automatisation et de l'utilisation des nouvelles technologies et qui peuvent avoir un impact sur le futur de l'emploi dans la région, particulièrement important pour les travailleurs peu qualifiés et ceux du secteur informel (Saoudi, 2021).

La difficulté d'accès au financement et au foncier, la réglementation inefficace et rigide du marché du travail et celui des biens et services constituent l'un des principaux obstacles au développement des entreprises formelles et informelles. Leurs effets dissuasifs sur les entreprises informelles pérennisent le statu quo. Les gouvernements africains devraient donc adopter une stratégie équilibrée visant à améliorer le climat des affaires et à assurer le

développement d'un cadre fiscal, réglementaire et juridique souple et propice au développement du secteur privé et à la création d'emplois dans le secteur formel.

Par ailleurs, le processus de formalisation s'est accompagné par une transformation structurelle des économies. Pour certains pays, cela implique la transition d'une économie agricole à une économie industrielle, comme c'est le cas du Vietnam, et pour d'autres pays, la transformation structurelle était principalement liée à la transition vers une économie de marché (Amarante, 2021). La récente révolution numérique offre une très grande opportunité pour favoriser la transformation structurelle des économies africaines. Les nouvelles technologies numériques peuvent jouer un rôle crucial dans l'augmentation de la productivité des travailleurs du secteur informel et peuvent aussi par la suite favoriser une transformation du secteur. Il convient de noter qu'une augmentation significative de la productivité pourrait encourager un mouvement naturel des micro-entreprises du secteur informel vers une plus grande formalisation, leur permettant de se développer davantage grâce à l'accès au crédit bancaire (Choi et al., 2020). Les gouvernements africains devraient donc investir dans l'amélioration des infrastructures nécessaires pour favoriser l'adoption de nouvelles technologies, notamment à travers un meilleur accès à Internet et à l'électricité. Ces investissements devraient également tenir compte des spécificités de l'important stock de travailleurs africains peu qualifiés (Saoudi, 2021).

Conclusion

La récente crise du coronavirus a montré l'urgence de trouver une issue au secteur informel, qui présente une source de vulnérabilité pour de nombreux travailleurs africains. Le poids important de ce secteur, tant en termes de création d'emplois que de richesse, constitue un défi majeur et également une opportunité pour les pays africains. Les gouvernements du continent doivent mettre au point et suivre une stratégie équilibrée pour formaliser le secteur informel, en veillant à la fois i) à encourager l'expansion des entreprises formelles en développant un cadre fiscal, réglementaire et juridique souple, propice au développement du secteur privé, et ii) en identifiant et en relevant les défis auxquels sont confrontées les entreprises informelles tout en essayant d'améliorer la productivité et les revenus de leurs travailleurs.

Les mesures devraient également amorcer une transformation structurelle des économies africaines, et créer davantage d'emplois formels pour attirer les travailleurs hors du secteur informel. En ce sens, les gouvernements africains devraient saisir les opportunités offertes par la transition numérique actuelle en améliorant l'accès à une éducation de qualité qui favorise le développement des compétences et promeut une culture de l'apprentissage tout au long de la vie, et également en investissant dans les infrastructures de base nécessaires à l'adoption des nouvelles technologies.

Enfin, il est important de souligner que nous vivons de plus en plus dans un environnement marqué par une forte incertitude qui dépend aujourd'hui de la pandémie de Covid-19 et peut être demain de crises climatiques, numériques ou éventuellement d'autres crises sanitaires. Cet environnement est également marqué par une demande sociale des populations en forte croissance et par un retour de l'État providence. La généralisation de la protection sociale constitue donc une priorité pour les pays africains et semble être une solution adéquate et viable pour aider les populations vulnérables et pauvres, notamment celles qui travaillent dans le secteur informel, à faire face aux chocs économiques en général. La réflexion doit aujourd'hui se concentrer sur les moyens de garantir à la fois l'accès à des services de qualité et une soutenabilité du financement de ces systèmes de protection sociale. En ce sens, une réflexion approfondie sur l'avenir de la politique fiscale post-Covid-19 qui doit être plus équitable et plus progressive au sein de chaque pays africain est plus importante que jamais.

Références

- Ait Ali. A., Bassou, A., Dryef, M., Aynaoui, K., Houdaigui, R., Jai, Y., Hossaini, F., Jaidi, L., Loulichki, M., & Mostafa, A. S. (2020). La Stratégie Du Maroc Face Au Covid-19. Policy Paper, PP 20-07. Policy Center for the New South. Disponible sur : https://www.policycenter.ma/publications/la-strat%C3%A9gie-du-maroc-face-au-covid-19,
- Amarante, Verónica. 2021. Informality and the achievement of SDGs. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponible sur: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/SDO_BG2_Informality_and_achievement.pdf,
- Nguimkeu,Pierre; Okou,Cedric Iltis Finafa. 2020. A Tale of Africa Today : Balancing the Lives and Livelihoods of Informal Workers During the COVID-19 Pandemic (English). Africa Knowledge in Time Policy Brief,Issue 1,no. 3 Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/798701601482469323/A-Tale-of-Africa-Today-Balancing-the-Lives-and-Livelihoods-of-Informal-Workers-During-the-COVID-19-Pandemic,
- Banque Africaine de développement.2021. Perspectives économiques en Afrique,
- Choi, Jieun; Dutz, Mark; Usman, Zainab. 2020. The Future of Work in Africa : Harnessing the Potential of Digital Technologies for All. Africa Development Forum. Washington, DC: World Bank. © World Bank. Disponible sur: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32124,
- FMI, 2017. Perspectives économiques régionales : Faire redémarrer la croissance, — Washington, DC Fonds monétaire international. Disponible sur : https://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2017/05/03/sreo0517,
- ILO (International Labour Organization). 2018. Women and Men in the Informal Economy : A Statistical Picture, Third Edition. Geneva: ILO. Disponible sur : https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm,
- ILO. 2020. Impact of lockdown measures on the informal economy, ILO brief, International Labor Organization. Disponible sur : https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743523/lang--en/index.htm,
- ILO. 2020. The impact of COVID-19 on the informal economy in Africa and the related policy responses, ILO brief, International Labor organization. Disponible sur : https://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS_741864/lang--en/index.htm,
- Medina, Leandro and Schneider, Friedrich G., Shedding Light on the Shadow Economy : A Global Database and the Interaction with the Official One (2019). CESifo Working Paper No. 7981, Available at SSRN : https://www.econstor.eu/handle/10419/214983,
- Ohnsorge, Franziska; Yu, Shu. 2021. The Long Shadow of Informality : Challenges and Policies. Washington, DC: World Bank. Disponible sur: https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy,
- Saoudi, Hamza. 2019. Les cycles économiques ont-ils un effet asymétrique sur le chômage et la pauvreté ? Cas du Maroc. Research Paper, Policy Center for the New South. Disponible sur : https://www.policycenter.ma/publications/les-cycles-%C3%A9conomiques-ont-ils-un-effet-asym%C3%A9trique-sur-le-ch%C3%B4mage-et-la-pauvret%C3%A9-cas,
- Saoudi, Hamza. 2021. The Impact of New Technologies on Employment and the Workforce : What are the Implications for Developing Countries, Especially in Africa ? Books and Reports, Policy Center for the New South. Disponible sur: https://www.policycenter.ma/publications/impact-new-technologies-employment-and-workforce-what-are-implications-developing.

Annexes

Figure 1 : évolution de la part moyenne du secteur informel par région (% du PIB)

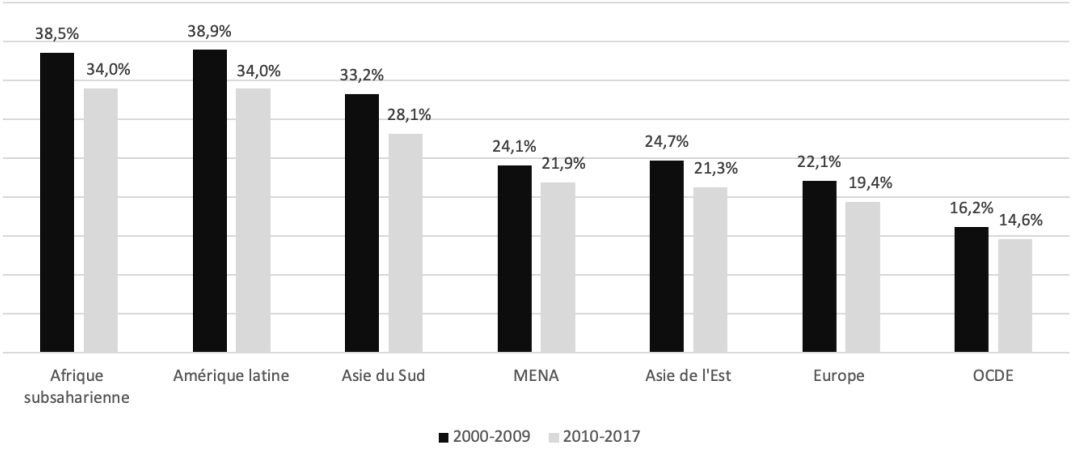
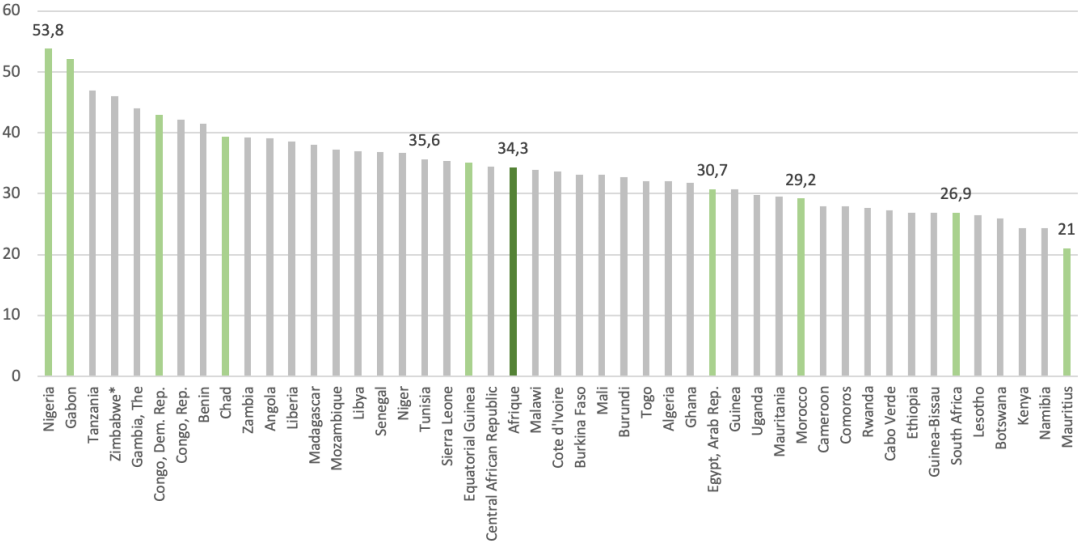


Figure 2 : Part du secteur informel dans le PIB, 2017 (%)



Source: Medina, Leandro and Friedrich Schneider, 2019

Chapitre 5

Afrique du Sud : les enjeux et les contraintes de la relance post-covid

Moubarack LÔ & Amaye SY

L'épidémie de Covid-19, en plus des implications dramatiques pour la santé des personnes, a eu des conséquences économiques et sociales majeures. Pour atténuer ces impacts, les États déploient des interventions budgétaires, monétaires et de protection sociale sans précédent en termes de magnitude et de caractéristiques. Ces mesures ciblent les ménages, les entreprises, les systèmes de santé. L'Afrique du Sud, l'un des pays les plus touchés par la pandémie sur le continent africain, a dû recourir aux mesures de restriction les plus strictes, ce qui a dévasté son économie et fortement intensifié les défis préalables auxquels le pays était déjà confronté. L'Afrique du Sud se caractérise également par la mise en œuvre du plan de riposte, contre les effets économiques de la pandémie, le plus ambitieux du continent. À la lumière de l'impact néfaste de la pandémie sur le plan économique et social, ce papier analyse les enjeux et les contraintes de la politique de relance menée en Afrique du Sud. Sur le plan méthodologique, l'approche analytique qualitative utilisant des données secondaires est retenue. Le papier est structuré comme suit : dans une première partie, nous passons en revue les impacts économiques de la Covid-19 et les perspectives macroéconomiques à court terme. Dans une seconde partie, nous analysons les enjeux, réalisations, résultats et contraintes des politiques et programmes mis en place pour relancer l'économie sud-africaine.

I. Impacts de la Covid-19 et perspectives à court terme

1. Performances économiques avant Covid-19

L'économie sud-africaine n'était pas dynamique avant la pandémie. Au début et au milieu des années 2000, la croissance annuelle de la production était en moyenne d'environ 4 %. En revanche, à partir de la fin des années 2000, la contribution de l'investissement privé à la croissance a considérablement diminué et la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) est devenue négative (FMI 2020a). La croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) a ralenti à 1.7 % sur la période 2010-19. De fait, depuis le déclenchement de la crise économique et financière de 2009, l'Afrique du Sud a affiché systématiquement des résultats plus faibles en matière de croissance que les autres BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine) et la majorité des pays d'Afrique subsaharienne (Lô et Sy 2021). De même, de 2011 à 2019, les économies émergentes et en développement ont enregistré une croissance moyenne du PIB réel de 4.8 %, contre 1.5 % en Afrique du Sud (FMI, 2020b).

Tandis que la croissance par habitant de l'Afrique du Sud a été en moyenne de 2.9 % entre 2001 et 2008, elle stagne ou décroît depuis 2009. Et, entre 2015 et 2019, le PIB par habitant du pays s'est contracté en termes réels sur cinq années consécutives.

Des facteurs externes et internes expliquent ce ralentissement continu de la croissance de l'Afrique du Sud au cours des dernières années précédant la pandémie. Les ***causes externes*** incluent la baisse des prix mondiaux des matières premières (notamment de l'or, des métaux du groupe du platine, du minerai de fer et du charbon) et le ralentissement économique en Chine, premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud. Cependant, les ***facteurs internes*** ont joué un rôle plus important. Les goulots d'étranglement au niveau des infrastructures, notamment dans le secteur de l'électricité, la faible confiance des entreprises (attribuée aux tendances incertaines de la politique économique et à la mauvaise gouvernance sous Jacob Zuma), ont limité la production et l'investissement (Lô et Sy, 2021). De façon similaire, la Banque mondiale (Banque mondiale, 2018) a identifié cinq contraintes clés qui pèsent sur l'investissement et la croissance en Afrique du Sud. Il s'agit : (i) des compétences insuffisantes ; (ii) de la distribution asymétrique de terres et d'actifs productifs, et des droits de propriété incertains; (iii) d'une faible concurrence et d'une faible intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales ; (iv) d'une connectivité spatiale limitée ou coûteuse et (v) des chocs climatiques liés à la transition vers une économie bas carbone et à l'insécurité de l'eau.

2. Covid-19

En Afrique du Sud, comme presque partout ailleurs dans le monde, la maladie a suivi une évolution sinusoïdale marquée par trois vagues successives d'intensité croissante. Le premier cas de Covid-19 a été confirmé dans le pays le 5 mars 2020, jour où le président sud-africain Cyril Ramaphosa déclare un état de catastrophe nationale assorti de mesures de restriction sanitaires. Un confinement national strict (soit un niveau d'alerte national de 5 selon la classification du gouvernement sud-africain) de 21 jours de tous les travailleurs, exceptés ceux jugés essentiels, commence le 26 mars 2020. Le confinement est prolongé de 14 jours supplémentaires après la fin prévue. Les mesures prises par l'Afrique du Sud dans le cadre de ce confinement ont été parmi les plus strictes au monde (*Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, 2021).

À partir du 1er mai 2020, le pays entame un assouplissement progressif et échelonné des restrictions, abaissant le niveau d'alerte national à 4. Le pic de la première vague est atteint mi-juillet 2020 avec près de 13 000 nouvelles infections par jour. Une baisse de ces nouveaux cas se produit jusqu'à début novembre 2020. Parallèlement, entre le 1er juin 2020 et le 21 septembre 2020, le niveau d'alerte passe de 3 à 1. Le 18 décembre 2020, le ministre de la Santé annonce l'identification dans le pays d'un nouveau variant, dit "sud-africain" ou "bêta",

du coronavirus, plus contagieux et mutable, à l'origine d'une deuxième vague d'infections. Les restrictions sanitaires sont renforcées et le niveau d'alerte passe à nouveau à 3 à partir du 29 décembre 2020. Au 31 décembre 2020, le pays comptabilise plus de 29 000 décès et plus d'un million de cas cumulés.

Le pic de la seconde vague est atteint début janvier 2021, avec près de 20 000 nouvelles infections par jour. À la faveur de la dynamique baissière des nouvelles infections, le niveau d'alerte est progressivement abaissé de 3 à 1, à partir du 1er mars 2021. Entretemps, le 17 février 2021, le programme national de vaccination Covid-19 est officiellement déployé. Le 31 mai 2021, le pays passe du niveau d'alerte 1 à 2, en raison d'une troisième vague d'infections. Le 28 juin 2021, le pays passe au niveau 4 d'alerte, le variant Delta du virus devenant rapidement la souche dominante dans le pays. Le pic de la troisième vague avec près de 26 000 cas journaliers est atteint début juillet 2021. Au 30 septembre 2021, le pays compte officiellement 2.90 millions de cas, dont 87 626 décès, soit un taux de létalité de 3 % (Ourworldindata.org, 2021).

3. Impacts de la Covid-19

L'économie sud-africaine était techniquement en récession au premier trimestre 2020. Deux périodes consécutives de croissance négative du PIB aux troisième et quatrième trimestres de 2019 ont fait entrer l'économie en récession technique au début de 2020 (*Statistics South Africa*, 2020a). Une multitude de raisons – telles que l'instabilité de l'approvisionnement en électricité, la faible confiance des consommateurs et des entreprises, le détournement de fonds ministériels pour renflouer les entreprises publiques et l'absence de réformes structurelles – ont été citées pour expliquer le malaise économique de l'Afrique du Sud les mois précédant la pandémie (*Bureau of Economic Research*, 2020).

L'Afrique du Sud a connu, à cause de la Covid-19, sa plus profonde récession depuis la fin de l'apartheid (Statistics South Africa, 2020a). Après une croissance moyenne de seulement 0.7 % par an de 2015 à 2019, son PIB s'est contracté de 7 % en 2020, soit plus que dans presque toutes les autres économies émergentes (OCDE, 2020).

L'activité enregistre une baisse dès le premier trimestre 2020 bien que le premier cas de Covid-19 et les premières mesures de restriction n'apparaissent qu'en mars 2020. En effet, la contraction de la demande mondiale et les pannes d'électricité récurrentes avaient déjà commencé à affecter l'activité économique au premier trimestre 2020. En conséquence l'activité économique s'est contractée de 0.4 % sur une base trimestrielle au premier trimestre 2020 (Statistics South Africa, 2020a).

Au second trimestre, le confinement strict qui a suivi a paralysé la production nationale et le PIB réel a chuté de 16.6 % en glissement trimestriel (et 17.8 % sur une base annuelle).

Au troisième trimestre, à la faveur de l'assouplissement progressif des restrictions à partir de mai 2020, la croissance du PIB a rebondi à 13.7 % en glissement trimestriel. Au quatrième trimestre, malgré certaines restrictions édictées pendant la « deuxième vague » de la pandémie, l'activité économique a poursuivi son rebond, avec une croissance de 1.4 % sur une base trimestrielle (Statistics South Africa, 2021).

Les principales composantes de la demande ont toutes enregistré une baisse en 2020 en raison de la Covid-19. La demande intérieure a fortement diminué. Le confinement, ainsi que l'impact de la pandémie sur les emplois et les revenus, ont gravement affecté la consommation des ménages, qui a diminué de 5.4 % dans l'ensemble en 2020. L'investissement, s'est contracté pour la troisième année consécutive de 17.5 %. La baisse de l'investissement a affecté ses deux composantes : l'investissement du secteur privé a chuté de 19.3 % et l'investissement public de 13 %. Les exportations ont baissé 10.3 %. Toutefois les exportations nettes ont contribué positivement à la croissance à la faveur de la faiblesse de la demande intérieure qui a entraîné

une contraction de 16.6 % du volume des importations (Statistics South Africa, 2021).

Du côté de l'offre, le taux de croissance annuel du PIB réel de -7 % en 2020 est principalement dû à la contraction de l'industrie manufacturière (-11.6 %, soit une contribution de -1.4 point de pourcentage à la croissance), du commerce, de la restauration et de l'hébergement (-9.1 %, soit une contribution de -1.3 % à la croissance), des transports, de l'entreposage et des communications (-14.8 %, soit -1.3 % de contribution à la croissance) et des industries extractives (-11.2 %) (Statistics South Africa, 2021).

L'agriculture (agriculture, sylviculture pêche) est le seul grand secteur de l'économie sud-africaine à avoir enregistré une croissance positive du PIB (13.1 %) en 2020. Cette performance impressionnante s'explique en grande partie par des conditions météorologiques favorables et, dans une large mesure, par la classification des activités du secteur en tant que services essentiels dans le cadre du confinement strict imposé au début du deuxième trimestre de 2020 (Banque mondiale, 2021).

Le marché du travail sud-africain a été durement touché par la pandémie. Au deuxième trimestre 2020, les pertes d'emplois sont estimées 2.2 millions (Stats SA, 2021) représentant une diminution de 13.6 % de l'emploi global. A la suite de l'assouplissement des mesures de restrictions, le marché du travail s'est redressé, mais seulement partiellement. Au cours des deux derniers trimestres de 2020, près de 900 000 travailleurs ont retrouvé un emploi et donc près de 60 % des emplois perdus au second trimestre 2020 manquaient toujours. En conséquence, au quatrième trimestre 2020, le taux de chômage est passé à 32.5 %, le plus élevé depuis 2008 (Banque mondiale, 2021).

4. Perspectives économiques (2021-22)

La reprise économique amorcée fin 2020 s'est poursuivie au premier semestre 2021. Le PIB réel a augmenté de 1 % en glissement trimestriel (–3.2 % en glissement annuel), contre 1.4 % au dernier trimestre 2020. Au second trimestre 2021, l'économie sud-africaine a enregistré son quatrième trimestre consécutif de croissance, avec une croissance de 1.2 %. Malgré les gains réalisés au cours des quatre derniers trimestres, l'économie est de 1.4 % inférieure à ce qu'elle était avant la pandémie de Covid-19 (SATS SA, 2021).

La normalisation en cours de l'activité économique se traduira par une croissance plus élevée du PIB. L'économie sud-africaine devrait ainsi rebondir en 2021 avant de ralentir en 2022, après l'impact désastreux du Covid-19. Selon la Banque mondiale, la croissance du PIB de l'Afrique du Sud rebondira à 4 % en 2021, soutenue par la reprise mondiale, le déploiement de la vaccination et les prix favorables des produits de base (Banque mondiale 2021). De même, en juillet 2021, la Banque centrale sud-africaine (SARB) prévoyait une croissance économique de 4.,2 % en 2021 et de 2.,3 % en 2022 (*South African Reserve Bank, 2021*)

De fait, une croissance plus forte chez ses partenaires commerciaux et des prix mondiaux des matières premières favorables soutiendra la croissance en Afrique du Sud. Le pays devrait bénéficier d'une demande extérieure plus forte. Selon les Perspectives économiques mondiales de juin 2021, la Chine et les États-Unis, qui comptent parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, devraient connaître une croissance de 8.5 et 6.8 %, respectivement, en 2021, et l'économie de la zone euro devrait croître de 4.2 % (Banque mondiale, 2021). Les prix mondiaux des produits de base devraient rester élevés, ce qui se traduira par des termes d'échange favorables qui soutiendront le secteur extérieur (Banque mondiale, 2021).

Mais la croissance sera toujours entravée par des contraintes structurelles de longue date. Des contraintes telles que la faiblesse des investissements, les pénuries d'électricité et les coûts et goulets d'étranglement en matière de transport et de logistique continueront de peser sur l'activité économique. La dépression

du marché du travail et le resserrement de la politique budgétaire pourraient également limiter la consommation des ménages (Banque mondiale, 2021).

Le rebond de l'Afrique du Sud restera modéré par rapport à la situation internationale. Selon les dernières prévisions du FMI, l'activité économique de l'Afrique du Sud devrait augmenter de 4 % en 2021 et de 2.2 % en 2022. Bien que ces chiffres semblent impressionnants comparés aux taux de croissance dérisoires observés ces dernières années, ils sont encore bien inférieurs aux prévisions de croissance des pays émergents et en développement, qui sont en moyenne de 6.3 % en 2021 et de 5.2 % en 2022 (FMI, 2021).

II. Politiques et programmes de resilience et de relance de l'économie

1. Les enjeux

La pandémie de Covid-19 confronte les pays à un choc d'offre et à un choc de demande négatif (Baldwin et Weder di Mauro, 2020). Du côté de l'offre, le choc négatif provient d'abord d'une réduction de la main-d'œuvre, directement parce que les travailleurs tombent malades du Covid-19 et indirectement en raison de la baisse de l'utilisation des capacités de production à la faveur des efforts déployés pour contenir la propagation de la maladie par le biais des mesures de restriction sanitaires. En outre, les entreprises qui dépendent d'approvisionnements divers, peuvent ne pas être en mesure d'obtenir les intrants dont elles ont besoin, que ce soit au niveau national ou international. Du côté de la demande globale, la perte de revenus, la crainte de la contagion et l'incertitude accrue inciteront les gens à moins dépenser. Les travailleurs peuvent être licenciés, car les entreprises ne sont pas en mesure de payer leurs salaires. En outre, la dégradation du moral des consommateurs et des entreprises peut conduire les entreprises à prévoir une baisse de la demande et à réduire leurs dépenses et leurs investissements. Les fermetures d'entreprises et les pertes d'emplois s'en trouveraient exacerbées.

Le consensus parmi les économistes est que d'importantes mesures de riposte économiques doivent être mises en œuvre par les États en matière budgétaire, monétaire et financière pour aider les ménages et les entreprises touchés par les impacts économiques de la pandémie.

L'enjeu est d'éviter que les impacts économiques, résultant de chocs d'offre et de demande générés par une crise exogène, persistent à long terme. Cet objectif sera atteint si les entreprises restent à flot, si les travailleurs conservent leur emploi et si les chaînes d'approvisionnement se maintiennent malgré l'arrêt soudain de l'activité économique. Cependant, sans action politique immédiate pour préserver l'économie, les mesures de restriction éroderont son potentiel, la reprise économique sera beaucoup plus lente et les dommages sociaux persisteront probablement pour une longue période.

Des mesures de stimulation de l'offre et de la demande sont donc essentielles pour limiter l'effondrement de l'activité économique. Les ménages et les entreprises touchés par des perturbations de l'offre et une baisse de la demande doivent être ciblés pour recevoir des transferts en espèces, des subventions salariales et des allégements fiscaux, ce qui aiderait les personnes à répondre à leurs besoins et les entreprises à échapper à la faillite. Des mesures monétaires et macro prudentielles constituent également un élément essentiel de la riposte économique. Les banques centrales doivent être prêtes à fournir des liquidités abondantes aux banques et aux sociétés financières non bancaires, en particulier à celles qui prêtent aux petites et moyennes entreprises (PME), qui peuvent être moins préparées à résister à une forte perturbation de leur liquidité.

2. Les réalisations en Afrique du Sud

a. Les mesures

La riposte économique et sociale de l'Afrique du Sud peut être divisée en trois phases : la première a commencé à la mi-mars 2020 lorsque la pandémie de coronavirus a été

déclarée catastrophe nationale. Cela comprenait un large éventail de mesures visant à atténuer les effets de la pandémie sur les entreprises et les particuliers. Les mesures comprenaient des allégements fiscaux, l'achat d'équipements sanitaires, un soutien salarial par le biais de l'assurance chômage et le financement des petites entreprises.

La deuxième phase de la réponse économique visait à stabiliser l'économie, à remédier à la forte baisse de l'offre et de la demande et à protéger les emplois. Le 21 avril 2020, près d'un mois après le début du confinement strict, le gouvernement sud-africain a annoncé un plan de riposte de 500 milliards de rands (ZAR) qui représente environ 10 % du PIB du pays (voir tableau 1 ci-dessous)

Tableau 1 : Composante du plan de riposte de 500 milliards ZAR

Catégorie	En milliards ZAR	En milliards USD
Système de garantie de prêt	200	11.46
Protection et création d'emplois	100	5.73
Allégements fiscaux	70	4.01
Subventions sociales	50	2.9
Caisse d'assurance-chômage	40	2.29
Dépenses de santé	20	1.15
Transferts aux municipalités	20	1.15

Source : Déclaration du président Cyril Ramaphosa sur les nouvelles mesures économiques et sociales en réponse à l'épidémie de Covid-19.

Les trois domaines d'intervention sont les suivants : (i) réorientation des ressources pour financer la réponse sanitaire au coronavirus ; (ii) soutien direct aux ménages et aux individus pour soulager la faim et la détresse sociale ; et (iii) aide aux entreprises en détresse et recherche de la protection des emplois en soutenant les salaires des travailleurs.

Le gouvernement a adopté une série de mesures pour soutenir ses citoyens les plus vulnérables. De mai 2020 à avril 2021, une subvention spéciale Covid-19 a soutenu les personnes qui ont perdu leurs moyens de subsistance. Le fonds spécial d'assistance sociale a fourni une subvention mensuelle individuelle de 350 ZAR aux travailleurs du secteur informel et aux chômeurs qui n'étaient pas éligibles à d'autres subventions sociales (en décembre 2020, 6 millions de personnes avaient reçu au moins un paiement). La couverture du système d'aide sociale a ainsi été étendue à 40 % de la population, contre 30 % avant la pandémie (Banque mondiale, 2021).

Le gouvernement a également augmenté certaines prestations sociales existantes. Les subventions aux personnes âgées et aux handicapés ont été renforcées de 250 ZAR par personne et par mois pendant six mois (mai - octobre 2020) pour leurs 4.7 millions de bénéficiaires. Plus de 12.8 millions de bénéficiaires de subventions sociales pour enfants ont reçu un complément d'un mois de 300 ZAR par bénéficiaire en mai 2020. Les 7.1 millions de personnes s'occupant d'enfants bénéficiant de l'allocation pour enfants, qui étaient enregistrées dans la base de données des allocations sociales pour enfants en février 2020, ont reçu un complément mensuel de 500 ZAR de

juin à octobre 2020, dans le cadre du programme d'allocation temporaire pour les personnes s'occupant d'enfants (Banque mondiale, 2021).

Un mécanisme de soutien salarial, en vue de continuer à payer, les salaires a été introduit. Le *Temporary Employer/Employee Relief Scheme* (TERS), financé et administré par la caisse d'assurance chômage, est le principal mécanisme de soutien salarial, permettant de continuer à payer les salaires lorsque les restrictions Covid-19 ont directement affecté la capacité d'exploitation des entreprises. Les paiements sont effectués aux employeurs (10 employés ou plus) ou aux travailleurs (moins de 10 employés), selon une échelle mobile allant de 38 % du salaire normal pour les travailleurs à hauts revenus (salaire maximum de 17 712 ZAR) à 60 % pour les travailleurs à faibles revenus, avec un plancher de 3 500 ZAR par mois, pour un maximum de trois mois.

Le gouvernement a mis en place un système de garantie de prêts de 200 milliards ZAR, en partenariat avec les principales banques, le Trésor national et la Banque centrale sud-africaine. Il s'agit d'aider les entreprises à faire face aux coûts opérationnels, tels que les salaires, les loyers et le paiement des fournisseurs. Dans la phase initiale, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 millions ZAR par an sont éligibles. Le programme cible plus de 700 000 entreprises et plus de 3 millions de salariés.

Le gouvernement a mis à disposition 70 milliards ZAR en divers reports d'impôts. Il s'agit notamment d'une exonération de quatre mois des contributions à la taxe sur le développement des compétences, d'une accélération des remboursements de TVA, d'un délai de trois mois pour la déclaration et le premier paiement de la taxe sur le carbone, d'un élargissement de l'éventail des entreprises pouvant bénéficier de reports d'impôts et d'une augmentation du report des impôts sur les salaires à 35 %. Ces mesures sont accessibles aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 millions ZAR par an. Pour les entreprises plus importantes (celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions ZAR par an), ces mesures sont disponibles au cas par cas, à condition que la preuve soit apportée d'un impact négatif important dû à Covid-19. La subvention salariale pour les jeunes est également versée mensuellement, et non deux fois par an.

À partir de fin 2020, le gouvernement a également mis en place un nouveau dispositif d'emploi public, en lui consacrant 13 milliards ZAR en 2020 et 11 milliards ZAR en 2021. Début 2021, le dispositif avait financé 360 000 opportunités d'emplois dans le secteur public, presque entièrement sous la forme d'un soutien à l'éducation. Il avait également soutenu 60 000 moyens de subsistance, principalement en finançant des intrants pour les petits exploitants agricoles. Des projets offrant 260 000 autres possibilités d'emploi étaient en cours de finalisation (ILO, 2021).

La Banque centrale a assoupli sa politique monétaire pour soutenir l'économie pendant la pandémie. Le principal instrument de taux d'intérêt a été réduit de 5.25 % en mars 2020 (environ 3 % au-dessus de l'inflation) à 3.5 % en juillet 2020. La Banque centrale a également introduit une série de mesures visant à accroître la liquidité du système financier, notamment en fournissant des fonds supplémentaires aux banques, en introduisant des instruments de liquidité à plus long terme, en réduisant les exigences en matière de fonds propres et en achetant des titres d'État.

La troisième phase du plan de riposte sud-africain est une stratégie économique visant à favoriser le redressement de l'économie à mesure que le pays sort de cette pandémie. En octobre 2020, le gouvernement a ainsi adopté un "plan de reconstruction et de relance de l'économie" axé sur les infrastructures notamment la remise en état du réseau électrique en crise et l'extension du réseau numérique à grande échelle, l'élimination des réglementations inutiles pour les entreprises et la promotion de l'industrie locale.

b. Les résultats obtenus

Le programme de soutien salarial a réussi à éviter des pertes d'emplois. À l'aide d'un modèle multivarié et d'une technique d'appariement, permettant de tenir compte des différences de caractéristiques entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires, Köhler et al. (2021) estiment que pour un travailleur qui avait bénéficié du programme en avril durant la période de confinement strict, sa probabilité de rester employé dans le même emploi deux mois plus tard augmentait de 18.1 points de pourcentage.

Les nouvelles mesures de protection sociales introduites ont considérablement réduit l'ampleur de la pauvreté qui aurait autrement existé. Selon Köhler et al. (2020), la pauvreté des ménages dirigés par une femme aurait atteint 0.351 (soit une augmentation de 44 % par rapport à la base de référence de mars), celle des ménages contenant une ou plusieurs personnes âgées aurait atteint 0.156 (soit une augmentation de 62 % par rapport à la base de référence de mars) et celle des ménages contenant un ou plusieurs enfants aurait atteint 0.339 (soit une augmentation de 51 % par rapport à la base de référence de mars). Selon une autre étude, les subventions en espèces ont empêché près de 5 millions de personnes de tomber sous le seuil de pauvreté alimentaire (Bassier et Leibbrandt, 2020).

Les nouvelles mesures ont eu un effet redistributif important en faveur des couches les plus défavorisées. Les résultats de l'étude de Kohler et al. (2020) indiquent que sans le système de protection sociale, le revenu disponible des ménages aurait chuté de 25 % en moyenne au lieu de la baisse de 11 % constatée en juin 2020. Dans l'ensemble, la baisse des revenus disponibles a été la plus forte en termes absolus parmi les ménages à hauts revenus ; à l'inverse, les revenus disponibles moyens ont augmenté pour les déciles de revenus les plus faibles. Le dispositif qui était déjà en place avant la pandémie a joué un rôle, mais le principal atténuateur a été l'ensemble des nouvelles mesures qui ont été introduites, notamment le fonds d'assistance sociale, l'augmentation des prestations sociales et le programme de soutien salarial.

3. Les contraintes

Les critères d'éligibilité restrictives ont limité la couverture des mesures de protection sociale. Les femmes qui perçoivent les prestations de soutien aux enfants ne sont pas éligibles au fonds spécial d'assistance sociale (Covid-19 SRD). Cela a créé un biais important contre les femmes dans le déploiement de cette aide financière, bien qu'elles aient été touchées de manière disproportionnée par les impacts socioéconomiques de la pandémie (Banque mondiale, 2021). Selon les chiffres officiels, en juin 2020, 68 % des bénéficiaires de la subvention spéciale Covid-19 SRD étaient des hommes (Jain et al., 2020). De façon similaire, initialement, les demandes de soutien aux salaires ne pouvaient être faites que par les employeurs et les personnes déjà inscrites à la caisse d'assurance chômage[1]1. En conséquence, la grande majorité des travailleurs salariés informels qui ont perdu leur emploi en 2020 se sont retrouvés sans aucun revenu ou seulement le soutien minimal offert par le fond d'assistance sociale (ILO, 2020).

Des lourdeurs administratives ont retardé la mise en œuvre et l'efficacité de certaines mesures. Contrairement aux augmentations des subventions existantes, la mise en place du fonds spécial d'assistance sociale a entraîné le déploiement d'un système nouveau et complexe. Pour être admissibles, les bénéficiaires ne doivent pas être bénéficiaires d'autres prestations sociales, les données des demandeurs sont donc passées en revue dans plusieurs bases de données gouvernementales. Cela a ralenti considérablement le déploiement du fonds. Parmi les obstacles à la mise en œuvre efficace du programme « TERS » , les longs délais entre la soumission de la demande et le paiement, l'opacité quant aux montants à recevoir ont été relevés (ILO 2020).

1. Le 25 mai, suite à une action judiciaire , le gouvernement a modifié la réglementation afin que les travailleurs puissent faire une demande directement et a étendu le TERS pour couvrir les travailleurs non-inscrits à la caisse d'assurance chômage.

Le taux d'utilisation du programme de prêts garantis est faible. En mars 2021, seuls 18 milliards ZAR , sur une enveloppe de 100 milliards, avaient été approuvés par les banques et versés aux PME. Parmi les facteurs cités pour expliquer cette faible participation, on peut citer les conditions strictes (par exemple, les banques demandent une caution personnelle aux propriétaires d'entreprises), le lancement tardif du programme (ce qui signifie que de nombreuses banques et débiteurs avaient déjà négocié des mesures urgentes d'allègement de la dette), et la faible demande de crédit due à une croissance économique déprimée et à un environnement commercial incertain, même avant Covid-19 (ILO, 2020). Compte tenu du faible taux d'utilisation, le gouvernement a décidé de fermer le dispositif à la fin du mois de juillet 2021.

Les mesures de consolidation budgétaires introduites en 2021 ont entraîné l'arrêt précoce de la majorité des programmes lancés en 2020. En 2020, en rand constant, les recettes du budget principal de l'Afrique du Sud ont diminué de 15 % tandis que les dépenses ont grimpé de 2 %. En conséquence, le déficit est passé de 7 % du PIB en 2019/20 à 12 % en 2020/21. En 2021/22, le gouvernement vise à réduire le déficit à 9 % du PIB. À cette fin, il prévoit de réduire ses dépenses de 2 % en termes réels, malgré une expansion prévue de 4 % des recettes. Dans le cadre de son effort de réduction des dépenses publiques, le gouvernement a supprimé la plupart des nouvelles mesures introduites en 2021 (Makgetla, 2021).

Conclusion

Ce papier a analysé les enjeux et les contraintes de la relance post-Covid en Afrique du Sud.

La revue de la situation économique de l'Afrique du Sud avant la pandémie a révèlé que, depuis le déclenchement de la crise économique et financière de 2009, en matière de croissance, l'Afrique du Sud a affiché une dynamique atone et a obtenu systématiquement des résultats plus faibles par rapport aux autres pays émergents et à la majorité des pays d'Afrique subsaharienne.

A cause de la pandémie, l'Afrique du Sud a connu sa plus profonde récession depuis la fin de l'apartheid. Son économie devrait rebondir en 2021 et ralentir en 2022. Le rebond de l'Afrique du Sud devrait rester modéré par rapport à la situation internationale, car la croissance sera toujours entravée par des contraintes structurelles de longue date.

Le pays se caractérise par la mise en œuvre du plan de riposte contre les effets économiques de la pandémie le plus ambitieux du continent. Les trois domaines d'intervention des mesures de relance sont les suivants : (i) réorientation des ressources pour financer la réponse sanitaire au coronavirus, (ii) soutien direct aux ménages et aux individus pour soulager la faim et la détresse sociale, et (iii) aide aux entreprises en détresse et recherche de la protection des emplois en soutenant les salaires des travailleurs.

L'enjeu est d'éviter que les impacts économiques résultant de chocs d'offre et de demande générés par une crise exogène persistent à long terme. Ces mesures ont eu des impacts significatifs dans la réduction de l'impact négatif de la pandémie Covid-19 sur la production et sur la situation socioéconomique des personnes. Toutefois, l'efficacité de ces mesures s'est quelque peu heurté à de réelles contraintes liées à leur conception, leur implémentation et leur financement. Ce qui a provoqué la suppression de beaucoup de mesures adoptées auparavant par le gouvernement.

Pour le futur proche, la relance de l'économie sud-africaine demeurera fortement tributaire de la conjoncture internationale, elle-même dépendante de l'évolution encore incertaine de la pandémie Covid-19, malgré les progrès dans la vaccination au niveau mondial.

Bibliographie

- Baldwin, R and B. Weder di Mauro (2020), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes,* A CEPR Press VoxEU.org eBook, 18 mars, https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes.
- BER (2020), *Forecast Update,* Bureau for Economic Research, Stellenbosch, 28 avril, https://www.ber.ac.za/home/.
- ILO (2020), "The impacts from a COVID-19 shock to South Africa's economy and labour market", *Rapid Country Assessment: South Africa*, Organisation internationale du travail, 3 septembre.
- IMF (2020a), "South Africa", *IMF Staff Country Report* No. 20/33, Fonds monétaire international, Washington, DC, 30 janvier, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/01/29/South-Africa-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-and-Statement-by-49003.
- IMF (2020b), "Sub-Saharan Africa : A Difficult Road to Recovery", *Regional Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington, DC, 22 octobre, https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/21/pr20319-sub-saharan-africa-a-difficult-road-to-recovery.
- IMF (2021), "Fault Lines Widen in the Global Recovery", *World Economic Outlook Update*, juillet, Fonds monétaire international, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021.
- Jain, R. et al. (2020), *The Labour Market and Poverty Impacts of COVID-19 in South Africa*, National Income Dynamics Study (NIDS)/Coronavirus Rapid Mobile Survey (CRAM), Cramsurvey, Stellenbosch University, University of Cape Town and University of the Witwatersrand, https://cramsurvey.org/wp-content/uploads/2020/07/Jain-The-labour-market-and-poverty-impacts.pdf.
- Köhler, T. et R. Hill (2021), *The distribution and dynamics of South Africa's TERS policy: Results from NIDS-CRAM Waves* 1 to 5, Cramsurvey, Stellenbosch University, University of Cape Town and University of the Witwatersrand, 8 juillet, https://cramsurvey.org/wp-content/uploads/2021/07/7.-Kohler-T-_-Hill-R.-2021.-The-distribution-and-dynamics-of-South-Africa%E2%80%99s-TERS-policy-Results-from-NIDS-CRAM-WAves-1-to-5.pdf.
- Lô, M. et A. Sy (2020), « Diagnostic stratégique de l'émergence de l'Afrique du Sud », *Policy papers*, Policy Center for the New South, Rabat, https://www.policycenter.ma/publications/diagnostic-strategique-de-l-emergence-de-l-afrique-du-sud#:~:text=En%20mati%C3%A8re%20d'%C3%A9mergence%20%C3%A9conomique,africain%20(derri%C3%A8re%20le%20Maroc).
- Makgetla, N. (2021), "The COVID-19 pandemic and the economy in Southern Africa", *Working Paper* 2021/113, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, July, https://www.wider.unu.edu/publication/covid-19-pandemic-and-economy-southern-africa. OECD (2020), OECD Economic Surveys : South Africa 2020, OECD Publishing, Paris, 31 juillet, https://doi.org/10.1787/530e7ce0-en.
- SARB (2021), *QPM forecast summary table*, South African Reserve Bank, Pretoria, July, https://www.resbank.co.za/en/home/publications/statements.
- Statistics South Africa (2021a), *Quarterly Labour Force Survey*, P0211, 2020Q4, Pretoria, http://www.statssa.gov.za/publications/P0211/P02114thQuarter2020.pdf.
- Statistics South Africa (2020a), *Steep slump in GDP as Covid-19 takes its toll on the economy*, Pretoria, http://www.statssa.gov.za/?p=13601.
- Statistics South Africa (2020b), *Gross domestic product (GDP), 3rd quarter 2020*, Pretoria, http://www.statssa.gov.za/publications/P0441/P04413rdQuarter2020.pdf.
- University of Oxford (2020), *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, University of Oxford, https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker.

- World Bank (2021a), World Development Indicators Data Base, Washington, DC, https://ourworldindata.org/.
- World Bank (2021b), *South Africa Economic Update, Edition 13 : Building Back Better from COVID-19 with a Special Focus on Jobs*, World Bank, Washington, DC, juin, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35987?show=full.
- World Bank (2018), "An Incomplete Transition Overcoming the Legacy of Exclusion in South Africa", *Systematic Country Diagnostic*, mai, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29793.

Partie II

La dynamique des Communautés Economiques Régionales

Chapitre 1 UMA : Les sorties de crise dans un Maghreb fragmenté..... 107

Chapitre 2 Les axes de la relance post-pandémie dans l'espace CEDEAO : réinventer les avantages comparatifs..... 121

Chapitre 3 La CEEAC : un processus d'intégration défaillant..... 129

Chapitre 4 Le COMESA : Quelle relance économique post-Covid-19 143

Chapitre 5 L'IGAD : une communauté régionale à l'épreuve..... 157

Chapitre 6 The Effect of COVID-19 on the East African Community (EAC) Economies, Debt Resolution, and Post-Covid Recovery Plans..... 167

Chapitre 7 SADC : Africa Economic Outlook 2021: Post-Covid Recovery in the Southern Africa Development Community..... 177

Chapitre 1

UMA : Les sorties de crise dans un Maghreb fragmenté

Larabi Jaïdi

Le Maghreb a été touché de façon disproportionnée par la pandémie de Covid-19. Le choc a épousé la configuration des économies. Les pays à prédominance d'exportation de ressources naturelles (Algérie, Libye, Mauritanie) ont souffert de la chute de la demande et des revenus extérieurs. Les économies plus diversifiées ont pâti de la rupture des chaînes d'approvisionnement, du fléchissement des industries et des services connectés à l'économie mondiale. Dès l'apparition du virus, les pays de la région ont pris des mesures draconiennes. Les politiques d'absorption de la crise (soutiens aux entreprises et aides aux plus vulnérables) ont atténué les effets économiques et sociaux de la pandémie. Malgré le rebond observé dans tous les pays à des degrés divers, les perspectives demeurent incertaines. Les prévisions laissent présager d'une reprise fragile en 2022, et la durabilité de cette dernière dépendra de l'accélération des réformes permettant de favoriser la croissance et de rétablir les équilibres macroéconomiques. Les stratégies de sortie de crise sont affaiblies par l'impasse dans laquelle se trouve la politique d'intégration régionale. Dans cette communication, nous allons apporter un éclairage sur le profil de la pandémie dans la région et analyser les répercussion économiques, les différences observées et relever les incertitudes marquées qui caractérisent la pérennité de la reprise (section 1). Dans ce contexte, la non exploitation du potentiel des échanges et des opportunités des chaînes de valeur régionale aggrave les coûts de la non intégration (section 2). Cette situation appelle un renouveau du processus d'intégration, qui continue de pâtir d'un blocage politique et institutionnel dans lequel le conflit du Sahara coûte cher à la communauté maghrébine (section 3).

1.Profils de la pandémie et des politiques de reprise économique

La pandémie a touché très inégalement les pays du Maghreb. Face au choc sanitaire, le déploiement des vaccins a été le principal catalyseur de la sortie de crise. Tous les pays ont connu connu une violente contraction de leurs économies et une profonde dégradation des équilibres macroéconomiques. Le choc a exacerbé les facteurs de vulnérabilité préexistants (Boussel, 2020). Les perspectives de croissance demeurent marquées par des incertitudes liés non seulement à l'évolution de la pandémie, mais aussi à l'environnement géopolitique de la région.

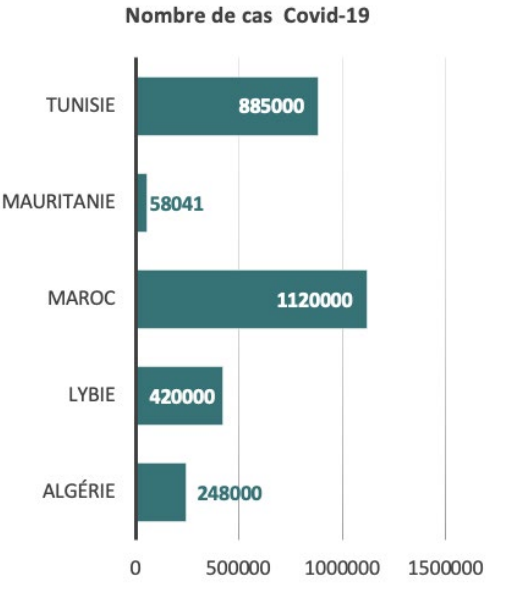
1.1 Une pandémie inégalement répartie

Sur l'ensemble de cas déclarés de Coronavirus dans la région à fin janvier 2021, le Maroc s'avère le pays le plus affecté (41 % des cas), suivi de la Tunisie (33 %). À eux seuls ces deux pays ont concentré près des trois quarts des cas. À l'autre extrême, la Mauritanie et l'Algérie représentent respectivement 2 % et 9 % des cas. La Libye se situe dans tranche moyenne avec 15 % des cas.

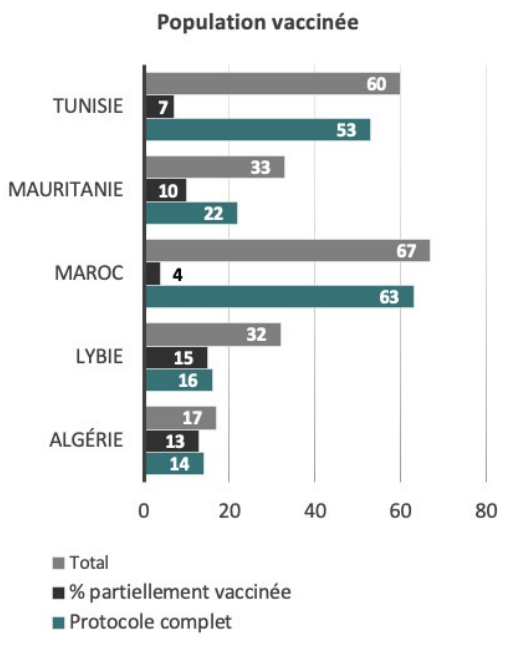
Cette distribution géographique soulève quelques questions sur la pertinence des statistiques. Quand on rapporte les données au critère démographique, c'est la Tunisie qui révèle le taux de déclaration le plus élevé soit 7.5 % de la population, suivie par la Lybie (6.1 %) et le Maroc (3.1 %). Par contre, la Mauritanie et l'Algérie n'ont été que très faiblement touchés, soit respectivement 1.3 % et 0.6 %. En revanche, si nous retenons le nombre de décès par rapport au nombre des personnes déclarées, l'Algérie est le pays le plus mal loti avec un taux de décès de 2.6 %. La Tunisie semble avoir mieux géré la prise en charge des patients (0.2 % de décès), les autres pays maghrébins relevant des taux variant entre 1.6 % dans le cas de la Mauritanie et 1.4 % pour la Lybie et le Maroc.

En effet, selon des données disponibles, l'Algérie a connu un nombre de cas confirmés et de décès par habitant nettement inférieur à celui des autres pays du Maghreb. Les chiffres sont probablement sous-estimés, en raison d'un taux de dépistage très faible. Le rythme de la vaccination est resté plus lent que dans les pays comparables de la région. Malgré l'accélération de la campagne de vaccination, la performance de l'Algérie (17 %) reste inférieure à celles de la Libye (32 %), de la Mauritanie (33 %), de la Tunisie (60 %) et du Maroc (67 %). En revanche, le Maroc s'est imposé comme un modèle dans cette crise sanitaire grâce à une riposte rapide et efficace (confinement, production de masques, campagne de vaccination efficace…). Il a mis en place une large politique d'acquisition des vaccins auprès de différents partenaires et tous fabricants confondus. La part de population ayant reçu au moins deux doses de vaccin (63 %)) est bien supérieure à tous les autres pays de la région.

Figure 1 – Nombre de cas de Covid-19 et pourcentage de la population vaccinée



Source : Données tirées du Africa Centre for Disease Control and Prevention (ACDCP).



Source : Données tirées de Our World in Data.

En contraste, le déploiement de la vaccination a été lent en Tunisie. La nécessité de renforcer les restrictions de déplacement ont bridé l'activité économique, particulièrement dans les services. Les mesures de freinage n'ont été fortement assouplies qu'à la fin 2021. En Lybie, la propagation de la pandémie Covid-19 a été aggravée par la détérioration de la situation humanitaire, sur fond de guerre civile. La gestion de la situation sanitaire en Mauritanie, l'un des pays les moins touchés au Maghreb, a conduit à l'adoption progressive de diverses mesures pour immuniser la population contre la Covid-19.

1.2 L'impact économique de la pandémie

L'Algérie a connu une dégradation de ses équilibres macroéconomiques, sous les effets conjugués de la pandémie et de la baisse des recettes pétrolières. Le choc a exacerbé les facteurs de vulnérabilité préexistants. Le pays a connu une contraction de la croissance (4.9 %) en 2020, une accélération de l'inflation (4.1 %) et une baisse des réserves (23 %). Un rebond d'activité (2.4 %) s'est dessiné en 2021, sous l'effet du redressement des cours et de la production d'hydrocarbures. Cependant, les vulnérabilités persistent du fait de la persistance du risque sanitaire et de la prépondérance des hydrocarbures dans la structure de l'économie (Banque mondiale, 2021c).

De son côté, la Libye a connu une récession vertigineuse qui traduit l'état de fragmentation de son économie dans un contexte politique fortement déstabilisé. Le redémarrage de l'activité pétrolière, l'envolée des recettes pétrolières et l'excédent très élevé d'un budget « réunifié » ont été à l'origine d'une relance époustouflante (35 %) en 2021. La consommation des ménages (68 % du PIB) a profité de cette embellie pétrolière, mais aussi de la relative amélioration de la situation institutionnelle (BAD, 2021).

Au Maroc, après une contraction de 7.1 % en 2020, le PIB devrait croître de 5.7 % en 2021, le taux le plus élevé de la région. Cette performance s'explique par les mesures de relance adoptées, la bonne performance des exportations, le dynamisme des transferts des Marocains résidant à l'étranger ainsi que par une récolte agricole exceptionnelle. Les réserves de change sortent renforcées de la crise.[1] Des réformes ont été lancées, notamment celle visant à étendre la protection sociale à tous les Marocains, à restructurer le secteur public et à soutenir le secteur privé (Banque mondiale, 2021b).

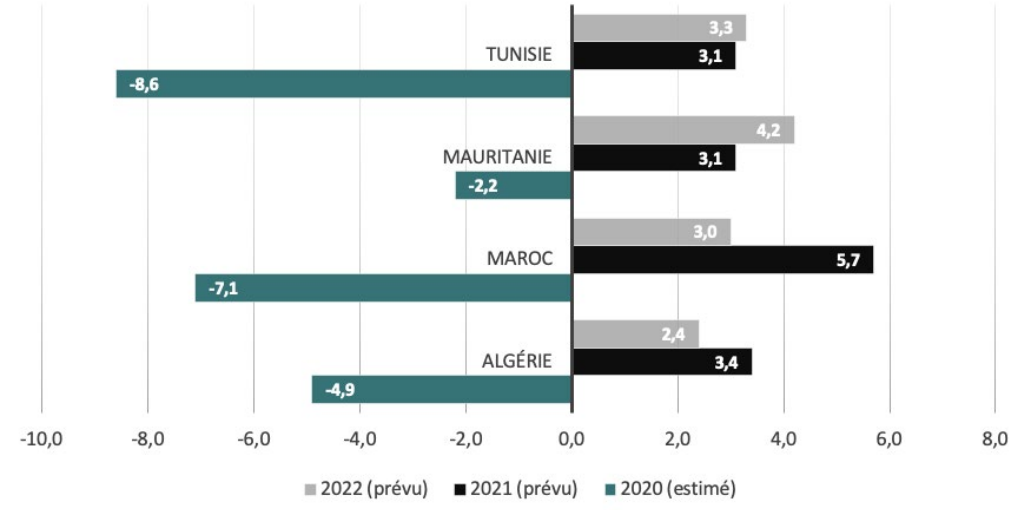
En Mauritanie, la pandémie a causé une contraction de 2.2 % de l'économie en 2020. Les mesures prises rapidement pour atténuer les répercussions de la pandémie, les exportations de produits de base et l'apport en financement des partenaires ont mis le pays dans une position plus forte pour soutenir la reprise (Banque mondiale,

1 En 2020, le Maroc a procédé au tirage des ressources disponibles (environ 3 milliards de dollars USD) dans le cadre de l'accord au titre de la Ligne de Précaution et de Liquidité, afin de pouvoir faire face au choc de la Covid-19. Depuis 2012, le Maroc a conclu avec le Fonds monétaire international (FMI) quatre accords successifs au titre de la ligne de précaution et de liquidité (LPL). Depuis lors, les autorités ont remboursé 651 millions USD de droits de tirage spéciaux (DTS) au mois de janvier, après s'être tournées vers les marchés financiers internationaux.

2021). Le programme de relance a réussi à maintenir la stabilité macroéconomique tout en soutenant la croissance (3.1 % en 2021).

Avec une contraction de 8.6 % (9.2 %) du PIB en 2020, l'économie tunisienne a été l'une des plus sévèrement touchées en Afrique du Nord. Sa capacité de résilience avait déjà été mise à mal par des années d'indécision des politiques publiques (World Bank, 2020). L'activité s'est violemment contractée sous l'effet combiné des restrictions sanitaires, de l'effondrement du secteur touristique et de la chute de la demande européenne. Le rebond de la croissance en 2021 (3.1 %) s'explique par l'impact de la reprise européenne sur le secteur industriel. Les services continuent de pâtir des conséquences de la crise sanitaire tandis que le secteur agricole, résilient en 2020, est mal orienté en 2021.

Figure 2 – Taux de croissance par pays du Maghreb, 2020 à 2022



Source : FMI.

1.2 Les incertitudes de la reprise

L'Algérie est confrontée à la nécessité de soutenir la reprise en rétablissant une stabilité macroéconomique et en élargissant sa "marge de manœuvre". Le plan d'action du gouvernement met une nouvelle fois en avant la volonté **de diversifier l'économie et de réduire sa dépendance des hydrocarbures**. Mais le manque d'objectifs chiffrés et l'absence d'un calendrier précis jettent un doute sur sa mise en application (FMI, 2021). En outre, dans le contexte de la remontée des cours du pétrole,le risque est grand de voir les pouvoirs publics repousser les réformes nécessaires.

En Lybie, le scénario optimiste de la reprise prévue en 2022 est tempéré par des indicateurs moins favorables. L'excédent budgétaire sera moins important, compte tenu d'une forte progression des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, les ressources détenues par le fonds souverain - la Libya Investment Authority- sont toujours gelés par les résolutions de l'ONU. Certes, l'investissement public devrait profiter de l'amélioration de la situation tant institutionnelle que sécuritaire. Mais sa relance risque d'être remise en cause par toute nouvelle atteinte sécuritaire sur les installations. La compagnie pétrolière nationale NOC est déstabilisée par les conflits internes sur le contrôle de la ressource

pétrolière. Ainsi, la reprise risque d'être compromise par la réunification laborieuse et fragile du pays.

Le Maroc escompte assurer une durabilité de la reprise économique en engageant un ensemble de réformes structurelles s'appuyant sur un cadre macroéconomique stabilisé. Il a besoin de disposer de plus grandes marges de manœuvre budgétaires afin de renforcer la résilience de son économie (Banque mondiale, 2021b). Mais, les prévisions optimistes sur la croissance (3 %) en 2022 sont remises en cause. La reprise va être impactée par une mauvaise année agricole. Les tensions inflationnistes provoquées par les perturbations des chaînes d'approvisionnement se voient accentuées par les répercussion de la guerre de l'Ukraine sur les produits importés.

En Mauritanie, la croissance dans les secteurs des services et de l'industrie devra être plus soutenue en 2022 grâce à la mise en œuvre du plan prioritaire de 2020-22 visant à diversifier l'économie et à développer la sécurité alimentaire. La croissance continuera de se redresser en 2022 sous l'effet d'une progression des recettes minières et fiscales. Néanmoins, ces perspectives restent tributaires du comportement des marchés des produits de base (FMI 2018,b).

La croissance en Tunisie devrait s'établir à 3.3 % en 2022 selon les estimations du FMI. Le pays continue de faire face à une fragilité institutionnelle handicapante. Des défis structurels majeurs se manifestent à travers des déséquilibres macroéconomiques profonds. Dans ce contexte, le programme gouvernemental vise à créer de l'espace budgétaire (fiscalité équitable, maîtrise de la masse salariale, ciblage des subventions, réforme des entreprises publiques…) afin de financer des projets d'investissement public et d'augmenter l'enveloppe des dépenses sociales.

La reprise dans les pays du Maghreb est confrontée à de nombreux défis. La fragilisation du tissu productif (tourisme, industrie, agriculture) va peser sur la capacité de reprise pérenne dans un contexte de lenteur de la demande. La sortie de crise dépendra étroitement des politiques menées pour s'adapter aux conséquences à moyen terme de la pandémie (transformation structurelle accélérée, réorganisation des chaînes de valeurs etc.). La crise remet en question les politiques sectorielles (hydrocarbures et énergie, industrie et services), que les facteurs de compétitivité des économies (EMNES, 2020). Elle remet aussi en question les stratégies nationales de développement (CEA, 2021). Elle appelle à un rééquilibrage des priorités des pays de la région, ainsi qu'à exploiter le potentiel des espaces pertinents de complémentarités.

2. L'intégration maghrébine, un processus bloqué

En principe, la proximité géographique stimule les échanges commerciaux entre les pays mais on observe que les échanges intra-Union du Maghreb arabe (UMA) se situent à un niveau faible par rapport à leur potentiel. Les échanges commerciaux entre les pays maghrébins sont essentiellement unilatéraux. Les obstacles aux échanges maghrébins ne sont pas à imputer seulement à l'effet frontière, notamment les barrières tarifaires et non-tarifaires mais aussi et surtout à des facteurs politiques.

Un certain degré d'intégration régionale conditionne la qualité de leur insertion dans le marché mondial. Le choix politique en faveur d'une intégration plus poussée (productive, infrastructurelle et financière) répond à un objectif essentiel : exploiter les atouts des cinq pays en vue d'une valorisation de la position du groupement sur les marchés mondiaux. Toutefois, la faiblesse actuelle de la part relative des échanges intra-maghrébins dans leurs échanges globaux persistera, tant que la complémentarité potentielle des économies maghrébines n'est pas progressivement construite et qu'un ensemble facteurs institutionnels et politiques continuera d'entraver les échanges.

Le Traité instituant l'UMA entre le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Libye et la Mauritanie, signé à Marrakech le 17 février 1989, a constitué

un événement politique majeur dans le processus de construction du Maghreb dont l'idée remonte à la conférence de Tanger de 1958. Mais, en dépit d'un discours unitaire sans cesse réitéré, la dynamique de l'UMA a été entravée par nombre de facteurs d'ordre politique, économique et institutionnel. Ceux-ci ont engendré un manque à gagner appréciable dans l'exploitation du potentiel de développement des pays de la région. Les estimations sur le coût du « non Maghreb » ne se comptent plus. Diverses études ont montré également que l'approfondissement de l'intégration maghrébine, serait de nature à dynamiser la croissance économique, à susciter une nouvelle dynamique des échanges et à accroître l'attractivité de la région pour les investissements directs étrangers (IDE), moyennant la levée des obstacles précédemment énumérés.

2.1 Des échanges largement en deçà du potentiel

Avec un taux de commerce intra-régional qui se situe à près de 3-4 % des échanges extérieurs de la zone, le potentiel de commerce à l'intérieur de la sous-région reste largement inexploré (CEA, 2013). Par comparaison, le commerce intra-zone représente 60 % des échanges de l'Union européenne (UE), 23 % de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et 20 % des pays du Marché commun du Sud (Mercosur). La relative progression des échanges intra-maghrébins depuis le début des années 2000 semble indiquer qu'un potentiel de développement du commerce régional existe, comme en témoigne la référence à l'indicateur d'intensité bilatérale (Oxfam, 2017). Son relèvement à un niveau comparable à celui observé dans certains regroupements des pays du Sud fait ressortir un gain d'échanges estimé, toute chose égale par ailleurs, à presque 1.6 milliard USD (Oxfam, 2017).

Ces estimations montrent que les échanges observés à l'échelle de l'intra-Maghreb atteignent près de 25 % du potentiel. Les trois quarts de la part du commerce intra-Maghreb ainsi non exploités s'élèvent à 4.6 % du PIB et à 8.6 % du commerce extérieur total de l'UMA. Si les échanges intra-Maghreb atteignent leur potentiel estimé, cela portera la part du commerce intra-Maghreb dans le commerce total et le PIB à 11.8 % et 6.4 % respectivement, contre 3.6 % et 2.05 % selon les observations de 2018.

Les échanges au sein de l'UMA se concentrent encore sur les produits à faible valeur ajoutée (pâte à papier et déchets de papiers, huiles et graisses d'origine animale, légumes et fruits, chaussures, articles de voyage et sac à main, articles minéraux manufacturés, graisses et huiles végétales). Cette structure des échanges laisse penser que les économies maghrébines pourraient multiplier leurs échanges qui sont en partie complémentaires dans quelques filières manufacturières (Milogo, 2012).

Parmi les produits qui peuvent connaître une progression significative des échanges figurent les machines et appareils électriques et les équipements pour la télécommunication et le son. Pour ce, les pays de l'UMA doivent en tout état de cause s'orienter vers une transformation de leurs capacités productives afin de créer une nouvelle offre susceptible de satisfaire la demande existante et procurer ainsi un nouveau dynamisme au commerce intra-régional.

Le potentiel des échanges intra-maghrébins semble être partiellement freiné par le caractère similaire de certains pays maghrébins, en l'occurrence le Maroc et la Tunisie et par le caractère mono-producteur d'autres économies (Algérie, Lybie et Mauritanie). Ces caractéristiques tendent à privilégier l'orientation des échanges vers les pays du Nord. D'autres obstacles freinent aussi le processus d'intégration régionale. Il s'agit du manque de convergence des politiques économiques, de l'inadéquation des infrastructures de transport aux impératifs de l'intégration, outre une configuration dysfonctionnelle du cadre institutionnel (FMI, 2018).

2.2 Des espaces pertinents de coopération

Les progrès vers des échanges de plus en plus intenses, s'ils contribuent à stimuler le développement des initiatives et des entreprises,

n'ont pas le même impact sur la croissance économique d'un groupement régional que la réalisation de grands projets d'intérêt commun. Les grands projets d'infrastructures jouent incontestablement un rôle fédérateur dans la construction maghrébine, notamment la réalisation des grands réseaux d'infrastructures trans-maghrébins. Ces projets « fédérateurs » rendent plus visibles la possibilité de créer des chaînes de valeur régionale.

Les pays du Maghreb ont le potentiel pour capturer les changements dans la configuration des chaînes de valeur globales, s'ils se donnent de nouvelles perspectives d'intégration régionale. Le développement des infrastructures de connexion (énergie, transport) ou de développement de biens communs (eau) aurait des conséquences profondes sur l'organisation et la complémentarité des systèmes productifs des pays du groupement (Banque mondiale, 2020).

La région se caractérise par de fortes disparités au niveau de la production du pétrole et du gaz. L'Algérie et la Libye sont parmi les principaux exportateurs de la région alors que le Maroc et la Tunisie sont des importateurs nets et la Mauritanie n'exploite que partiellement ses réserves. Les progrès sensibles enregistrés dans le développement des infrastructures dans le secteur de l'énergie par la mise en place de gazoducs, permettent de créer un réseau maghrébin connecté à l'Europe. La fermeture du gazoduc acheminant le gaz algérien vers l'Espagne et l'Europe en passant par le Maroc dénote d'un recul de la coopération maghrébine dans ce secteur. Sa relance peut être un signal positif dans l'ambition de construire un réseau énergétique maghrébin et de renforcer les interconnexions gazières et électriques à travers et autour du Bassin méditerranéen.

L'interconnexion des réseaux électriques entre des États maghrébins et des États membres de l'UE riverains de la Méditerranée est aujourd'hui en grande partie réalisée, mais elle peut être renforcée à l'avenir, compte tenu des besoins qui devraient s'accroître beaucoup plus rapidement au sud qu'au nord de la Méditerranée. La région du Maghreb dispose aussi d'énormes potentialités de production des énergies renouvelables qui lui permettent non seulement d'assurer la sécurité d'approvisionnement par la diversification des ressources énergétiques mais aussi de développer une coopération industrielle accrue en encourageant l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement (BAD, 2012).

Par ailleurs, la forte disparité des pays maghrébins en ressources énergétiques pourrait devenir une opportunité pour la mise en place d'une chaîne de valeur régionale (CVR) par la transformation du pétrole et du gaz qui profiterait à d'autres secteurs productif de la région comme l'industrie chimique, la production d'inputs utilisés dans les industries automobile et aéronautique, la fabrication de fibres synthétiques utilisées dans l'industrie textile, etc. (CEA, 2016).

De même, le développement des infrastructures hydrauliques reste une nécessité vitale pour le Maghreb. La rareté de la ressource en eau, face à des besoins en croissance rapide liés à l'explosion démographique, à l'urbanisation accélérée et au développement de nouvelles activités comme le tourisme, peut être considérée comme un des obstacles qui affectent le développement du Maghreb dans son ensemble. Une gestion efficace de la ressource suppose une vision et une gestion communes de la politique de l'eau, qu'il s'agisse de la mobilisation des ressources ou des actions à entreprendre pour vulgariser les meilleures techniques permettant d'économiser un bien rare. Cette politique de long terme doit elle-même s'inscrire dans un cadre plus vaste de préservation et d'amélioration de l'environnement. Enfin, l'effet intégrateur des infrastructures énergétiques serait encore renforcé si se développaient à partir des ressources en gaz abondantes, des usines de dessalement de l'eau de mer destinées à satisfaire les énormes besoins en matière d'approvisionnement en eau des pays maghrébins.

Le développement des infrastructures de transport à l'échelle du Maghreb aurait un impact politique fort, et aussi une « visibilité maximale » pour les entreprises et les populations concernées. Il rapprochera incontestablement les acteurs du

développement et les citoyens maghrébins. Il aurait de toute évidence un impact considérable pour le développement non seulement du Maghreb, mais également d'un grand nombre de pays sahéliens, qui lui sont contigus. Ces infrastructures devraient contribuer fortement à une plus grande intégration entre les pays du Maghreb et favoriserait des projets de développement industriels communs fondés sur la disponibilité des sources d'énergie.

La valorisation du potentiel des échanges, l'édification d'une trame infrastructurelle commune, l'exploitation des opportunités de chaînes de valeur régionales sont lourdement handicapées par un blocage politique dont le nœud le plus complexe est la question du Sahara.

2.3 Une non intégration coûteuse

L'état actuel de la coopération entre les pays maghrébins repose essentiellement sur un cumul d'accords bilatéraux engendrant une superposition de régimes douaniers à géométrie variable qui limitent le potentiel de croissance de ces pays. La Commission économique de l'Afrique (CEA) considère que l'existence d'une union maghrébine ferait gagner aux cinq pays l'équivalent de 5 % de leurs PIB cumulés. Pour sa part, la Banque mondiale estime qu'une intégration maghrébine plus approfondie, qui prendrait en compte la libéralisation des services et les réformes du climat de l'investissement, ferait croître le PIB réel par habitant sur une dizaine d'années entre 24 % et 34 % selon les pays (World Bank, 2006).

Les écarts dans l'estimation du coût du « non Maghreb » s'expliquent par les spécifications des approches méthodologiques de la question, par les différences dans la prise en compte de variables comme, la levée des barrières non tarifaires, le commerce des services, l'entrée des IDE.... Mais au-delà des techniques de quantification, la pertinence de la formule du coût du « non Maghreb » exprime avec force l'impératif d'agir pour la levée de tous les obstacles à l'échange entre les pays de la région, d'aller vers un marché unifié porteur d'une dynamique vertueuse, créateur d'opportunités d'investissements pour les entreprises de la région ou du reste du monde (FMI, 2018).

Une intégration économique approfondie peut avoir, à plus ou moins long terme, un impact substantiel sur la croissance économique régionale pour au moins deux raisons. Tout d'abord, il y a des impacts d'économies d'échelle et de concurrence qui rendraient la région plus attrayante pour l'investissement régional et étranger. Deuxièmement, l'intégration réduirait les effets dits de « *hub-and-spoke* » entre l'UE et le Maghreb (Labaronne, 2013)[2]. De plus, l'approfondissement de l'intégration maghrébine favoriserait l'apparition de nouvelles formes de spécialisation intra-régionale susceptibles d'induire une allocation optimale des facteurs de production et de conforter l'insertion du Maghreb dans le commerce mondial d'une manière qui lui permet de tirer pleinement profit des bienfaits de la mondialisation, tout en favorisant la différenciation des échanges intra-régionaux et la mise en œuvre de processus à rendements croissants et à économie d'échelle.

Apparaît ainsi, avec une importance grandissante, la nécessité d'améliorer l'interconnexion des marchés par la simplification des règles d'origine, la facilitation du commerce, la convergence des réglementations et des instruments de régulation économique. De plus, le gain issu de l'intégration sera plus visible et bénéfique si le progrès vers un marché commun intégré est soutenu par de grands projets d'infrastructures fédérateurs (transport, eau, énergie…) et des projets communs entre entreprises privées maghrébines.

Sous l'angle économique, l'ouverture des marchés, les impératifs de compétitivité, les facilités de communication, la rapidité des transport et la déréglementation des mouvements de change et de capitaux incitent les économies à s'organiser en de vastes réseaux à une échelle régionale et bien souvent mondiale, au sein

2. Ces effets émergent lorsqu'un grand pays ou une région, la plaque tournante ou « *hub* », signe des accords commerciaux bilatéraux avec plusieurs petits pays – les « *spokes* ».

de laquelle les flux des biens, de service et d'information circulent sans entraves. Cette ouverture vers laquelle tendraient les nations est considérée comme le terrain le plus propice à l'épanouissement des potentialités et des innovations.

Ainsi, de par son rôle de moteur de croissance et d'intensification des échanges commerciaux entre pays de la région, l'intégration maghrébine pourrait constituer un facteur d'appui pour une insertion plus efficiente de la région à l'économie mondiale. C'est que l'intégration maghrébine ne peut éviter de s'inscrire dans un référentiel de régionalisme ouvert. Dans la région coexistent des schémas d'intégration (Nord-Sud, Sud-Sud) qui font état d'intérêts politiques, économiques et stratégiques de nature différente. La multiplicité des accords de libre-échange dans la région créée une confusion dans l'application des normes, favorise un renforcement des barrières non tarifaires et génère des problèmes de mise en œuvre des procédures.

Aujourd'hui, la globalisation des marchés agit à la fois comme un puissant régulateur des économies et un déstabilisateur des zones les plus faibles. Devant la dimension croissante des enjeux, l'agrégation des capacités politiques s'appuyant sur un potentiel économique d'une taille significative pourra seule prétendre peser structurellement sur l'évolution de la région. À défaut, le Maghreb se fragmenterait en entités protectionnistes hostiles et apparaîtrait comme un espace économique et politique poreux livré aux incertitudes et aux instabilités les plus nocives. D'où l'importance d'agir par une volonté politique sur les facteurs qui déstructurent l'avenir maghrébin et dessiner ainsi des chemins praticables pour une union maghrébine solide, dotée d'instruments aptes à construire un destin solidaire.

3. L'intégration économique sous tension politique

Le conflit du Sahara dure depuis plus de 30 ans. Il constitue la pierre angulaire non seulement des tensions algéro-marocaines, mais aussi le nœud bloquant du processus d'intégration régionale. La fermeture de la frontière entre les deux pays depuis 1994, l'échec de l'UMA, la course aux armements lui sont en grande partie imputables. De telles implications illustrent bien le niveau de blocage atteint par la situation qui mine toute tentative de développement convergent et de sécurisation commune (Institut Thomas Moore, 2012).

L'avenir du Maghreb demeure perçu aujourd'hui de manière ambivalente. Si les populations considèrent ce projet d'un œil favorable, il n'en est pas moins ressenti comme une simple utopie mobilisatrice. Il est de surcroît inévitablement associé à l'effritement des repères nationaux provoqué par la mondialisation de l'économie, en l'absence d'éléments forts d'une nouvelle identité collective. Il en résulte des incertitudes et des inquiétudes qui fragilisent une adhésion vouée d'ailleurs souvent à une idée globale plus qu'à une compréhension raisonnée des réalités qui l'accompagnent.

3.1 Le conflit du Sahara : un nœud gordien

Les plans de l'ONU n'ont pas résolu le conflit, tandis que la tenue d'un référendum n'est pas envisageable… Tel est en condensé l'état de cette question qui envenime les rapports entre les pays de la région. Il n'existe toujours pas de consensus sur la constitution des listes électorales et le verrouillage politique et idéologique appliqué dans les camps de réfugiés laisse peu d'espoir quant à une autodétermination des populations sans contrainte.[3] Par ailleurs, la question du Sahara est pour le Maroc un principe fondamental d'intégrité territoriale. Il ne peut donc consentir à une amputation de son territoire. En conséquence, seul un accord politique entre les protagonistes pourrait faire sortir le Maghreb de cette impasse.

Cette situation génère un coût considérable en termes économiques, humains, politiques et sécuritaires, et entrave l'établissement d'une

3. Dès 2000, Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations unies, déclarait qu'il faudrait « étudier d'autres moyens [que le référendum] de parvenir à un règlement rapide, durable et concerté» du conflit.

sécurité durable dans la région. Pour le Maroc, le coût est d'abord économique avec la progression du budget militaire consacré à la défense de ses territoires du Sud. Pour l'Algérie, le coût économique est double, dû à la hausse continue du budget militaire et du financement de l'aide matérielle militaire accordée au Polisario. Il est aussi accru par l'entretien des populations des camps de Tindouf vivent dans des conditions déplorables et par un investissement politique et diplomatique important pour soutenir la thèse des séparatistes au niveau international. Parallèlement, le Maroc développe ses provinces du Sud depuis 1979, conférant aux populations locales un niveau de vie évidemment bien meilleur que dans les camps.

La question du Sahara rend impossible l'intégration maghrébine. Elle entretient une atmosphère de suspicion et de défiance entre l'Algérie et le Maroc. En outre, l'enlisement constitue un risque préoccupant de balkanisation de la région : les trafics, drogues, armes ou essence se développent dans cette zone qui comprend l'extrême sud-est du Sahara, le nord de la Mauritanie et le sud-ouest algérien. Ils rendent certains sous-espaces difficilement gouvernables, alimentent les tensions liées au conflit et rendent là encore impossible une coopération raisonnée en matière de sécurité et de développement.

La décision de l'Algérie de rompre ses relations diplomatiques avec le Maroc en 2021 n'a pas surpris les observateurs. Les signes précurseurs de cette décision se dessinaient depuis le dénouement du conflit de Guergarat.[4] L'impact de la rupture des relations diplomatiques est un non événement économique. Les relations commerciales ou financières entre les deux pays sont quasiment au point mort depuis des années. Les échanges des biens et services sont réduits à une portion congrue en valeur comme en diversité de biens et services. La rupture du contrat de gaz ne soulève pas de contrainte insurmontable pour le Maroc. Ce pays agit depuis des années pour diversifier sa politique énergétique, accéder à des sources alternatives pour alimenter ses centrales hydrauliques. Le manque à gagner en ressources de taxes de transit est insignifiant pour ses finances publiques. En conséquence, la résolution de ce conflit ne peut venir que d'une solution politique négociée. La proposition marocaine d'un Plan d'autonomie pour la région du Sahara occidental, présentée au secrétaire général de l'ONU en 2007, est à ce titre une offre de politique crédible. Elle doit être considérée comme une base tangible de négociation.

Toutefois, le blocage du processus d'intégration maghrébine qui paralyse la région n'est pas réductible à la question du Sahara. Le Maghreb n'est pas exempt d'autres sources de tensions. Le problème frontalier entre la Tunisie et l'Algérie n'est pas encore résolu bien que la situation se soit améliorée par l'ouverture partielle des frontières. Le conflit politique au sein d'une Libye divisée perdure ; les parties impliquées ne parviennent pas à s'engager dans la voie d'une solution définitive ni à stopper toute ingérence dans le conflit et à respecter l'embargo sur les armes imposé par l'ONU. Les tensions sociales en Algérie et en Tunisie sont le signe d'une crise des institutions et des rapports entre les États et les sociétés (El Karoui, 2021).

Les conflits et les tensions politiques et sociales au Maghreb sont incompréhensibles si nous les approchons par référence au potentiel que peut offrir la région si elle décide de conjuguer ses forces dans une perspective de développement. Dans la compétition économique mondiale, les régions les plus performantes sont celles qui participent à la construction d'une cohérence productive régionale fondée sur la mobilisation des atouts distinctifs des différents pays de la région. Les pays du Sud-Est asiatique, qui ont vécu des guerres violentes, ont su construire un espace d'influence qui sécurise sur une longue durée les marchés et le potentiel de développement, et créer une division du travail intra régional qui leur a permis in fine de s'affranchir de l'influence économique d'un ou des pays leader de la région. De manière générale, dans ce

4. Guerguerat est une localité frontalière située à l'extrême sud-ouest du Sahara. Le Maroc avait montré sa détermination face aux actions de déstabilisation du Polisario en intervenant pour sécuriser la libre circulation des biens et des personnes dans cette zone tampon.

processus de redéploiement productif mondial, l'autonomie signifie la gestion coopérative de l'interdépendance. Elle se construit par la coopération inter-nations et intra-firmes.

3.2 Faire émerger une nouvelle ambition commune

Aussi faudrait-il redéfinir un projet économique mobilisateur dessinant les contours d'un avenir commun, souhaité par l'ensemble des partenaires. Il s'agit de mettre en œuvre une stratégie partagée, tenant compte des réalités et qui rapproche fermement les volontés au nom de quelques grand principes d'action communs. Il s'agit de proposer une démarche impliquant des engagements réciproques et contraignants, des engagements solidaires et partagés par les différents partenaires. Cette vision d'un « avenir commun » s'impose d'autant plus que l'intégration plus poussée des pays maghrébins dans un ensemble géopolitique est la condition quasi incontournable de leur insertion efficiente dans l'économie mondiale.

La toile de fond est la tendance à la globalisation des enjeux et des activités à l'échelle mondiale, sur laquelle se greffent cependant des contre-tendances vers de nouvelles formes de régionalisme auxquelles les populations maghrébines sont exposées comme les autres, et qui constituent un défi pour les responsables politiques. Ces tendances agissent à la fois comme un puissant régulateur des économies et un déstabilisateur des zones les plus faibles. Elles limitent très fortement la portée des stratégies économiques nationales autonomes. Si dans ce contexte, les pays du Maghreb se fragmentent en entités protectionnistes, il ne leur resterait d'autres issues que de connaître une croissance économique insuffisante pour répondre aux attentes de leurs populations.

Dans cette optique, l'exiguïté du cadre national ne traduit rien d'autre que son inadaptation par rapport à la métamorphose de l'économie mondiale. Parallèlement on voit se dessiner un processus d'homogénéisation des réglementations économiques qui tend à atténuer les différences entre pays quant aux normes et aux institutions de la vie économique, en les alignant sur un modèle commun. La référence à des règles du jeu universalistes ne porte pas nécessairement atteinte aux prérogatives des autorités politiques nationales (Banque mondiale, 2020).

Devant la dimension croissante des enjeux et des acteurs, l'agrégation des capacités nationales s'appuyant sur un potentiel économique d'une taille significative pourra seule prétendre peser structurellement dans l'orientation de l'évolution régionale. À défaut, le Maghreb apparaîtrait dans les décennies à venir comme un espace économique et politique poreux livré aux incertitudes et aux instabilités les plus nocives. D'où la nécessité d'organiser le Maghreb de telle sorte qu'il soit en mesure de peser au cours des prochaines années sur les évolutions régionales et mondiales. Son rôle apparaît irremplaçable, compte tenu de sa position, aux côtés de ses partenaires, dans la construction d'un nouvel équilibre régional et mondial équitable, c'est-à-dire capable de soutenir un développement des différentes régions du globe respectant les cultures et les spécificités.

Cela suppose la mise en œuvre de mécanismes de solidarité forts, capables de compenser les effets déstabilisateurs des restructurations économiques rendues nécessaires par la libéralisation des échanges et de l'économie. Certes, il s'agit d'une perspective à moyen et long terme mais il est nécessaire de la fonder sur une approche progressive, ménageant les transitions indispensables, mais tenant compte du mouvement de mondialisation qui s'accélère et dont les conséquences sont encore largement imprévisibles.

Le processus d'intégration ne réussira que s'il parvient à mobiliser non seulement les décideurs publics mais aussi tous les acteurs économiques, qui ont un rôle déterminant à jouer dans le développement des pays du Maghreb. Il s'agit d'un processus à la fois participatif et interactif : participatif, car aucune dynamique profonde ne peut réussir sans l'adhésion à la fois de ceux qui ont la responsabilité de la mettre en œuvre et de

ceux qui en seront les bénéficiaires potentiels ; et interactif, car si les décisions publiques qui engagent l'avenir d'une société ne peuvent être prises que par les gouvernements, leur efficacité est très directement conditionnée par le degré d'écoute des aspirations exprimées par les acteurs, auxquelles elles répondent.

C'est bien une démarche portée aussi par les corps intermédiaires qui structurent le monde de l'économie, qui constitue le facteur le plus décisif de succès du processus d'intégration. Il est donc essentiel que le cadre maghrébin puisse contribuer à conforter le rôle du secteur privé (BAD, 2019). Ce cadre permettra, au-delà des externalités positives bénéfiques qu'il créera pour l'ensemble des populations de la région maghrébine, de communautariser un certain nombre de politiques relevant des espaces pertinents de coopération économique et d'écarter, par là, les difficultés auxquelles ces politiques auraient été confrontées en termes d'articulation des compétences nationales et régionales.

Le cadre maghrébin, qui doit être perçu à cet égard comme facteur de facilitation et de pérennisation, se déploiera essentiellement sous forme d'un processus d'harmonisation des législations et de convergence des politiques économiques, mais aussi par le biais d'interventions structurelles à travers des financements communautarisés. Il permettra également de faire du Maghreb un espace de développement, tiré par une dynamique régionale, mariant compétition et coopération.

Conclusion

Dans cet univers instable, le Maghreb est à la fois une nécessité et une chance – mais une chance exigeante. D'où l'importance de l'effort visant à porter un regard synthétique ouvert – un regard prospectif – sur les principaux facteurs qui vont structurer ou déstructurer l'avenir maghrébin, puis à dessiner des chemins praticables pour une communauté économique maghrébine. Cela permettrait de dégager ensuite la part de volontés conjuguées qui doit nécessairement entrer dans la liste des facteurs pour constituer un ensemble maghrébin solide, doté d'instruments aptes à construire un destin lié, c'est-à-dire à la fois un sentiment commun d'appartenance et de solidarité et une tâche commune vis-à-vis du reste du monde.

En dépit des blocages actuels, l'histoire, la géographie du Maghreb les orientations politiques fondamentales des pays qui le composent se conjuguent pour en faire à l'avenir, à rebours de tout chauvinisme, un trait d'union entre les participants d'un futur Maghreb intégré qui ne se concevrait ni comme un bloc, ni comme un simple marché ouvert au reste du monde, mais se bâtirait comme une union démocratique de légitimités nationales mettant leurs forces en commun pour promouvoir une conception partagée de la vie en société et prendre leur place dans la vie internationale.

C'est un Maghreb solidaire qu'il s'agirait de faire émerger. Un Maghreb qui donne un sens à ses efforts de développement en les rendant porteurs d'une ambition autre que celle dictée par la somme des égoïsmes individuels ou par l'égoïsme national. Ce Maghreb ne pourra pas se construire comme un « réduit » de pays marginalisés arrimé au flanc de pays ou d'ensembles régionaux riches. Plutôt un Maghreb qui apparaîtrait à long terme comme un pôle régional attractif. Il serait ainsi capable de subsister lui-même dans la durée, porté par une vision stratégique des solidarités et par un processus intégratif progressif.

Dans cette dynamique, il n'est pas possible, ni même souhaitable, de construire un horizon idéal. Ni possible, car les années passées ont montré la fragilité de construction pourtant solides ; ni souhaitable, car les conflits de définitions paralyseraient toute évolution. Il s'agit d'identifier les blocages et de proposer des modes de résolution. Les blocages trouvent leur origine dans les conflits inter-étatiques qui affectent la région et hypothèquent lourdement son avenir. Le conflit sur le Sahara empoisonne les relations algéro-marocaines et constitue un obstacle à la création d'un ensemble maghrébin unifié. Il

trouve aussi son origine dans une volonté politique insuffisamment forte pour établir un dialogue approfondi permettant de dégager les contours d'un avenir commun, une vision commune des liens politiques qui doivent les réunir dans une perspective à moyen terme. C'est à la définition du contenu de cet avenir commun qu'il convient de s'attacher, dans le cadre d'un dialogue maghrébin rénové, qui sorte du cadre trop restrictif dans lequel il s'est enfermé.

Références bibliographiques

- BAD (2021), *Perspectives économiques en Afrique, 2021*, Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan
- BAD (2019), *Rapport sur l'intégration régionale au Maghreb. Défis et opportunités du secteur privé. Synthèse*, Groupe de la Banque africaine de développement et Banque maghrébine d'investissement et de commerce extérieur (BMICE), Abidjan.
- BAD (2012), *Libérer le potentiel de l'Afrique du Nord grâce à l'intégration régionale. Défis et opportunités*, Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan.
- Banque mondiale (2021), *Rapport sur la situation économique en Mauritanie. Un meilleur avenir : accélérer la relance économique en misant sur le potentiel des femmes*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2021b), *Maroc : Rapport de suivi de la situation économique : de la reprise à l'accélération*, Groupe de la Banque mondiale, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, DC.
- Banque mondiale (2021c), *Algérie : Rapport de suivi de la situation économique. Redresser l'économie algérienne après la pandémie*, Groupe de la Banque mondiale, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, DC.
- Banque mondiale (2020), *Commerce ensemble : vers une relance de l'intégration de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord à l'ère post- COVID*, Groupe de la Banque mondiale, Bulletin d'information économique de la région MENA, Washington, DC.
- Bousel, P. (2020), « Le Maghreb face au Covid-19 », Fondation pour la recherche stratégique, Note N° 26/20, Paris.
- CEA (2021), *L'Afrique du Nord à l'épreuve des défis de l'ère Covid 19*, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- CEA (2016), *Promotion des chaînes de valeur régionales en Afrique du Nord*, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- CEA (2013), *Intégration régionale et développement du commerce intra-régional en Afrique du Nord : quel potentiel de commerce ?* Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- El Karoui, H. (2021), *La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe*, Institut Montaigne, Paris.
- EMNES (2020), *Covid-19 in the Mediterranean and Africa: Diagnostics, Policy Reponses, Preliminary Assessment and Way Forward*, April, 2020. Euro-Mediterranean Network for Economic Studies, https://research.euromed-economists.org/covid-19/.
- FMI (2021), Algérie : Consultations au titre de l'article IV, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- FMI (2018), « L'intégration économique du Maghreb. Une source de croissance inexploitée », Note N° 19/01, Fonds monétaire international, Département Moyen-Orient et Asie centrale, Washington, DC.

- FMI (2018b), *République Islamique de Mauritanie : Première revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- Institut Thomas More (2012), *L'Union Européenne et le Maghreb : quel engagement un an après le « Printemps arabe »*, Deuxième rapport sur la sécurité durable au Maghreb, Paris.
- Labaronne, D. (2013), « Les difficultés de l'intégration économique régionale des pays maghrébins », De Boeck Supérieur, Monde en développement, 2013/3 N° 163, Paris, https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-3-page-99.htm.
- Milogo, A. et N. Oulmane (2012), *Potentiel de commerce dans l'espace maghrébin*. De Boeck Supérieur, Monde en développement, 2012/2 N° 158, Paris, https://www.cairn.info/revue-. mondes-en-developpement-2012-2-page-115.htm.
- Oxfam (2017), *L'intégration régionale du Maghreb : Quelles alternatives populaires pour une intégration effective et durable ? Étude sur le coût du non Maghreb*, Vol.1 et 2, Oxfam, FMAS, Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux, juillet 2017, Tunis.
- UNECA (2006), "The Cost of non-Maghreb: Achieving the gains from economic integration", African Trade Policy Centre, Work in progress N° 44, Economic Commission for Africa, Addis Ababa.
- World Bank (2020), *Tunisia: Economic Monitor. Rebuilding the potential of Tunisian Firms*, World Bank Group, Middle East and North Africa Region, Washington, DC.

Chapitre 2

Les axes de la relance post-pandémie dans l'espace CEDEAO : réinventer les avantages comparatifs

Mouhamadou M. LY

L'éruption de la pandémie de Covid-19 au cours du premier trimestre 2020 et son impact récessif sur les économies africaines et ouest-africaines a permis de reposer l'urgente question de l'intégration économique et financière des pays. L'élément marquant et largement souligné a été la réaction rapide et forte des États face à la crise, à travers des politiques de soutien aux entreprises aussi bien du secteur formel qu'informel ; mais également des transferts en nature et autres programmes de revenu universel en faveur des couches les plus vulnérables. Ainsi, en participant à la préservation des économies et des systèmes de productions, les politiques de résilience au choc de la pandémie offrent un cadre favorable à la mise en place de stratégies efficaces de relance économique post-pandémie. Sur ce point, toute politique de relance devra adresser des défis importants parmi lesquels celui de l'intégration de la CEDEAO aux chaînes de valeur mondiale et celui du financement viable des économies. Dans ce cadre, la commission de la CEDEAO ainsi que les États membres pourront explorer deux pistes qui ont montré une certaine efficacité dans d'autres régions du monde, notamment en Asie du Sud. Il s'agit de la nécessité d'augmenter le niveau des échanges intrarégionaux en encourageant par exemple l'établissement progressif de lignes de production reliant plusieurs États de la communauté. Ensuite, pour ce qui concerne l'accès aux financements, la CEDEAO pourrait explorer la mise en place d'un système d'échange de devises (*currency swap*) porté par les recettes d'exportation d'hydrocarbures de certains pays producteurs dans la sous-région.

Introduction

Depuis le premier trimestre 2020, le monde semble être entré dans une nouvelle ère, marquée par des changements de paradigme dans presque tous les domaines et secteurs économiques des pays. Les pays membres de Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), organisation d'intégration régionale regroupant quinze pays d'Afrique de l'Ouest ont à l'instar du reste du continent et du monde subi ces bouleversements. En effet, après un ralentissement sévère de la croissance en 2016 (0,8 %), la zone CEDEAO était en pleine reprise économique avec une croissance du PIB autour de 3,3 % entre 2017 et 2019. La pandémie aura ralenti cette tendance, avec la récession observée en 2020 sur la région dans son ensemble. Dans le court et moyen terme, une reprise économique est attendue, principalement portée par l'évolution positive des prix des matières premières ainsi que par les mesures de politiques économiques prises par les différents pays.

A l'image des sept autres communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine[1] (UA), la CEDEAO présente un certain nombre de particularités qui appellent une spécificité dans l'analyse. En effet, elle porte en son sein l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), forte de huit pays membres qui mènent des politiques budgétaire et monétaire harmonisées, outre sept autres pays qui chacun dispose de sa propre politique monétaire et de change. Un autre élément rend cette zone assez particulière : elle compte parmi ses membres la première économie du continent, le Nigeria, dont l'essentiel des recettes d'exportation sont tirées des hydrocarbures, dont le budget de l'État reste largement dépendant. Sur le même registre, la zone ne compte pas moins de sept pays classés comme étant fragiles et neuf pays à faible revenu.

Dès lors se pose la question de la mise en œuvre de politiques économiques à l'échelle de la CEDEAO qui soient efficientes et efficaces, étant donné des divergences de cycles conjoncturelles entre les économies membres. Ainsi, dans le moyen terme se pose la question de la cohérence des politiques de relance post-Covid-19 pour les quinze économies de la communauté. Au-delà de la cohérence des politiques d'intégration économique et sociale au sein de la CEDEAO, la stratégie à moyen voire long terme devra reposer sur le triptyque : résilience, relance et complémentarité.

Sur la base d'une analyse à partir des pays mais aussi à l'échelle des actions et politique de la commission de la CEDEAO, la présente contribution se propose de donner un état des lieux des pays face à l'impact économique de la pandémie et de s'intéresser aux défis et perspectives pour la CEDEAO. Ce chapitre s'organise autour de quatre sections. Les sections 1 et 2 s'intéressent à la situation économique et sociale dans l'espace communautaire dans le passé récent mais procèdent également à un tour d'horizon des mesures prises à l'échelle des pays et de la Commission pour assurer la résilience face à l'actuelle crise. La troisième section traite des grands enjeux et défis de l'intégration au sein de l'espace à la suite de la rupture structurelle introduite par la pandémie, ainsi que les initiatives et mesures déjà en cours. La conclusion détaillera nos propositions et recommandations pour l'atteinte des objectifs d'intégration et de développement.

1. L'Union africaine (UA) reconnaît les organisations d'intégration économique régionale suivantes : Union du Maghreb arabe (UMA), Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD), Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Section 1 : Récession en 2020, reprise rapide en 2021 et quelques points de vulnérabilité

L'Afrique de l'Ouest a la particularité de compter en son sein le Nigeria, l'économie la plus large du continent tant sur le plan économique, avec un PIB nominal d'environ 432,2 milliards de dollars (USD) que démographique, avec une population estimée à près de 210 millions de personnes (environ 51 % de la population totale de l'ensemble de la sous-région). Analyser les performances de la sous-région dans son ensemble nécessite de commencer par le Nigeria.

En 2016, la crise observée au sein de la communauté été principalement le résultat des contre-performances du Nigeria, à la suite de la chute des cours du baril de brut sur le marché mondial. Les autres pays connaissaient au même moment une relative forte croissance économique. La Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Mali et la Guinée Bissau et le Togo affichaient des taux de croissance supérieurs à 5 %.

Les pays membres de la communauté avaient repris dès l'année 2017 leur trajectoire de croissance, grâce notamment aux réformes économiques et autres efforts de transformation structurelle. La croissance observée sur la période 2017-19 a été portée par les importants investissements publics et privé (Côte d'Ivoire), le secteur minier (Guinée), l'agriculture de subsistance (Bénin, Mali), le rapide développement de l'agriculture (Nigeria, avec une croissance du secteur d'environ 4,2 % entre 2017 et 2019).

Donc, la pandémie survint en 2020 dans un contexte de pleine convalescence et de reprise économique. En 2020, l'économie ouest africaine se contractait seulement de 1,5 % en lieu et place des 2,2 % initialement projetés (BAD, 2021[2]). Cette récession contenue s'explique par l'impact relativement faible du virus (la sous-région ne représente à ce jour que 6,5 % du total des décès enregistrés sur l'ensemble de la région Afrique)[3] d'une part et par les mesures de politiques économique et sociale d'envergure qui ont été prises pour soutenir les économies et les ménages. Cette récession dans la zone CEDEAO a été surtout le fait des économies dépendantes des ressources naturelles et du tourisme. En effet, du fait des mesures de distanciation sociale et de fermeture de frontières, la croissance économique du Cabo Verde en 2020 – économie intensive en tourisme – a oscillé entre -8,9 % et -14,8 %. La situation sur le marché mondial du pétrole en 2020[4] a entraîné une baisse significative des recettes d'exportation, causant une contraction du PIB d'environ 3 % dans le groupe des pays exportateurs d'hydrocarbures. La Guinée s'est révélée être l'économie qui aura le plus crû en 2020 à hauteur de 5,2 %, grâce à la vigueur du secteur minier et des exportations d'aluminium et de bauxite. Entre 2019 et 2020, les exportations de la Guinée ont bondi d'environ 95,6 %, essentiellement en direction de la Chine.

Comme évoqué plus haut, l'ensemble des pays de la sous-région a mené des politiques de soutien à l'activité économique durant la récente crise, permettant sans doute de contenir la sévérité de la récession (voir infra) et de renforcer la résilience des économies ouest-africaines.

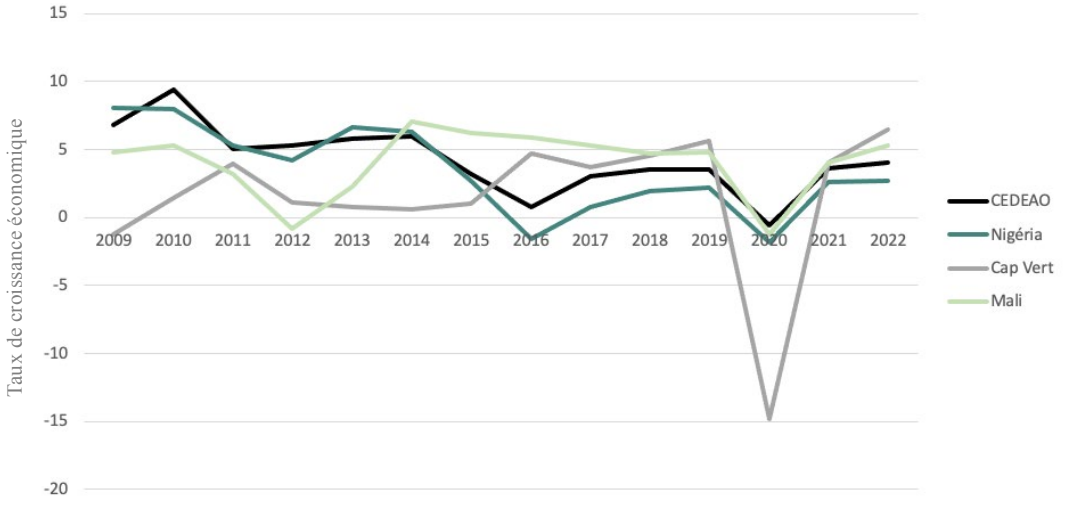
L'année 2021 a consacré la reprise de l'activité économique au sein de la communauté. D'abord, les premières estimations montrent un nette reprise de l'économie nigériane avec une croissance d'environ 2,6% en 2021, portée par une hausse progressive du prix des hydrocarbures. Ensuite, cette reprise semble se généraliser à toutes les autres économies de la sous-région ; ainsi le Cabo Verde, après le fort recul observé en 2020, fait un bon important et porte sa croissance à +4 % en 2021.

2. African Development Bank (2021), *West Africa Economic Outlook 2021: Debt Dynamics: The Path to Post-COVID Recovery*, Tunis.

3. La base de données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) recense 10 199 décès dans la zone CEDEAO contre 155 505 sur l'ensemble de la région Afrique (https://covid19.who.int/table).

4. À noter que la pandémie n'a pas été le seul élément explicatif dans la chute des cours du baril en 2020. La situation au sein de l'OPEP et les tensions entre producteurs a joué un certain rôle.

Figure 1 : Taux de croissance économique dans l'espace CEDEAO



Source : FMI, 2021.

Section 2 : Les réponses sanitaires, économiques et sociales à la crise de Covid-19

Avant d'en venir aux stratégies pour une reprise économique, il est utile de voir comment la résilience a été organisée à travers les pays de la CEDEAO. Après un aperçu d'ensemble, le focus sera mis sur quelques pays, en l'occurrence le Nigeria, Bénin et le Togo. Dès que l'épidémie de coronavirus a été reclassée en pandémie et que les premiers cas étaient recensés, la plupart des États du continent ont entrepris des mesures de distanciation sociale et de confinent avec divers degrés de sévérité. Ces mesures ont porté sur des couvre-feux (e.g. Togo, Sénégal, Nigeria, Libéria, Sierra Leone, Burkina Faso), fermetures d'école, d'université et encouragement à l'enseignement à distance (e.g. Sénégal, Côte d'Ivoire, Togo). Sur ce registre, le Bénin a fait preuve de singularité en excluant le confinement strict de la population parmi les options de riposte à la pandémie de Covid-19. Les raisons invoquées tiennent à l'importance du secteur informel, à l'assurance sociale encore à renforcer ainsi que les risques de troubles sociaux liés à de telles mesures.

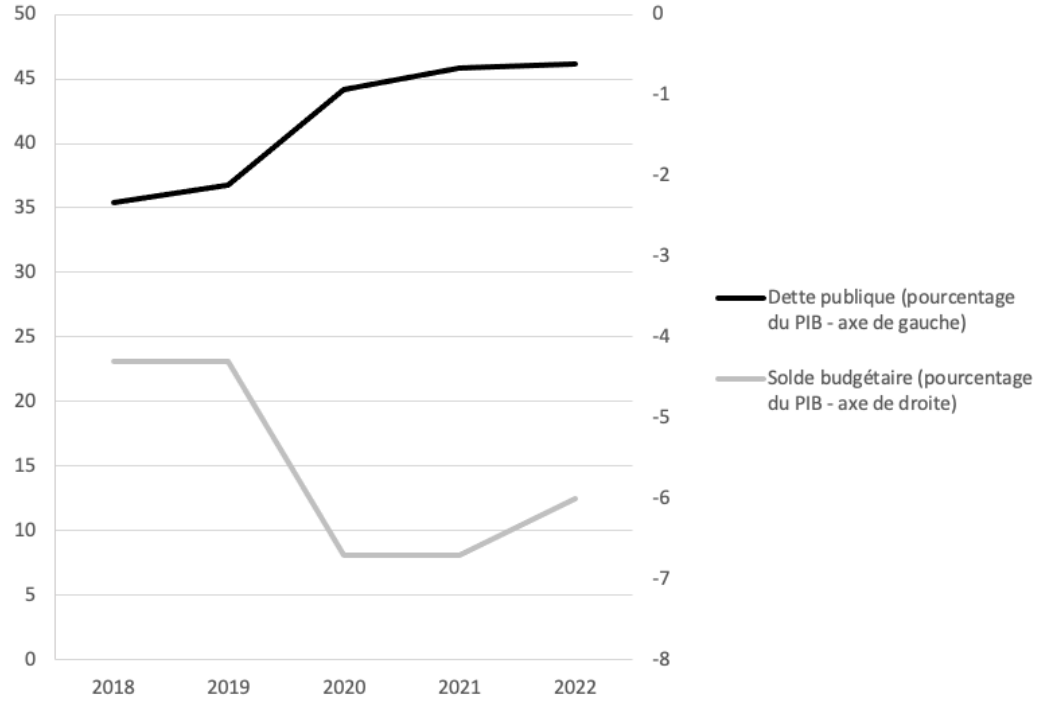
Parallèlement à ces mesures de distanciation sociale, les États de la sous-région ont entrepris la mise en place de politiques sociales d'envergure dans le cadre d'initiatives bien originales.

1. Le retour de l'État-providence à travers la CEDEAO

Les années 1980 marquent le début et l'aggravation de la crise de la dette dans la plupart des pays en développement à travers le monde. Cette crise est la résultante de plusieurs facteurs dont notamment la détérioration des termes de l'échange corollaire de la chute du prix des principales commodités exportées par ces pays. C'est dans ce contexte et dans l'objectif de rétablir les grands équilibres macroéconomiques que les politiques d'ajustement structurel (PAS) ont été mises en place. Celles-ci consistaient principalement à la conduite de politiques monétaire et budgétaire restrictives ; les dépenses et la qualité des services dans les secteurs sociaux en seront quelque peu impactées.[5]

5. Unesco (1995), *Effets des programmes d'ajustement structurel sur l'éducation et la formation*, Conférence générale, 28e session, Paris 1995.

Figure 2 : Évolution des agrégats budgétaire dans l'espace CEDEAO



Sources : REO, FMI 2021.

La crise de la pandémie de Covid-19 a constitué une rupture et l'entrée dans un nouveau paradigme consacrant le retour vers un État-providence, au sens du concept de Gosta Esping Andersen : une « démarchandisation » (*decommodification*) qui vise à libérer les travailleurs (les couches les plus vulnérables de façon générale) du poids du marché. L'État-providence est celui qui se pose en bouclier protecteur des classes ouvrières et moyennes contre les fluctuations et autres imperfections des marchés[6]. Ainsi, dans le cadre des stratégies de résilience économiques et sociales seront mis en place des politiques sociales rarement vues dans l'histoire post-Indépendances de la sous-région.

Une première analyse de la situation budgétaire montre une nette hausse des déficits, principalement causés par l'envolée des dépenses publiques. En 2020 par exemple, pour la région CEDEAO, seules les dépenses publiques contribuaient positivement à la croissance économique à hauteur de 3,4 points de pourcentage (alors que les contributions des exportations et investissement se chiffraient à -3,2 et -1 points de pourcentage et la contribution de la consommation privée était assez négligeable (BAD, 2021). Les données de déficit budgétaire confirment ces observations.

De façon plus spécifique, les mesures de résilience se sont traduites par le déboursement d'aides directes octroyées aux ménages et entreprises, renforçant ainsi l'idée d'un État-providence qui ferait son retour en Afrique.

6. Andersson, J. (2011), « Qu'est-ce que c'est ce modèle suédois ? Débats constitutifs pour comprendre l'histoire de la social-démocratie suédoise, son modèle et son évolution jusqu'aux élections de septembre 2010 », *Histoire & Politique*, n° 13, janvier-avril 2011.

2. Quelques exemples de politiques sociales au sein de l'espace CEDEAO

Le programme Novissi mis en place par le Togo dès le déclenchement de la pandémie et des mesures de distanciation sociale pour soutenir les acteurs du secteur informel a innové en raison de sa grande simplicité, qui lui permet d'atteindre les plus vulnérables, principales victimes des restrictions instaurées, à travers des transfert monétaire direct aux ménages[7].

Le premier point à souligner porte sur la stratégie de ciblage des populations. Sur la plateforme dédiée, l'inscription s'effectue tout simplement par téléphone mobile. Cette inscription se fait sur la base d'informations contenues dans la carte d'électeur, ce qui permet à l'administration d'avoir une première idée du secteur d'activité dans lequel évolue le candidat au programme. Le simple croisement des bases de données des fournisseurs de téléphonie mobiles avec le fichier électoral permet de dématérialiser et d'alléger la procédure administrative. À ce jour près de 20,2 millions d'euros (EUR) ont été déboursés pour plus de 819 972 bénéficiaires.

Par ailleurs, le programme a permis la création de près de 170 278 comptes bancaires sur téléphone mobile, une importante avancée dans le domaine de la bancarisation. De plus, le programme a permis la constitution d'une importante base de données sur les activités, les acteurs et niveau de revenu dans le secteur informel.

D'autres pays de la sous-région ont également adopté la même approche en instaurant des aides financières directes aux populations cibles à travers les services bancaires mobiles. Au Bénin, les autorités ont mis en place un plan de préparation et de riposte à l'épidémie de Covid-19 pour un montant de 672 millions USD. En plus de l'aide apportée aux entreprises du secteur formel, 110 millions USD ont été alloué aux artisans et petits métiers de services de l'informel et 10 millions USD accordés en subventions à tous les citoyens sur les tarifs de l'électricité et de l'eau. Le Nigeria quant à lui a répondu à la crise par une politique monétaire fortement accommodante avec une baisse des taux, une prolongation des moratoires de remboursement et l'élargissement des conditions de restructuration des dettes par les banques commerciales. Globalement, c'est un plan de résilience d'environ 5,5 milliards USD qui a été mis en place pour assurer la provision suffisante de liquidité au secteur financier, le soutien aux entreprises formelles et informelles, un appui aux ménages et à la création d'emplois etc.

Ces quelques exemples ne font pas exception dans la sous-région, ni à travers le continent d'ailleurs, tant la plupart des États ont engagé des moyens conséquents pour organiser la résilience et limiter ainsi les dégâts de la pandémie sur les économies.

Section 2 : La relance économique au sein de l'espace CEDEAO : résilience et complémentarité

Tel que défini en analyse économique, un cycle économique se compose de phases d'expansion qui interviennent simultanément dans de nombreuses activités économiques, suivies par des récessions ou des contractions puis des reprises. Si la théorie économique diverge quant aux causes et de l'opportunité de telles fluctuations, il se dégage désormais une sorte de consensus sur les stratégies de sortie de crise.

La crise financière et économique de 2008 et les réponses qui ont été apportées ont montré le rôle important joué par les mesures de résiliences pour contenir les dommages à long terme sur les économies et offrir une base sur laquelle pourrait reposer une politique de relance effective.

Ainsi pour les pays de l'espace CEDEAO, les politiques fortes de résilience et de préservation des outils de production (aussi bien facteurs travail

7. Une contribution que nous avions faites sur ce programme soulignant son originalité, « Togo : Novissi, un programme de revenu universel de solidarité et un modèle pour l'Afrique », *at* https://theconversation.com/togo-novissi-un-programme-de-revenu-universel-de-solidarite-et-un-modele-pour-lafrique-140834.

et capital) facilitent la mise en œuvre des stratégies de relance afin que les économies s'inscrivent de nouveau dans une phase d'expansion. Cependant, et à l'image de nombre de pays en développement, relever certains défis importants permettront à l'espace communautaire d'atteindre une croissance économique forte et soutenue – gage d'un développement économique et social.

1. Défi d'intégration aux chaînes de valeur mondiales (CVM) : construire les complémentarités

En 2019, la CEDEAO se classe en quatrième position dans l'indice de l'intégration régionale en Afrique (IIRA) après la CEA, l'UMA et la CEEAC. Une performance surtout portée par la dimension « libre circulation des personnes ». Ce score relativement élevé de la CEDEAO à IIAR montre également la composante où l'ensemble sous-régional a le plus d'effort à faire. En effet, l'intégration productive est le sous-indice le plus faible dans le calcul de l'IIRA global pour la CEDEAO. En d'autres termes, la sous-région souffre d'un manque de complémentarité de ses structures productives, chose qui se comprend aisément quand on sait que l'essentiel des produits exportés par les pays le sont vers des destinations extérieures et qu'ils sont essentiellement composés de produits faiblement transformés. Le commerce intrarégional se situe aux environs de 9 % (alors que la CAE, la SADC et la zone Euro se situent respectivement autour de 18 %, 19 % et 46 %)[8]. Pour le Nigeria par exemple, seul le Ghana fait partie des dix premiers partenaires, à la quatrième place.

Dans le contexte de la relance économique post-pandémie, une intégration plus approfondie des structures productives et des échanges intra-communautaires présenterait un certain nombre d'avantages parmi lesquels on peut en citer juste deux :

- immuniser davantage les pays de la zone des chocs de termes de l'échange, assez fréquents à causes des fluctuations de prix des produits de base sur les marchés internationaux ;
- la CEDEAO serait désormais dans un processus plus favorable pour intégrer les CVM grâce à une production de plus en plus manufacturée et complexe.

Dans le cadre de cet objectif, un pilier de la relance serait la construction de nouveaux avantages comparatifs afin de sortir de ceux liés à la dotation en ressources naturelles. À l'image du modèle européen d'Airbus, les pays de la CEDEAO pourraient s'engager dans un processus d'intégration horizontal de la production et du commerce intrarégional avec au centre du l'organisation un (ou plusieurs) pays « hub ». Le Nigeria, avec un taux de valeur ajoutée du secteur manufacturier d'environ 11,5 %, pourrait valablement jouer ce rôle. Et ce pays hub assurerait l'intégration progressive de la région aux CVM. Dès lors, des lignes de valeur ajoutée dans des secteurs comme l'agroalimentaire et la petite industrie peuvent être mises en place avec des sites sur plusieurs États de la zone.

2. Le défi du financement à moindre coût des économies : vers un système de *swap* ouest-africain

La pandémie et les mesures de résilience prises ont de nouveau posé la question du financement des États et des économies, dans un contexte de raréfaction des ressources concessionnelles. La croissance démographique et les taux de dépendance très élevés[9] sont autant de facteurs exerçant des pressions sur les dépenses publiques, surtout dans les secteurs de l'éducation, la formation et la santé. De plus, le contexte actuel de reprise de l'économie mondiale fait peser une contrainte supplémentaire sur les capacités financières des pays avec la hausse du prix des hydrocarbures, qui ont récemment franchi la barre des 90 USD/baril. Paradoxalement, cette situation sur le marché international du pétrole, bien que posant des contraintes, porte en elle les germes

8. NGUENKWE Ronie Bertrand, 2017. Infrastructures économiques et commerce intra-régional dans la CEDEAO: le rôle des TIC », FERDI.

9. https://www.entreprenanteafrique.com/dividende-demographique-africain/

d'une solution au financement des économie de la sous-région.

Quand on sait que près de 84 % des exportations du Nigeria sont constituées d'hydrocarbures (représentant environ 53 milliards USD en 2019), l'on mesure l'opportunité pour les États de capter une partie de ces fonds sous forme de prêt ou encore d'échange de devises communément appelé « *currency swap* ». Quel intérêt pour un pays comme le Nigeria ? Assurer une absorption moins rapide des revenus tirés de ces exportations à travers des placements assez sûrs. Ralentir le rythme de l'absorption de ces fonds, c'est-à-dire les dépenser de façon modérée et progressive, permet au pays d'éviter le « *syndrome hollandais* », une croissance rapide et démesurée du prix des biens non-échangeables par rapport à celui des biens internationalement échangeables. Cette maladie bien souvent trouve son origine dans à l'injection d'importantes liquidités dans une économie à travers le secteur exportateur. Dès lors, un placement rémunérateur des recettes d'exportations permet d'assurer au pays exportateur de pétrole (e.g. Nigeria, Ghana) un rendement intéressant tout en réduisant le risque de « syndrome hollandais ». En outre, le pays emprunteur a accès à un financement avantageux.

Conclusion

La pandémie de Covid-19 a sans doute révélé les faiblesses dans les systèmes économiques à travers le monde. Pour la zone CEDEAO, les réactions rapides des États à travers des programmes de soutien aux entreprises (du secteur formel et informel), de revenu universels et autres transferts en nature au profit des populations, ont permis d'assurer une résilience des économies et de contenir les risques de récession prolongée. Ces politiques offrent un terreau fertile aux politiques de relance à venir.

Toute politique de relance au sein de l'espace CEDEAO et à la lumière des chocs subis par le passé devra reposer sur un raffermissement de l'intégration économique et financière entre toutes les économies de la communauté et au-delà. Si la CEDEAO réalise un bon score dans la composante « libre circulation des personnes », celle de « l'intégration productive » appelle cependant des efforts supplémentaires.

Ainsi, relancer les économies pourrait se faire sur la base de la création et du partage cohérent de nouveaux avantages comparatifs, permettant la mise en place de chaînes de valeur sous- régionales. Sur le plan du financement des plans de relance, la montée du prix des matières premières, notamment ceux du pétrole, couplé avec une coopération plus étroite entre les huit banques centrale de l'espace communautaire, offre des perspectives intéressantes.

Cette analyse a voulu présenter une vue d'ensemble sur le projet de relance post-pandémie mais certains domaines importants pourraient faire l'objet d'analyses futures afin de compléter le cadre offert ici. Il s'agit de la sécurité sociale et de la mise en place de revenu universel dans les pays, de la question de l'éducation et de la formation des jeunes à travers l'espace communautaire, sans oublier le volet sécuritaire, qui pèse sur les perspectives de développement à court et moyen terme.

Chapitre 3

La CEEAC : un processus d'intégration défaillant

Larabi JAÏDI

La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) est une des ensembles régionaux qui particularisent l'Afrique Centrale, ce vaste ventre mou du continent aux contours flous, L'Afrique centrale recense le plus faible nombre d'infections et de décès dus au COVID-19. Dans certains pays, l'effet de la pandémie sur la santé a été limité mais ses conséquences économiques ont été importantes. La région se remet de la pire récession économique jamais enregistrée. Parmi les risques qui pèsent sur les perspectives de reprise figurent les perturbations commerciales dues à des tensions politiques latentes dans la région, une réduction de la marge de manœuvre budgétaire en raison d'une augmentation de la dette. L'un des grands défis de la Communauté est de financer le plan stratégique élaboré pour la période 2021-2025 et d'exploiter le potentiel des chaînes de valeur régionales dans divers secteurs. Le défi consiste dans la création de mécanismes de financement innovants des projets intégrateurs. L'Afrique centrale demeure la région la moins intégrée du continent. L'intégration-régionalisation fonctionnelle, à travers les principaux corridors régionaux se trouve perturbée par l'insécurité. L'harmonisation douanière entre la CEEA et la CEMAC cons-titue un défi permanent pour tous les pays de la région. De la réussite de la réforme institutionnelle de la Communauté dépend non seulement l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'organisation mais aussi l'accélération du processus de rationalisation des CER en Afrique centrale.

Introduction

La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), fondée en 1983 et basée à Libreville (Gabon), a d'abord regroupé dix pays[1], puis 11 avec l'intégration du Rwanda en 2016. Émanation de l'Afrique centrale, fréquemment décrite comme comme le « ventre mou » du continent, à la fois riche en ressources naturelles et marquée par des conflits, la CEEAC n'échappe pas aux faiblesses, voire au « retards » de la sous-région (PNUD, 2017). La pesanteur des dynamiques institutionnelles, la forte dépendance à l'égard du pétrole ou de quelques minerais ainsi que la faiblesse du secteur privé peinent à influencer les pratiques des acteurs – largement informels – ainsi que les réalités économiques.

Dans la gestion de la pandémie, la sous-région a été confrontée à de nombreux défis en termes de prévention, de surveillance et d'intervention en santé publique. Ces faiblesses se manifestent également dans la collaboration entre pays membres de la CEEAC afin de réduire les coûts économiques et les pertes en vies humaines lors de l'apparition des épidémies, quelles qu'elles soient. Dans certains pays, l'effet de la Covid-19 sur la santé semble avoir été limité, mais les conséquences économiques ont été importantes.

Tous les pays de la région ont déployé des stratégies nationales de riposte contre la Covid-19, face à la dégradation de la croissance économique. L'activité est restée contrainte par les mesures prophylactiques, en particulier dans les secteurs à fortes interactions sociales. À la faveur d'une levée partielle des restrictions, induite par le ralentissement des contaminations, il s'en est suivi une reprise de l'activité dans l'ensemble des pays de la région. En 2021, l'Afrique centrale s'est remise de la pire récession économique jamais enregistrée depuis les Indépendances. L'un des grands défis de la CEEAC consiste désormais à financer le plan stratégique élaboré pour la période 2021-25 et exploiter le potentiel des chaînes de valeur régionales (CVR) dans divers secteurs. Tout l'enjeu tient à la création de mécanismes de financement innovants pour soutenir les projets intégrateurs.

La CEEAC a pour mandat principal de conduire le processus d'intégration régionale en Afrique centrale pour permettre des économies d'échelle et plus de production à moindre coût. En toile de fond, le primat de l'intégration fonctionnelle sur l'intégration formelle prévaut. Plusieurs défis sont liés à la relation complexe avec l'autre groupement régional, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), union douanière fondée en 1994 et regroupant six pays (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad), tandis que l'insécurité et le manque flagrant d'infrastructures se solde par un bilan défaillant de l'intégration économique de la sous-région.

1. La gestion de la pandémie

L'Afrique centrale reste la région du continent qui recense le plus faible nombre d'infections et de décès dus à la Covid-19. Au 30 janvier 2022, les données officielles portent sur 576 353 cas signalés au niveau de la CER et 7 737 morts depuis le début de la pandémie. Toutefois, la région accuse un retard en matière de vaccination qui s'explique en partie par l'accès limité aux vaccins, la faible adhésion des populations à la vaccination, le retard accentué par la disparité dans les mécanismes d'acquisition et de financement de vaccins, l'absence d'un mécanisme sous-régional efficace de concertation et d'orientation des décisions en matière de santé, sans oublier le manque de mutualisation des ressources et le défaut d'expertise dans les différentes spécialités de la santé.

1. Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, République du Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad, Sao Tomé-et-Principe.

Tableau 1 - Données sur la pandémie de Covid-19 au 30 janvier 2022

	Cas	%	Décès	%	% cas-pop
Angola	98 029	17,01	1 893	24,47	0,30
Burundi	37 299	6,47	38	0,49	0,31
Cameroun	114 000	19,78	1 867	24,13	0,43
Gabon	46 722	8,11	301	3,89	2,10
Guinée Eq.	15 806	2,74	182	2,35	1,13
RCA	13 898	2,41	110	1,42	0,29
RDC	23 653	4,10	371	4,80	0,03
Congo	84 998	14,75	1 278	16,52	1,54
Rwanda	129 000	22,38	1 438	18,59	1,00
STP	5 873	1,02	69	0,89	2,68
Tchad	7 075	1,23	190	2,46	0,04
Total	576 353	100	7 737	100	

Source : Center for Disease Control (CDC), African Union.

Des efforts à renforcer aux niveaux national et régional

Tous les pays de la région ont déployé des stratégies nationales de riposte contre la Covid-19 à travers la réquisition des infrastructures existantes au début de la pandémie, pour les transformer en centres de traitement des cas confirmés, la prise en charge médicale et psycho-sociale ; l'organisation du système national de gestion pharmaceutique aussi bien au niveau central, régional et au niveau des districts sanitaires, la formation du personnel de santé, etc.

La Commission de la CEEAC, en tant qu'organe exécutif, a travaillé en étroite collaboration avec les États membres pour les appuyer dans différents domaines selon leurs besoins. Un Plan régional de riposte contre la pandémie a été adopté le 30 juillet 2020. Dans le cadre du suivi de sa mise en œuvre, la Commission de la CEEAC fait l'analyse des tendances mensuelles des cas de décès dus à la Covid-19 avec l'appui des experts du Projet régional de renforcement des systèmes nationaux et régionaux de surveillance des maladies (REDISSE IV). Elle fournit aux États membres des recommandations sur la prise en charge médicale de la Covid-19 dans la région.

La situation s'améliore progressivement grâce aux programmes de vaccination et de prévention mis en œuvre par les gouvernements de la région. Néanmoins, la pandémie continue d'avoir un impact, et les programmes de vaccination ont été suspendus dans quelques pays (RDC, RCA…), après épuisement des stocks de vaccins. Les campagnes de vaccination fluctuent en fonction de la réception des doses de vaccins, dans un contexte de faiblesse des capacités de santé publique, comme mentionné plus haut.

La Communauté dispose de mécanismes appropriés, depuis la mise en place en 2015 de l'Organisation de la santé pour l'Afrique centrale

(Osac) et du Fonds communautaire de la santé pour l'Afrique centrale (FCSAC). Mais la mise en œuvre des décisions relatives à l'opérationnalisation de l'Osac ont accusé un retard. Les ministres de la Santé de la Communauté ont appelé en juin 2021 à renforcer l'action à une double échelle : au sein de chaque pays membre, en accélérant la mise en œuvre des plans nationaux de vaccination et en renforçant les mesures de prévention et de contrôle de l'infection ainsi que le dépistage et la prévention des comorbidités associées aux formes sévères de la maladie. Au niveau régional, en mutualisant les ressources disponibles en matière de santé pour faciliter l'accès des populations aux services de santé de qualité ; en soutenant la mise en place du sous-comité technique spécialisé en santé pour l'accompagnement des pays sur les questions de règlementation en matière de santé, notamment l'acquisition et le déploiement des vaccins et en accélérant l'opérationnalisation de l'Osac.[2]

L'appui des partenaires

Des programmes nationaux et régionaux ont été établis en collaboration avec des partenaires internationaux et locaux (UE, OMS, Unicef, Banque mondiale, USAID, etc.), sous différentes formes (pré-enregistrement des populations ; organisation des sites de vaccination mobile, implication des chefs et cadres des entreprises ; mobilisation de relais communautaires ; utilisation des médias sociaux ; assurer disponibilité de l'information ; bénévolat…). Le soutien des partenaires reste indispensable pour appuyer les efforts de la CER en vue surmonter la crise sanitaire et poursuivre son développement. La pandémie restera un frein à la croissance économique, car les pays présentent un risque élevé de faire face à des vagues de résurgence du virus. D'ailleurs, une nouvelle apparition de la maladie à virus Ebola dans certaines zones a été déclarée en RDC.

2. Le Traité instituant la CEEAC tel que révisé en 2019 prévoit la promotion et le renforcement de la coopération des États membres dans le domaine de la santé (Art 82) ; il stipule l'engagement des États membres à instaurer une approche communautaire des questions de santé publique, de la pharmacie et des échanges d'expérience (Art 77).

Le Projet régional REDISSE IV[3] a été mis en place avec l'aide de la Banque mondiale. Son objectif global est le renforcement des systèmes régionaux de surveillance des maladies et les capacités nationales et régionales de lutte contre les agents pathogènes émergents et réémergents au niveau de l'interface homme-animal-environnement. Les pays de l'Afrique centrale présentent un risque très élevé d'épidémies de maladies infectieuses, en particulier d'origine animale (zoonoses). Les facteurs de risques de maladies infectieuses comprennent l'utilisation des terres, la déforestation et l'empiètement sur des habitats auparavant isolés de forêts pluviales où les humains peuvent être exposés à de nouveaux agents pathogènes et à des réservoirs d'animaux de maladie tels que le virus Ebola.

Le projet a aidé à renforcer collectivement la préparation et la réponse aux menaces émergentes pour la santé publique par le renforcement des capacités de surveillance pour détecter rapidement les épidémies ; le renforcement des capacités de planification de gestion des urgences pour régir rapidement aux épidémies ; le développement des capacités humaines en santé publique pour une surveillance efficace des maladies et une bonne préparation aux épidémies ; le renforcement des capacités institutionnelles, gestion du projet, coordination et plaidoyer.

2. Les impacts de la pandémie sur la croissance

Dans certains pays, l'effet de la Covid-19 sur la santé a été limité mais les conséquences économiques de la pandémie ont été importantes. En 2020, la croissance du PIB réel s'est ralentie dans tous les pays de région en raison du choc pandémique, de la baisse de la production pétrolière et du ralentissement des secteurs non pétroliers. La Communauté a enregistré le plus

3. Les trois premières phases de ce Projet de la Banque mondiale se sont déroulées en Afrique de l'Ouest (2) et en Mauritanie. La CEEAC a obtenu ce financement pour répondre aux lacunes et faiblesses de la surveillance des maladies, de la préparation et des systèmes d'intervention dans tous les pays bénéficiaires afin de mieux prévenir et contrôler les épidémies dans la région.

mauvais résultat jamais observé depuis plus de deux décennies. L'activité économique est restée contrainte par les mesures prophylactiques, en particulier dans les secteurs à fortes interactions sociales. À la faveur d'une levée partielle des restrictions, induite par le ralentissement des contaminations, il s'en est suivi en 2021 une reprise de l'activité économique dans l'ensemble des pays de la région.

On note, cependant une hétérogénéité selon les pays. L'impact de ces chocs nationaux sur le PIB dépend aussi de la position des pays dans les chaînes de production mondiales, c'est-à-dire de leurs positionnements sectoriels et géographiques.

2.1 Une contraction économique inédite

La croissance économique s'est contractée par les effets combinés des baisses contraction de la demande mondiale et des prix internationaux du pétrole et des produits miniers et agricoles. Les mesures de protection prises pour limiter la pandémie dans les pays telles que la fermeture des frontières et les restrictions de transport ont affecté les secteurs non pétroliers et nuit aux activités non extractives. La pandémie a particulièrement frappé l'industrie et les services. Les activités les plus touchées ont été le commerce, l'hôtellerie, les mines et l'agriculture. Les troubles politiques et la persistance des crises sécuritaires et politiques (notamment au Cameroun et au Burundi) ont provoqué un tarissement des financements extérieurs. Les investissements ont chuté dans pratiquement tous les pays de la communauté.

La plupart des pays sont tombés en récession en grande partie à cause des effets de la pandémie. Le Cameroun a été durement touché, tant du point de vue sanitaire qu'économique : son PIB réel s'est contracté de -2,8 % en 2020 selon la Banque africaine de développement (BAD, voir tableau 2), contre un taux de croissance de 3,7 % en 2019. Le PIB réel de l'Angola a régressé de -4,5 % en 2020 du fait de la réduction de la production de pétrole, principale source de revenus (95 % des exportations du pays). La RDC a connu sa première récession en 18 ans, son PIB réel s'étant contracté de -2 %. La mauvaise performance du secteur pétrolier a aussi dégradé la croissance de la République du Congo, -8 % en 2020.

Le PIB réel du Rwanda s'est contracté de -0,4 % ; le commerce, les transports et les services touristiques ont été les secteurs les plus touchés par la pandémie. Le Gabon a vu son PIB reculer de -3 % reflétant une baisse de la production de pétrole et un ralentissement de l'activité du secteur non pétrolier. La Guinée équatoriale, en récession depuis huit ans, a vu son PIB baisser de nouveau de 6,1 % en 2020. En République centrafricaine et au Burundi, la faible demande mondiale de matières premières agricoles et de ressources minières a été à l'origine de la diminution du taux de croissance (-0,4 % et -3,5 %). L'économie de Sao tomé-et-Principe s'est contractée de -6,5 %, une première en dix ans, attribuée à un fort déclin des secteurs du tourisme et des services. Enfin, le Tchad a recensé un faible nombre de cas de Covid-19, mais son économie a été touchée par les conséquences mondiales de la pandémie ; son PIB s'est contracté de -0,8 % à cause de la suspension temporaire de la production pétrolière et du ralentissement des échanges commerciaux suite à la fermeture des frontières pour contenir la pandémie.

2.2 Au-delà du rebond de 2021, une reprise pérenne en 2022 ?

Au-delà du rebond de la croissance enregistré dans tous les pays en 2021, une reprise économique plus soutenue est attendue en 2022 si la pandémie est maîtrisée. Les situations sont relativement contrastées : les facteurs économiques et politiques agissant sur les conditions de la reprise ainsi que l'impact de l'environnement économique international (et notamment les cours du pétrole) façonneront le profil de la reprise chaque pays.

Tableau 2 - Taux de croissance des pays de la CEEAC (en %)

Pays	2020	2021 Projection	2022 Prévision
Angola	-4,5	3,2	2,4
Burundi	-3,5	3,5	2,1
Cameroun	-2,8	3,4	4,0
Gabon	-3,0	2,5	3,8
Guinée équatoriale	-6,1	2,6	3,3
RCA	0,3	3,6	5,1
RDC	-2,0	3,8	4,5
Congo	-8,0	1,2	1,5
Rwanda	-0,3	4,2	6,9
Sao Tomé-et-Principe	-6,5	2,1	5,4
Tchad	-0,8	6,1	5,1

Source : BAD (2021), Perspectives africaines.

En Angola, le PIB devrait augmenter de 2,4 % en 2022 après un rebond de 3,2 % en 2021, à condition que la performance des activités non pétrolières s'améliore. Le taux de croissance projeté du Burundi est de 2,1 % en 2022, en deçà du taux de 3,5 % dégagé en 2021. L'économie congolaise devrait rebondir de 1,2 % en 2021 et rester presque au même niveau (1,5 %) en 2022 ; la relance devrait être menée par la hausse de la production de pétrole, la croissance des services et la reprise des investissements. Les perspectives de la RDC laissent par contre supposer que 2022 serait plus favorable (4,5 % de croissance du PIB) que 2021 (3,3 %) ; la hausse des prix des principaux produits miniers, tels que le cuivre et la reprise de la consommation et des investissements seront les éléments moteurs de cette dynamique.

Au Rwanda, la reprise (6,9 %) devrait se confirmer en 2022 après le rebond de 4,2 % l'année précédente ; le niveau élevé des dépenses d'infrastructures et la reprise du tourisme contribuent fortement à cette dynamique. La même tendance à la confirmation du rebond (3,4 % en 2020) serait observée au Cameroun (4 % en 2022). Il en va ainsi de l'économie gabonaise (3,8 % en 2022 contre 2,1 % en 2020). En Guinée équatoriale, le redressement de l'économie mondiale et le développement d'un grand projet gazier font espérer une confirmation de la croissance économique 2022, soit 3,3 % au lieu de 2,6 % en 2021. Il en est de même en RCA (5,1 % en 2022, contre 3,3 % en 2021) où la reprise proviendrait de la mise en œuvre de grands projets structurants définis le cadre du Plan national de relèvement et de la consolidation de la paix (2017-23). L'économie de Sao Tomé-et-Principe devrait croître de 5,4 % en 2022, consolidant le rebond de 2,1 % de l'année 2021 grâce à l'augmentation de la demande d'exportation de produits agricoles et à la reprise du tourisme. L'économie tchadienne devrait par contre connaître un léger repli de sa croissance en 2022, soit 5,1 % par rapport à 6,1 % en 2021.

Parmi les risques qui pèsent sur les perspectives de reprise figurent les perturbations commerciales dues à des tensions politiques latentes dans la région, une réduction de la

marge de manœuvre budgétaire en raison d'une augmentation de la dette et une résurgence de la Covid-19. La mise en œuvre d'une réforme globale des finances publiques visant à atteindre un budget équilibré au fil du temps est une priorité essentielle pour la viabilité de la dette publique dans certains pays et la consolidation des réformes macroéconomiques. Le niveau de la dette publique reste préoccupant dans quelques pays (Cameroun, Guinée équatoriale, République du Congo, RCA, Sao Tomé-et-Principe). Il est plus viable dans d'autres (Angola, RDC, Gabon, Rwanda). D'autres pays ont bénéficié des mécanismes d'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), à l'instar du Burundi et du Tchad.

Les réformes macroéconomiques mises en place avant la pandémie dans quelques pays devraient renforcer leur résilience aux chocs externes et contribuer à la reprise globale de la région en 2022. Toutefois, les facteurs de risque qui pourraient perturber ce scénario de reprise comprennent une éventuelle paralysie de la demande mondiale qui nuirait aux exportations. De même, l'aggravation des crises sécuritaires et sociopolitiques aux frontières de quelques pays (Cameroun, RCA), les troubles postélectoraux, l'instabilité politique et institutionnelle ainsi que tous les facteurs d'insécurité risqueraient de compliquer la reprise en cas d'atténuation de la pandémie en 2022.

2.3 Le nouveau Plan stratégique : une ambition à concrétiser

Dans la perspective d'accélérer la sortie de la crise et répondre aux besoins de développement de la région, la CEEAC a adopté un Plan stratégique à moyen terme 2021-25. Il vise à mettre en harmonie, d'une part, « toutes les actions pertinentes, pour faire de l'intégration régionale un levier de développement des pays de l'Afrique centrale » et, d'autre part « les sources de financement adéquates pour apporter des solutions efficaces et durables ». Le Plan devait initier des actions de mobilisation des ressources propres et externes dans le long terme afin de mobiliser des financements durables pour mener efficacement ses missions statutaires.

L'un des grands défis de ce plan stratégique est d'exploiter le potentiel des CVR dans divers secteurs. À titre d'exemple, les pays de la région sont richement dotés en terres arables et zones écologiques favorables à la production de protéines nécessaires au développement de solides chaînes de valeur agricole, qui pourraient contribuer à une plus grande prospérité dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) (CEA, 2020). Les principaux produits agricoles (manioc, riz, sésame, poisson, bétail, sucre, huile de palme/d'arachide) couvrent la région toute entière, plus particulièrement au Cameroun, au Tchad et en RDC. La diversité écologique des sous-régions et de vastes étendues de terrains fertiles leur confèrent un avantage comparatif singulier en termes de productivité agricole, qui peut contribuer à réduire considérablement les dépenses excessives en importations de produits alimentaires. Ces derniers représentent en moyenne annuelle 32 % des importations totales de la Guinée équatoriale, 24 % de celles du Gabon, 21 % de celles de la République centrafricaine, par exemple. L'ensemble de ces produits stratégiques que possède la région en tant que bloc devra être valorisé pour renforcer des échanges sur le nouveau marché continental, notamment le bois, les produits halieutiques, les céréales et les produits carnés.

La région dispose aussi de ressources en élevage. Le Cameroun produit un ensemble varié de ruminants et d'élevage bovins. Le Tchad dispose d'une vaste filière bétail avec plus 14 millions de têtes. Mais les pays sont loin de consentir des investissements conséquents dans la filière afin de développer une chaîne pour répondre d'abord à sa propre demande avant d'en exporter vers la région. La transformation secondaire de ces produits est infime, tandis que la transformation tertiaire des produits de bétail en cuir, lait et yaourt reste négligeable. Une autre filière majeure est la chaîne de production du manioc, principalement cultivé de manière archaïque dans les bassins agricoles de quelques pays de la région.

L'amélioration de la compétitivité de ces filières nécessite non seulement des progrès considérables en matière de productivité agricole, mais aussi à tous les niveaux de la chaîne de production. La nécessité reste impérieuse de construire des infrastructures de qualité supérieure, notamment des routes dédiées au transport des produits de bétail, des installations améliorées de transformation et de stockage, mais aussi d'avoir une meilleure gouvernance qui permet d'accélérer les procédures administratives afin d'attirer les investisseurs.

Les ressources naturelles agricoles présentent un énorme potentiel pour la création d'une variété de chaînes de valeur dans la filière agricole dans la région, par ailleurs richement dotée en ressources minérales et pétrolières qui peuvent en faire le cœur et le centre moteur du développement du continent. Toutefois, la mise en œuvre des programmes intégrateurs requiert la coordination des positions communes sur les principaux choix stratégiques du développement agricole et industriel, le suivi des décisions communautaires et la mobilisation d'un financement adéquat, régulier et durable.

Or, sur cet aspect névralgique pour concrétiser les orientations du Plan stratégique, la CEEAC dépend – depuis sa création – de l'aide fournie par ses partenaires au développement, notamment dans le financement des projets intégrateurs. Les ressources propres tirées du mécanisme de financement mis en place couvrent pour l'essentiel le fonctionnement puis quelques activités. Autre pesanteur, le caractère irrégulier des recouvrements des contributions des États membres, qui ne permet pas une bonne prévisibilité et par conséquent une bonne programmation des activités de la communauté.

Une des initiatives inscrites dans le plan stratégique est la mise en place du Fonds de compensation, de coopération et de développement de l'Afrique centrale, discutée le 5 mai 2021 par les ministres des Finances de la CEEAC. La création de mécanismes de financement innovants pour les projets intégrateurs devrait faire l'objet d'une réflexion et d'initiatives : les fonds fiduciaires à champ large ou spécifique, les banques d'investissement et de développement pour mobiliser et lever des fonds sur les marchés des capitaux, et des instruments de mobilisation de l'aide au développement. « L'opérationnalisation du fonds de compensation est la première étape d'un long processus devant permettre à la Communauté de disposer d'une certaine autonomie financière. D'autres actions suivront, telles que la mise en place des banques de développement et centrale communautaire », ont affirmé les ministres des Finances en mai 2021.

3. La complexité de l'intégration régionale

La CEEAC a pour mandat principal de conduire le processus d'intégration régionale en Afrique centrale. Pour ce faire, un élargissement des marchés devrait permettre des économies d'échelle et plus de production à moindre coût.

3.1 L'Afrique centrale est la région la moins intégrée du continent

Dressant le bilan de l'intégration commerciale au sein de la Zone de libre-échange de la CEEAC, dont les instruments juridiques avaient été signés en 2004, les membres du Comité du commerce, des douanes et de l'immigration de la CEEAC ont exhorté le secrétariat de la Communauté à intensifier ses efforts de mobilisation des États membres et à faire preuve de diligence raisonnable pour que la Zone de libre-échange de la CEEAC (ZLE/CEEAC) soit effective au moment où le continent africain tout entier s'engage dans la création d'un marché continental par l'entremise de la ZLECAf.[4]

Dans ce contexte, le secrétariat de la CEEAC devrait faire un inventaire des éventuels impacts budgétaires pour chaque État-membre une fois qu'il adhérera pleinement au Tarif préférentiel de la CEAAC. Cette démarche permettra aux États de prendre des décisions favorisant l'avancement

4. Il s'agit d'une des recommandations majeures de la 5e session du Comité qui s'est à tenu à Douala.

du processus d'intégration commerciale.

Aucun progrès notable n'est relevé dans la composante douanière, où l'on note la persistance du phénomène de la double taxation, des distorsions dans l'application du Tarif extérieur commun (TEC), et de façon générale un problème de non application de la règlementation communautaire. Certains États membres prennent en effet des dispositions constituant une entrave au libre-échange, comme une nouvelle taxation de marchandises ayant déjà acquitté les droits de douane à l'entrée dans la zone Cemac par exemple.

À cette instabilité s'est ajouté le vacillement des recettes de la Communauté. Le recouvrement du produit du mécanisme autonome de financement de la Communauté, la Taxe communautaire d'intégration (TCI), constitue une véritable gageure. Son taux de recouvrement ayant rarement atteint 30 % au cours des cinq dernières années, l'incertitude du financement des activités n'incite pas à l'optimisme. Les États ont ainsi accumulé des arriérés colossaux envers la Communauté. Ces contreperformances ont dicté le réaménagement du dispositif, dont les effets concrets et positifs restent attendus pour la redynamisation des investissements de la Communauté, jusque-là cantonnée dans le fonctionnement au quotidien de ses structures.

Par ailleurs, la CEEAC travaille à la formulation d'une politique industrielle régionale et a énuméré les enjeux suivants : i) le besoin de conquérir le marché régional de 150 millions d'habitants qui, pour l'heure, était importateur net ; ii) le besoin de profiter des avantages de la mondialisation ; iii) l'accroissement des classes moyennes qui constituerait une opportunité pour les pays de la région de se positionner dans l'offre de main-d'œuvre qualifiée et d'attirer les activités délocalisées des multinationales ; et iv) le positionnement sur les chaînes de valeur mondiales (CVM).

Les États membres de la CEEAC n'ont pas fait preuve d'un engagement fort à financer les infrastructures et les structures d'accompagnement et la consolidation de l'intégration régionale. La question des finances est cruciale et les pays devraient songer à mettre en place des fonds souverains susceptibles de financer leurs infrastructures. C'est un prérequis pour le déploiement d'une politique industrielle commune à travers l'adoption d'une stratégie de création des CVR.

3.2 Une relation complexe avec la Cemac

L'harmonisation douanière, déjà entamée entre la CEEA et la Cemac, constitue un défi permanent pour tous les pays de la région. En ce qui concerne la CEEAC, la mise en place d'une zone de libre-échange et d'une TEC commun avec la Cemac sont des objectifs formulés et qui n'ont toujours pas été réalisés. Seuls trois pays – Cameroun, Congo et Gabon – sur les 11 États-membres ont rempli une condition importante préalable à l'effectivité de la ZLE, notamment en incorporant le Tarif préférentiel de la CEEAC (TP/CEEAC) à leurs politiques commerciales respectives. Par ailleurs, seulement trois pays ont mis sur pied des comités nationaux chargés d'examiner les questions liées au Tarif préférentiel, conformément aux clauses instituant la Zone de libre-échange. Les étapes additionnelles de l'intégration économique régionale au-delà de la ZLE, l'union douanière, le marché commun puis l'union économique monétaire, qui suppose notamment une convergence macro-économique, ne sont toujours pas à l'ordre du jour de l'agenda de la CEEAC.

La création d'un marché commun dans la région reste attendue, avec entre autres la levée des barrières tarifaires et non tarifaires qui entravent le commerce intrarégional, l'application effective des textes communautaires relatives à la libre circulation des biens, services, personnes et capitaux ; l'opérationnalisation de la ZLE-CEEAC, l'élimination des distorsions relatives au TEC Cemac et l'adoption et l'application d'un TEC unique Cemac-CEEAC, et l'harmonisation des politiques macro- économiques, monétaires et fiscales.

La Cemac, de son côté, a adopté un Programme de réformes économiques et financières en 2017 (PREF-Cemac) qui se décline en cinq piliers : politiques budgétaires, politique monétaire et système financier, réformes structurelles, intégration régionale et coopération internationale.[5] Le pilier intégration régionale vise entre autres à accélérer la construction d'un marché commun via le renforcement de l'union douanière et la mise en œuvre de la liberté de mouvement ainsi que du droit d'établissement.

Le projet de fusionner la CEEAC et la Cemac remonte à 2007. Prévu dans le cadre d'une rationalisation des organisations régionales en Afrique centrale, il n'a pas abouti malgré l'élaboration d'une feuille de route définissant les actions d'harmonisation des politiques, des programmes et instruments d'intégration des deux Communautés.[6] Le projet a été relancé, sans résultat probant, à diverses occasions. La dernière remonte à 2015, lorsque la Cemac et la CEEAC ont adopté une décision conjointe mettant en place un comité dont la mission est de « faire des propositions et conduire le processus de rationalisation en Afrique centrale ; instituer un cadre de concertation et de coordination entre la CEEAC et la Cemac ». Depuis ce comité de pilotage a engagé des travaux afin de poser les modalités d'une fusion à l'horizon 2023.[7]

5. Cemac, Programme des réformes économiques et financières, https://www.cemac.int/PREF.

6. Lors de la 13e Conférence des chefs d'États et de gouvernement de la CEEAC, en octobre 2007 à Brazzaville, les présidents en exercice de la CEEAC et de la Cemac furent invités à mettre en place un « Comité de Pilotage en vue de l'élaboration d'une Feuille de Route devant conduire à la formation d'une seule CER en Afrique centrale ». CEEAC, Communiqué final : https://archive.pfbc.

7. Les présidents de la Commission de la CEEAC et le président de la Commission de la Cemac se sont accordés en février 2021 sur la signature d'un Mémorandum d'entente établissant « la nécessité pour les deux Commissions de travailler en symbiose afin de parvenir à une convergence coordonnée et cohérente des programmes et projets communs telle que souhaitée par les chefs d'État et de gouvernement ».

3.3 Intégration formelle versus intégration fonctionnelle

A l'aune d'une régionalisation pensée comme processus d'intégration progressif par les institutions et les infrastructures, garante de paix et de prospérité partagée, le nord de l'Afrique centrale se place dans le monde tout en bas de l'échelle. Alors que des progrès significatifs ont été faits dans les autres parties de l'Afrique (Afrique de l'Ouest, Afrique orientale et du Sud) sous l'angle d'une intégration régionale articulée à l'arrimage à la mondialisation, l'Afrique centrale demeure marquée par une grande complexité institutionnelle qui entretient sa paralysie, dans le cadre d'États rentiers aux économies classiquement extraverties et peu tournées les unes vers les autres. L'intégration régionale fonctionnelle s'accommode et même se nourrit de la médiocrité d'une intégration institutionnelle qui reflète la profonde vulnérabilité structurelle des États.

Dans cette aire géographique de l'Afrique centrale, les ensembles sont souvent définis en fonction de leur unité « naturelle » ou de leur régionalisation formelle, à partir de critères hydrographiques (bassin du Tchad, cuvette congolaise), bioclimatiques (forêt, savanes, etc.) ou politico-institutionnels (Chauvin et Magrin, 2020). Or ces critères sont transcendés par des dynamiques de régionalisation fonctionnelle, qui prennent la forme de puissants flux transfrontaliers entre espaces contigus, essentiellement réticulaires et portés par les acteurs de la mobilité des biens, des personnes et des capitaux. Cette régionalisation fonctionnelle est d'autant plus difficile à analyser que les flux non enregistrés (qualifiés d'« informels ») y dominent très largement.

L'intégration-régionalisation fonctionnelle, à travers les principaux corridors régionaux, se trouve perturbée par l'insécurité. L'Afrique centrale compte aujourd'hui deux grands espaces de violence : la zone des Grands lacs, avec comme épicentre l'est de la RDC, et le versant septentrional de l'Afrique centrale, avec deux foyers principaux d'instabilité : la région

du lac Tchad, en proie à la lutte armée de type djihadiste portée par le groupe Boko Haram depuis 2009, et la RCA, engluée depuis 1996 dans des conflits internes régionalisés, ayant conduit depuis 2013 à un quasi-effondrement de l'État, opposant pouvoir central évanescent et groupes armés antagonistes, liés à des forces externes. La dynamique sécuritaire dans les pays frontaliers du Tchad, dont la Libye, le Soudan et la RCA a affecté la stabilité dans la région. Les incidents sécuritaires, avec accrochages entre militaires tchadiens et centrafricains, ont montré toute la difficulté des pays à faire preuve de retenue et coopérer pour sécuriser eurs frontières.

D'autres zones d'instabilité perturbent le processus d'intégration régionale. Au Cameroun, la crise dans les provinces anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest perdure. La sécurité maritime dans le Golfe de Guinée représente une autre source d'inquiétude, en raison de l'augmentation de la piraterie dans ces eaux. En 2020, 130 des 135 enlèvements de marins recensés dans le monde ont eu lieu dans ce Golfe, soit plus de 95 % selon un rapport du Bureau international maritime (Hennop, 2021), malgré la priorité donnée par la CEEAC à la sécurité maritime dans les actions conjointes et de coopération. La montée de la violence au Darfour occidental, malgré l'Accord de paix de Djouba, montre que les efforts de désarmement et de réintégration sont encore insuffisants. Les efforts de la CEEAC et de l'Union africaine (UA)), soutenus par l'ONU pour accompagner la transition au Tchad n'ont pas encore donné leur pleine mesure.

La Commission de la CEEAC a démontré son engagement à promouvoir la paix et la stabilité dans la sous-région. D'importantes initiatives régionales visant à remédier à la situation en République centrafricaine et au Tchad ont été prises, avec la convocation de deux sommets extraordinaires des chefs d'État et de gouvernement en décembre 2020 et juin 2021. Ce sont là des manifestations de la détermination des dirigeants régionaux à apporter une réponse régionale aux défis et crises de la sous-région. La CEAAC a un rôle important à jouer pour encourager un engagement constructif des pays voisins afin de réduire la violence et sécuriser les frontières communes. Le renforcement du dialogue politique et de la coordination des stratégies de développement au sein de la CEEAC sont d'une grande importance pour préserver et consolider les quelques acquis de l'intégration économique de la région.

Une réforme institutionnelle de la Communauté a été lancée en 2015 vue de renforcer la bonne gouvernance et l'intégration régionale ; relever les défis en matière de sécurité transfrontalière et de sécurité climatique ; promouvoir la participation de la société civile dans les mécanismes d'alerte précoce ; prévenir les conflits et préserver la paix. Cette réforme institutionnelle intègre dans un cadre juridique et institutionnel unique et harmonisé toutes les composantes du processus de l'intégration régionale (économique et commerciale, politique, socio-culturelle). De sa réussite dépend non seulement l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'organisation mais aussi l'accélération du processus de rationalisation des CER en Afrique centrale.

Conclusion

Le choc pandémique auquel les pays de la CEEAC ont fait face au cours de l'année 2020 s'est soldé par une dégradation de la croissance économique. La pandémie Covid-19 reste une menace pour la sécurité de la région, particulièrement à cause de son incidence négative sur les économies des États membres et ses effets sociaux sur les citoyens. La lutte contre la pandémie de Covid-19 reste la priorité des États membres de la CEEAC. Pour ce faire, les efforts régionaux pour freiner la propagation de la COVID-19 devraient ouvrir la voie à une reprise économique post-pandémique. Ainsi, sous réserve de la disponibilité des vaccins et de l'extinction progressive de la pandémie de Covid-19, les économies de la région, soutenues par la reprise de l'économie mondiale et du commerce international, pourraient retrouver les niveaux de croissance antérieurs à la pandémie.

Les ressources naturelles présentent un énorme potentiel pour la création d'une variété de chaînes de valeur. Toutefois, la mise en œuvre des programmes intégrateurs requiert la coordination des positions communes sur les principaux choix stratégiques du développement agricole et industriel, le suivi des décisions communautaires et la mobilisation d'un financement adéquat, régulier et durable.

L'intégration régionale fait l'objet d'une forte demande de la part des acteurs du développement et de la société civile. Certaines questions liées à l'infrastructure, à la biodiversité et à la santé sont mieux approchées au niveau régional. Cependant, il existe dans la région des obstacles politiques et institutionnels qu'il faudrait éliminer pour promouvoir un développement économique plus solide et plus diversifié. Ceci créera une base pour des échanges accrus dans la région. Certes, les pays ont ratifié des conventions essentielles et fourni un appui politique aux organisations régionales, mais l'engagement politique effectif et les contributions financières des pays aux organisations régionales sont sporadiques. Cette situation compromet le leadership et la capacité opérationnelle des organisations régionales, y compris en matière de supervision des programmes régionaux.

Les performances économiques et politiques de la CEEA demeurent très en deçà du potentiel de la région. La CER de l'Afrique Centrale affiche de nombreuses lacunes structurelles, qui compromettent sa capacité interne à promouvoir efficacement l'intégration de la région. La mise en œuvre de sa vision et de sa stratégie est fortement tributaire de la gouvernance de l'institution.

La région est confrontée à une multitude de défis de développement qui doivent être relevés par une combinaison d'efforts au niveau national et régional. Étant donné que la région compte un certain nombre d'États fragiles et de pays enclavés, et qu'elle est en proie à l'instabilité politique et à la violence, les finances publiques de certains pays subissent les évolutions cycliques des prix du pétrole et des matières premières. Il est important de relever les défis majeurs de l'Afrique centrale en adoptant une approche intégrative rationnelle et adaptée. Le chevauchement des mandats des organisations régionales, en particulier la Cemac et la CEEAC, compromet davantage l'efficacité et la viabilité financière de ces organisations. Il est aussi indispensable de mener le dialogue politique au niveau le plus élevé des décideurs pour relever le niveau d'engagement et d'appropriation par les responsables de l'élaboration des politiques de la région.

La CER devrait accorder plus d'appui au développement des politiques communes qui améliorent l'offre exportable et établissent des liens plus diversifiés entre les marchés. Elle devrait explorer des voies innovantes de réaliser des opérations régionales en mettant l'accent sur les interactions transfrontalières existantes et en impliquant directement les acteurs pertinents – administrations locales, commerçants informels et organisations de la société civile transnationales. Elle devrait prendre les mesures appropriées au niveau national et régional pour réduire les obstacles au mouvement des biens et des personnes.

De nombreux programmes ont des retards d'exécution liés à des calendriers trop optimistes. Le suivi et l'évaluation des résultats des projets régionaux devraient être assurés de manière permanente pour rendre le processus d'intégration cumulatif. En outre, la CER devrait éliminer les obstacles internes et les inefficacités qui retardent l'exécution des programmes et des projets. D'où la nécessité d'appuyer le renforcement des capacités des organismes spécialisés, clarifier les rôles respectifs pour éviter le conflit de compétences qui crée des obstacles à l'exécution (BAD, 2018).

Références bibliographiques

- BAD (2018), Évaluation indépendante du développement. Relever les défis de l'intégration régionale en Afrique centrale : Évaluation de la stratégie et des opérations d'intégration régionale de la BAD (2011-16), Rapport de synthèse, Banque africaine de développement, Abidjan, mars 2018, https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/idev-2-_afrique_centrale_evaluation_strategie_regionale.pdf.
- CEA (2020), Analyses approfondies des chaînes de valeurs régionales et grappes agro-industrielles stratégiques de l'Afrique centrale pour tirer le meilleur parti de la Zone de libre-échange continentale africaine, Note conceptuelle de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), Addis-Abeba, 17 décembre 2020, https://www.uneca.org/sites/default/files/SROs/Central-Africa/Ad-hoc-EGM-CA-Agro-value-chain/Concept%20Note_Agro%20VC_FRANCAIS.pdf.
- CEEAC (2021), Rapport du Comité inter-État des experts de la 19e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, CEEAC, Libreville, 27 juin 2021, ceeac-eccas.org/documents/rapport-du-comite-inter-etat-des-experts-de-la-19eme-session-ordinaire-de-la-conference-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-de-la-communaute-economique-des-etats-de-lafrique-centrale/.
- Commission de la CEEAC (2021), Bulletin d'information mensuel N°001, avril 2021, Département de la promotion du genre, du développement humain et social, Libreville.
- Chauvin, E. et G. Magrin (2020), « Violences et régionalisation en Afrique centrale », Revue belge de géographie, Vol. 4/2020, « L'intégration régionale dans le monde », pp. 1-20, https://doi.org/10.4000/belgeo.43632.
- Donnenfeld, Z et F. Akum (2017), "Gathering storm clouds : political and economic uncertainty in Central Africa", Central Africa Report 11/ 30 November 2017, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria, pp. 1-28, https://issafrica.org/research/central-africa-report/gathering-storm-clouds-political-and-economic-uncertainty-in-central-africa.
- EIU (2021), République démocratique du Congo, Enquête EIU auprès des entreprises, Impact de la Covid-19, Economist Intelligence Unit, Londres, août 2021, https://rdccovidbusinesssurvey.com/Iteration_9_August%202021.pdf.
- FMI (2019), Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Politiques communes des pays membres et politiques communes à l'appui des programmes de réforme des pays membres, Rapport du FMI N° 19/1, février 2019,
- Hennion, M. et al. (2019), Évaluation externe de la coopération UE-Afrique Centrale (2008-2016), Rapport final, janvier 2019, Landel Mills pour la Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-central-african-region-main-report_fr.pdf.
- Hennop, J. (2021), « Quinze marins enlevés par des pirates dans le Golfe de Guinée », Agence France Presse, La Haye, 12 mars 2021.
- PNUD (2017), L'Afrique centrale, une région en retard ? Premier rapport d'évaluation stratégique sous-régionale du Programme des Nations unies pour le développement, New York, NY, mars 2017, https://www.africa.undp.org/content/rba/fr/home/library/reports/central-africa--a-sub-region-falling-behind--.html.

Chapitre 4

Le COMESA : Quelle relance économique post-Covid-19

Muhammad BA

La pandémie de la Covid-19 a eu un impact négatif sur la trajectoire économique des pays membres du COMESA en 2020. Le taux de croissance de la région a baissé de 5,4 points de pourcentage entre 2019 et 2020. Les pays dont l'économie repose sur l'exploitation des hydrocarbures et des matières premières et des recettes touristiques ont été les plus impactés par la pandémie. Les autres variables du cadre macroéconomique (l'inflation et le déficit budgétaire) de la région se sont également détériorées à cause de la pandémie. Au demeurant, la pandémie de la Covid-19 a entraîné des conséquences néfastes sur la dynamique d'intégration de la région. Le compte courant extérieur du COMESA s'est détérioré de 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2020. Face à cette situation économique, l'année 2021 s'est révélé être pour les pays du COMESA celle de la relance économique. Ainsi, certains pays ont mis en œuvre un plan économique de relance pour bâtir une économie plus résiliente. Le COMESA, sur le plan régional, mise sur l'effectivité de plusieurs programmes économiques pour une relance harmonieuse de l'économie de la région et du processus d'intégration. La conjonction de la réussite des plans de relance des pays et des programmes communautaires du COMESA devrait permettre une reprise économique des pays de la CER avec un taux de croissance du PIB réel qui se situerait à 3,34 % en 2021. Les projections de croissance des différents pays de la CER jusqu'à l'horizon 2026 révèlent une convergence économique des différents pays, ce qui est une condition essentielle pour l'intégration économique et commerciale.

Introduction

Le COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), créé en 1994 et opérationnel à partir de 2021, est l'une des huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union Africaine. Pour accomplir son objectif, le COMESA cible les actions suivantes :

(a) L'établissement d'une zone de libre-échange qui garantit la libre circulation des biens et des services produits au sein du COMESA ainsi que la suppression de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires ;

(b) La constitution d'une union douanière dans laquelle les biens et les services importés à partir des pays non membres du COMESA sont assujettis à un tarif unique convenu – tarif extérieur commun – dans tous les États membres du COMESA ;

(c) La libre circulation des capitaux et des investissements, appuyée par l'adoption d'une zone d'investissement commune afin de créer un climat d'investissement plus favorable ;

(d) La mise en place d'une union de paiement progressive axée sur la chambre de compensation du COMESA et l'établissement à terme d'une union monétaire, dotée d'une monnaie unique, et

(e) L'assouplissement progressif et l'élimination au final de l'exigence de visas, ce qui conduira à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, ainsi qu'au droit d'établissement.

L'année 2020 a été marquée par le début d'une crise sanitaire qui a eu des impacts sans précédents sur les économies mondiales. Ainsi, le dynamisme de l'économie africaine a été ralenti par la pandémie de la Covid-19 qui a eu des effets néfastes sur tous les pays du continent. Le PIB de l'Afrique s'est contracté de 2,1 % en 2020[1], entraînant le continent dans sa première récession en un demi-siècle. Les pays du COMESA ne sont pas en reste dans cette crise économique généralisée dont les effets pèsent encore significativement en 2021. Toutefois, face à cette crise, les différents pays du CER ont mis en œuvre des plans de relance économique pour retrouver dès 2021 le dynamisme d'avant la crise. Au niveau communautaire aussi, des programmes sont appuyés dans la perspective de rendre plus viable cette CER, avec une économie plus résiliente. Ainsi, ce chapitre a pour objectif de présenter l'état de la relance économique dans cette CER et les perspectives de croissance post-covid-19.

Impact de la pandémie sur l'économie du COMESA

Le cadre macroéconomique du COMESA et la Covid-19

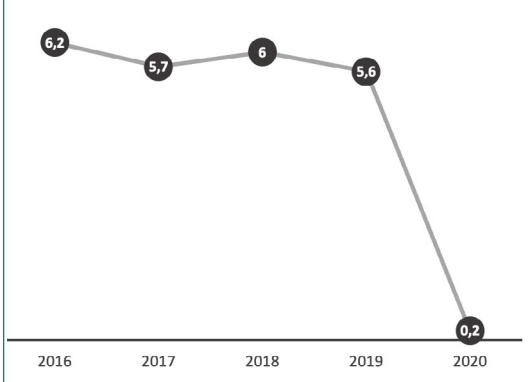
A l'instar des autres CER du continent, le COMESA a enregistré une situation macroéconomique en 2020, dont l'analyse de certains indicateurs de performance illustre l'impact négatif de la pandémie sur la trajectoire d'émergence des pays membres de cette région.

La croissance économique de la région est passée de 5,6 % en 2019 à 0,2 % en 2020, soit une baisse de 5,4 points de pourcentage. Cette baisse de la croissance revient davantage à celle enregistrée dans des pays comme la Lybie dont la croissance s'est effondrée, passant de 2,5 % en 2019 à -59,7 % en 2020. La chute du cours du baril de pétrole durant la pandémie serait la principale cause de cette récession de la Lybie. Les autres pays de la région comme le Rwanda, Madagascar, l'Île Maurice, les Seychelles, la Tunisie, le Zimbabwe, etc. ont également enregistré un taux de croissance négatif en 2020. Pour l'essentiel, les baisses des recettes d'exportations de matières premières (café, thé, etc.) et celles du tourisme – en raison de la diminution de la demande extérieure – en sont les principales causes. Il importe en

1. Banque africaine de développement (BAD), « Perspective économique en Afrique 2021 »

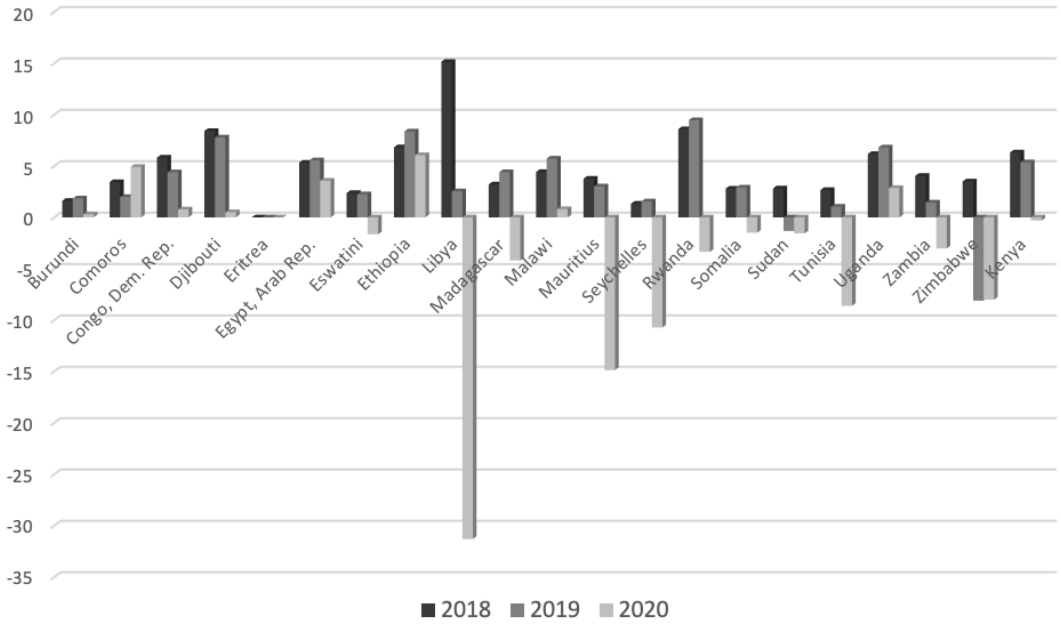
outre de souligner l'impact des mesures internes sur les économies de la CER. Il s'agit précisément des mesures prises pour endiguer l'épidémie dans différents pays (mesures de confinement, restrictions de voyages, fermetures de frontières, …). Seuls quelques pays à l'instar de l'Égypte, de l'Ethiopie, de Djibouti, de la République Démocratique du Congo et du Malawi ont enregistré un taux de croissance positif en 2020, supérieur à la moyenne régionale (0,2 %). Concernant l'Ethiopie, elle est le principal pays qui a su porter la croissance de la région. La raison est qu'elle a tiré profit de la relance rapide de la Chine, lequel est son principal pays partenaire.

Figure 1 : Croissance du PIB réel COMESA



Source : Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne, avril 2021

Figure 2 : Évolution de la croissance entre 2018, 2019 et 2020

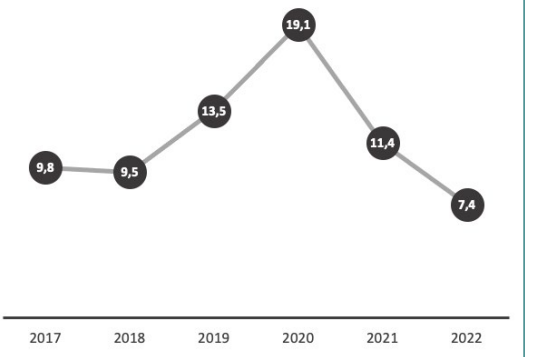


Source WDI, 2021

A l'échelle régionale, le taux d'inflation moyen a augmenté de 6,6 points de pourcentage, passant de 13,5 % en 2019 à 19,1 % en 2020. Des pays de la région comme le Zimbabwe et le Soudan ont vu leurs situations d'hyper-inflation pré-Covid-19 s'aggraver en 2020, avec des hausses de l'Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) de plus de 100 %. Les autres pays ont à leur tour enregistré une inflation plus importante à travers des IHPC en augmentation par rapport à leurs niveaux de 2019. Seuls l'Égypte, Djibouti, le Malawi et Madagascar dans une moindre mesure ont connu un taux d'inflation en 2020 qui a baissé en comparaison à son niveau de 2019. Dans la

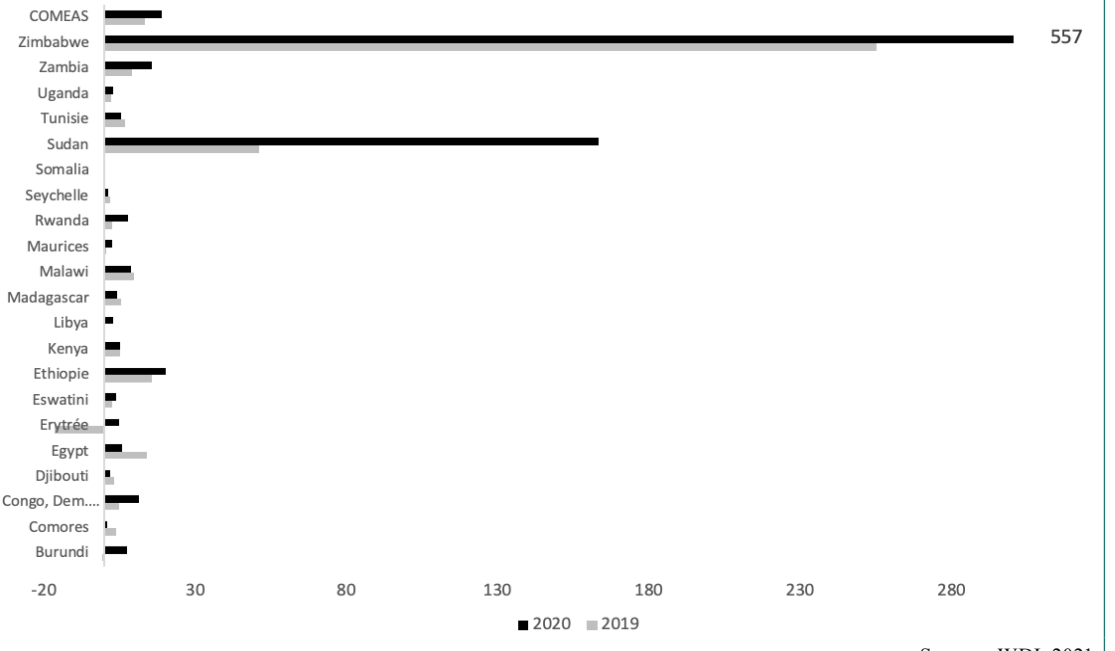
plupart des pays, cette inflation s'explique par (i) l'augmentation des prix des denrées alimentaires en raison des mesures de confinement et autres mesures visant à endiguer l'épidémie, qui ont perturbé les chaînes d'approvisionnement alimentaires mondiales, régionales et nationales, entraînant une pénurie des denrées alimentaires importées et produites localement, (ii) l'effet de la dépréciation due à l'effondrement des prix des produits de base qui a plombé les recettes en devises, exerçant des pressions sur les taux de change et l'inflation et (iii), un rebond des prix de l'énergie vers la fin de l'année[2].

Figure 3 : Évolution du niveau d'inflation du COMESA



Source : Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne, avril 2021

Figure 4 : Évolution de l'inflation par pays du COMESA

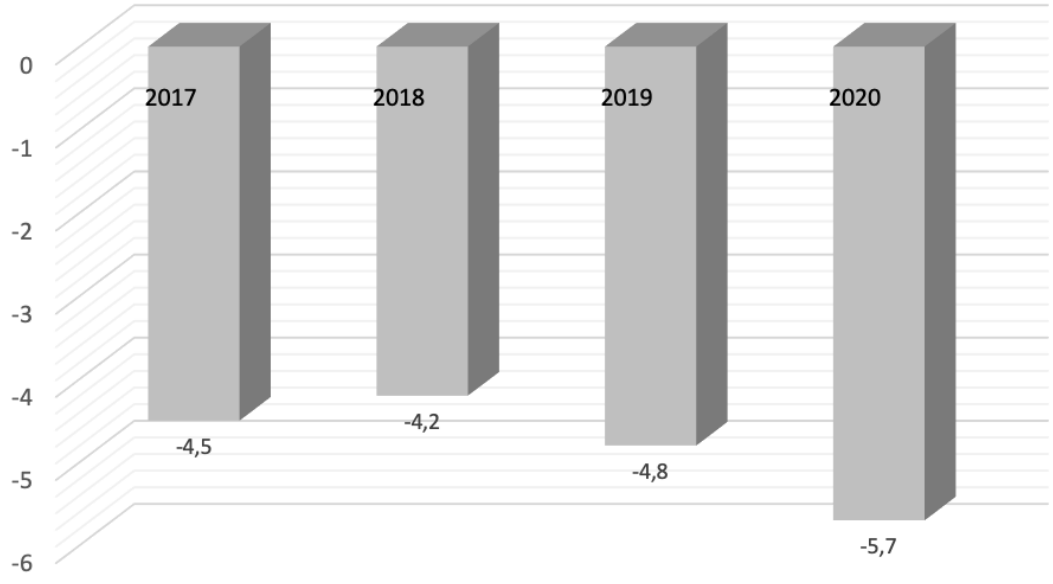


Source : WDI, 2021

Le déficit budgétaire global (en pourcentage du PIB) est passé de - 4,8 % en 2019 à -5,7 % en 2020, soit un creusement de 0,9 point de pourcentage. Les mesures mises en place par les différents pays de la CER pour lutter contre la pandémie ont accentué leurs dépenses publiques, notamment les dépenses en matière de santé en faveur des ménages vulnérables, etc. Par ailleurs, la réduction des impôts en faveur des PME et des entreprises dans certains pays a contribué à la baisse des recettes publiques.

2. Cf. COMESA-Annual-Report-2020_FR_Oct-31_Final.pdf

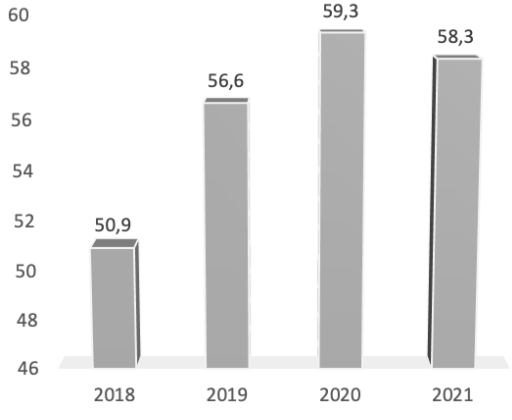
Figure 5 : Solde budgétaire global moyen du COMESA (% du PIB)



Source : Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne, avril 2021

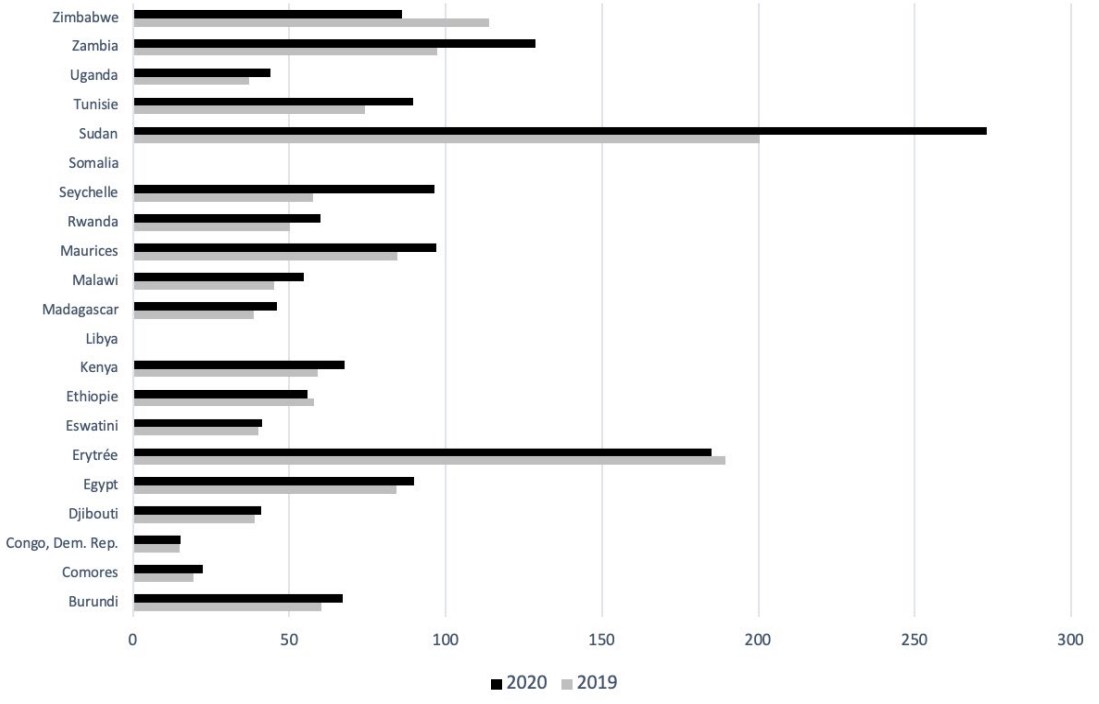
La pandémie de la Covid-19 a entraîné des dépenses courantes qui, face à la baisse des recettes fiscales, ont été financées au moyen d'une hausse de l'endettement public. Ainsi, le pourcentage PIB de la dette du COMESA sur son PIB a augmenté de 2,7 points de pourcentage entre 2019 et 2020 en passant de 56,6 % à 59,3 %. Ce ratio est très important dans certains pays qui ont un niveau largement supérieur à la moyenne régionale. Il s'agit par exemple de l'Erythrée (184 %), du Soudan (272 %), de la Zambie (129 %), de l'Égypte (89 %), etc. Dans cette CER, seuls des pays comme l'Ouganda, les Comores, Djibouti, entre autres, ont un ratio dette sur PIB inférieur à celui de la région.

Figure 6 : Évolution de la dette publique en moyenne du COMESA (% PIB)



Source : Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne, avril 2021

Figure 7 : Évolution de la dette publique (%PIB) par pays COMESA 2019-2020



Source : WDI, 2021

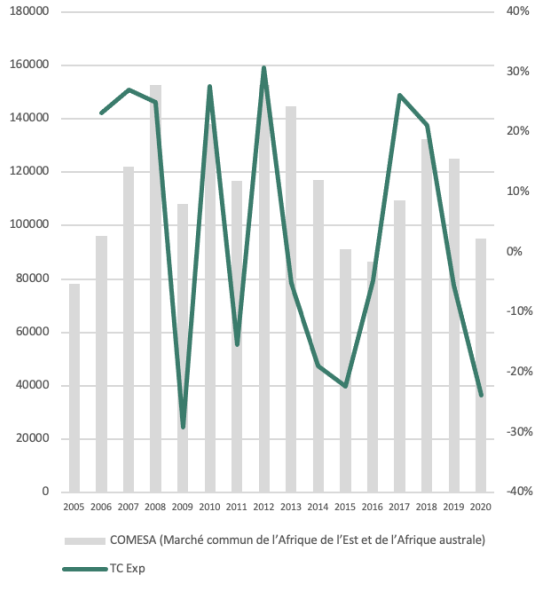
La dynamique commerciale du COMESA et la Covid-19

Le COMESA est une communauté économique régionale (CER) dont l'objectif principal est la création d'un marché commun. Ainsi, la primauté du but commercial le caractérise par rapport aux autres CER qui ont en plus l'objectif de création d'une union économique et/ou monétaire. L'intégration dans cette CER passe par le canal du commerce extérieur. Cependant, force est de constater que jusqu'en 2019 le commerce intrarégional des pays du COMESA se situait à un niveau relativement faible. En effet, avant la pandémie le commerce intra-COMESA représentait 7 % du commerce mondial de la CER. Les pays comme l'Erythrée, la Somalie, le Rwanda et le Burundi ont le plus contribué à ce commerce intrarégional. Les exportations intra-COMESA représentent 10 % des exportations totales de la CER. Le marché d'exportation principal de la CER est constitué des pays de l'Union européenne qui représentaient 36 % du marché. Les exportations sont composées majoritairement de produits manufacturés, soit 35 % des exportations totales du COMESA en 2019. Les principaux pays de la CER exportateurs de produits manufacturés sont la RDC, l'Ouganda et l'Égypte. Les produits manufacturés sont suivis dans les exportations du COMESA par les hydrocarbures des pays comme la Lybie, la Tunisie, l'Égypte, le Soudan, etc. Aussi, les exportations sont composées de denrées alimentaires (le thé, le café et le tabac, entre autres, du Kenya, du Rwanda, de l'Ethiopie, etc.) et des services du tourisme (Seychelles, Île Maurice, Kenya et Rwanda). Du côté des importations, les infrarégionales ne représentaient en 2019 que 5 % du niveau des importations totales de la CER. La Tunisie était la principale source d'importations avec une part de marché de 15 % en 2019, contre 5 % en 2018. Suivie de la Libye, du Kenya, de l'Ouganda, de l'Égypte et du Soudan avec des parts de marché d'importation intra-COMESA

respectivement de 14,5 %, 10,5 %, 9,3 %, 9,29 % et 7 %.[3] Par ailleurs, la structure des importations place les pays de l'Union européenne comme étant les principaux importateurs des pays du COMESA avec plus de 25 % des importations. En deuxième position vient la Chine d'où proviennent 15 % des produits importés par les pays membres en 2019.

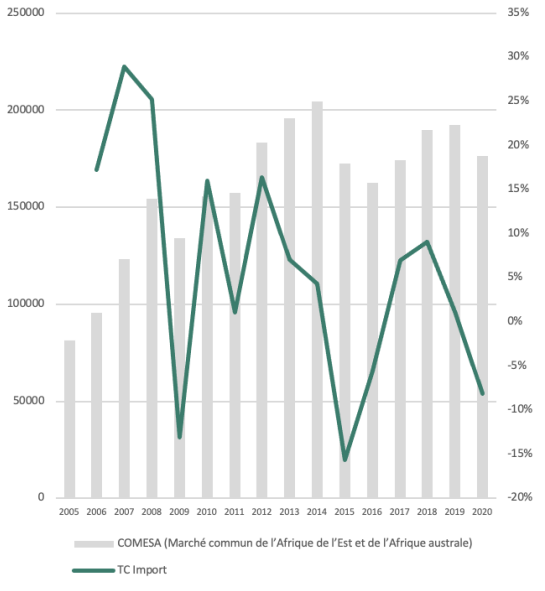
Au demeurant, la pandémie de la Covid-19 a entraîné des conséquences néfastes sur la dynamique d'intégration de la région. Pour l'heure, l'impact peut être apprécié à travers les pertes observées au niveau des indicateurs du commerce extérieur de la CER. En effet, le compte courant extérieur du COMESA s'est détérioré de 0,2 point de pourcentage, en passant de - 4,7 % en 2019 à - 4,9 % en 2020 du PIB. Cette dégradation s'explique par l'aggravation des déficits commerciaux dans la plupart des pays de la CER. La baisse de la demande étrangère ainsi que les perturbations du commerce intérieur et régional ainsi que des chaînes de valeur durant la pandémie ont gravement affecté les échanges internationaux et régionaux. Les balances commerciales de plusieurs pays du COMESA sont restées déficitaires en 2020, à l'exception de celles de la République Démocratique du Congo et de l'Eswatini. La balance commerciale de la Lybie s'est détériorée de - 39,6 points de pourcentage entre 2019 et 2020. Les pays dont les exportations qui reposent sur les revenus du tourisme comme les Seychelles et le Rwanda ont eu enregistré un déficit plus important de leurs balances commerciales en 2020.

Figure 8 : Évolution des exportations du COMESA



Source : CNUCED, 2021

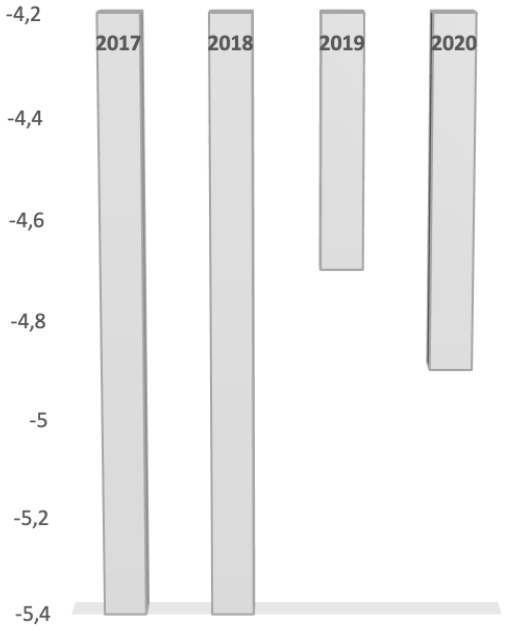
Figure 9 : Évolution des importations du COMESA



Source : CNUCED, 2021

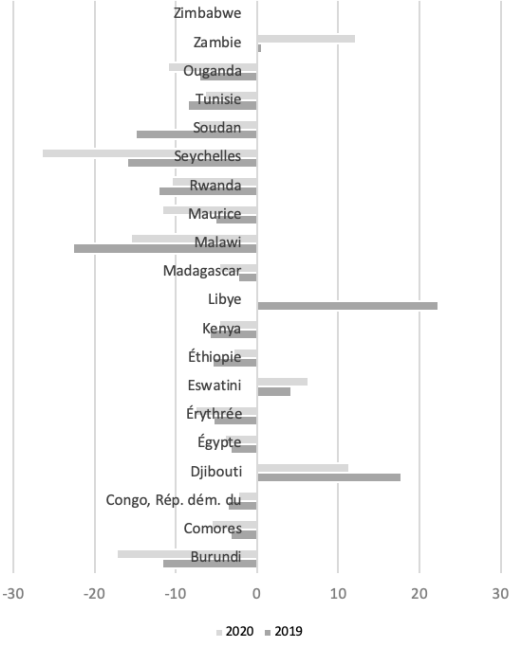
3. Source : COMESA-Annual-Report-2020_FR_Oct-31_Final.pdf

Figure 10 : Évolution du solde du compte courant (% PIB) du COMESA



Source : CNUCED, 2021

Figure 11 : Évolution du solde courant par pays (% PIB)



Source : CNUCED, 2021

La relance post-Covid du COMESA

Analyse de quelques plans de relance des pays membres

Pour retrouver la trajectoire de croissance de cette CER, beaucoup de pays membres ont mis en place des plans de relance économique. Globalement, l'idée de ces plans consiste à bâtir des économies plus résilientes aux chocs exogènes, portées par un secteur privé fort et qui bénéficie à la population en réduisant la pauvreté et les inégalités.

Au niveau des pays, les plans de relance mis en œuvre cherchent à promouvoir les secteurs porteurs de croissance et créateurs d'emplois. C'est ainsi que le Rwanda, par exemple, a mis en place un plan de relance économique estimé à 900 millions USD qui devra surtout relancer certains secteurs de l'économie, comme le tourisme. En outre, ce plan devra (i) soutenir les entreprises des secteurs les plus durement touchés par la pandémie afin qu'elles puissent survivre, reprendre le travail/la production et préserver l'emploi et (ii) développer la production nationale de biens essentiels pendant la période COVID-19 et post-COVID-19 (par exemple, l'équipement médical comme les masques, les gants, les désinfectants et autres qui peuvent être jugés nécessaires pendant cette période). Le Kenya a mis aussi en place un plan de relance avec des stratégies à long terme qui comprennent la restructuration de l'économie vers une plus grande production intérieure afin d'atteindre l'objectif d'autosuffisance en devenant à la fois consommateur et producteur de biens et de services ; l'exploitation de la technologie numérique peut accélérer le chemin du Kenya vers la reprise économique après les effets dévastateurs de la Covid-19. Dans le même sens, la Tunisie a mis en place un Programme

d'appui à la relance économique et à l'inclusion sociale (PARIES) avec pour objectif d'améliorer l'environnement de l'investissement pour accélérer la relance économique et renforcer la stabilité macroéconomique, en plus d'atténuer les effets économiques et sociaux de la pandémie de la Covid-19[4]. En Égypte, la politique de relance post-Covid19 dénommée « croissance inclusive en Égypte pour une reprise durable », vise à rendre « *la croissance égyptienne plus inclusive et plus résistante aux chocs futurs, en relevant les défis structurels à long terme et en reconnaissant le rôle central des femmes dans la croissance économique du pays* » selon la directrice de la Banque mondiale pour l'Égypte. Les autres pays du COMESA ont également élaboré des plans de relance ou bien ont pu bénéficier d'un soutien financier de la part de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) afin de soutenir l'activité économique.

Programme au niveau communautaire pour une relance économique harmonieuse de la CER

Élargissement de la ZLE et promotion du Récos

Au niveau communautaire, le COMESA parie sur la mise en œuvre de certains grands chantiers pour stimuler la relance économique de ses pays membres à travers le développement du commerce extérieur. A cet effet, le COMESA compte sur une participation plus importante des États membres de la zone de libre-échange du COMESA, notamment pour l'Erythrée, l'Eswatini, l'Éthiopie, la RDC et la Somalie qui n'ont pas encore adhéré pleinement à la ZLE de la CER. Le commerce intra-COMESA devrait également être boosté via une généralisation de l'application par les pays membres du Régime commercial simplifié (Récos). Celui-ci vise à développer le commerce transfrontalier pour les petits commerçants qui importent ou exportent des marchandises d'une valeur de 2 000 USD au moins et figurant sur la liste commune des produits éligibles, négociée et convenue par deux pays voisins. De façon plus concrète, il faudra généraliser l'adoption du Récos à tous les pays membres, car en 2020 seulement huit pays avaient mis en œuvre ce régime commercial. Le Récos s'inscrit dans un programme plus vaste du COMESA, en l'occurence le programme de facilitation du commerce (PFC) et l'Initiative du petit commerce transfrontières (IPCTF). Il porte précisément sur une réduction du coût du commerce transfrontalier grâce à la suppression des obstacles internes conformément aux accords tripartites, une promotion de la participation du secteur privé aux chaînes de valeurs régionales et mondiales et un renforcement des capacités des États membres, y compris du secteur privé, dans l'approfondissement de l'intégration régionale.

La zone de libre-échange numérique (ZEN)

En vue de faciliter le commerce entre pays membres et de relancer l'économie de la CER, le secrétariat du COMESA a entamé depuis 2020 la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'opérationnalisation de la zone de libre-échange numérique (ZLEN). Cette initiative devrait promouvoir le développement du e-commerce, de l'e-logistique et de l'e-législation, et s'appuiera sur la promotion de certains instruments comme le certificat d'origine électronique (e-CO), l'autonomisation des douanes avec la généralisation de l'utilisation du système Sydonia pour tous les pays membres, le guichet unique, etc.

La mise en œuvre de la ZLECAF au cœur de la relance post-Covid de la CER

Les 55 membres de l'UA, à l'exception de l'Érythrée, ont signé l'accord ZLECAF et 37 l'ont ratifié, dont 36 ont déjà déposé leurs instruments de ratification. Parmi ceux qui ont ratifié, 12 sont des États membres du COMESA, à savoir Kenya, Rwanda, Djibouti, Eswatini, Ouganda, Égypte, Éthiopie, Zimbabwe, Tunisie, île Maurice, Malawi et Zambie. L'Eswatini et l'Éthiopie ont ratifié l'accord ZLECAF et accordent un traitement tarifaire préférentiel aux autres États parties, y

4. Tunisie - Programme d'appui à la relance économique et à l'inclusion sociale (PARIES) - Rapport d'évaluation | Banque africaine de développement - Bâtir aujourd'hui une meilleure Afrique demain (afdb.org)

compris les États membres du COMESA. Cela implique un marché plus large et plus important pour les États membres du COMESA. Ce dernier est une CER dont la particularité réside dans le fait que l'essentiel de ses pays membres appartiennent également à d'autres CER. C'est ainsi qu'à l'exception du Soudan du Sud, tous les membres de la CER IGAD sont aussi membres du COMESA. Cette multiple appartenance des États à plusieurs CER signifie que le commerce intrarégional du COMESA est un commerce avec les autres CER du continent[5]. Ainsi, l'amélioration des infrastructures de connectivité entre les pays du COMESA et ceux de la CÉDÉAO, par exemple, pourrait permettre à ces deux CER d'augmenter le volume de leurs échanges. En outre, la ZLECAF stimulera la formation de chaînes de valeur régionales pour faciliter la production et l'approvisionnement du marché élargi. De ce fait, les producteurs des États membres du COMESA pourraient facilement se positionner sur les chaînes de valeur régionales telles que le cuir et les produits du cuir, le textile, le bois et le papier, les produits agroalimentaires à l'instar du lait et des produits laitiers, du sucre, des boissons, des légumes, des fruits, des noix et du riz. Cette opportunité leur permettra d'améliorer l'efficacité de leur production et d'augmenter leurs marges bénéficiaires. Par conséquent, ces producteurs seront en mesure de s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales. Pour cela, les gouvernements respectifs doivent améliorer les conditions de formation des chaînes de valeur régionales et d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Les avantages comparatifs et compétitifs des pays du COMESA dans les secteurs du cuir et des produits en cuir, des textiles, du bois et du papier et de l'agro-alimentaire leur offrent la possibilité de se positionner ou de se repositionner sur les nœuds critiques des chaînes de valeur régionales aussi bien pour les biens que pour les services[6].

Toutefois, pour bien profiter des avantages qu'offre la ZLECAF aux pays du COMESA, ces derniers devraient (i) élaborer des stratégies nationales de mise en œuvre de la ZLECAF, (ii) aligner les secteurs prioritaires identifiés sur les stratégies existantes, y compris leurs plans/visions de développement plus larges, sur la politique commerciale nationale et sur la politique industrielle nationale, (iii) établir des structures de coordination claires entre les diverses agences de régulation, les agences de mise en œuvre et le secteur privé et, (iv) augmenter les allocations budgétaires pour le développement des infrastructures, en particulier celles qui ont un impact sur la connectivité régionale[7].

Perspectives de croissance du COMESA

Eu égard aux perspectives qu'offrent la mise en œuvre de la ZLECAF et des différents projets pour stimuler le commerce intrarégional, comme la ZLEN, les prévisions de croissance laissent croire à une reprise économique à partir de 2021.

Tous les pays du COMESA, à l'exception de l'Égypte, devraient enregistrer une hausse de leurs taux de croissance en 2021, après une récession due aux conséquences néfastes de la Covid-19 sur les économies de la CER. Le taux de croissance moyenne de la région est attendu à 3,34 % selon les projections du FMI. A la différence de l'année 2020 où l'écart-type des taux de croissance était très élevé, cet indicateur s'afficherait à seulement 1,74 en 2021. Ce qui se traduit par une reprise plus ou moins homogène dans la CER, à la différence des pertes de croissance dues à la pandémie et qui étaient très hétérogènes. Le Rwanda, les Seychelles, l'Île Maurice, l'Ouganda, le Kenya et le Zimbabwe sont les principaux pays du COMESA où les taux de croissance seraient parmi les plus élevés de la CER. Certains pays comme l'Éthiopie qui avait enregistré une croissance positive verra une baisse de son activité économique de 4,06 points de pourcentage. La croissance des pays de la CER serait portée par une relance de la demande étrangère qui devra booster les exportations de café et de thé (pour le Burundi, le Kenya et le Rwanda).

5. AfCFTA-Stimulant-for-Intra-COMESA-Trade-24.2.21.pdf

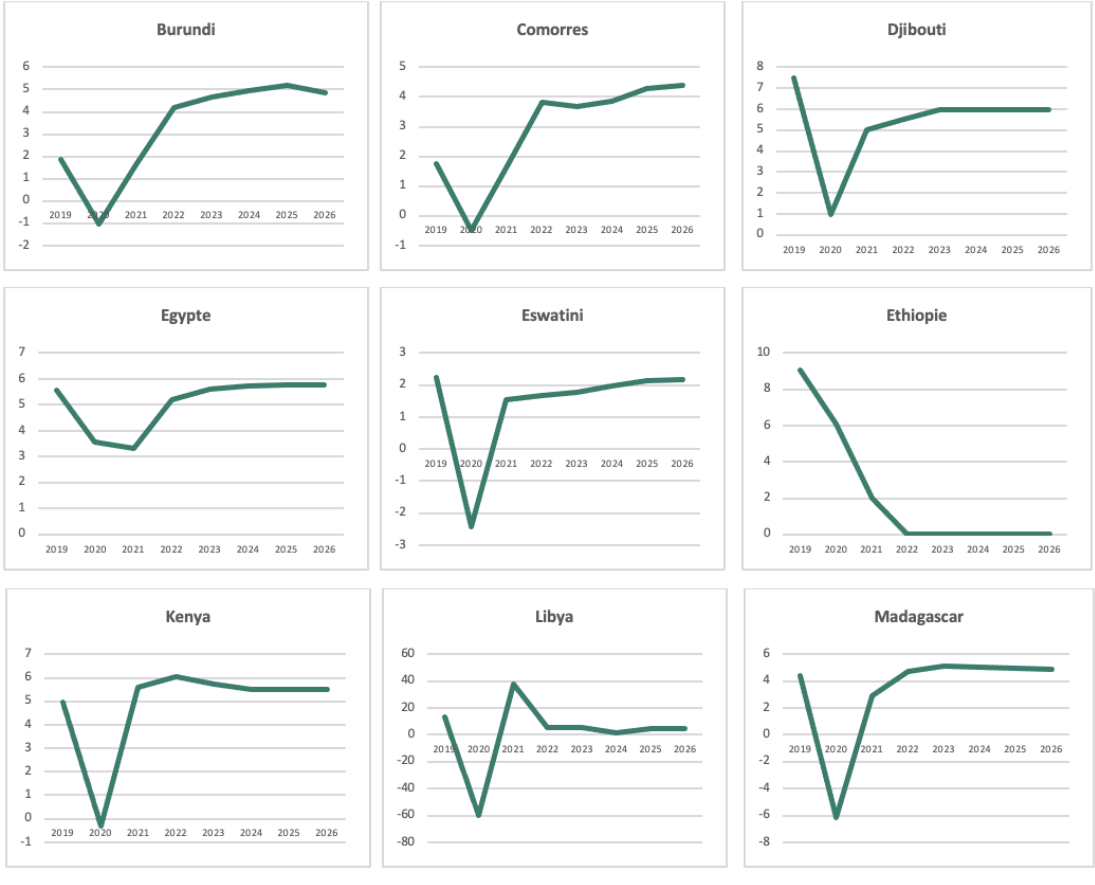
6. Ibid.

7. Ibid.

A l'horizon 2026, la croissance économique des pays du COMESA est prévue d'après les projections du FMI à 4,5 %. Par rapport aux années antérieures à la Covid 19, l'écart-type de la croissance économique de la région est dans une tendance baissière. Ce qui traduit un certain niveau de convergence entre les différents pays de la CER. Cette convergence est, soulignons-le, une condition importante pour la réussite d'une intégration économique entre différents pays. Entre 2021 et 2026, la RDC, le Rwanda, les Seychelles, l'Ouganda et l'Égypte sont les pays qui auraient les taux de croissance économiques les plus élevés de la région, soit entre 5 % et 6 %.

Cependant, ces perspectives de croissance du COMESA peuvent être remises en cause par une reprise de la pandémie à l'échelle internationale, avec la réinstauration des mesures de restriction des voyages et de confinement. Aussi, ces perspectives pourraient être compromises par des retards dans la reprise complète de l'économie, due à un manque de financement extérieur pour l'exécution du budget, par un ralentissement de la croissance mondiale et par des troubles sociaux à l'approche des élections de 2022 dans certains pays comme le Kenya. De même, les conflits en Éthiopie ainsi que l'environnement sécuritaire délétère en Lybie et au Soudan ou encore l'instabilité dans d'autres pays du COMESA comme la RDC sont autant de facteurs qui peuvent compromettre ces perspectives de croissance des pays de cette CER.

Figure 12 : Les prévisions de croissance économique des pays du COMESA (selon le FMI)





Source : FMI, World Economic Outlook, octobre 2021

Conclusion

La pandémie de la Covid-19 a eu des effets néfastes sur la dynamique économique des pays de la COMESA. En effet, il a été démontré que ce sont les moteurs de croissance des pays de la CER comme le tourisme, les exportations de matières premières ainsi que les hydrocarbures qui ont été pleinement touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire mondiale. Face à cette récession économique, la plupart des pays du COMESA ont mis en place des plans de relance dont l'objectif visé est pour l'essentiel de bâtir dans le moyen et long terme une économie plus résiliente aux chocs exogènes. Le COMESA pour sa part en tant qu'espace d'intégration commerciale mise sur un commerce infrarégional qui s'accompagnera d'une transformation structurelle des pays membres. Ainsi, les initiatives comme la zone de libre-échange numérique ou la ZLECAF seront une fois mises en œuvre source de grande opportunité pour la croissance économique de cette CER. Et de fait, les prévisions du FMI annoncent une reprise économique pour la majorité des pays du COMESA en 2021. Toutefois, cette reprise est conditionnée par une non-reprise de la pandémie et aussi par une relance économique internationale qui passerait par la demande étrangère.

Bibliographie

- Benedict Musengele & Jane Kibiru (2021), *How COMESA Can Mitigate Negative Effects of Covid-19 Pandemic on Trade*, COMESA,
- IOM UN Migration (2021), *Covid-19 Strategic Response and Recovery and Recovery Plan 2021 for East and Horn of Africa*,
- COMESA (2021), *Annual Report* 2020,
- Groupe de la Banque africaine de développement (2021), *Perspectives économiques en Afrique 2021. De la résolution de la dette à la croissance : une feuille de route pour l'Afrique*,
- Benedict Musengele (2021), *AfCFTA: A Stimulant to Intra- COMESA Trade*, COMESA,
- Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). 2020a. COVID-19 in COMESA,
- Situational Update No 11. 28th April 2020.Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). 2020b. COVID-19 Response Measures in place in Member States. Fourth Edition. 30 April 2020,
- Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). 2020c. Call for Uniform Standards on COVID-19 Responses to Minimize Disruptions. 28 April 2020,
- Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). 2020d. COMESA Ministers Approve Harmonized Regional Trade Facilitation Guidelines, 14 May 2020,
- World Bank. 2020a. *Africa's Pulse*. An Analysis Of Issues Shaping Africa's Economic Future. Volume 21, April 2020, World Bank, Washington, DC. Doi: 10.1596/978-1-4648-1568-3,
- Zeufack, Albert G.; Calderon, Cesar; Kubota, Megumi; Korman, Vijdan; Cantu Canales, Catalina; Kabundi, Alain Ntumba. 2021. Africa's Pulse, No. 24, October 2021 : An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future. Washington, DC: World Bank. World Bank,
- https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36332 License: CC BY 3.0 IGO.

Chapitre 5

L'IGAD : une communauté régionale à l'épreuve

Nezha Alaoui M'Hammdi

Une des missions de l'IGAD, sinon la plus importante, est de « promouvoir la coopération et l'intégration régionales afin d'ajouter de la valeur aux efforts des États membres pour parvenir à la paix, la sécurité et la prospérité ». Il faut relever que l'organisation fait face à une prolifération de conflits régionaux. Elle se trouve, en effet, à un moment critique et toute nouvelle perte de confiance pourrait conduire à une crise encore plus complexe. Si l'IGAD continue de subir les pressions d'intérêts nationaux versatiles, elle ne peut être un régulateur des tensions et encore moins un acteur clé dans la résolution des problèmes de la région.

1. Les difficultés de la relance de la croissance en temps de pandémie

Au sein de l'IGAD, 1 million de cas ont été signalés au 30 janvier 2022, avec environ 21 600 décès. Bien que l'impact de la pandémie varie d'un pays à l'autre, il est fort probable qu'elle ait accru la précarité des populations. L'Éthiopie et le Kenya représentent 72,35 % de l'ensemble des cas de Covid-19 dans la région. L'Éthiopie affiche le troisième taux de contagion le plus élevé en Afrique avec 4 cas pour 1000 et le taux le plus élevé dans la Corne de l'Afrique (du fait de la taille de la population). Les chiffres absolus sont trompeurs, en raison de faibles tests : la République de Djibouti a testé 5,3 % de la population (9,5 % des personnes testées étaient positives), tandis que la Somalie a testé seulement 0,3 % de sa population (53 % des personnes dépistées avaient le virus).

Tableau 1 - IGAD : Données sur la Covid-19, fin janvier 2022

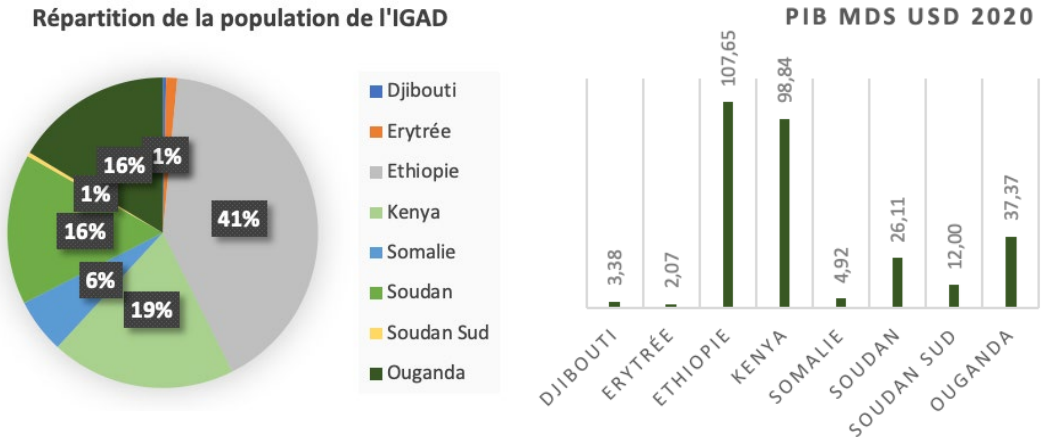
Pays	Nombre de cas	%	Nombre décès	%	% cas population
Djibouti	15 429	1,44	189	0,88	1,56
Erythrée	9 489	0,89	97	0,45	0,29
Ethiopie	464 000	43,36	7 311	33,86	0,40
Kenya	321 000	29,99	5 578	25,83	0,60
Somalie	2 538	2,37	1 335	6,18	0,16
Soudan	57 106	5,34	3 422	15,85	0,13
Soudan Sud	16 775	1,57	137	0,63	1,40
Ouganda	161 000	15,04	3 522	16,31	0,35
Ensemble	1 070 187	100	21 591	100	0,38

Source : Tableau établi par l'auteurs. Données du Center for Disease Control (CDC). African Union

Des défis similaires

Le groupement rassemble certains des plus grands et des plus petits pays d'Afrique. La région compte environ 280 millions d'habitants. Le PIB combiné s'élève à environ 292 milliards de dollars (USD) et augmentait rapidement avant la Covid-19. Plus de 70 % de la population vit dans les zones rurales, où la pauvreté est concentrée. La pandémie a frappé les pays de l'IGAD dans un contexte de ralentissement de la croissance et de changement climatique. En 2020, tous les pays ont enregistré globalement des croissances modérées. Les sécheresses récurrentes et les invasions de criquets ont menaçé la sécurité alimentaire. Avant la pandémie, la région était déjà aux prises avec une invasion de criquets pèlerins à grande échelle qui a touché des millions de personnes, ce qui a perturbé le secteur agricole et provoqué des niveaux élevés d'insécurité alimentaire et des épidémies de choléra, de rougeole et de fièvre jaune. La situation a mis à rude épreuve un service de santé dont l'état de préparation pour fournir des services de routine était évalué en 2019 à seulement 55 % des besoins.

Figure 1 – Données sur la population et le PIB des pays de l'IGAD



Source : Graphique établie par l'auteure. Données provenant du site de la Banque Mondiale

La pandémie de Covid-19 et les confinements qui ont suivi pour endiguer la progression du virus ont fragilisé les économies de la région. La récession mondiale, la réduction de la consommation et des investissements, les perturbations des chaînes de valeur et d'approvisionnement ont affecté la croissance. Les inondations et les criquets pèlerins ont frappé de plein fouet le secteur agricole, qui représente, en moyenne, plus de 15 % du PIB cumulé du groupement et emploie entre 50 % et 80 % de la population selon les pays. Les secteur miniers et pétrolier, qui représentent une part importante du PIB (jusqu'à 70 % et plus de 90 % des recettes publiques dans certains pays), a été touché par l'effondrement des prix mondiaux des matières premières. La relative dynamique économique a été aussi enrayée par un environnement politique perturbé (élections controversées, conflits frontaliers).

Les mesures pour endiguer le virus, comme les confinements, ont eu des conséquences néfastes sur les services et l'industrie. Tous les États de la région ont soutenu les entreprises, mais d'une manière générale, l'économie est restée faible, ce qui a affecté les recettes fiscales et les sources de financement de la relance. Les dépenses publiques essentielles, notamment de santé publique, ont été privilégiées et la mobilité transfrontalière a été fortement surveillée.

Les secteurs de la santé, de l'agriculture, de l'industrie manufacturière, du commerce de détail et d'autres services, du commerce, de l'éducation, de l'hôtellerie, des voyages et du tourisme, des transports sont tous durement frappés. En outre, le tourisme a négativement été affecté, ce qui a nui aux économies du Kenya, entre autres. Les IDE, confrontés à une multitude d'inconnues sur la pandémie et ses conséquences, ont observé une attente. Ces difficultés se sont traduites à leur tour par une réduction des revenus, tant du côté de l'offre (la réduction de la production fait augmenter les prix pour les consommateurs) que celui de la demande.

Les impacts sociaux de la pandémie dans la région sont très sévères, et pourraient devenir encore plus graves, selon la combinaison de la trajectoire de la pandémie, des effets des contre-mesures et des facteurs sous-jacents et structurels.

À titre d'exemple, les pertes d'emploi causées par la lutte contre la pandémie en Éthiopie ont été estimées à 2,5 millions ; la pandémie a causé de graves dommages sociaux au Kenya, où près de 2 millions de personnes ont basculé dans la pauvreté et près de 900 000 ont perdu leur emploi[1]. Le grand nombre de personnes déplacées et un système de santé gravement sous-financé ont annulé des années de progrès, en particulier pour les plus pauvres et les plus vulnérables parmi les habitants de la région. La région compte également des centaines de camps de réfugiés et des dizaines de milliers de réfugiés dont les conditions de vie densément peuplées rendent l'endiguement de la Covid-19 encore plus difficile. L'Érythrée compte notamment 1,7 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Les problèmes de longue date qui devaient être abordés dans un environnement économique et politique plus stable ont été aggravés par la pandémie. Les processus de réformes en Éthiopie et au Kenya, les deux locomotives de la région, ont été déstabilisés avec des conséquences négatives sur la croissance économique. Les investissements dans les infrastructures, la réduction de la pauvreté et une ouverture politique qui avaient donné à la région des avantages à la veille de la pandémie ont été reportées.

Des perspectives

En 2021 et 2022, les performances économiques et sociales de la région ne devaient pas être simples à réaliser, au vu de la grande diversité des profils de croissance, des fragilités sous-jacentes et des risques importants auxquels sont confrontés nombre des pays de l'IGAD. Après le rebond mécanique de 2021, la croissance devrait revenir, en 2022 à des taux positifs mais très contrastés selon les pays et toujours inférieurs aux projections pré-Covid-19. La reprise de l'économie mondiale en 2021 pourrait stimuler les exportations, et si les mesures de prévention de la Covid-19 étaient assouplies, la consommation des ménages pourrait repartir. Cependant, les troubles actuels dans la région, les perturbations liées au changement climatique et des apports de financement limités représentent les principaux risques pour la croissance .

Ainsi, les perspectives économiques à moyen terme de l'IGAD sont contingentes de la résolution de la crise de la Covid-19, du rythme de la reprise économique et de chocs tels que le changement climatique et les troubles civils. Les perspectives pourraient être compromises par des retards dans la reprise complète des économies, due à un manque de financement extérieur pour l'exécution du budget, par un ralentissement de la croissance mondiale et par des troubles sociaux à l'approche des élections de 2022. Les principaux risques intérieurs sont une flambée des cas de Covid-19, une faible mobilisation des recettes fiscales, une mauvaise mise en œuvre des investissements publics et une augmentation des incertitudes après les élections de 2021. Les risques externes incluent notamment la faiblesse persistante de l'économie mondiale, le changement climatique, une hausse de l'insécurité au niveau régional et le manque de confiance des investisseurs, dû en partie aux conflits internes.

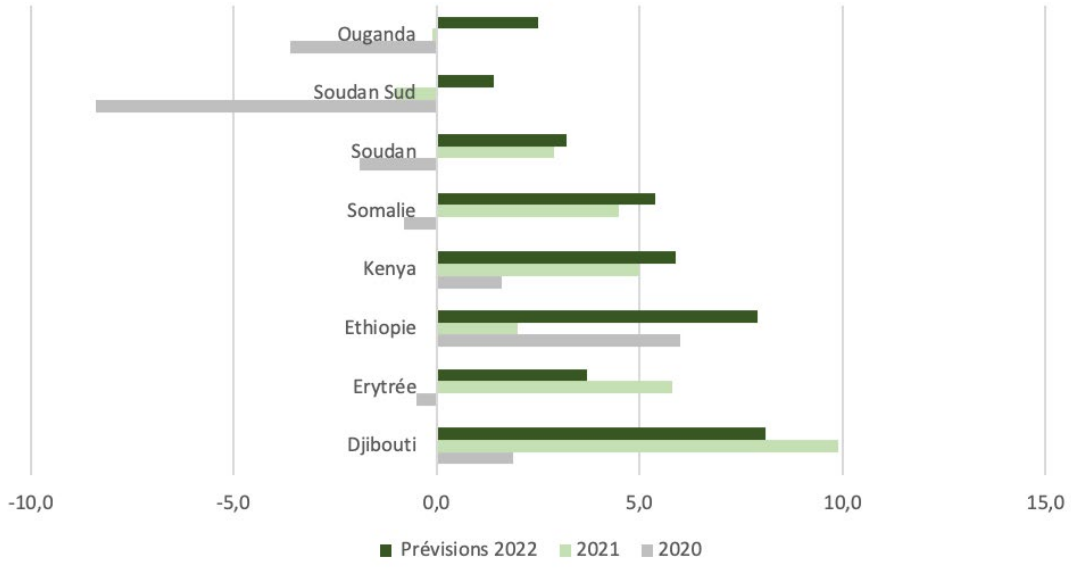
Il est donc important pour les pays du groupement d'entreprendre des réformes pour accélérer la diversification économique et réduire la dépendance aux matières premières. Les limitations institutionnelles et de capacité sont les principaux défis à la mise en œuvre de ces réformes.

2. Les difficultés de l'IGAD et le relais de l'Initiative pour la Corne de l'Afrique

Le rôle essentiel des gouvernements nationaux est d'apporter des réponses adaptées aux chocs et facteurs de stress multiples. Les zones transfrontalières sont des contextes très dynamiques ; elle nécessitent des approches de résilience aussi dynamiques et inclusives car les menaces n'ont pas de frontières. Certaines solutions nécessitent une approche régionale coordonnée pour élargir les gains de développement par les interdépendances, les effets d'entraînement et

1. Données provenant de la Banque Mondiale

Figure 2 – Taux de croissance des pays de l'IGAD



Source : Graphique établi par l'auteure. Données provenant du site de la Banque Mondiale

l'exploitation du potentiel d'économies d'échelle (par exemple, commerce, contrôle des maladies animales, surveillance, ressources naturelles partagées). Le manque de coopération peut exacerber les tensions et empiéter sur d'autres opportunités.

Dans un contexte où l'IGAD semble paralysée dans ses initiatives par l'environnement politique et le manque de ressources, c'est l'aide multilatérale internationale et les interventions des pays membres de l'Initiative pour la Corne de l'Afrique qui se sont employées à atténuer les impacts de la pandémie et soutenir des programmes régionaux de résilience à la crise.

Les limites de l'intégration régionale de l'IGAD

L'IGAD avait étudié des solutions innovantes pour affronter les conséquences économiques et sanitaires de la pandémie, gérer les sécheresses et d'autres crises climatiques et apporter un soutien aux populations déplacées. Plusieurs plans d'action conçus par ses instances avaient défini les actions communes prioritaires et offraient une plateforme de coopération. Mais le poids de la crise a bloqué ou annihilé les aspects les plus tangibles de ce groupement, comme l'harmonisation des politiques dans le but d'obtenir des retombées réelles, indispensables pour améliorer les performances et la résilience de la région.

L'IGAD peine à avancer dans son processus d'intégration. La seule avancée réalisée en 2020 est l'adoption du protocole sur la libre circulation des personnes, dont l'IGAD fait un axe majeur pour les années à venir. Ce protocole couvre les aspects sociaux du droit d'établissement, de résidence et de travail ainsi que les questions foncières. Il est permis de douter de l'efficacité d'une telle décision dans un contexte où les tensions entre les pays du groupement sont à leur paroxysme.

L'IGAD bénéficie certes des avancées de la Communauté économique de l'Afrique de l'Est (CEA) et du marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa) sur la question de la libre circulation des biens et des personnes. En effet, tous les États membres de l'IGAD sont membres de la CEA ou du Comesa, deux communautés économiques régionales (CER) qui forment, avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la zone de libre-échange tripartite (ZLE-T). Les avancées de ces deux CER permettent un certain niveau d'intégration commerciale, monétaire et financière. Mais cette avancée cache ou dissimule une défaillance de l'IGAD. La CER ne dispose d'aucun plan, programme ou instrument pour accélérer le processus d'intégration sur les aspects monétaire et financier.

L'IGAD est au cœur d'un dilemme de multi-appartenance. Le faible niveau d'intégration commerciale et financière serait largement justifié par le fait que tous ces États membres appartiennent à l'EAC et au Comesa, qui ont établi des bases solides pour accélérer leur processus d'intégration. Il devient donc difficile pour l'IGAD d'être en mesure de créer ou de mettre en œuvre des instruments et des institutions spécifiques – notamment monétaires et financières – dédiés au groupement en tant que tel.

Cette adhésion multiple peut cependant présenter un avantage pour l'IGAD. Tous les engagements des CER auxquelles appartiennent les États membres représentent des opportunités pour déployer des programmes et des actions consolidant le processus d'intégration de la région. Il faut relever que ce passage à l'acte souffre de quelques contraintes qui pèsent sur son déclenchement ou en limitent la portée. Aussi, les scores relativement élevés réalisés par l'IGAD dans les indicateurs d'évaluation de l'intégration régionale semblent surestimés par rapport à la réalité même s'ils expriment de véritables priorités définies par l'IGAD (UA, 2020).

L'appui de l'aide internationale à la relance économique

Des programmes ont été mis en œuvre entre juillet 2020 et juillet 2021, dans le but de soutenir les stratégies de réponse des pays de l'IGAD à la crise, y compris les actions et mesures pour empêcher la dissémination régionale de la Covid-19. Les Programmes multinationaux d'appui en réponse à la crise pour l'atténuation des impacts nationaux et régionaux de la Covid-19 ont ainsi été financés par la coopération africaine et internationale en faveur de divers pays du groupement.

Ces soutiens sont conçus sous la forme d'un appui budgétaire en réponse aux crises. Il s'agit, entre autres, de la Facilité de réponse rapide (CRF), qui se présente comme un don offert par le Fonds africain de développement (FAD). Il s'agit aussi des programmes de réponse de la BAD aux requêtes formulées par la Somalie et Djibouti. Ils répondent dans certains cas au besoin d'un appui à des actions communes pour gérer la crise, à travers une coopération régionale. Ces programmes se sont alignés sur un engagement plus large à travers le cadre général adopté entre les pays membres de l'IGAD et ceux de l'Initiative pour la Corne de l'Afrique, afin de coordonner leurs interventions et leurs réponses à la Covid-19 ainsi que leurs efforts d'atténuation de la pandémie.

Les programmes en question comportent trois volets qui se renforcent mutuellement, à savoir :

- La consolidation du système de santé pour une riposte efficace à la Covid-19 en appuyant l'action sanitaire dans les pays couverts et en améliorant les capacités des systèmes de santé à prévenir, à détecter et à combattre la Covid-19 et les futures pandémies.
- L'accroissement des moyens de subsistance et le renforcement des mécanismes de la protection sociale par la transposition à plus grande échelle des filets de sécurité sociale, notamment par les transferts d'argent et la distribution d'eau et de nourriture aux groupes vulnérables.

- la protection des activités économiques contre les répercussions de la Covid-19 en se concentrant sur les mesures fiscales et financières destinées à soutenir le secteur privé et en s'appuyant sur l'équilibre et la responsabilité fiscale.

Les mesures soutenues par ces programmes ont des répercussions dans des domaines qui touchent l'ensemble de la population des pays couverts (Djibouti, Somalie et au-delà). En effet, le soutien à l'action sanitaire vise les populations menacées par la Covid-19. Les aspects liés à la protection sociale ont renforcé les moyens de subsistance de milliers de ménages, tandis que les activités liées à la résilience économique ont profité directement à quelques centaines d'entreprises ainsi qu'aux travailleurs dépendant directement des emplois fournis par ces entreprises. Les institutions publiques des secteurs sanitaire et social, de même que les administrations centrales chargées de la gestion économique ont pu bénéficier directement de l'aide fournie dans le cadre de ces programmes, dans la conduite de leurs programmes de travail respectifs.

L'initiative de la Corne de l'Afrique

Les États membres de l'Initiative de la Corne de l'Afrique ont cherché à conforter les avancées obtenues sur le plan de l'intégration régionale au service d'une meilleure résilience. Des ressources financières ont été débloquées[2]1 pour accompagner (Horn of Africa Initiative, 2021) les secteurs suivants :

- La création de couloirs économiques régionaux (développer l'axe régional Isiolo/Mandera, projet de désenclavement de la Corne de l'Afrique).
- Le commerce de l'énergie, le déploiement d'un second réseau d'interconnexion électrique entre l'Éthiopie et Djibouti et de lignes entre l'Éthiopie et la Somalie.
- L'économie numérique par la mise en œuvre de projets.
- La facilitation des échanges et l'harmonisation des dispositifs commerciaux entre Djibouti et l'Éthiopie.
- La surveillance épidémiologique et la lutte antiacridienne par le financement d'un projet d'urgence (d'un montant de 500 millions USD) pour la riposte aux invasions acridiennes reposant sur une approche-programme à phases multiples, afin d'aider les pays de la région victimes de ce fléau.

Les interventions de l'initiative de la Corne de l'Afrique ont contribué à resserrer les liens et la connectivité de la région, au service de la création d'emplois, de la réduction des risques émergents et du renforcement de la résilience[3]2. Les axes routiers interconnectés, l'accès à l'énergie et les systèmes numériques sont autant de catalyseurs des échanges commerciaux ; ils aident à rapprocher les entreprises locales des chaînes de valeur régionales et mondiales. Les investissements dans les filières agricoles et pastorales ont ainsi favorisé le développement des moyens de subsistance et ont apporté de l'activité et des services dans les zones frontalières oubliées. Enfin, et surtout, ces interventions ont eu un effet d'entraînement sur la croissance et le développement, dans des marchés largement sous-desservis, et ont contribué à remédier aux fortes inégalités au sein de la sous-région.

Les pays membres de l'Initiative pour la Corne de l'Afrique s'emploient à rendre la région plus interconnectée, plus intégrée et plus résiliente. Avec le soutien d'un fonds fiduciaire multidonateurs[4]3, les activités programmées dans ce cadre ont permis d'accélérer la concrétisation de propositions en projets viables sur le terrain.

2. Sur l'enveloppe prévue de 15 milliards USD, une première tranche de 3,3 milliards a été débloquée par la Banque africaine de développement (BAD), l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale.

3. Le Soudan, qui participait en tant que simple observateur, devrait rejoindre formellement l'initiative au troisième trimestre 2022, confortant un peu plus le potentiel et l'impact de cette alliance régionale.

4. Un Fonds de 30 millions d'euros (EUR), abondé par l'UE et administré par la Banque mondiale. Le fonds fiduciaire offre aux donateurs un véhicule simple pour accompagner des projets dans le cadre de l'Initiative pour la Corne de l'Afrique. Son entrée en vigueur est déterminante pour mobiliser d'autres partenaires du développement afin de financer le solde de l'enveloppe de financements prioritaires de 15 milliards USD.

3. L'impact des conflits

La démarcation des frontières dans la région a toujours été une question complexe. Les différends frontaliers actifs incluent Soudan du Sud-Soudan, Ouganda-Kenya, Kenya-Somalie, Ouganda-Soudan du Sud, Érythrée-Djibouti, Érythrée-Soudan, Éthiopie-Soudan, Kenya-Soudan du Sud et Soudan-Éthiopie. Les ressources limitées en eau et en pâturage aux points frontaliers dans les zones arides et semi-arides de la région sont des causes profondes importantes des conflits transfrontaliers. Les communautés transfrontalières sont pour la plupart des communautés pastorales qui migrent vers le pays voisin à la recherche d'eau et de pâturages, et le cycle de sécheresses de plus en plus prolongées pose un défi. Les États membres négocient constamment sur des espaces, des étendues de plans d'eau avec de développements générant parfois des implications s'étendant au-delà de la région de l'IGAD.

La région connaît également des conflits intra-frontaliers locaux qui débordent sur le pays voisin. Il en est ainsi des problèmes dans certaines régions frontalières du Kenya qui ont un impact de l'autre côté de la frontière en Éthiopie ; des différends sur des zones frontières en Éthiopie affectent les relations ethniques à l'intérieur du Kenya ; des alliances ethniques transfrontalières entre le Kenya et l'Ouganda provoquent des conflits internes dans les deux pays. De même, des conflits post-électoraux génèrent des tensions et protestations violentes. Cinq États membres de l'IGAD ont connu en 2020-21 des élections dans un environnement d'instabilité politique.

La région a par ailleurs connu un regain de violence ces deux dernières années. Dans l'ensemble, environ un tiers des pays de la région ont été touchés par un conflit. Les conflits sont la cause de souffrances humaines incommensurables et engendrent des coûts élevés sur les plans économique et social. Les pertes de vies humaines, la destruction d'infrastructures, de capital humain et d'institutions, l'instabilité politique et les incertitudes accrues liées aux conflits peuvent entraver l'investissement et la croissance économique, non seulement au moment des affrontements, mais aussi après, rendant difficile une sortie du « piège du conflit ».

Ces conflits ont en outre pesé sur les dépenses publiques : les recettes tendent à diminuer, du fait de la réduction de l'assiette fiscale, et les dépenses militaires, à augmenter. Il s'ensuit un accroissement du déficit budgétaire et de la dette publique ainsi qu'une réorientation des ressources au détriment des dépenses sociales et de développement, ce qui accentue encore la fragilisation des économies due aux conflits.

Les conflits se sont aussi propagés aux pays voisins – répercussions directes mais aussi des répercussions indirectes : ralentissement de l'activité économique sous l'effet d'une accentuation des incertitudes ou d'une perturbation des échanges ; émergence de pressions sociales en raison, notamment, de l'afflux massif de réfugiés dans les pays proches, même lorsque ces pays ne prennent pas part au conflit. Ce contexte fortement perturbé met à l'épreuve la capacité de l'IGAD à intervenir pour assurer la paix et la sécurité dans la région.

Conclusion

La combinaison des chocs systémiques (pandémie, changement climatique) et les impacts qu'ils ont créé sapent non seulement la résilience et le développement du capital humain, mais aussi les objectifs de relance économique et d'intégration régionale de chaque pays de la Corne de l'Afrique. Les politiques de relance doivent donner la priorité à l'impératif évident de sauver les vies humaines et au rétablissement des conditions d'activité en s'attaquant aux risques systémiques et aux insuffisances de développement.

La nécessité de relever les défis sans frontières par le biais d'efforts régionaux renforçant la résilience dans la région sont devenus plus importants que jamais. La réaction et le processus de rétablissement auront plus de chances de réussir s'ils saisissent l'opportunité de stimuler les objectifs à long terme qui favorisent un avenir plus juste et plus résistant, plus productif, plus vert et plus durable pour la région.

L'IGAD est actuellement confrontée à une « crise existentielle ». Beaucoup d'observateurs s'interrogent sur ses capacités à promouvoir la paix et la stabilité dans une région confrontée à de multiples défis. Ils se demandent si elle a encore un futur en tant que groupement régional quand on prend la mesure de son échec à contenir la prolifération des conflits dans la région.

Certains considèrent qu'elle ne peut se renforcer qu'en se concentrant sur des sujets relativement peu controversés comme la désertification, le changement climatique et la réponse au coronavirus. D'autres affirment qu'elle doit se concentrer uniquement sur la résolution des conflits, au risque de perdre toute sa crédibilité et ses pouvoirs en demeurant une organisation « touche-à-tout » (Collins, 2021).

Il est certain que l'organisation se trouve à un moment critique et que toute nouvelle perte de pouvoir pourrait conduire à une crise irréversible. Si l'IGAD continue de subir les pressions d'intérêts nationaux versatiles, elle ne peut pas être un régulateur des tensions et encore moins une acteur clé dans la résolution des problèmes de la région.

Références bibliographiques

- AFDB (2019). Eastern Africa Regional Integration Strategy Paper, 2018-22, African Development Bank, Abidjan, pp. 1-91. https://www.afdb.org
- Collins, T. (2021), Horn diplomacy breaks down as IGAD loses relevance, African Business. March 10th 2021. London. https://african.business
- Desiderio, D. et I. Alikhani (2020), Trade integration and facilitation reforms in the horn of Africa and way forward, Support to Horn of Africa on Regional Integration Economic Development, European union (EU), Brussels, November 23, 2020, pp. 1-41. https://hoainitative.org
- European Commission (2020), EU response to the health and socio-economic impact of COVID-19in the IGAD region, Brussels pp. 1-2. https://ec.europa.eu
- Horn of Africa Initative (2021), Strenghthening Resilience in the Horn of Africa, Progress and Updates of Priority Projects, 9th Horn of Africa Initiative Ministerial Roundtable, Nairobi. October 27th, 2021
- IGAD (2021), Global Report on Food Crises. Regional Focus, Global Network Against Food Crises/ Food Security Information Network, www.igad.int, pp. 1-84.
- IGAD/CEWARN (2021), IGAD Conflict early Warning And Response Mechanism. Regional Conflict profile and scenario building, IGAD/ Conflict Early Warning and Response Mechanism, pp. 1-28, https://reliefweb.int
- IGAD/AFDB (2020), IGAD Regional Infrastructure Master Plan. Final IGAD Regional Infrastructure Master Plan (IRIMP) report. IGAD Secretariat, Djibouti, December 2020. Pages 1-332. www.afdb.org
- IGAD/AFDB (2021), Development partners' round table for the IGAD Regional Infrastructure Master Plan (IRMP). Theme: Interconnecting member states for regional integration and trade competitiveness, Concept Note, Nairobi, 23 to 25 November 2021, pp. 1-7. https://igad.int
- IGAD (2021), Communiqué of the 72nd extra-ordinary session of IGAD Council of Ministers, June 24, 2021, Djibouti, pp. 1-6, https://igad.int
- Obila, C. et A. Pop (2020), « Réflexions sur les expériences des États dans la région IGAD », Revue des migrations forcées, N°65, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford, Oxford, pp. 1-4, https://issuu.com
- UA (2020), Etat de l'intégration régionale en Afrique : promotion du commerce intra-africain pour le redressement post-Covid, Rapport sur l'intégration africaine, Union africaine, Addis-Abeba, décembre 2020, https://au.int/fr/documents/20200523/rapport-sur-lintegration-africaine-2020.
- World Bank (2020), From Isolation to integration. The Borderlands of the horn of Africa, World Bank, Washington, DC, pp. 1-224, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33513.
- World Bank (2020), Supporting Africa's recovery and transformation: Regional integration and cooperation assistance strategy update, World Bank, Washington, DC, December 7, 2020, pp. 1-87,
- https://documents1.worldbank.org/curated/en/249911623450779120/pdf/Supporting-Africa-s-Recovery-and-Transformation-Regional-Integration-and-Cooperation-Assistance-Strategy-Update-for-the-Period-FY21-FY23.pdf.

Chapitre 6

The Effect of COVID-19 on the East African Community (EAC) Economies, Debt Resolution, and Post-Covid Recovery Plans

Kwame OWINO & Leo KEMBOI

Despite the fact that most countries in the East Africa region were growing strongly, none escaped the adverse effects of the Covid-19 shock. The unanticipated shock from covid-19 brought to the fore underlying weaknesses in fiscal position of these countries, owing to the high levels of indebtedness in Kenya, Uganda, Burundi and South Sudan. This confluence of early manifestations of debt distress and a macroeconomic shock from covid-19 led to significant reduction in the growth rates and in virtually all of these countries a shrinkage in the economy for the first time in two decades. This paper shows that the output gap for each of these countries remains high and full recovery is not only dependent on prudent fiscal management of the debt position, but the health policy channel for hastening access to vaccines and execution of the vaccination of citizens. Since Covid-19 is now becoming an endemic disease with peak infection occurring in intervals of 4 to 5 months, the vaccination policy of each country is central to economic recovery and closure of the output gap. Finally, the lesson of the unanticipated health shock which culminated into a macroeconomic crisis is that prudent management of fiscal affairs is imperative because it ensures that governments preserve fiscal space to respond to shocks through economic stimulus programmes and social protection.

I. Economic Performance

In the last decade, some of the countries of the East African Community (EAC) have been among the fastest growing economies globally. These include Kenya, Tanzania, Uganda, and Rwanda. In the last five years, some factors that have affected regional growth include civil strife in Burundi and South Sudan, growth of the public debt and stagnant labor productivity, amongst other issues. The African Development Bank (AfDB) in 2021 listed the overarching problems facing the EAC Economies and highlighted the slow pace of structural transformation, low manufacturing value-added (MVA) which stood at less than 15% of GDP, low human development index (HDI) scores and high rates of unemployment. Other challenges noted include persistent non-tariff barriers to trade, limited economic diversification, slow implementation of regional agreements, and weak capacity within the regional economic institutions[1]. Notwithstanding those challenges, most of the EAC's economies witnessed mid-range (5%-7%) annual economic growth prior to the COVID-19 pandemic. In 2020, the effects of COVID-19 on the EAC Economies were brutal and led to the loss of economic output, job losses and loss of lives.

EAC's Economic Performance in 2020

In 2020, all the EAC economies faced economic contraction, with the exception of Tanzania. The devastating effects of COVID-19 on the economy of the Republic of South Sudan was the largest as it resulted in an economic contraction of 6.6% of the GDP. On the other hand, Kenya, East Africa's largest economy, contracted by 0.3%, while the economy of Burundi underwent a political transition in 2020 and contracted by 1.3%. The economies of Uganda and Rwanda also contracted by 2.1% and 0.2% respectively. The economy of the Republic of Tanzania stood apart as the only one in the EAC region that saw modest growth of 1%. Looking at performance in terms of growth, EAC economies felt the brunt of the effects of the COVID-19 pandemic at the domestic level. However, the forecasts published by the International Monetary Fund (IMF) claim that economic growth will rebound for all EAC economies.

Public Health officials in the EAC region deployed various health protocols which included physical distancing, cessation of movements, stay-at-home orders, and shelter-in-place policies in extreme cases. This affected movement, economic and social interactions, and, consequently, economic output. The shock that emanated from the COVID-19 pandemic was unique because it created both supply and demand side shocks. A supply shock reduces the economy's capacity to produce goods and services at given prices while a demand shock reduces the ability or willingness of consumers to purchase goods and services at given prices[2]. This convergence of supply side and demand side shocks explains the contraction of the majority of the economies of the EAC. Burundi and South Sudan had additional challenges because they have been facing civil strife. In Tanzania, the state officials did not impose health protocols as stringent as witnessed across the rest of the EAC for most of 2020 and early 2021 and that could explain the positive growth. However, it is not clear what was the cost of this policy choice in terms of lives and the public health system.

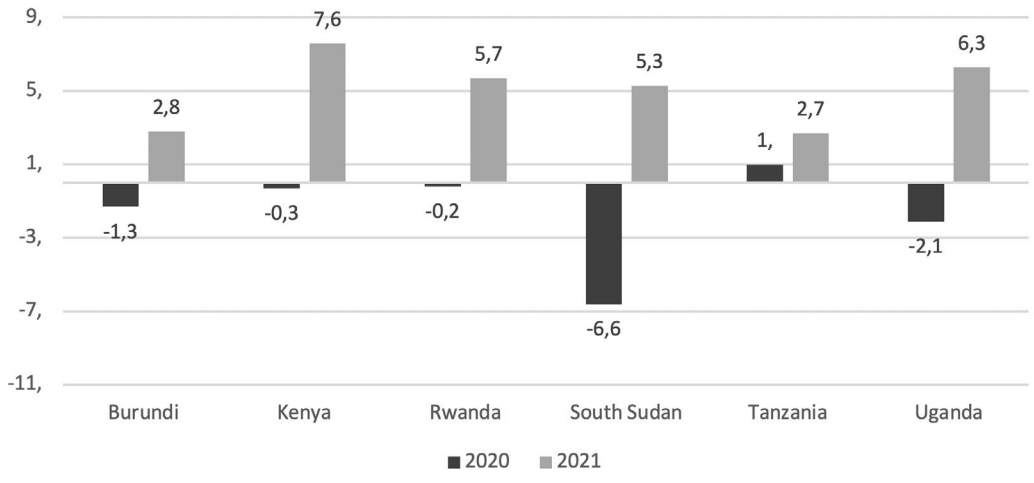
Owino and Kemboi (2021) demonstrate that economic growth was declining in Kenya, Tanzania, and Uganda prior to the emergence of the COVID-19 pandemic. Between 2018 and 2019, economic growth rates declined by 0.7, 0.9 and by 1.4 percentage points respectively for Kenya, Tanzania, and Uganda[3]. At the regional level, the supply chain shocks induced by restrictions on movement between each EAC economies also contributed to the decline of economic output in respective countries due to reduced trade across borders. Being the main economies of the EAC, the stagnation and contraction in 2020 did

1. East Africa Regional Economic Overview. https://www.afdb.org/en/countries/east-africa/east-africa-overview

2. Owino, K. and Kemboi, L. Chapitre 6, The Different Responses of East African Countries to COVID-19. 2021. *Rapport annuel sur l'économie de l'Afrique*, p.211.

3. Ibid

Chart 1: Real GDP Growth Rates (%) for 2020 and Forecasts for 2021



Source: IMF (2021)[1], *Kenya 2020 Data- KNBS Economic Survey 2021[2], *2021 economic growth is projected

1. IMF Data mapper 2021, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/WEOWORLD/KEN/UGA/TZA/SSD/BDI/RWA
2. Economic Survey 2021. Kenya National Bureau of Statistics (KNBS)

aggravate growth problems for the other smaller economies of the region in addition to domestic challenges facing the larger economies.

II. Resolution of Public Debt After COVID-19

Management of the costs of public debt was a critical public policy question for all EAC states even before the economic and social shocks caused by the COVID-19 pandemic. At present, Kenya is classified as bearing the risk of higher debt distress, together with Burundi and South Sudan. Uganda bears the classification of risk of low distress but with concerns of diminishing fiscal space due to rising costs of debt servicing[4].

Thus, public debt servicing remains the critical and urgent policy issue for now and the medium term because of the connection that debt management has to economic stability. The link between economic growth and public debt is settled in the economics literature. Public debt crowds out private investment, thereby lowering economic growth and long-run performance[5]. Private sector investment is essential for replenishment of capital stock, adoption of frontier technology and boosting firm productivity, ultimately propelling economic growth. The literature also shows that by increasing long-term interest rates, higher public debt can crowd out investment which also reduces economic growth as stated by Modigliani[6], Gale and Orszag[7] and

4. AfDB 2021. African Economic Outlook 2021. From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa. https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2021

5. Elmendorf, D. and N. G. Mankiw. 1999. "Government Debt." In J. B. Taylor and M. Woodford (eds.). Handbook of Macroeconomics. Vol. 1C. Amsterdam, The Netherlands: North-Holland.

6. Modigliani, F. 1961. "Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt." Economic Journal 71(284): 730–55.

7. Gale, W. and P. Orszag. 2003. "The Economic Effects of Long-term Fiscal Discipline." Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper No. 8. Washington, DC: The Brookings Institution.

Baldacci and Kumar, 2010[8])[9].

a. Kenya

Public debt surged to 74.5% of GDP in 2020, up from 61% in 2019, and debt has been driven mainly by public spending in large infrastructure. There were significant concerns about how Kenya's public debt was being managed as early as 2014. Part of the significant challenges with Kenya's debt problem is due to a larger share of commercial debt which implies that its debt tenure started to fall sharply in 2015, due to opting for debt instruments that came at higher interest rates. By mid-June 2021, 49% of all internal debt was held in treasury bills and short-term bonds. Some of the adverse effects of rising public debt on growth is demonstrated by the fall in share of advances to the private sector in comparison to the advances to the public sector. In the comprehensive public expenditure review in 2017, the changes in the shares of the private sector and the public sector in the loans markets illustrates this crowding-out effect[10]. In sum, rising deficits and related government borrowing were already starting to show effects in Kenya's economy.

These salient challenges of debt management were exacerbated by the COVID–19 crisis. Estimates suggest that the nominal quantum of public debt in Kenya could be higher than what is formally declared because these declarations do not include the entire public sector, such as extra-budgetary units and obligations borne by county governments. The total of this undeclared debt and contingent liabilities of the entire state suggest that the overall debt is higher by a few percentage points of the GDP.

By May 2020, Kenya was classified as facing a high risk of debt distress[11]. Consistent with conventional debt knowledge, Kenya has to take bolder steps to address the existing fiscal and debt vulnerability risks by designing growth-friendly reforms, discipline spending by cutting the deficit, and reducing wastage, soliciting external financial assistance, concessional credit, and debt refinancing and restructuring[12].

b. Tanzania

Tanzania's debt dynamics have been stable in the last decade and it has been classified as country with low risk of debt distress[13]. External debt accounts for 73% of all Tanzania's public debt, meaning that the risk profile is external facing but with the trade-off that domestic crowing out is substantially reduced. As a consequence, in October 2020, Tanzania's debt stood at 39.2% of GDP, implying that the risk of public external debt distress was low under baseline and shock scenarios, albeit with sensitivity to exchange rate volatilities and export shocks[14]. Results of the debt sustainability analysis show that between 2021 and 2022, Tanzania's debt profile will be characterized by maturity bunching, as shown by the rising external debt solvency and liquidity indicators. This could be explained by the risk created by the COVID-19 pandemic.

Due to increased financing needs, the domestic component of public debt rose slightly from 26.1% of the total in October 2019 to 27% in October 2020. Increased public spending requirements and a reduction in grants increased the financing needs from 1.8% of GDP in 2018

8. Baldacci, E. and M. Kumar. 2010. "Fiscal Deficits, Public Debt and Sovereign Bond Yields." IMF Working Paper WP/10/184. Washington, DC: International Monetary Fund.

9. Calderón, César, and J. Rodrigo Fuentes. "Government Debt and Economic Growth | Publications." publications.iadb.org, July 2013. https://publications.iadb.org/publications/english/document/Government-Debt-and-Economic-Growth.pdf.

10. The Ministry of National Treasury and Planning 2018. The Kenya Comprehensive Public Expenditure Review 2017. From Evidence to Policy.

11. IMF Country Report 20/156. 2020. IMF/World Bank Joint Debt Sustainability Analysis

12. Kenya Economic Outlook. 2021. https://www.afdb.org/en/countries-east-africa-kenya/kenya-economic-outlook

13. Makuve, T. (2020). *Tanzania Risk of External Debt Distress Remains Low*. [online] MEFMI. Available at: https://mefmi.org/2020/12/04/tanzania-risk-of-external-debt-distress-remains-low/

14. Were, M. and Mollel, L. (2020). *Public debt sustainability and debt dynamics The case of Tanzania*. [online] Available at: https://media.africaportal.org/documents/Public-debt-sustainability-and-debt-dynamics_WP20_5.pdf

to 2.8% of GDP in 2020, and they are projected to further increase to 3.2% and 3.4% of GDP in 2021 and 2022 respectively. Large financing needs increased non-concessional debt from 1.2% of GDP in 2018 to 1.7% of GDP in 2020, and it is projected to reach 2% of GDP in 2022, meaning that the demand for debt is rising in the domestic domain.

The risk of external public debt distress is low, but the effects of the COVID-19 pandemic increase vulnerabilities caused by reduced public revenues and decreased capacity and access to concessional borrowing. Maintaining debt sustainability will require keeping debt financing costs low, increasing exports, and improving domestic resource mobilization to substitute for expensive commercial debt.

There are various proposals, such as the active pursuit of innovative development financing mechanisms in the form of equity financing of public investments, creation of an asset class for public projects, and increased use of properly designed public-private partnerships.

With gross reserves at $4.8 billion, or 5.6 months of import cover in November 2020, this metric was below the Southern African Development Community target of 6 months and are thus not expected to fully cover short-term financing needs[15]. Tanzania attained Lower Middle Income status when it's GNI per capita increased from $1,020 in 2018 to $1,080 in 2019, thereby exceeding the 2019 threshold of $1,036. This change in designation has implications for debt financing options that are available to a country at this level of economic attainment[16]. It is expected that favorable financing opportunities that were available to low-income countries under the Heavily Indebted Poor Countries initiative (HIPC) would not be available. This is likely to affect short-term financing needs. In the recovery phase that follows the COVID-19 emergency, Tanzania too should discipline spending and buy fiscal space to allow for growth.

c. South Sudan

The AfDB Economic outlook for South Sudan reports that its debt risk rating improved from debt distress to high risk in October 2020, and this is due to the restructuring of the country's commercial debt with Qatar National Bank. The debt transaction with Qatar National Bank accounts for 46% of all external debt and suggests enormous exposure to one lender. The improved debt risk rating can also explain the debt restructuring coupled with the settlement of arrears owed to Sudan. All these mechanisms helped reduce external debt by about 10 percentage points to an estimated 28.3% between 2019 and 2020. South Sudan's commercial loans were equivalent to 81% of the total external debt as of June 2020, and this was followed by multilateral (8%) and bilateral (11%) loans, showing that the fiscal policy choices of this government are an unbalanced debt portfolio and high exposure to commercial lenders. South Sudan's gross reserves were equivalent to less than one month of imports cover in 2020, a figure that is too low to be an alternative source of financing in the short term[17].

The solutions for South Sudan debt include increasing domestic resource mobilization, enhancing fiscal transparency, accountability, reduction of the large deficit and proper financial reporting. The internal conflicts have reduced South Sudan's ability to marshal more resources and automatically affected the public finance management processes while the provision of public services has been constrained. Given that a significant share of South Sudan debt is resource backed, mechanisms on how to improve the transparency of resource-backed loans is imperative. It's important to also build the capacity of South Sudan's institutions tasked with managing economic policy and primarily

15. Tanzania Economic Outlook 2021. https://www.afdb.org/en/countries-east-africa-tanzania/tanzania-economic-outlook

16. Battaile, W.G. (2020). *What does Tanzania's move to lower-middle income status mean?* [online] blogs.worldbank.org. Available at: https://blogs.worldbank.org/africacan/what-does-tanzanias-move-lower-middle-income-status-mean.

17. South Sudan Economic Outlook 2021. https://www.afdb.org/en/countries/east-africa/south-sudan/south-sudan-economic-outlook

public debt to design and implement prudent macroeconomic policies that will support debt sustainability in the medium to long term while limiting the liability from commercial loans.

In addition, urgent reforms are required to accelerate economic diversification away from reliance on trade in petroleum as a source of public revenues. There are political, institutional, and capacity limitations that inhibit South Sudan's ability to undertake reforms, but it is unlikely that the fiscal balance required for sustained growth is achievable in this country without these reforms. South Sudan must diversify its debt away from commercial lending because of various risks such as outright default, that go with that type of lending.

d. Uganda

Although debt levels have been rising since multilateral debt cancellation in 2006, Uganda has prudently managed its debt and its position is classified as bearing low risk of debt distress. However, with the economic slowdown in 2020, the government's financing needs rose. Gross financing needs are projected to reach 11.4% of GDP in 2021. Uganda's total public debt amounted to $ 17.96 billion at the end of 2020, equivalent to 49.8% of GDP. The majority of the borrowed funds were used to finance infrastructure projects. AfDB's African Economic outlook (2021) projects that the rising financing needs will drive the debt-to GDP to just above 50% in June 2023[18]. Some of these financing needs are attributed to the COVID-19 pandemic effect on public revenues. The debt solvency indicators show that Uganda's debt levels are sustainable but leave little room to accommodate adverse shocks. The erosion of the fiscal buffer that is required in the advent of shocks that could come from the pandemic, bad weather, or other shocks is non-existent.

The immediate policy concern for Uganda is the rapid rise in interest payments, constituting 22% of domestic revenue in the financial year 2020/2021. This is being driven by an increase in non-concessional borrowing. To maintain debt sustainability, Uganda must prioritize concessional financing, and limit non-concessional financing to high-return projects. In the medium term, the Uganda's policymakers will need to design mechanisms to strengthen domestic resource mobilization. Additionally, they will need to continue to improve the business environment to attract foreign investment while reducing constraints affecting domestic investors. Needless to say, Ugandan policymakers must cut spending to reduce the primary deficit, estimated at 4.5% of GDP in 2021, to a sustainable level of below 3%.

e. Burundi

Aside from the COVID-19 pandemic, Burundi faced multiple economic challenges in 2020. Some of these included public health crisis related to floods, a severe malaria outbreak (1.2 million people infected), unavailability of public water and sanitation services, and rise in cost of food, coupled with the worsening humanitarian situation[19]. The country also faced internal strife after elections, with claims of excessive use of force by the government against the political opposition and citizens[20].

Public debt has risen sharply in Burundi since 2015 when civil unrest led to dwindling external funding. By 2020, public debt in Burundi rose to 63.7% of GDP. External debt was 18.4% as a share of GDP in 2020, compared to 36% in 2012, when Burundi satisfied the criteria for the full debt relief available under the Heavily Indebted Poor Countries initiative (HIPC)[21]. Due to the slow economic growth, state dysfunction, structural trade deficits and continued dependency on

18.Uganda Economic Outlook 2021. https://www.afdb.org/en/countries/east-africa/uganda/uganda-economic-outlook

19. Acaps Briefing Note- April 2020. Burundi Crisis Impact Overview. https://www.acaps.org/country/burundi/special-reports

20. Burundi: Intimidation, Arrests During Elections https://www.hrw.org/news/2020/06/01/burundi-intimidation-arrests-during-elections

21. Burundi Economic Outlook, https://www.afdb.org/en/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook

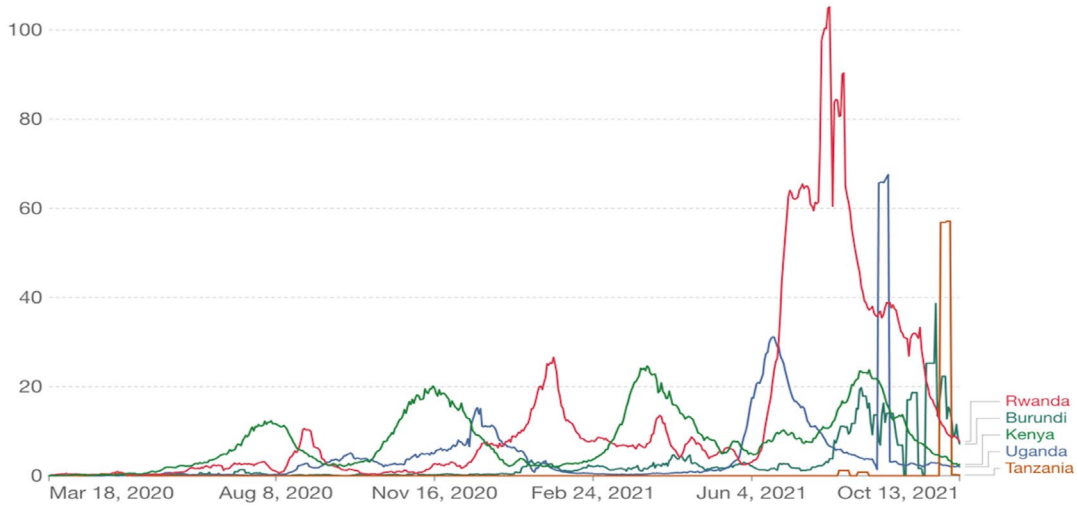
domestic debt linked to the persistent budget deficits, Burundi's risk of debt distress remains high. The implementation of comprehensive political reforms aimed at peace and stability, public finance reforms, and efforts to achieve a balanced budget over time to ensure debt sustainability are important imperatives for Burundi's economic policy.

III. Post COVID-19 Recovery Mechanism - Mass COVID-19 Vaccination

The biggest form of economic policy that is required for recovery within the EAC remains the medical intervention of COVID-19 vaccination. This will allow countries to fully restore economic functioning while reducing strict physical distancing mandates. It will also allow some specific sectors that rely on international travel and interpersonal interactions such as tourism to resume uninhibited. This prioritization of vaccination as a major critical policy for the rebound of economic growth is sound because it allows for the deployment of other fiscal policy programs and other reforms required to restore full economic functions.

Public-funded vaccination programs against COVID-19 are indispensable because of the frequent waves of infections that arise regularly and create disruptions to the economy. An examination of the daily new confirmed COVID-19 cases per million people on a rolling 7-day average within the EAC Region shows that waves occur in intervals of 3-4 months. These disruptions are costly because they compel governments to introduce stricter physical distancing rules which induce supply and demand shocks to the EAC economies. For this reason, the primary economic policy tool remains the activation of public vaccination efforts in all EAC countries to prevent transmission from any territory to its neighbors.

Chart 2: Periodic COVID-19 Waves in EAC Region



Source: Our World in Data using Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data[22]

22. Hannah Ritchie, Edouard Mathieu, Lucas Rodés-Guirao, Cameron Appel, Charlie Giattino, Esteban Ortiz-Ospina, Joe Hasell, Bobbie Macdonald, Diana Beltekian and Max Roser (2020) - "Coronavirus Pandemic (COVID-19)". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: 'https://ourworldindata.org/coronavirus' [Online Resource]

Wei-Chun Wang et al (2021) proves that vaccines are supposed to be the most effective means to prevent COVID-19 as they may not only save lives but also reduce productivity loss by reducing the time before resuming pre-pandemic activities[23]. A static model estimated that Kenya's output gap which was equivalent to $ 6 billion in 2020, or $ 0.5 billion monthly of the economic potential loss[24]. This estimate shows that public spending of any amount below $6 billion in disease control would represent an efficient tradeoff for policy makers in Kenya. The mass vaccination program, with the aim of controlling the pandemic, is a public good that can be efficiently provided by the government and would be similarly true for other EAC states.

Estimating Cost of Vaccinating the Adult Population in EAC Region

Out of a population of 192.3 million people in the East African Economies, an adult population of 99 million is eligible for COVID-19 vaccines. For a basic estimate, a lower bound price of $20 and a upper bound price of $30 per dose (or doses) of COVID-19 vaccines seems sensible.

As illustrated in Table 1 below, the cost of the population-level vaccination program in Burundi would lie between $120 to $180 million, which is equivalent to 3.8% and 5.65% of GDP. The government of Kenya would require between $540 million and $810 million, a sum equivalent to 0.5% and 0.7% of Kenya's GDP respectively.

The total vaccination costs for the entire EAC Economies would lie between $1.98 billion and $2.97 billion or a GDP equivalent of 0.8% and 1.2%. This shows that the costs vary but that the larger economies of the EAC should be able to afford adult vaccination at prevailing costs. To put it into perspective, Kenya spends an annual $36 billion[25], and the cost of vaccinating the entire adult population in the EAC Economies would be equivalent to 7% of that spending for the financial year 2021/2022. Given the delays with production of vaccines at scale and the reluctance among countries with large stocks to trade them away, it is clear that it is in the interest of the EAC countries to find a mechanism to fund vaccine procurement from domestic resources.

IV. Conclusion

Most EAC countries had been riding a wave of mid-range economic growth rates prior to the shock of the COVID-19 pandemic. Notwithstanding that, the high levels of debt servicing costs and early signal of debt distress blunted the response to the emergency because most of the governments in the region did not have adequate fiscal reserves or scope to respond through meaningful fiscal stimulus or the advance of vaccines in adequate numbers. Given the delays with production of vaccines at scale and the reluctance among countries with large stocks to trade them away, it is clear that it is in the interest of the EAC countries to find a mechanism to fund vaccine procurement from domestic resources. Once the pandemic is brought under control, these governments will all need to effect fiscal consolidation programs to bring their debt problems to resolution.

23. Wei-Chun Wang et al., "Economic Evaluation for Mass Vaccination against COVID-19," *Journal of the Formosan Medical Association* 120 (June 2021): S95–105, https://doi.org/10.1016/j.jfma.2021.05.020.

24. Slide no. 4 of the presentation Kwame Owino & Leo Kemboi (May 19th, 2020). Impact of COVID19 on the Economy. Available at https://ieakenya.or.ke/?wpdmdl=1295

25. IEA Kenya 2021. The Budget Guide: FY 2021/2022. https://ieakenya.or.ke/?wpdmdl=2141

Table 1: Simulation of the Cost of a Vaccination Program in EAC Economies

	Population (m)	Vaccine Eligible Population (m)	If the Cost of Vaccine dose(s) is $20 ($ million)	If the Cost of Vaccine dose(s) is $30 ($ million)	Cost of Vaccine at $20/ GDP	Cost of Vaccine at $30/ GDP
Burundi	12	6	120	180	3.8%	5.6%
Kenya	49	27	540	810	0.5%	0.7%
Rwanda	13	7	140	210	1.3%	2.0%
South Sudan	12.5	6	120	180	3.7%	5.5%
Tanzania	60	30	600	900	0.9%	1.3%
Uganda	45.8	22.9	458	687	1.1%	1.6%
Total	192.3	98.9	1,978	2,967	0.8%	1.2%

Sources: Population & its structures- National Statistical Agencies and the World Bank, *GDP Figures (Current Prices)- IMF Data Mapper, Authors owns calculations.

Chapitre 7

SADC : Africa Economic Outlook 2021: Post-Covid Recovery in the Southern Africa Development Community

Brian KELLY NYAGA

The COVID-19 pandemic has translated into devastating socio-economic effects globally. In the SADC region, the pandemic is characterized by restrictions on movement, limitations on economic activities, and bans on social gatherings, among other preventative measures. The pandemic also necessitated fiscal stimulus measures that were intended to cushion the vulnerable within society from the economic ramifications of the pandemic. The decreased economic activities and increased government expenditure exposed the pre-existing economic vulnerabilities of the region, consequently leading to contraction in the economic growth and rapid debt accumulation. While the economic activities are expected to increase with the removal of lockdown measures within the region, more will need to be done for the region to effectively exit the pandemic. A common SADC exit strategy out of the pandemic must ramp up vaccine administration efforts to allow for the resumption of economic activities. The strategy should also address the need for coordinated debt resolution due to the increased debt burden in the region. More specifically, the strategy should address the fragmented creditor base that is giving rise to unsustainable debt. Finally, while the adverse effects of the pandemic have taken centre stage, there are modest positive outcomes as well. For instance, the lockdown measures have promoted the uptake of the digital economy within the SADC region.

1. Introduction

The COVID-19 pandemic caused Africa's worst recession in 50 years resulting in a 2.1% contraction in real GDP in 2020[1]. Southern Africa was the hardest hit region, experiencing an economic contraction of 7% in 2020. On a broader scale, the pandemic pushed an estimated 30 million Africans into extreme poverty in 2020 with another estimated 39 million Africans at the risk of falling into extreme poverty in 2021[2].

Economic activity is expected to increase as the lockdown measures continue to be wholly or partially lifted and economic recovery strategies are implemented. However, the divergence in socio-economic responses to the pandemic creates the risk of a two-track pandemic. This concern is best demonstrated by the vaccine inequity where 62.13% of the population in high-income countries was vaccinated while only 3.88% of the population in low-income countries was vaccinated as of October 13, 2021[3].

Post-COVID recovery is especially important for the SADC region whose member states are primarily in Southern Africa. The region experienced a contraction of 4.8% in economic growth in 2020 and public debt increased from 56.3% of GDP in 2019 to 67.1% of GDP in 2020[4].

This chapter will discuss the post-COVID recovery policies shaping the SADC region. Section 2 discusses the common policies within the SADC region for an exit strategy out of the COVID-19 pandemic. These policies include increasing vaccine administration, enhancing trade facilitation to promote cross-border movement, and promoting food and nutrition security. Section 3 lays out the public debt landscape in the SADC region, discusses avenues for debt resolution and highlights the challenges facing debt restructuring in the region. Section 4 highlights areas in which the SADC region has leveraged the post-pandemic period to accelerate developmental reforms. Section 5 concludes the chapter.

2. Common Policies for an Exit Strategy out of the COVID-19 Pandemic

Promoting Vaccine Administration

Promoting vaccine equity is not only critical to saving lives but also to ensuring economic recovery and growth. The nexus between COVID-19 vaccination and economic recovery was demonstrated by the United Nations Development Programme through an analysis of economic recovery forecasts against the vaccination rates as of February 2021. The analysis reveals that economic recovery is projected to be higher for countries with higher vaccination rates. This projection translates to a $7.93 billion increase in global GDP for every one million people vaccinated[5].

Despite the socio-economic importance of vaccination, there exists a gulf in the rate of vaccine administration across regions. Europe and the Americas are leading in terms of daily doses administered. These two regions are vaccinating their populations 1.5 times faster than South-East Asia, approximately 3 times faster than the Eastern Mediterranean region, 4 times faster than the West Pacific, and over 13 times faster than Africa[6]. This disparity in vaccine administration is likely to present a barrier to

1. Africa Development Bank. "African Economic Outlook 2021: From debt resolution to growth- The Road ahead of Africa." Africa Development Bank Group Publications (2021).

2. Africa Development Bank. "African Economic Outlook 2021".

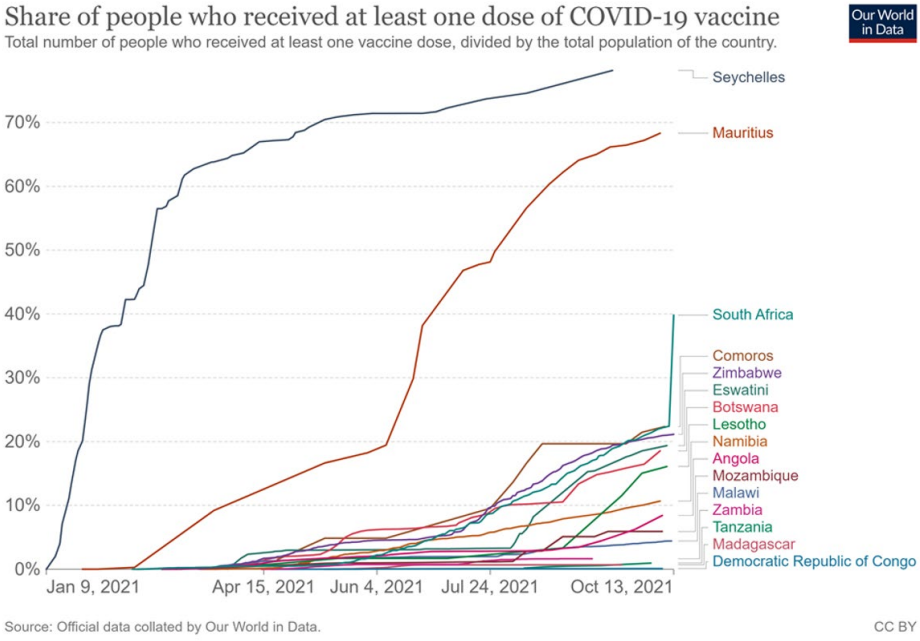
3. "Global Dashboard for Vaccine Equity." UNDP Covid-19 Data Futures Platform. Accessed October 20, 2021. https://data.undp.org/vaccine-equity/.

4. Southern Africa Development Community. "Regional economic performance and the business environment in 2020 and medium-term prospects." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021).

5. "Impact of Vaccine Inequity on Economic Recovery." UNDP Covid-19 Data Futures Platform. Accessed October 20, 2021. https://data.undp.org/vaccine-equity/impact-of-vaccine-inequity-on-economic-recovery/.

6. Rouw , Anna, Jennifer Kates, Josh Michaud , and Adam Wexler . "Tracking Global Covid-19 Vaccine Equity." KFF, July 21, 2021. https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/tracking-global-covid-19-vaccine-equity/.

Figure 1: Share of people who received at least one dose of the COVID-19 vaccine in the SADC region



the World Health Organization (WHO) goal of vaccinating 40% of each country's population by end of 2021. The disparity in vaccination rates is also present among the SADC member states. The roll out of vaccines in the region has been underwhelming with only Mauritius, Seychelles, and South Africa having managed to administer at least one dose to 40% of their population as of October 13, 2021 (See Figure 1)[7].

Notably, the low rate of vaccination in the SADC region is attributable to a cocktail of different factors. The key contributing factors include the restrictive cost of vaccine procurement and administration as well as vaccine hesitancy.

The COVID-19 vaccine costs between $2 and $40. The average cost of fully vaccinating a person comes to $35 when the vaccine is procured through the COVAX program[8]. This cost nearly exhausts the average annual per capita health expenditure of low-income countries of $41 per person[9]. The cost is especially prohibitive for countries such as Democratic Republic of Congo (DRC) and The Gambia where the cost of vaccinating 60% of population amounts to approximately 50% of the 2018 health expenditure[10]. This cost sheds light on why DRC had the lowest share of people who had received at least one dose of the COVID-19 vaccine as of October 13, 2021, as shown by Figure 1.

7. "Covid-19 Data Explorer." Our World in Data. Accessed October 20, 2021. https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-

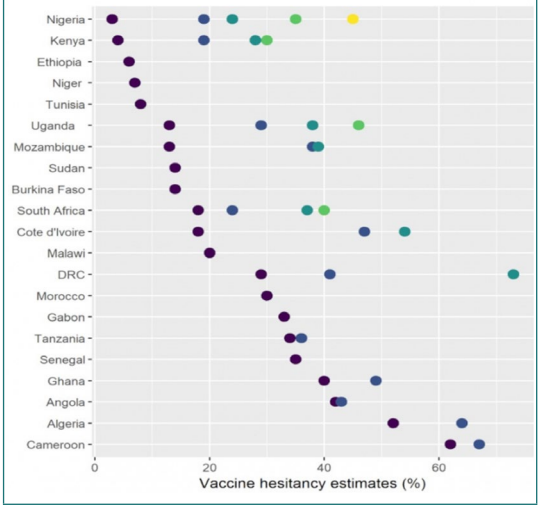
8. "Vaccine Affordability." UNDP Covid-19 Data Futures Platform. Accessed October 20, 2021. https://data.undp.org/vaccine-equity/affordability/.

9. "Vaccine Affordability." UNDP Covid-19 Data Futures Platform. Accessed October 20, 2021. https://data.undp.org/vaccine-equity/affordability/.

10. Selassie, Abebe Aemro, and Shushanik Hakobyan. "Six Charts Show the Challenges Faced by Sub-Saharan Africa." IMF, April 15, 2021. https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/04/12/na041521-six-charts-show-the-challenges-faced-by-sub-saharan-africa.

Vaccine hesitancy affects the demand side of the vaccine roll-out. A 2020 Africa Centre for Disease Control survey that was conducted in 15 countries revealed that vaccine hesitancy ranged from 4% to 35% in the respondent states.[11] The vaccine hesitancy is fueled by misinformation, religious beliefs, mistrust of Western vaccines, and attitudes towards the threat posed by COVID-19. For instance, half of those surveyed in South Africa believed that the vaccine was linked to 5G technology while vaccination acceptance in DRC was 13% higher for those who knew someone with a prior COVID-19 infection.[12]

Figure 2: Compilation of available estimate for COVID-19 vaccine hesitancy in different African countries (some countries have multiple estimates)



11. Africa Centre for Disease Control and Prevention (CDC). COVID-19 Vaccine Perceptions: A 15-Country Study. Africa Centre for Disease Control and Prevention , February 2021. https://africacdc.org/download/covid-19-vaccine-perceptions-a-15-country-study/?ind=1615395834594&filename=COVID-19%20Perception%20Survey%20Final%20Report%2020.02.2021.pdf&wpdmdl=7737&refresh=616f1510ee8eb1634669840.

12. Africa CDC. COVID-19 Vaccine Perceptions: A 15-country study.

COVAX

COVAX represents the vaccine pillar of the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator. The ACT Accelerator is a global initiative geared towards the development, production, and promotion of equitable access to COVID-19 tests and vaccines[13]. COVAX promotes access to vaccines through the Gavi COVAX Advance Market Commitment (AMC), a financing instrument that utilizes a cost-sharing mechanism that leverages the scale assured through the participation of higher-income economies[14].

The COVAX initiative forms part of the SADC post-COVID recovery plans based on the member states' participation. The initiative was recognized by the SADC Technical Committee for the Implementation of the SADC protocol on Health during a virtual meeting held on September 7, 2020, together with teams from WHO and UNICEF[15].

A majority of the SADC member states participate in the AMC. Through this participation, a total of 14 out of the 16 countries within the SADC region have received COVAX doses. The number of doses received is 27,008,035 and 20,289,454 of these doses have been administered[16].

The COVAX initiative is poised to further promote vaccine equity due to increased funding. The Gavi COVAX AMC Summit, which was held

13. "What Is COVAX?" Gavi, the Vaccine Alliance. Accessed October 20, 2021. https://www.gavi.org/covax-facility.

14. "What Is COVAX?" Gavi, the Vaccine Alliance. Accessed October 20, 2021. https://www.gavi.org/covax-facility.

15. Southern Africa Development Community. "SADC regional response to covid-19 pandemic with focus on Health, Law Enforcement and Security; and Food, Nutrition Security and Livelihoods Sectors." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID-19_14th_Report_EN_mail.pdf

16.The figures represent calculations of the author based on the WHO Africa COVID-19 Dashboard https://app.powerbi.com

on June 2, 2021, raised $2.4 billion in additional funding, bringing the cumulative pledged amount to $9.6 billion[17].

European Investment Bank

The European Investment Bank (EIB) is a key player in the fight against the spread of COVID-19 on the African continent. On June 24, 2020, the EIB and the European Union announced the provision of EUR 2.031 billion to assist Sub-Saharan African countries to ramp up their response to COVID-19[18]. Table 1 below shows the beneficiaries in the SADC region and the amount received:

Table 1: Amount of the EU and EIB funds received by SADC member states

SADC Member State	Amount received
Angola	EUR 0.4 million
Botswana	EUR 2 million
Democratic Republic of Congo	EUR 8 million
Eswatini	EUR 0.1 million
Lesotho	EUR 4 million
Madagascar	EUR 19 million
Malawi	EUR 52 million
Mauritius	EUR 8 million
Mozambique	EUR 61 million
Namibia	EUR 10 million
South Africa	EUR 19 million
Zambia	EUR 5 million
Zimbabwe	EUR 17 million

The EIB pledged another $300 million in financing to the African Union. The funds are aimed at financing the AU's access to vaccines through the COVAX cost-sharing mechanism[19]. The additional funding directly impacts the SADC region because all SADC member states are also members of the African Union.

Trade Facilitation to Reignite Cross-Border Movements

Trade within the African continent relies heavily on the mobility of commodities. The relatively low level of industrialization necessitates the importation of goods and services. Measures put in place to curb the spread of COVID-19 included partial or complete port and land border closures. These measures were detrimental to African trade considering that 90% of this trade occurs through maritime transport[20].

The COVID-19 responses within the SADC region included border closures, screening of drivers and occupants of vessels, limitation of passenger travel, reduction of operating capacities at the ports, and suspension of physical examination of goods, among other measures. For instance, South Africa closed 35 of its land ports on March 26, 2020, in a bid to control the spread of the pandemic[21]. The border closures were accompanied by restrictions on passenger travel across certain ports and reduced commercial activity at the ports due to screening measures that were put in place. Overall, the measures led to South African ports operating at below 60% of

17. "World Leaders Unite to Commit to Global Equitable Access for Covid-19 Vaccines." Gavi, the Vaccine Alliance. Accessed October 20, 2021. https://www.gavi.org/news/media-room/world-leaders-unite-commit-global-equitable-access-covid-19-vaccines.

18. Southern Africa Development Community. "SADC regional response to covid-19 pandemic with focus on Health, Law Enforcement and Security; and Food, Nutrition Security and Livelihoods Sectors." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID-19_14th_Report_EN_mail.pdf

19. "World Leaders Unite to Commit to Global Equitable Access for Covid-19 Vaccines." Gavi, the Vaccine Alliance. Accessed October 20, 2021. https://www.gavi.org/news/media-room/world-leaders-unite-commit-global-equitable-access-covid-19-vaccines.

20. PricewaterhouseCoopers (PWC). An Analysis of Port Development in Sub-Saharan Africa: Strengthening Africa's Gateways to Trade. PricewaterhouseCoopers (PWC) Capital Projects and Infrastructure (CP&I) Transport and Logistics, April 2018. https://www.pwc.com/jp/en/services/globalization/news/assets/pdf/za-strengthening-africas-gateways-to-trade.pdf.

21. Mataba, Kudzai, and Faizel Ismail. Covid-19 And Trade Facilitation In Southern Africa: Implications For The Afcfta, WIDER Working Paper 2021/67 Helsinki: UNU-WIDER, 2021.

the operating capacity during the most stringent lockdown which ran from March 26 to April 3, 2020[22].

The additional screening measures at land border points caused protracted delays for commercial truckers. The average clearance time for commercial vehicles crossing between Zimbabwe and South Africa was adjusted from 24 hours to 96 hours[23]. Furthermore, the truck queue to reach the border post in South Africa was 15 km long in August 2020 while the queue on the Zimbabwe side of the Chirundu One Stop Border Post was about 9 km long in April 2020[24].

The delays and inefficiencies underscore the importance of the implementation of trade facilitation measures to promote cross-border movement across SADC member states' territories in a post-COVID SADC region. To this end, the Expanded Technical Committee for Coordinating and Monitoring the Implementation of the SADC Protocol on Health established the Guidelines and Standard Operating Procedures to facilitate cross-border movements of goods and public health surveillance at points of entry[25]. The Guidelines were revised and approved by the SADC Council on June 23, 2020[26].

The Guidelines broadly seek to harmonize the movement of essential goods and services across borders, promote safe transport facilities to boost economic growth within the region, and facilitate the adoption of harmonized operating procedures governing the cross-border transport at designated points of entry and COVID-19 checkpoints. A key feature of the Guidelines is the promotion of simplified and automated trade and transport facilities and documentation. This objective includes the implementation of a SMART Corridor Trip Monitoring System which is a monitoring mechanism that can track the physical movement of drivers, vehicles, and loads moving through the SADC region[27].

Promotion of Food and Nutrition Security in the SADC Region

Food and nutrition security is tied to the ability to earn a living. The SADC region has previously faced food and nutrition insecurity; however, the COVID-19 pandemic has substantially contributed to this insecurity due to the contraction of economic activities which has limited income-earning opportunities. Southern Africa was the region hit hardest by economic contraction due to the pandemic. The region experienced an economic contraction of 7% in 2020. On a broader scale, the pandemic pushed an estimated 30 million Africans into extreme poverty in 2020 with another estimated 39 million Africans at the risk of falling into extreme poverty in 2021[28].

The impact of the pandemic on food insecurity is illustrated by the sharp increase in food insecurity within the region. According to data submitted by 10 SADC member states, approximately 47.6 million people within the SADC region currently face food insecurity. This figure represents a 5.5% increase in food insecurity since 2020 and is 34.3% above the five-

22. Mataba, Kudzai, and Faizel Ismail. Covid-19 And Trade Facilitation In Southern Africa: Implications For The Afcfta, WIDER Working Paper 2021/67 Helsinki: UNU-WIDER, 2021.

23. Ibid

24. Ibid

25. "SADC Convenes Extraordinary Meeting of Ministers of Health." SADC. SADC, May 12, 2021. https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-convenes-virtual-extraordinary-meeting-ministers-health/.

26. "SADC Council approves revised regional guidelines to ease cross border transport operations and standardize operating procedures." SADC. SADC, June 23, 2020. https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-council-approves-revised-regional-guidelines-ease-cross-border-transport-operations-and-standardize-operating-procedures/

27. SADC Guidelines on Harmonisation and Facilitation of Cross Border Transport Operations across the Region During the COVID-19 Pandemic https://www.sadc.int/files/2015/9293/9080/Revised_SADC_Guidelines_on_Harmonisation_and_Facilitation_of_Cross_Border_Transport_Operations_across_the_Region_During_th.pdf

28. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

year average[29]. Furthermore, the population faced with food insecurity in Madagascar has increased by 136% since 2020[30].

The COVID-19 pandemic is one of several contributing factors within the SADC region. Other contributing factors include climate change, crop pests and diseases, and conflict. In the case of climate change, the SADC region experienced a series of extreme climatic shocks, ranging from droughts to floods and cyclones, within a relatively short time frame. Angola experienced rainfall that was 60-80% below average. The low rainfall resulted in a drought which caused production losses of above 45% between October 2020 and March 2021[31]. Similarly, other SADC member states were affected by four weather storms and a flood between 2019 and 2021. These included Cyclone Idai (2019), Tropical Cyclone Belna (2019), Tropical Storm Chalane (2020), Tropical Cyclone Eloise (2021), and the overflow of Lake Tanganyika[32]. Cumulatively, these adverse climatic events damaged 219,000 hectares of farmland and caused population displacements[33].

Food and nutrition security is crucial to the good health and proper development of humans, especially children. Malnutrition results in health conditions such as stunted growth, child wasting, and diseases caused by micro-nutrient deficiencies. The SADC region has approximately 19 million stunted children. This number accounts for about a third of all stunted children in Africa. Moreover, every SADC member state has a prevalence of stunting classified as high or very high by the WHO[34]. Five SADC member states also have levels of child wasting classified as medium to high by WHO and Mozambique and Zambia experienced Pellagra outbreaks due to an absence of Vitamin B3 (Niacin) in the dietary intake[35].

Food and nutrition insecurity also carries an economic cost. Undernutrition in Africa results in a loss of an estimated 8% to 11% of GDP per year while investment in alleviating the same offers an average return of $16 for every $1 invested[36].

The socio-economic importance of promoting food and nutrition security requires SADC member states to incorporate food and nutrition into the SADC post-COVID recovery plan. The African Leaders for Nutrition represents a concerted effort among African Union member states towards using high-level political engagement as a means of advancing nutrition in Africa. The ALN recognized the relevance of incorporating nutrition in the COVID-19 response and recovery through a position paper issued by the Head of State of the Kingdom of Lesotho and is, thus, relevant to SADC post-COVID recovery measures in food and nutrition security[37]. However, more will need to be done by SADC to relieve the socio-economic pressures of food and nutrition insecurity.

3. Debt Resolution, Governance, and Sustainable Growth in the SADC Region

The COVID-19 pandemic has aggravated pre-existing debt vulnerabilities among SADC member states. As a result, only six of the 16 member states have managed to maintain the public debt-to-GDP ratio of 60% or less that is prescribed in the SADC Macroeconomic Convergence Strategy. These are Eswatini, Tanzania, Malawi, Madagascar, Botswana,

29. SADC Regional Vulnerability Assessment & Analysis Programme. Synthesis Report on the State of Food and Nutrition Security and Vulnerability in Southern Africa 2021. SADC Regional Vulnerability Assessment & Analysis Programme, 2021. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Synthesis-Report-2021_English.pdf.

30. Ibid

31. Ibid

32. Ibid

33. Ibid

34. Ibid

35. Ibid

36. International Food Policy Research Institute. 2014 Global Nutrition Report: Actions And Accountability to Accelerate The World's Progress On Nutrition. International Food Policy Research Institute, 2014.

37. https://www.afdb.org/sites/default/files/2020/09/15/english-joint_au-aln_position_paper_on_covid.pdf

and the Democratic Republic of Congo[38]. The pandemic requires a consolidated SADC response to debt resolution and restructuring in the short-term and the establishment of sustainable debt in the long-term.

The SADC region seeks to avoid the accumulation of public debt to unsustainable levels. For this reason, SADC established guidelines for managing public debt in its Memorandum of Understanding on Macroeconomic Convergence 2002. A key stability-oriented monetary policy in the Memorandum is the avoidance of large fiscal deficits, monetization of deficits, and high or rising ratios of public debt to GDP. Consequently, the macroeconomic convergence strategy of the Memorandum is underpinned by the objective of maintaining the public debt-to-GDP ratio at no more than 60%[39].

The Impact of the COVID-19 Pandemic on External Debt in the SADC Region

Measures taken in response to the COVID-19 pandemic had a two-pronged effect on African economies: increased government spending and decreased fiscal revenues. The increase in government spending was attributable to the cost of policy responses to the pandemic while the decrease in fiscal revenues was attributable to the contraction in economic activities. The effects resulted in debt accumulation above the recommended threshold for most of the SADC member states.

The policy responses ranged from increased health expenditure, provision of fiscal stimulus packages, direct transfers to vulnerable groups, and automatic fiscal stabilizers, among others[40]. As of July 1, 2021, South Africa had implemented fiscal policies such as the Unemployment Insurance Fund (UIF) and special programs from the Industrial Development Corporation to assist distressed companies. Additionally, low-income workers received a tax subsidy for a period of four months while a temporary grant was also put in place to cover unemployed workers that did not receive grants or UIF benefits. This grant was extended to April 2021[41]. The fiscal stimulus packages have so far amounted to 10.4% of the GDP in South Africa[42].

The decrease in fiscal revenues is attributable to the contraction of economic activity due to the COVID-19 prevention measures put in place. At the global level, the IMF forecasts that the global economy contracted by 4.4% in 2020[43]. At the continental level, Africa experienced a GDP decline of 2.1% in 2020. This blanket figure disguises the specific economic downturns in different regions. Notably, the Southern African region experienced the greatest economic contraction at 7% in 2020 compared to a contraction of 1.5% in West Africa and modest economic growth of 0.3% in East Africa in the same year[44].

The increase in government expenditure coupled with the decrease in fiscal revenue is poised to result in debt accumulation as well as the exacerbation of debt vulnerabilities within the SADC region. The public debt within the region increased from 56.3% of GDP in 2019 to 67.1% of GDP in 2020[45]. The public debt is expected to increase to 69% of the GDP in 2021 alone[46].

38. Southern Africa Development Community. "Regional economic performance and the business environment in 2020 and medium-term prospects." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021).

39. "Public Debt." Southern African Development Community. Accessed October 20, 2021. https://www.sadc.int/themes/economic-development/macro-economic-convergence/public-debt/.

40. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

41. "Policy Responses to covid19." IMF, July 2, 2021. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

42. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

43. Ibid

44. Ibid

45. Southern Africa Development Community. "Regional economic performance and the business environment in 2020 and medium-term prospects." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021).

46. Ibid

Other Factors Contributing to Debt Accumulation

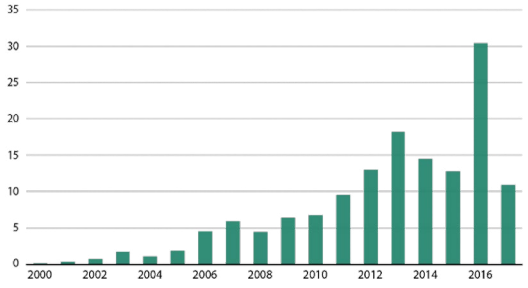
Shift in the Composition of Debt Towards Non-Paris Club Lenders

The debt composition of African countries has changed over time to include commercial creditors and other non-Paris Club creditors, such as China. Commercial creditors increased their share of Africa's external debt from 17% in 2000 to 40% in 2019 while China became Africa's largest bilateral creditor, accounting for 13% of the continent's external debt (Figure 3)[47]. Additionally, 21 African economies have accessed international capital markets between 2000 and 2020[48].

The Paris Club is an informal group of officials from 22 major creditor countries. The group's role is to formulate coordinated and sustainable responses to payment difficulties experienced by debtor countries. Since its inception in 1956, the Paris Club has treated debt worth $612 billion through a total of 477 agreements with 101 debtor countries[49]. Currently, the Paris Club is involved in the reorganization of Tanzania's debt after the SADC member state sought an extension on debt repayments through the Debt service suspension Initiative (DSSI). The Paris Club members involved in Tanzania's debt reorganization include the Russian Federation, Japan, France, and the Republic of Korea[50].

The shift towards non-Paris club creditors has resulted in shorter maturities and heightened refinancing risks because the loans do not mirror the more traditional multilateral concessional long-term loans with long maturity periods. The shorter maturity periods cause debt bunching as debts become due in quick succession, thus, increasing the risk of debt distress. The risk is catalyzed when coupled with the economic impact of the COVID-19 pandemic.

Figure 3: China loans to African governments between 2000 and 2016
(Billion dollars)



Source: Johns Hopkins China Africa Research Initiative (CARI)

Debt Distress and Challenges of Debt Resolution: Zambia as a Case Study

Debt accumulation beyond a sustainable threshold leads to debt distress. This was the case with Zambia which became the first COVID-19 era defaulter in Africa after it defaulted on its $42.5 million Eurobond repayment in November 2020[51]. The pandemic substantially contributed to the debt default by contributing to existing macroeconomic challenges. As a result, real GDP contracted by approximately 4.9% in 2020 compared to 4.0% in 2018 and 1.9% in 2019. Inflation also rose to 17.4% in 2020 (Figure 4)[52].

The Zambian case illustrates how the pandemic exacerbated the pre-existing debt vulnerabilities. Zambia was on course for a debt default before the pandemic occurred. The macroeconomic challenges that fostered the default on debt

47. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

48. Ibid

49. Club de Paris. Accessed October 20, 2021. https://clubdeparis.org/.

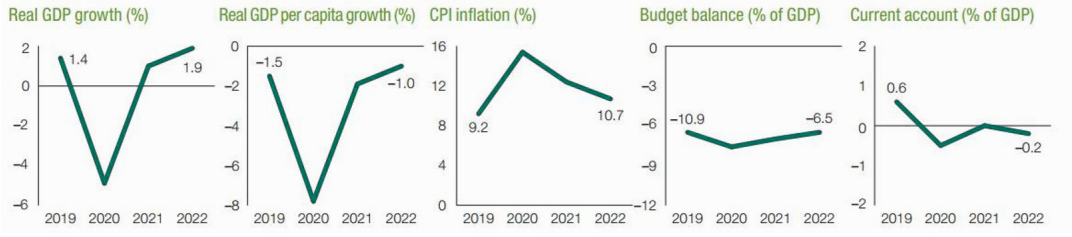
50. "The United Republic of Tanzania Benefits from the Extension of the DSSI." Club de Paris, September 24, 2021. https://clubdeparis.org/en/communications/press-release/the-united-republic-of-tanzania-benefits-from-the-extension-of-the-dssi.

51. Smith, Elliot. "Zambia Becomes Africa's First Coronavirus-Era Default: What Happens Now?" CNBC. CNBC, November 24, 2020. https://www.cnbc.com/2020/11/23/zambia-becomes-africas-first-coronavirus-era-default-what-happens-now.html.

52. "Zambia Economic Outlook." African Development Bank. AfDB, 2021. https://www.afdb.org/en/countries-southern-africa-zambia/zambia-economic-outlook.

repayment included widening fiscal deficits, high inflation, and unsustainable debt accumulation. The debt accumulation is largely attributable to expansionary economic policies that sought to finance public investments through public debt. Consequently, the Zambian public and public guaranteed debt stood at 91.6% of the GDP in 2019 and 104% of the GDP in 2020[53].

Figure 4: Zambian Economic Outlook



Source: Data are as of December 2020 and are from domestic authorities; figures for 2020 are estimates and figures for 2021 and 2022 are projections by the African Economic Outlook team.

Zambia also serves as a suitable case study for the challenges facing debt resolution through restructuring, in the SADC region. Debt restructuring allows the defaulting country to renegotiate its debt in a manner that restores liquidity and reduces the debt burden. Between 1950 and 2017, African countries restructured privately held external liabilities 60 times. Currently, Mozambique, The Gambia, Republic of Congo, and Zambia have ongoing restructuring cases[54]. This is to say that debt restructuring is a recurring feature of the debt climate on the continent. The Zambian case highlights the difficulties that emerge in debt restructuring when dealing with a fragmented and expanded creditor base.

The shift in composition of African creditors affects debt resolution due to a lack of transparency and fragmentation of the creditor base. The Paris Club provides uniform and transparent procedures for official debt restructuring. The shift towards non-Paris Club creditors is burdened with a lack of transparency and fragmented responses to requests for debt restructuring. The challenge was illustrated in Zambia when the government sought debt relief in the form of a suspension on the payment of interests from October 2020 to April 2021. The foreign bondholders, who account for approximately 40% of the country's cumulative bond, rejected the request amidst concerns about the lack of transparency on the magnitude of debt owed to China[55]. Lack of transparency was also a concern in debt resolution efforts in Mozambique when hidden debts with private external contractors were unearthed leading to the distortion of an IMF program and a steep deterioration in the country's Debt Sustainability Rating[56].

Good Governance and Debt Sustainability as a Pathway to Economic Growth

Good governance is a necessary component of sustainable debt. The borrowing decisions should align with the needs of the economy as well as the ability to service the debt. Good governance in the borrowing decisions will, therefore, result

53. "Zambia Economic Outlook." African Development Bank. AfDB, 2021. https://www.afdb.org/en/countries-southern-africa-zambia/zambia-economic-outlook.

54. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

55. Mitimingi, Taonga Clifford, and Matthew Hill. "Zambia Trades Blame With Bondholders Following Default." Bloomberg.com. Bloomberg, November 16, 2020. https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-16/zambian-finance-minister-says-bondholders-to-blame-for-default.

56. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

in debt sustainability. Debt sustainability refers to the ability of a country to satisfy its current and future debt obligations on its own[57].

The Debt Sustainability Framework (DSF) for Low-Income Countries and the SADC Macroeconomic Convergence Strategy provide avenues for improving debt sustainability in the SADC region through bolstered good governance. Debt sustainability is determined by the Debt Sustainability Ratings conducted through the Debt Sustainability Analysis. This rating is part of the DSF for Low-Income Countries which was established to guide the borrowing decisions of low-income countries in a manner that aligns the need for funds with the projected ability to service the debt. Furthermore, the SADC Macroeconomic Convergence strategy also plays a role in guiding borrowing decisions by providing a threshold on public debt (debt-to-GDP ratio of 60% or less).

Moving forward SADC member states should avoid overly ambitious expansionary fiscal policies that are funded by external debt. Additionally, the public debt should be directed towards high-yield investments that will produce fiscal surpluses that can be used to pay off existing debt and interest. In the absence of good governance, the borrowing decisions will be politically motivated, as was the case in Zambia where the developmental projects funded by external debt were part of a re-election bid[58].

4. Leveraging the Post-Pandemic Period to Accelerate Developmental Reforms in the SADC Region

A key objective of the SADC is the achievement of sustainable and equitable economic growth with a focus on poverty alleviation[59]. This agenda is at the forefront of its post-pandemic reforms as the regional bloc has earmarked so-called pressure points to accelerate its achievement. These pressure points span Enhancing Renewable Energy, Amplifying Manufacturing Capacity, Bolstering the Digital Economy, and Diversifying Economies.

Enhancing Renewable Energy

The SADC prioritizes energy production and distribution within the framework of the 1996 Protocol on Energy. The Protocol addresses the importance of renewable energy[60]. This is fitting to contemporary trends since shifting to the post-pandemic era necessitates reforms in the energy sector to thwart off the threat of climate change. The recently concluded 2021 United Nations General Assembly emphasized the reduction of emissions as well as access to clean energy[61]. Embracing renewable energy promises significant benefits for the SADC's member states. Notably, it decreases reliance on costly fossil-fuel imports which goes a long way in sovereign debt reduction. Renewable energy further eliminates the injurious effects on the natural environment and surrounding communities.

The SADC's focus on renewable energy sources has largely been through utilizing hydropower sources and pivoting to wind and solar energy. The SADC intends to increase its share of renewable energy to 33% by 2022, 37% by 2027 towards 100% by 2050.[62] On this point, the Executive Secretary of the SADC, H.E. Dr Stergomena Lawrence, identified 17 regional energy projects developed under the second Priority Action Plan for Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA PAP 2)[63]. This would no doubt contribute towards

57. Africa Development Bank. «African Economic Outlook 2021".

58. Smith, Elliot. "Zambia Becomes Africa's First Coronavirus-Era Default: What Happens Now?" CNBC. CNBC, November 24, 2020. https://www.cnbc.com/2020/11/23/zambia-becomes-africas-first-coronavirus-era-default-what-happens-now.html.

59. SADC Treaty, Art.5(1).

60. Protocol on Energy, Art. 3.

61. "General Assembly Week: What's Ahead on Climate." United Nations. United Nations. Accessed October 20, 2021. https://www.un.org/en/general-assembly-week-2021.

62. "Hydropower." Southern African Development Community. Accessed October 20, 2021. https://www.sadc.int/themes/infrastructure/en/hydropower/.

63. "SADC Holds Council of Ministers Virtul Meeting." SADC. SADC, March 12, 2021. https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-holds-council-ministers-virtual-meeting/

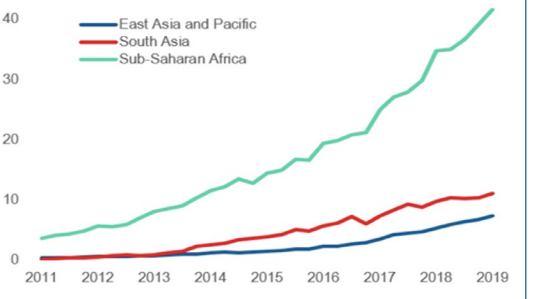
the reduction of non-renewable sources in Sub-Saharan Africa. As it is, non-renewable energy sources (gas) dominate total operations. However, if the push to renewable sources is implemented in the SADC and throughout Sub-Saharan Africa, then the continent will surpass projections on the contraction of non-renewables in favor of renewable sources (solar, wind and hydropower).

Penetrating the Digital Economy

With data value chains enabling essential services such as online retail and social media, the digital economic age is well upon us. The digital economy presents numerous opportunities for investment and employment. As it stands, Sub-Saharan Africa exists at the margins of the digital economy[64] so enhancing capacities in this sector comes as an intuitive priority to achieve a global competitive edge. The SADC is aware of this and as such seeks to align its industrialization ambitions with enhancing opportunities in the digital era. Speaking at the virtual meeting of the SADC Council of Ministers, H.E. Dr Tax advocated for the finalization of the SADC Digital Economy Strategy in order to realize the targeted long-term industrialization objectives, adding that digitization of regional economies is a necessity, given the advent of the 4th Industrial Revolution and the lessons learnt from the COVID-19 pandemic[65]. This echoes the regional commitments under the 2021-22 Corporate Plan which inter alia covers building ICT in areas of infrastructure, performance, and governance, as well as cybersecurity readiness[66].

Fortunately, a foundation for the growth of the digital sector exists. Mobile phone transactions are common in Sub-Saharan Africa due to the rise of mobile payment technologies in the last decade (Figure 5). Herein lie opportunities for foreign direct investment which boost economic revenues and create novel employment. Closely tied is the inclusion of otherwise marginalized economic actors such as small-holder farmers[67]. Innovations in mobile transactions may also spur demand for goods and services, which in turn spur supply through establishment of targeted firms.

Figure 5: Growth of mobile money transactions in Sub-Saharan Africa between 2011 and 2019



Source: GMSA, Global Mobile Money Dataset

Enhancing the SADC's role in the digital economy ties in with regional aims to diversify member states' economies. Indeed, the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) 2020 Report notes that the continent is over reliant on revenues derived from trade of primary commodities[68]. This has placed Sub-Saharan Africa at a disadvantage, considering the volatility of global prices and primary goods' relatively low value in global markets. Low industrialization also stagnates the labor force with low-skilled laborers. Underwhelming industrialization in Sub-Saharan Africa is a key reason behind under-employment - a phenomenon in which there is a shortage of high-skilled jobs matching a burgeoning skilled labor force[69]. Expanding

64. UNCTAD. Digital Economy Report 2021: Cross-Border Data Flows and Development . UNCTAD, 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.

65. "SADC Holds Council of Ministers Virtul Meeting." SADC. SADC, March 12, 2021. https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-holds-council-ministers-virtual-meeting/

66. SADC Annual Corporate Plan 2021-2022 S. 16.

67. GSMA, State of the Industry Report on Mobile Money 2021, https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2021/03/GSMA_State-of-the-Industry-Report-on-Mobile-Money-2021_Full-report.pdf, 63.

68. AfCFTA Futures Report 2021, 13.

69. Stephen Golub and Faraz Hayat, 'Employment, Unemployment, and Underemployment in Africa' in Célestin Monga and Justin Yifu Lin (eds.) The Oxford Handbook of Africa and Economics: Volume 1: Context and Concepts, (OUP, 2015).

to sectors including digital services and mobile 'market-places' contributes towards mobilizing a globally competitive labor force.

Enhancing Production Capacities

Another opportunity for diversification presents itself in the COVID-19 era in which vaccines are at highest demand. South Africa and other SADC members are designated as continental hubs for vaccine manufacturing and research. This has largely been bolstered by international donors, including the European Union and the German development agency [70].

Building capacity for vaccine production would place the SADC as a key player in global manufacturing value chain, in line with the region's aspirations in the SADC Industrialization Strategy and Roadmap. South Africa is best placed here as it has witnessed economic benefits in being the continent's spearhead manufacturing economy. Certainly, this is a factor behind its manufacturing of COVID-19 vaccines, the only country in the continent so far. Through private partnerships, vaccine manufacturers, including Johnson & Johnson and Pfizer BioNTech, have partnered with local firms to produce and distribute vaccines[71].

However, South Africa has also witnessed domestic conflicts over the 'siphoning' of these vaccines to plump Global North excesses and away from the South Africans who need it most. There have also been concerns that while vaccine firms are expanding manufacturing in South Africa, they are not sharing the Intellectual Property in the form of technology and know-how. In this sense, other SADC states can learn the importance of building industrial capacity towards equitable results and for the priority of their citizens[72].

Nonetheless, enhancing production and research capacities is progressive in achieving economic advancement. Research opportunities create demand for a scientifically and technologically leaning labor and as such bodes well for a globally competitive workforce. This situates the SADC, and the continent generally, well in the global demand for goods and services post COVID-19

5. Conclusion

The COVID-19 pandemic has had devastating socio-economic effects globally. The impact in the SADC region was compounded by pre-existing challenges, such as limited access to clean water and sanitation facilities. The pandemic also exposed the economic vulnerabilities of the region, consequently leading to contraction in the economic growth by 4.8% in 2020[73].

The measures taken to curb the spread of the virus and protect the vulnerable groups within society rapidly increased government expenditure. The fiscal stimulus packages put in place within the region ranged from 32% of the GDP in Mauritius to 1% in Tanzania[74]. The increased government spending was coupled with a decrease in fiscal revenues due to reduced economic activities. This cocktail has increased funding needs, therefore, worsening an already significant debt burden.

These realities underpin the importance of a common regional exit strategy out of the

70. "SADC Holds Council of Ministers Virtul Meeting." SADC. SADC, March 12, 2021. https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-holds-council-ministers-virtual-meeting/

71. Meldrum, Andrew, and Carley Petesch. "South African Firm to Make Pfizer Vaccine, First in Africa." AP NEWS. Associated Press, July 22, 2021. https://apnews.com/article/africa-business-health-government-and-politics-coronavirus-pandemic-3367836b55c4dd0fa86d1c6c4cc321cc.

72. "Activists Slam J&J for Exporting Vaccines Produced in South Africa to Europe." Africanews. Africanews, August 18, 2021. https://www.africanews.com/2021/08/18/activists-slam-j-j-for-exporting-vaccines-produced-in-south-africa-to-europe//.

73. Southern Africa Development Community. "Regional economic performance and the business environment in 2020 and medium-term prospects." Macroeconomic Policies and Convergence Directorate of Finance, Investment and Customs (2021).

74. Africa Development Bank. "African Economic Outlook 2021".

pandemic. A key element of the strategy is vaccine administration which will allow for resumption of economic activities. Vaccination efforts need to be stepped up as only Mauritius, Seychelles and South Africa had administered at least one dose of the COVID-19 vaccine to 40% of their population as of October 13, 2021[75].

The common exit strategy also includes debt resolution. The debt accumulation within the region has significantly increased the risk of default among SADC member states, with Zambia being the first COVID-era defaulter on Eurobonds in Africa. Moving forward, the SADC region ought to formulate a mechanism that will coordinate pre-emptive debt restructuring negotiations with creditors to avoid debt default. Such a coordinated approach to debt resolution is crucial as the creditor base expands and fragments to include non-Paris Club lenders, such as China.

The disastrous effects of the pandemic are accompanied by some good news in the form of accelerated development in select areas. For instance, the shortage of COVID-19 vaccines has resulted in the promotion of production capacities, with South Africa being incorporated into the global value chain of the vaccine manufacturing process. Moreover, the social distancing measures have promoted the digital economy, which the SADC region is well-placed to exploit as a means of trade diversification, especially in the mobile money sector.

75. "Covid-19 Data Explorer." Our World in Data. Accessed October 20, 2021. https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data

Partie III

Inter-régionalité et intégration continentale

Chapitre 1 La ZLET, laboratoire ou accélérateur de la ZLECAf ? 193

Chapitre 2 Africa's Post-Covid-19 Recovery at the Continental and Regional Economic Communities (RECs) Levels : Non-Tariff Barriers..... 207

Chapitre 3 Institutional Aspects of the AfCFTA 215

Chapitre 4 The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Activities of the African Union Commission..... 225

Chapitre 5 The Green Transition in Africa-Europe Relations: Status and Prospects..... 235

Chapitre 6 La vaccination contre la Covid-19 en Afrique : réalités, défis et enjeux..... 245

Chapitre 7 Les enjeux du financement de la relance économique à moyen terme en Afrique 257

Chapitre 1

La ZLET, laboratoire ou accélérateur de la ZLECAf ?

Larabi JAÏDI

Conclue à quelques jours d'intervalle du lancement des négociations de la ZLECAf, la ZLET peut être considérée comme un laboratoire de la mise en œuvre de la Zone continentale. Elle regroupe 29 pays membres de trois Communautés Économiques Régionales de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, elle contribue à plus de la moitié du PIB de l'Afrique. La logique qui sous-tend la dynamique des deux zones est similaire : permettre davantage de commerce intrarégional, des économies d'échelle et de gamme, une concurrence accrue, un marché intérieur plus attrayant pour l'investissement. Les progrès de la Zone tripartite ont été contrariés par une série d'obstacles à la facilitation des échanges et aux difficultés de consolider les arrangements commerciaux des différentes communautés dans un schéma de base unifié. Depuis sa création, la ZLECAf constitue le cadre logique sur lequel devraient s'aligner l'ensemble des accords de libre-échange intra africains. La ZLET et la ZLECAf convergent sur un certain nombre de dispositifs. L'existence de deux schémas de référence de la libéralisation des échanges au sein de la Trilatérale, le particulier et le continental, crée une situation anachronique . Une feuille de route ne devrait-elle pas clarifier davantage la relation entre les deux zones ?

Introduction

La Zone de libre-échange tripartite (ZLET) ou Tripartite Free Trade Area (TFTA) constitue un vaste regroupement de 29 pays, soit plus de la moitié de l'Afrique, rassemblant sur son versant oriental 755 millions d'habitants, du Cap Caire. Elle représente la plus grande zone de libre-échange d'Afrique en construction avant la création de la ZLECAf et contribue à plus de la moitié (65 %) du PIB de l'Afrique avec un montant cumulé de 1 600 milliards de dollars (USD). On y retrouve des locomotives pouvant jouer un rôle moteur dans l'intégration économique (Égypte, Kenya, Afrique du Sud) ainsi que des pays à forte croissance et attirant d'importants investissements étrangers (Angola, Éthiopie, Mozambique).

La ZLET regroupe les pays membres des trois Communautés économiques régionales (CER) que sont le Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). La conclusion de l'Accord de libre-échange tripartite en 2015 et le lancement des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine sont intervenus à quelques jours d'intervalle[1]. L'Accord conclu ne devait pas jouer seulement un rôle primordial dans l'accroissement des échanges intra-africains. Il définissait la vision et les objectifs de la stratégie régionale de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe à moyen et long terme. En consolidant les relations de coopération entre les trois ensembles de pays, le processus d'intégration qu'il portait devait contribuer au développement et à la rationalisation des communautés régionales qu'il regroupait dans la perspective de contribuer à la création de la ZLECAf.

La ZLET peut être considérée comme un laboratoire de la mise en œuvre de la ZLECAf. Les deux initiatives inscrivent leur action dans la perspective d'harmoniser le cadre de libéralisation des échanges inter-africains en vue de dynamiser le commerce intra-africain. Par l'implication de ses 29 membres dans une politique de rapprochement et d'unification des règles du commerce intra-zone, la ZLET pavait la voie à la formation d'une zone continentale qui nécessairement se référait aux mêmes normes et règles de libéralisation des échanges commerciaux que celles de la ZLET. Aujourd'hui, l'interaction entre la Tripartite et le projet continental paraît plus complexe dans la mesure où les retards pris dans la ratification de la ZLET risquent de la rendre tout simplement caduque, face aux avancées de la ZLECAf. Ces retards ne s'expliquent pas seulement par les craintes de petits pays de se voir dominer par les locomotives économiques africaines que sont l'Égypte et l'Afrique du Sud. La ZLET butte sur quatre grands défis : le chevauchement des zones concernées, qui rend complexe mais nécessaire une harmonisation ; les difficultés d'application du démantèlement des barrières douanières ; la faible convergence macroéconomique et la faiblesse du cadre institutionnel.

1. La ZLET, un projet à grand potentiel

Le projet d'accord a été signé par les chefs d'État après un processus de maturation de plus de sept ans[2]. L'Accord devait être ratifié par les États membres pour entrer en vigueur sur la base de la majorité simple. Les incidences attendues de la formation de la ZLET sur le plan économique paraissent énormes. La logique qui sous-tend la dynamique du groupement est de permettre davantage de commerce intrarégional, des économies d'échelle et de gamme, une concurrence accrue, un marché intérieur plus attrayant pour l'investissement (étranger comme intérieur).

1. L'Accord de la ZLET a été signé le 10 juin 2015 au sommet de Charm el-Cheikh (Égypte). Cinq jours plus tard, le 15 juin 2015, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a lancé à Johannesburg les négociations relatives à la Zlecaf.

2. C'est lors du premier sommet de la zone à Kampala en octobre 2008 que les négociations en vue de la mise en place de la zone de libre-échange tripartite ont commencé. En 2011 lors du deuxième Sommet à Johannesburg, une feuille de route a été engagée pour leur achèvement sur trois ans. Les ministres des pays membres ont pris la décision de lancer la ZLET le 25 Octobre 2014 à Bujumbura, au Burundi.

À ce jour, 22 pays sur 29 ont signé l'Accord sur la ZLET. La ratification prend un temps encore plus long : alors qu'il en faudrait 14 pour que l'Accord entre en vigueur, seulement 10 États l'ont ratifié.[3] Le dernier Conseil des ministres tripartite avait fixé la nouvelle échéance pour atteindre le seuil de ratification de 14 à juin 2021, la date du sixième anniversaire du lancement de la ZLET. Cet objectif n'a pas encore été atteint. Il reste une priorité absolue, sans quoi la dynamique de la ZLECAf prendra le dessus et rendra la ZLET caduque, dans les faits.

Tableau 1 - Données sur les trois CER impliquées dans la ZLET

CER	Pays membres	Population 2021	PIB 2021
COMESA : 21 Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe	Burundi, Djibouti, Égypte, Érythrée, Eswatini, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, RDC, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tunisie, Comores, Zambie, Zimbabwe	560 millions	760 milliards USD
EAC : 6 Communauté d'Afrique de l'Est	Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie	177 millions	194 milliards USD
SADC : 16 Communauté de développement de l'Afrique australe	Afrique du Sud, Angola, Botswana, RDC, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Tanzanie, Comores, Zambie, Zimbabwe	345 millions	721 milliards USD

Source : L'auteur, les données sur la population et sur le PIB proviennent de la base de données de la Banque mondiale

Toutefois et au-delà de la libéralisation des échanges, l'objectif de la zone tripartite est de renforcer l'intégration économique de la région de l'Afrique australe et orientale grâce à une planification, une conception, une coordination et une mise en œuvre conjointes de politiques et de programmes dans les trois CER. Les domaines d'intervention portent sur le commerce, le développement des infrastructures et la promotion de l'industrialisation.

Aussi, les négociations tripartites entre les CER portent sur la suppression des barrières à l'échange, en particulier les barrières non tarifaires ; la levée des restrictions à la circulation et à la mobilité humaines ; la levée des obstacles aux chaînes de valeur régionales ; ainsi que la création d'infrastructures en vue d'appuyer les échanges. L'Accord applique une approche de géométrie variable dans la coopération entre les membres en raison de leurs écarts de développement et de capacités humaines et administratives différentes.

2. Trois piliers lents à se mouvoir

L'Accord tripartite repose sur trois piliers : l'intégration des marchés, le développement industriel et le développement de l'infrastructure (Tralac, 2015).

3. Afrique du Sud, Botswana, Burundi, Égypte, Eswatini, Kenya, Namibie, Ouganda, Rwanda et Zambie.

2.1. Le premier, relatif à « l'intégration des marchés », dispose que les pays signataires établissent une ZLE entre les États membres des trois CER couvrant le commerce des biens, des services ainsi que les autres questions liées au commerce. Tout en accélérant la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges telles que les règles d'origine, les procédures et documents douaniers simplifiés et l'harmonisation des normes, les États membres espèrent accroître le commerce intra-zone de 20 à 30 % une fois la ZLET effective.

Or, les trois CER sont déjà engagées, chacune dans son périmètre géographique, dans des dynamiques de création d'espaces de libre-échange intracommunautaire. La CAE constitue le seul exemple véritablement significatif de renforcement des échanges. Au cours de la période 2005-20, la baisse des droits de douane en son sein a dynamisé le commerce régional et permis aux cinq pays membres d'accélérer leur croissance. Les exportations entre le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie ont triplé pour représenter 23 % de leurs échanges (contre une moyenne africaine de 15,2 % entre 2015 et 2017 selon la Cnuced).

De son côté, la SADC est la plus performante des organisations régionales, ses 16 membres ayant aboli des droits internes et s'étant engagés vers une union douanière. En moyenne, les taux de droits appliqués aux membres des communautés économiques intrarégionales s'établissent à 3,8 % dans la SADC, 1,89 % dans le COMESA et zéro dans la CAE. Aussi, la part des échanges intrarégionaux des CER a progressé pour atteindre des niveaux élevés : 84,9 % dans la SADC, 59,5 % dans le COMESA et 48,3 % dans la CAE.[4] En 2020, le commerce inter-régional avec le reste de l'Afrique représentait 37 % pour la SADC et 15 % pour le COMESA.

En ce qui concerne la libéralisation des droits de douane au sein de la ZLET, l'objectif ultime était de libéraliser 100 % des lignes tarifaires en prenant en compte les exceptions générales, spécifiques et de sécurité usuelle. Les régimes tarifaires des CER devaient être intégrés dans la ZLET selon le principe de « faire fond sur les acquis » et sur une base de réciprocité. La CAE est une union douanière ainsi que les États membres de la SADC composant l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU). En plus des dix pays de la CAE et de la SACU, dix pays membres du COMESA ont fait à la ZLET des offres tarifaires sur la base des acquis du COMESA, soit 100 % de libéralisation des droits de douane sur une base de réciprocité.

Pourtant, malgré le degré de libéralisation avancée au sein des chaque CER, les modalités des négociations tarifaires convenues entre les pays membres de la ZLET en 2013 ont convenu qu'entre 60 à 85 % des lignes tarifaires seraient libéralisées à l'entrée en vigueur de l'Accord et que les 15 à 40 % restants seraient négociés sur une période de cinq à huit ans. Des réunions bilatérales sur les échanges tarifaires ont eu lieu entre l'Égypte et la CAE, la CAE et la SACU, ainsi que l'Égypte et la SACU entre 2015 et 2018. Les négociations entre la CAE et l'Égypte ont été menées à leur terme, tandis que celles entre la SACU et la CAE et l'Égypte ne sont pas encore achevées pour différentes raisons (difficultés de définir une vision commune sur l'horizon du démantèlement et des listes de produits). Le processus de négociation des droits de douane dure plus longtemps que prévu.

La stratégie de la ZLET comprend un programme complet de facilitation des échanges qui vise à réduire les coûts commerciaux au sein de la région,[5] cohérent avec le programme multilatéral conclu dans le cadre de l'Accord de

4. Parmi les 10 premiers exportateurs intra-africains figuraient selon la Cnuced, sur la période 2015-17, le Swaziland (70,6 %), la Namibie (52,9 %), le Zimbabwe (51,6 %), l'Ouganda (51,4 %), le Lesotho (39,9 %), le Kenya (39,3 %) et le Malawi (38,3 %) qui appartiennent tous à l'une des trois CER.

5. L'OMC définit la facilitation des échanges comme toute activité visant à « simplifier et à harmoniser les procédures commerciales internationales » (OMC, 2015). Les procédures commerciales incluses ici sont : « les activités, pratiques et formalités de collecte, de présentation, de communication et de transmission de données, et autres informations requises pour la mobilité des marchandises dans le commerce international ».

l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE-OMC), ratifié par 15 des 29 pays membres de la Tripartite. Jusqu'à mi-2022, le niveau de conformité de l'ALE tripartite avec les dispositions légales de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges reste bien inférieur aux exigences de l'OMC.[6]

La ZLET prévoit l'harmonisation des arrangements en matière de barrières non tarifaires du COMESA, de la CAE et de la SADC. Le processus d'harmonisation devait déboucher sur l'adoption d'un seul mécanisme et processus d'identification, de catégorisation, de déclaration, de suivi et de levée des barrières non tarifaires dans la région de la ZLET.[7] Les plaintes les plus fréquentes enregistrées par le Mécanisme de signalement, de surveillance et d'élimination des barrières non tarifaires de l'Accord de libre-échange tripartite ont trait aux règles d'origine.

L'Accord de libre-échange tripartite définit les critères et les conditions de qualification des marchandises pour le traitement préférentiel sur la base d'une liste de règles d'origine par produit. Les négociations des règles par produit sont en cours. Des arrangements transitoires concernant les règles d'origine ont été adoptés en attendant des négociations sur les règles par produit. En 2019, plus de 60 % des règles relatives à la liste des produits de la ZLET avaient fait l'objet d'un accord et les instruments nécessaires (certificats d'origine, formulaires de déclaration d'exportation et d'importation) ont été élaborés.[8]

2.2. Le second pilier concerne « le développement industriel ». Il promeut la création et le renforcement de chaînes de valeur régionales (CVR), en améliorant les capacités de production, notamment celles des industries régionales susceptibles d'avoir un fort potentiel de liens en amont et en aval telles que la production de produits pharmaceutiques, l'exploitation minière et la transformation des produits agricoles.

La ZLET a connu une tendance à la hausse de la valeur de ses exportations totales depuis le début des années 2000. Mais cette croissance des exportations ne signifie pas qu'elle impacte qualitativement l'évolution des échanges et les économies de la ZLET. Les exportations de produits manufacturés représentent toujours une faible part des exportations totales : seulement 30,20 % en 2020 par rapport à quelques produits primaires qui constituent 60,9 % des exportations (notamment les combustibles minéraux/ lubrifiants)[9].

Il serait très important pour les pays membres de la Tripartite d'avoir une forte performance à l'exportation qui ne se réduit pas à une forte croissance des exportations, mais renvoie aussi à une diversification accrue des exportations des activités à faible valeur ajoutée (produits primaires) vers celles à plus forte valeur ajoutée (produits manufacturés). En se diversifiant, les pays membres de la Tripartite sont mieux à même de réduire la volatilité de la croissance grâce à une vulnérabilité réduite des exportations aux chocs externes, notamment en raison de la volatilité des prix des matières premières sur les marchés internationaux.

Les études sur les impacts potentiels de la ZLET sur les changements structurels intervenant à l'échelle de la région (Mold et Mukway, 2020) ont montré que les effets seront essentiellement concentrés sur l'industrie textile, les industries de transformation alimentaire et l'industrie manufacturière légère, car ces secteurs en sont aux premiers stades de l'industrialisation et de la transformation structurelle. Les auteurs

6. Voir Leudjou Njiteu et Rostant Roland : Mesures de facilitation du commerce de l'OMC et la marge extensive des exportations dans la tripartite : COMESA-CAE-SADC. Un score de deux (2) correspond aux meilleures pratiques (exigences de l'OMC). Au niveau régional, le niveau enregistré en 2015 (une moyenne de 0,9403723) montre que beaucoup reste à faire par de nombreux pays membres de la Tripartite pour se conformer aux exigences de l'OMC.

7. Un cadre institutionnel, composé d'un sous-comité tripartite sur les barrières non tarifaires, ainsi que des comités de suivi et des points focaux nationaux ont été créés à cet effet.

8. Des règles d'origine ont adoptées pour 3 267 lignes tarifaires (au niveau des positions à 6 chiffres du SH2017) sur un total de 5 387 lignes tarifaires, et les négociations se poursuivent.

9. Voir Rapport de la CNUCED 2020.

estiment que l'élimination des droits de douane entre les membres de la ZLET n'aboutirait qu'à une augmentation de 0,4 % du volume total de la production industrielle de la région.

D'après les résultats de l'étude de Mold et Mukway, des changements plus marqués pourraient cependant se produire dans les différents secteurs. Des augmentations appréciables interviendraient dans la production de textile et d'habillement dans six pays (Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Tanzanie et Zimbabwe). Quatre pays enregistreraient des augmentations importantes de la production dans l'industrie manufacturière légère (Kenya, Maurice, Mozambique et Namibie). Dans tous les autres cas, les changements attendus de la production sont relativement limités.

Pour les petits pays au sein de la ZLET, une des inquiétudes majeures est que leur secteur manufacturier soit éclipsé par ceux de l'Égypte et de l'Afrique du Sud. Ces deux pays ont en effet les marchés intérieurs les plus grands et la productivité la plus élevée. Ils représentent près des deux tiers de la valeur ajoutée manufacturière de la zone. Les cinq premiers pays en termes de valeur ajoutée manufacturière sont à l'origine de plus de 80 % de la production de l'ensemble du secteur manufacturier de la région. Les résultats de l'analyse de Mold et Mukway semblent dissiper les appréhensions concernant la concentration industrielle. Ni l'Afrique du Sud ni l'Égypte ne semblent être les principaux bénéficiaires dans aucun de ces secteurs.

Toutefois, la plupart des économies de la zone sont tributaires de l'exportation d'un nombre limité de produits primaires similaires à partir de quelques secteurs extractifs. Ceci se traduit par la faiblesse des niveaux de complémentarité des échanges et la lenteur du développement des échanges intrarégionaux. Aussi, la ZLET devait contribuer à créer et à renforcer les CVR grâce à l'élaboration de plans d'action, la création de bases de données statistiques afin de mettre en exergue les capacités et opportunités existantes de croissance dans la zone couverte par l'Accord tripartite. Les échanges intrarégionaux sont alimentés par l'approvisionnement, les chaînes de valeur et les réseaux de production régionaux demeurent peu développés dans la zone couverte par l'Accord tripartite.

Un des défis de la ZLET consiste à élaborer des plans d'action afin d'améliorer la compétitivité des chaînes de valeur et des liens industriels dans les secteurs prioritaires ciblés par la zone. Ceux-ci comprennent l'enrichissement des minerais, la transformation des produits agricoles et la fabrication des produits pharmaceutiques. Dans le but d'intensifier le développement industriel, l'Accord a inscrit l'établissement de zones économiques spéciales (ZES) dans les États membres afin d'attirer les investissements étrangers et intérieurs, le savoir-faire et la technologie. Un des problèmes rencontrés a été justement de créer des bases de données industrielles qui fourniront les informations nécessaires pour l'élaboration de plans d'action pour les chaînes de valeur et de programmes de développement des grappes industrielles.

2.3. Le troisième pilier se focalise sur « le développement des infrastructures »

Les États de la région sont confrontés à la nécessité d'intensifier les programmes visant à moderniser et entretenir les infrastructures, à adopter et à mettre en œuvre les instruments de transit afin d'améliorer l'efficacité des corridors de transport. Des lacunes criantes en matière d'infrastructures dans la région relèvent d'une priorité politique absolue. Les estimations de la Banque africaine de développement (BAD, 2018) situent le déficit annuel de financement des infrastructures entre 68 et 108 milliards USD à travers le continent. Les États membres des trois CER ne parviennent pas à saisir les opportunités de financement, d'assistance technique et de renforcement des capacités disponibles pour aider à combler ce déficit majeur[10] en mobilisant le financement à long terme aux entreprises privées œuvrant dans des secteurs d'infrastructure sélectionnés en Afrique orientale et australe.

10. Notamment les ressources du Fonds régional de financement des infrastructures (RIFF) de la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement.

La pandémie de Covid-19 a mis en évidence les lacunes des infrastructures sanitaires africaines, la fragilité du secteur des transports (en particulier le secteur de l'aviation), le rôle vital du secteur des TIC dans le maintien des activités économiques et sociales pendant les confinements et la mise en œuvre de la distanciation sociale. L'assistance technique fournie dans le cadre du Programme tripartite de facilitation du transport et du transit (PTFTT) apporte un soutien, mais qui reste limité par rapport aux besoins.[11] L'échec de la mise en œuvre des instruments de facilitation est principalement attribuable au manque d'adaptation au niveau national et au manque de capacité pour assurer la surveillance et l'application des protocoles pertinents et des décisions du Conseil ministériel.

Plusieurs bailleurs de fonds apportent un soutien au développement de l'infrastructure physique dans la région couverte par l'Accord tripartite. La BAD s'est engagée dans le financement du développement de l'infrastructure immatérielle, notamment les logiciels et le renforcement des capacités en vue de faciliter l'intégration régionale.[12] Un certain nombre de bailleurs de fonds sont aussi actifs dans le financement de projets d'infrastructure (UE, USAID, GIZ). Le Groupe de travail tripartite (GTT) a mis en place un mécanisme visant à veiller à ce que les bailleurs de fonds apportent un soutien, en particulier aux projets d'infrastructure dans le cadre de l'Accord tripartite, et que ceux-ci soient alignés et coordonnés.

3. Les défis rencontrés

Les progrès en vue de la création de la ZLET et de la mise en œuvre du Programme de travail tripartite ont été lents. Ceci s'explique par un certain nombre de contraintes structurelles dans les pays parties à l'Accord tripartite, et d'obstacles à la facilitation des échanges.

3.1. Le chevauchement

Les membres de chacune des CER accordent des préférences tarifaires sur une base de réciprocité en vertu d'accords commerciaux auxquels ils sont partie séparément. En conséquence, les préférences tarifaires peuvent varier d'un pays à un autre. Les principales préférences découlent d'ALE (COMESA et SADC) : le Burundi, le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda sont parties au COMESA, et la Tanzanie est partie à la SADC. Le Burundi, le Kenya et le Rwanda participent à l'ALE dans le cadre du COMESA, tandis que l'Ouganda applique une réduction de 80 % sur le taux du TEC aux marchandises originaires des autres pays du COMESA, à l'exception des membres de la CAE.

La mise en œuvre de la ZLET allait être nécessairement confrontée à la nécessité d'uniformiser les cadre réglementaires des CER qui la composent. Ce qui suppose de résoudre les incohérences résultant des adhésions multiples et de consolider les arrangements commerciaux des différentes communautés dans un schéma de base unifié et cohérent dans un horizon temporel acceptable. Ce processus de rationalisation n'était pas seulement un objectif en soi de la ZLET, il constituait aussi une démarche commune des trois zones pour préparer leur insertion dans la zone continentale dans les meilleures conditions. En ce sens, la ZLET est perçue comme une « préfiguration » de la ZLECAf. Elle pouvait servir de modèle à la « dilution » des autres CER dans la dynamique continentale globale évitant ainsi que la ZLECAf ne se superpose aux CER existants et ne complexifie la configuration des arrangements de libre-échange.

Cet enjeu de mise en cohérence des CER ou de leur dilution dans un Accord de libre-échange continental est encore à l'ordre du jour. Il s'avère délicat à maîtriser sachant que les dynamiques régionales sont inégalement avancées ; certaines sont déjà dans la phase de formation d'une union douanière, les autres peinent à achever la phase de

11. L'assistance est financée par l'Union européenne pour aider les États membres à adapter les règlementations régionales du transport de surface, les instruments de facilitation du commerce et du transit aux législations nationales et à les mettre en œuvre.

12. Le financement de la BAD a porté essentiellement sur les programmes d'infrastructure figurant dans les piliers « Intégration des marchés » et « Développement industriel ».

démantèlement des barrières douanières. Les trois composantes de la tripartite sont d'ailleurs à des stades différenciés du processus d'intégration. De plus, la nouvelle génération des accords de libre-échange s'inscrit dans des logiques d'intégration approfondie qui exigent d'élargir la libéralisation aux échanges des services et d'harmoniser les règles de la propriété intellectuelle et de la concurrence entre les pays adhérents.

L'Accord tripartite visait à pallier au problème de chevauchement entre eux. Celui-ci tend à accroître les coûts commerciaux, à rendre moins efficace les mécanismes de coordination (incohérence des objectifs et mandats des CER), à dupliquer les programmes économiques et commerciaux (déperdition des efforts) ainsi que leur financement (non-rationalisation des ressources). La multiple appartenance n'a peut-être pas d'effets sur le commerce intra-zone des États membres faisant partie à la fois de deux ou trois CER, mais l'adhésion à diverses ZLE affecte la dynamique du commerce intra-africain du regroupement des trois zones, compte tenu des difficultés rencontrées dans l'harmonisation et la coordination des politiques commerciales engagées entre eux. Les multiples appartenances causent aussi des problèmes de conformité avec les protocoles convenus et leur ratification. La plupart des pays appartiennent à au moins deux regroupements économiques régionaux, à l'exception du Mozambique qui n'est membre que de la SADC.

Si la dynamique de chaque CER prise isolément a pu générer une augmentation du commerce intra-zone, le commerce entre les trois zones n'a pas connu d'évolution significative. Le retard pris dans le processus de libéralisation commerciale, les coûts élevés de franchissements des frontières, la faible qualité des infrastructures, les réticences internes (conflits politiques, ethniques, religieux) ont freiné le développement des échanges.

3.2. Les difficultés d'application du démantèlement des barrières douanières

La croissance commerciale est entravée par les barrières non tarifaires (BNT), notamment les faibles mesures de simplification du commerce et des transports, la lourdeur des contrôles à la frontière (délais de transport et coût de franchissement), qui limitent le commerce transfrontalier, et les obstacles institutionnels et de gouvernance. L'équivalent tarifaire de ces obstacles s'établit en moyenne à 40 %, soit un taux qui, pour la plupart des produits, est beaucoup plus élevé que les tarifs appliqués par la plupart des pays du monde (Jacquemot, 2015). L'absence de la mise en œuvre d'instruments régionaux convenus (cadres juridique, politique et réglementaire) cause des retards dans le transit et augmente la durée et les frais de voyage, spécialement pour les pays enclavés.

Trois facteurs expliquent la difficulté rencontrée dans l'application pleine et entière de ce vaste accord de libre-échange : les questions qui restent en suspens sur l'élimination des droits de douane, les mesures correctives commerciales et les règles d'origine. Autrement dit, ces pays ne se sont pas mis d'accord, pour l'instant, sur le cœur du processus d'intégration commerciale, à savoir le schéma de libéralisation préférentielle (part des lignes tarifaires en franchise de droits de douane, couverture des produits, durée de la mise œuvre) et les règles d'origine.

L'élimination des barrières, la résolution des enjeux institutionnels et l'harmonisation des normes sont essentielles pour promouvoir l'intégration régionale. Elles devront être accompagnées par le développement de projets d'infrastructures (transport, énergie notamment) à vocation régionale et par l'adoption et l'application de règles communes.

3.3. Une faible convergence macroéconomique

Les pays de la ZLET se sont engagés à réaliser la convergence macroéconomique afin d'atteindre et de maintenir la stabilité macroéconomique, équilibrer le développement intrarégional, et éliminer les obstacles à la libre circulation des personnes et des biens, en vue de promouvoir les investissements et l'intégration régionale. Les indicateurs de convergence macroéconomiques

des trois CER n'ont pas été harmonisés. En termes de résultats, les indicateurs de 2020 montrent que la plupart des pays n'ont pas atteint les objectifs fixés. Cependant, les pays continuent de s'engager pour un environnement macroéconomique stable et ils ont promis de faire des réformes pour atteindre les objectifs fixés.[13]

Le ralentissement des activités économiques induit par la Covid-19 a exercé une pression considérable sur les finances publiques. Cela a conduit la plupart des pays dans les trois CER à d'importants déficits budgétaires qui se sont traduit par une augmentation de la dette et du surendettement. Les mesures de relance budgétaire ciblant la santé publique, la réponse aux crises et le soutien du revenu des plus vulnérables pour les pays encore gravement touchés par la pandémie se sont poursuivies mais dans des conditions laissant peu de marges de manœuvre à la coordination d'actions communes concertées.

La pandémie a induit une augmentation de la dette dans la plupart des pays de la ZLET qui souffraient déjà bien avant la Covid-19 d'une progression du niveau d'endettement. Tout en étant sous la contrainte d'emprunter plus pour couvrir leurs besoins réels, les pays membres des trois CER se sont engagés dans une gestion efficace de leur dette en s'obligent à respecter des normes plus élevées de transparence et de durabilité. Cependant, les pays qui ont réussi à contrôler relativement la pandémie ont commencé à annuler certaines des mesures fiscales prises pour soutenir l'activité économique et les besoins sociaux. Cela a aidé à réduire la pression sur les finances publiques, libérant ainsi des ressources pour soutenir la demande globale.

Les trois CER ont cherché à mobiliser l'épargne locale à travers les banques commerciales et la réaffecter au financement du développement. Les systèmes financiers des pays de la ZLET sont très variés en termes de profondeur, de complexité et d'accès aux services financiers. Des pays tels que Maurice, l'Afrique du Sud et la Namibie ont des systèmes financiers relativement inclusifs, tandis que le Malawi et Madagascar occupent un rang très bas en termes d'inclusion financière. L'Afrique du Sud possède de loin la plus grande capitalisation boursière, suivie du Botswana. La plupart des marchés financiers de la région sont petits et fragmentés, et leur consolidation à travers l'intégration financière pourrait porter de nombreux fruits. Des mesures ont été instituées pour y remédier, et pour développer des systèmes de paiements régionaux.

La plupart des pays des CER formant la ZLET ont donné la priorité aux mesures politiques à moyen terme, telles que la transformation structurelle et la diversification des économies individuelles, les réformes de la mobilisation des recettes et une intégration commerciale accrue afin de faire face à l'aggravation de la situation de la dette causée en partie par la pandémie de la Covid-19.

3.4. La faiblesse du cadre institutionnel

L'Accord tripartite a créé certains organes pour la mise en œuvre de la ZLET. Le sommet tripartite des chefs d'État et/ou de gouvernement des États membres/partenaires tripartites donne l'orientation générale et l'impulsion à l'arrangement tripartite. Les autres institutions[14], conseil des ministres et comités ministériels, gèrent les engagements décidés par les sommets.

13. La SADC dispose de quatre indicateurs de convergence macroéconomique principaux: i) le taux d'inflation (3 % à 7 %), ii) le déficit budgétaire par rapport au PIB (<3 %), iii) la dette publique par rapport au PIB (<60 %), et le compte courant par rapport au PIB (<3 %). Pour le COMESA, les principaux critères de convergence sont : i) le taux d'inflation (5 %), ii) le déficit budgétaire par rapport au PIB (5 %), iii) le financement du déficit budgétaire par la Banque centrale (tendant vers 0 %), et iv) les réserves extérieures (au moins quatre mois de couverture d'importations).

14. Les autres institutions sont le Conseil des ministres tripartite ; le Comité ministériel sectoriel tripartite sur le commerce, les finances, les questions douanières et économiques et les affaires intérieures ; et le Comité ministériel sectoriel tripartite sur les affaires juridiques. La Zlet n'a pas de secrétariat, un groupe de travail tripartite (TTF) des secrétariats des trois CER qui a été Le Comité tripartite des hauts fonctionnaires est chargé de superviser et d'orienter les travaux techniques. Un comité tripartite d'experts exécute les travaux techniques.

La présidence de la ZLET tourne annuellement entre les trois CER, la CEA étant en charge pour 2022. Le principal défi auquel ont fait face les CER parties à l'Accord tripartite (CER-T) et leurs pays membres régionaux (PMR) concernent la faiblesse du cadre institutionnel due à l'insuffisance des capacités techniques et de la coordination. Ceci s'est traduit par la lenteur des progrès au cours des négociations sur la ZLET. Par ailleurs, certains pays – en raison de l'insuffisance de leurs capacités analytiques ne parviennent pas à assurer un suivi de l'impact économique de la ZLET sur leurs économies. Les pays concernés ressentent le besoin d'assistance technique pour évaluer pleinement leurs choix. Il s'agit notamment des pays enclavés et des PMR fragiles et de taille modeste qui ne bénéficient pas d'un soutien dédié afin de surmonter les contraintes liées aux négociations sur la ZLET.

Par ailleurs, les activités tripartites sont coordonnées par les trois CER dans le cadre du GTT, présidé de manière tournante au niveau des trois CER sur une base annuelle. Hormis la CAE, les deux autres CER ne disposent pas d'unité dédiée pour gérer leurs activités tripartites. Ainsi, le programme de travail tripartite est géré par un personnel déjà mis à rude épreuve. Afin de surmonter les contraintes de capacités, les CER-T ont mis au point un Programme tripartite de renforcement des capacités (TCBP) dans le cadre de l'Accord tripartite – qui complète le soutien apporté par d'autres partenaires au développement. Le TCBP devrait permettre aux PMR de définir efficacement leurs positions au cours des négociations commerciales tripartites, tout en renforçant les capacités des trois CER à coordonner le processus de négociation. Les PMR bénéficient également d'un appui afin de renforcer les capacités techniques des Comités de suivi nationaux (CSN) qui sont responsables de la collecte et de l'analyse des informations relatives à la dynamique des échanges de biens et services. Un des obstacles à l'efficacité de l'action de ces CSN réside dans la difficulté de constituer des bases de données permettant de renforcer la capacité d'analyse, d'évaluation et de prise en compte l'impact commercial des contraintes aux échanges, notamment les barrières non tarifaires.

Dans cette période de pandémie, les groupes de travail tripartites ont élaboré une série de directives techniques pour accélérer la mise en œuvre de l'Accord sur la ZLET.[15] Une task force a été dédiée à cette mission[16] dont l'objectif central est le renforcement des capacités, l'harmonisation des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), la levée des obstacles techniques au commerce (OTC). Le commerce des services ainsi que la politique de la concurrence et la protection des consommateurs dans les États membres/partenaires ont fait aussi l'objet de premières réflexions en vue de soumettre des propositions de décisions au Conseil des ministres.

Par ailleurs, les experts tripartites ont examiné les outils existant dans chaque CER en vue de créer et renforcer au niveau tripartite les infrastructures régionales de métrologie, d'évaluation de la conformité, d'accréditation, de santé et de sécurité sanitaire des aliments. Le Groupe de travail technique sur le commerce des services a également été créé. Une feuille de route a été élaborée pour préparer les négociations qui créeront éventuellement un marché unique des services pour les CER de la Tripartite.

4. La rationalisation, objectif clé de la ZLET et de la ZLECAf

Les membres de la ZLET participent évidemment au processus de la ZLECAf qui est entrée en vigueur le 30 mai 2019 mais pour lequel les tarifs, les règles d'origine et les engagements du secteur des services, doivent encore être finalisés. En appelant à la création d'une zone continentale de libre-échange, la Conférence de l'Union africaine (UA) tenue en janvier 2012 avait recommandé de poser les premiers jalons de ce projet en finalisant l'initiative tripartite et l'achèvement des zones de libre-échange

15. Dans son suivi de l'état d'avancement de l'Accord tripartite, le dernier Conseil des ministres en 2020-21 a approuvé des directives tripartites harmonisées sur la facilitation du commerce et des transports pour une circulation sûre, efficace et rentable des biens et des services pendant la pandémie de Covid-19.

16. On compte 35 réunions à l'actif de la TFT.

par les CER.[17] Or, cette démarche a accusé un retard par rapport au le calendrier proposé et les négociations des deux Accords ont emprunté des chemins distincts. Malgré ce déphasage, les processus de négociation spécifiques aux deux accords ont interagi l'un sur l'autre.

4.1. La ZLECAf : un nouveau cadre logique de la ZLET ?

La ZLECAF constitue le cadre logique pour encadrer le commerce sur tout le continent, Elle a été adoptée par quasiment tous les États membres de l'UA, il est donc naturel qu'elle devienne le cadre de référence sur lequel devraient s'aligner l'ensemble des accords de libre-échange intra-africains. C'est à son aune que devraient être appréciée la compatible des dispositifs de la ZLET et les accords des CER.[18] La clarification de la relation entre la ZLET et la ZLECAf réside dans l'article 19 de l'Accord de la ZLECAf. Il prévoit que « les États parties qui sont membres d'autres communautés économiques régionales, d'arrangements commerciaux régionaux et d'unions douanières, qui ont atteint entre eux des niveaux d'intégration régionale plus élevés qu'en vertu du présent accord, maintiennent entre eux ces niveaux plus élevés ».

La ZLET est (une fois en vigueur) considérée comme l'un des accords commerciaux régionaux couverts par l'article 19. Elle pourra, en théorie, coexister avec la ZLECAf et devrait promouvoir ses objectifs. La question de savoir si la ZLET vivra sa propre vie active dépendra du profil unique de libéralisation des échanges sur lequel ses membres pourront se mettre d'accord. Ce processus n'est pas encore terminé.

L'analyse des dispositions principales de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECAf fait ressortir que les deux accords convergent sur un certain nombre de dispositifs. Il y a un certain nombre de similarités dans la structure juridique des deux textes, comme dans l'approche des négociations et dans les dispositions réglementaires qui les animent. Les négociations des deux Accords, le tripartite et le continental, se déroulent en deux phases. La première porte sur le commerce des marchandises, la deuxième sur le commerce des services, la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle.[19]18 L'Accord continental a été complétée par d'autres initiatives, notamment le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement et la promotion du marché unique du transport aérien.

Les dispositions des deux Accords relatives au commerce des marchandises sont adossées aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les meilleures pratiques de l'Organisation ont inspiré les mesures convenues dans les deux accords concernant la libéralisation des droits de douane et les disciplines relatives aux barrières non tarifaires, les règles d'origine, les mesures correctives commerciales, les règles et procédures relatives au règlement des différends Il en est de même des autres dispositions qui concernent notamment la suppression des restrictions quantitatives, la coopération douanière, la facilitation du commerce, le commerce de transit, les industries naissantes et la balance des paiements.

17. La « Déclaration sur l'intensification du commerce intra-africain et la création d'une zone continentale de libre-échange » adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors de la dix- huitième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine en janvier 2012, les jalons et les délais suivants ont été définis : « Finalisation de l'Initiative tripartite de zone de libre-échange…d'ici 2014 ; achèvement des zones de libre-échange par les CER….dans le cadre d'un arrangement parallèle similaire à l'Initiative tripartite ou selon les préférences de leurs États membres, entre 2012 et 2014; consolidation de l'Initiative tripartite et d'autres zones de libre-échange régionales en une initiative de Zone continentale de libre-échange, entre 2015 et 2016 ; création de la Zone continentale de libre-échange d'ici 2017, la date butoir pouvant être changée en fonction des progrès réalisés ». Extrait de la décision de la Conférence Assembly/AU/Decl.1 (XVIII)

18. L'article 19, paragraphe 1, de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine dispose que, « [e]n cas de conflit et d'incompatibilité entre le présent Accord et tout autre accord régional, le présent Accord prévaut [...] ».

19. La distinction dans les négociations des deux Accords tient à l'inclusion des services dans la première phase de l'Accord continental et dans la deuxième phase de la trilatérale.

4.2. Des similarités à exploiter

Des similarités existent donc entre les dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et celles de l'Accord portant création de la ZLECAf. Concernant la libéralisation des échanges, il convient de noter que les modalités des négociations tarifaires de la Zone de libre-échange tripartite en 2013 n'étaient pas très ambitieuses : 60 à 85 % des lignes tarifaires seraient libéralisées à l'entrée en vigueur de l'Accord, les 15 à 40 % restants seraient négociés sur une période de cinq à huit ans.

Les modalités de libéralisation du commerce des marchandises au sein de la ZLECAF sont plus souples : supprimer 90 % des droits de douane au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord. Les 10 % de tarifs restants doivent être répartis entre des produits sensibles et des produits exclus selon des calendriers différents pour la libéralisation progressive sur une durée maximum de 15 ans.[20] Les dispositions des barrières tarifaires et non tarifaires sont similaires dans les deux accords. L'Accord continental s'est inspiré du mécanisme figurant dans les arrangements existants au sein des CER, notamment ceux de la trilatérale.

Les dispositions de l'Accord continental relatives aux règles d'origine suivent une approche similaire à celle retenue dans la Trilatérale. Elles sont fondées sur des règles relatives à la liste des produits (en cours de négociation), avec des arrangements transitoires. Il est bien connu que certains négociateurs de la ZLECAf sont d'avis que les règles par produit non contentieuses de la ZLET devraient simplement être incorporées dans la ZLECAf afin d'accélérer les travaux sur les règles relatives à la liste des produits. L'Accord continental contient des dispositions similaires à l'Accord trilatéral sur les mesures andidumping, les mesures compensatoires et de sauvegarde. Enfin, d'autres dispositions des deux Accords sont généralement inspirées des obligations de l'OMC.[21]

Concernant la libéralisation des services, l'Accord continental a convenu d'un protocole définissant les secteurs prioritaires (le transport, les communications, le tourisme, les services financiers et les services commerciaux) avec une flexibilité pour les demandes d'accès au marché dans d'autres secteurs. Chaque État partie est tenu de communiquer une liste d'engagements incluant les offres initiales d'accès au marché. Dans ce domaine, les négociations de l'Accord continental ont pris une longueur d'avance sur le tripartite, qui ont finalement abouti à l'alignement des États membres de la tripartite sur le protocole de la ZLECAf sur les services.

L'Accord de libre-échange tripartite prévoit un organe de règlement des différends doté du pouvoir, entre autres, de créer des groupes spéciaux de règlement des différends et un organe d'appel et d'assurer la surveillance de la mise en œuvre des décisions et des recommandations des groupes spéciaux et de l'organe d'appel. Les règles et procédures relatives au règlement des différends de la ZLECAf contient quasiment les mêmes dispositions. Les mécanismes institutionnels pour la supervision et la mise en œuvre des accords sont exactement les mêmes dans les deux Accords (sommet des chefs d'État et de gouvernement, Conseil des ministres, comités, etc.). La ZLECAF prévoit en outre un secrétariat autonome chargé de la coordination et de l'application des dispositions de l'Accord au sein du système de l'UA.

Un point de différence réside dans le processus de ratification des Accords autorisant leur entrée en vigueur. Sur ce point, l'Accord continental a été plus performant : le seuil des 22 ratifications a été atteint dans une période relativement courte,

20. La répartition des 10 % entre produits sensibles et produits exclus n'est pas encore clarifiée, comme ne l'est pas le point de savoir si les 90 % renvoient à seulement 90 % de l'ensemble des lignes tarifaires ou à une combinaison d'au moins 90 % de l'ensemble des lignes tarifaires et pas moins de 90 % de la valeur totale des importations, aussi connu comme étant une double restriction. Une fois cette question clarifiée, les États membres devront notifier et soumettre leurs nomenclatures tarifaires à la Commission de l'UA.

21. La suppression des restrictions quantitatives, la coopération douanière, la facilitation du commerce, le commerce de transit, les industries naissantes et la balance des paiements.

alors que le seuil des 14 ratifications sur les 27 parties à l'Accord trilatérale n'a pas encore été atteint. Le continental semble bénéficier d'une dynamique plus volontariste. Les pays qui ont ratifié le trilatéral ont ratifié le continental.

La deuxième phase des négociations s'avère plus complexe. La trilatérale a suspendu les négociations sur les thèmes y figurant : les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence et les investissements. Le manque de ressources humaines et financières ainsi que les doublonnages avec le ZLECAf semblent avoir eu un effet de renoncement à la poursuite des négociations sur des questions qui sont inscrites dans l'Agenda de la Continentale et qui devaient démarrer en 2021.

Conclusion

La ZLET était considérée comme une étape importante dans le processus d'intégration africaine. L'initiative s'inscrit dans la trajectoire du Plan d'action de Lagos à la création de la ZLECAf.[22] Le sommet de l'UA en janvier 2012 avait prévu de lancer la zone de libre-échange continentale à l'horizon 2017, obligeant ainsi les autres CER à accroître leurs efforts. Actuellement, des disparités subsistent entre elles au niveau de l'accomplissement de ce calendrier où le chevauchement de ces organisations régionales est venu compliquer le processus d'intégration régionale continentale. Ainsi, la SADC a vu sa zone de libre-échange lancée en 2000 et devenir effective en 2008 ; le COMESA est une zone de libre-échange depuis 1994 qui rencontre des obstacles dans la réalisation de l'union douanière lancée en 2009 ; la CAE est une union douanière depuis 2000.

Il ressort de la comparaison entre les dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et celles de l'Accord portant création de la ZLECAf une grande convergence. Néanmoins, l'existence de deux cadres de référence de la libéralisation des échanges au sein de la Trilatérale, le particulier et le continental, créée une situation anachronique. Certes, les schémas ne sont pas encore parfaitement établis, et il subsiste quelques différences qui risquent de perturber la vision des acteurs : listes, horizon, règles d'origine définitives, facilitation du commerce. Ajoutée à ces sources de dysfonctionnement, la gestion du coût « institutionnel » des accords. Cette superposition de deux processus peut paraître aujourd'hui superflue ou au moins coûteuse, en raison du maintien de systèmes d'appui institutionnel parallèles. L'existence de zones de libre-échange régionales parallèlement à la ZLECAf complique en outre la négociation avec des parties tierces, comme l'Union européenne.

Une particularité notable des deux accords : ils exigent des États membres qu'ils s'accordent, sur une base de réciprocité, des préférences au moins aussi favorables que celles accordées à des parties tierces dans leurs dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée. Cela risque de donner à ces parties tierces le même accès préférentiel que celui que fournit la libéralisation du commerce entre pays africains au marché africain.

Ce qui est à présent nécessaire, c'est une feuille de route pour la suppression des zones de libre-échange régionales, la consolidation de la ZLECAf et une disposition relative au traitement de la nation la plus favorisée qui protège l'espace économique africain. Cette feuille de route devrait clarifier davantage la relation entre la ZLECAf et les unions douanières qui existent au niveau des CER ainsi que la voie à suivre pour que la ZLECAf elle-même se transforme progressivement en une union douanière continentale.

22. Une trajectoire ponctuée par l'adoption de l'Acte final de Lagos de 1980, le Traité d'Abuja de 1991, ainsi que de la résolution du sommet de l'UA en Gambie en 2006 relative à la coordination et l'harmonisation des politiques des CER. Six étapes sur la voie de l'union économique ont été identifiées, à commencer par la création de zones de libre-échange et d'unions douanières, en passant par des marchés communs, avant d'aboutir à des unions monétaires autour des CER.

Références bibliographiques

- BAD (2020), *Document de stratégie d'intégration régionale pour l'Afrique australe 2020-2026*, Banque africaine de développement, Tunis, octobre 2020, https://www.afdb.org/fr/documents/document-de-strategie-dintegration-regionale-pour-lafrique-australe-2020-2026.
- Chinyamakobvu, O. S. (2017), *Infrastructure panafricaine de qualité, Politiques sur Obstacles Techniques au Commerce (OTC) et Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) des Communautés économiques régionales africaines (CER)*, Panafrican Quality Infrastructure (PAQI), Addis-Abeba, http://www.paqi.org/wp-content/uploads/2014/09/PAQI_TBT_SPS_2017_french_web.pdf.
- Cnuced (2019), *« Made in Africa : Les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain », in Rapport 2019 sur le développement de l'Afrique*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/tdbex68d3_fr.pdf.
- Didier, L (2015), « Accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE », *La lettre du CEMOI*, N° 03, 3e trimestre 2015, pp. 1-4, Centre d'économie et de management de l'Océan indien, Université de la Réunion, https://hal.univ-reunion.fr/hal-03546546/document.
- FAD (2013), *Programme de renforcement des capacités dans le cadre de l'Accord tripartite COMESA-CAE-SADC*, Rapport d'évaluation du Fonds africain de développement, septembre 2013, https://projectsportal.afdb.org/dataportal/VProject/show/P-Z1-KZ0-018?lang=fr#:~:text=Le%20Programme%20de%20renforcement%20des,afin%20de%20d%C3%A9velopper%20leurs%20%C3%A9changes.
- Jacquemot, P. (2015), « La Tripartite Free Trade Area : un projet d'intégration régionale pour mettre fin à la fragmentation commerciale en Afrique », Analyses de l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris), 11 juin 2015.
- Leudjou Njiteu, R. R. (2021), « Mesures de facilitation du commerce de l'OMC et la marge extensive des exportations dans la Tripartite : COMESA-CAE-SADC », *Note de politique générale* N° 767, African Economic Research Consortium, Nairobi, Août 2021, pp. 1-10, https://aercafrica.org/wp-content/uploads/2021/10/PB767fre.pdf.
- Luke, D. et Z. Mabuza (2018), *La zone de libre-échange tripartite et la zone de libre-échange continentale africaine : le bien-fondé de la consolidation*, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA), Addis-Abeba, novembre 2018, https://repository.uneca.org/handle/10855/43247.
- Mod, A. and R. Mukway (2017), "Modeling the economic impact of tripartite free trade area: its implications for the economic geography of Southern, Eastern and Northern Africa", *Journal of Africa Trade*, May 2017, pp 1-28, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214851517300051.
- OMC (2019), *Examen des Politiques Commerciales : Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)*, Organisation mondiale du commerce, Genève, 13 février 2019, https://www.wto-ilibrary.org/content/books/9789287050007.
- Qoto, L. (2018), The COMESA-SADC-EAC Free trade area: rules of origin. An impediment to regional trade and economic integration, University of Kwazulu Natal, Durban, https://researchspace.ukzn.ac.za/xmlui/handle/10413/16427.
- Tralac (2015), SADC-EAC-COMESA Tripartite Free Trade Area Legal Texts and Policy Documents, Trade Law Center, Stellenbosch, http://www.tralac.org/resources/by-region/comesa-eac-sadc-tripartite-fta.html.

Chapitre 2

Africa's Post-Covid-19 Recovery at the Continental and Regional Economic Communities (RECs) Levels : Non-Tariff Barriers

Dennis NJAU

The COVID-19 pandemic has had numerous and varied repercussions for the global economy, which has seen significant global GDP reduction. In the deepest global recession since the Second World War, millions have been pushed into extreme poverty by movement restrictions and lockdowns. The economic impact of the pandemic across sub-Saharan Africa has been quite uniform with overall growth contractions in all Regional Economic Communities (RECs) across the continent. Notable investments have been made over the last year by African countries, thereby generating positive economic forecasts. This is, however, dependent on the policies adopted not only by African countries but the global community as a whole. This chapter examines continental initiatives taken at African Continental Free Trade Area (AfCFTA) and African Union (AU) levels to resolve debt in the context of the current global architecture, and examines the link between governance and growth in relation to non-tariff barriers (NTBs).

Introduction

Non-tariff barriers (NTBs) may be referred to as restrictions resulting from conditions, prohibitions, or specific market requirements that make importation or exportation of products difficult and/or costly[1]. NTBs may include the unjustified and/or improper application of non-tariff measures (NTMs), including sanitary and phytosanitary (SPS) measures and other technical barriers to trade (TBT). NTBs may also include non-technical measures such as non-automatic licensing, contingent trade-protective measures, prohibitions and quantity-control, quotas, price control measures, finance measures, measures affecting competition, and trade-related investment measures[2]. NTBs come about as a result of various measures taken by governments and national authorities in the form of laws, regulations, policies, conditions, restrictions, or specific requirements and private sector business practices, or prohibitions aimed at protecting domestic industries from foreign competition[3].

The effects of NTBs are wide and far-reaching. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) estimates that NTBs are at least three times more restrictive than regular customs duties[4]. A report by the organization suggests that African countries could gain up to $20 billion in GDP by tackling such barriers at continental level[5].

COVID-19 affected Africa first through trading partners including the EU, China, and the U.S., where the pandemic first hit. The African Union (AU) notes that most of Africa's trade is done with countries outside the continent, while only about 10%-12% actually takes place between African states[6]. Amid closure of international borders with stringent social distancing measures and subsequent physical restrictions in the form of lockdowns aimed at restricting human movements, the pandemic led to a geographical concentration of the production of certain goods, the most notable being critical drugs and medical products, which are overwhelmingly produced in India and China[7].

Counting the Cost

With the progression of the pandemic over the past year, African governments have adopted various economic responses in their overall approaches to COVID-19, including fiscal measures through expansionary or re-prioritization policies in health sectors aimed at improving budgetary support. Various macro-financial and expansionary monetary policies have also been implemented and adjusted, depending on the local requirements in each country.

Between 2020 and 2021, global and regional international financial institutions have been able to collectively mobilize a global COVID-19 response package of $230 billion, of which $75 billion is to be directed to the world's poorest countries. The African Development Bank (AfDB), for example, created in April 2020 the $10 billion COVID-19 Rapid Response Facility (CRF)[8]. The African Union (AU) has also launched its own COVID-19 Response Fund, which aims at raising resources to strengthen the continental response to the pandemic by supporting the procurement of diagnostic and other medical commodities by the Africa Centers for Disease Control and Prevention, for distribution to AU member states[9]. To help beneficiary economies ease the effects of COVID-19 on vulnerable

1. TradeBarriers.org, 'Non-Tariff Barriers to Trade', https://www.tradebarriers.org/ntb/non_tariff_barriers

2. Akinyi J. Eurallyah, 'Non-tariff barriers and related dispute resolution', 21st Jan 2021, https://www.tralac.org/blog/article/15069

3. TradeBarriers.org, 'Non-Tariff Barriers to Trade', https://www.tradebarriers.org/ntb/non_tariff_barriers

4. Christian Knebel, ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 1, 2020.

5. https://unctad.org/project/afcfta-support-programme-eliminate-non-tariff-barriers-increase-regulatory-transparency-and

6. E. Achiume & L. Landau, 'The African Union migration and regional integration framework', PPB # 036 Nov 2015.

7. R. Horner, The Conversation, May 25th 2020.

8. G. Gondwe, 'Assessing the Impact of COVID-19 on Africa's Economic Development', UNCTAD/ALDC/MISC/2020/3

9. https://au.int/en/aucovid19responsefund

populations and small businesses, the World Bank has also made available $160 billion, which will be available to countries until late 2021[10].

The Afreximbank similarly announced its own Pandemic Trade Impact Mitigation Facility (PATIMFA), worth $3 billion, to enhance the capacity of African countries in dealing with COVID-19 related impacts. The bank has also allocated $200 million to finance the production of COVID-19 equipment and supplies within Africa[11]. The European Union (EU) announced a €3.25 billion COVID-19 toolkit for African countries[12] with the International Monetary Fund (IMF) approving its own $2.7 billion for COVID-19 related emergency responses in African countries[13].

A number of bonds have also been launched in response to the pandemic. The AfDB, for instance, launched a $3 billion 'Fight COVID-19' social bond, which was allocated to central banks and official institutions as well as bank treasuries and asset managers. With bids exceeding $4.6 billion and paying an interest rate of 0.75%, it was at the time the largest dollar-denominated social bond ever launched in international capital markets and the largest US dollar benchmark ever issued by the Bank[14]. There was also a resumption of Eurobond issues at the end of 2020, with large-volume operations notably carried out in Ghana, Benin, and Côte d'Ivoire[15].

The pandemic has had a significant negative impact on public finances. Over the past year there has been increased capital flight from African countries owing to the huge financial resources required to contain the spread of the virus, as well as its impact on the continent's economy. Significant resources have been required not only to provide vulnerable households, most of which have been rendered unemployed and destitute and are in need of social protection, with COVID-19 palliatives, but also for the purchase and distribution of vaccines. With economic activity and government revenues falling and pandemic-related spending rising appreciably, the world has seen a large increase in government indebtedness. The International Monetary Fund (IMF) estimates that global public debt reached 98% of GDP at the end of 2020, compared to 84% in 2019[16]. Governments in cash-strapped economies including Angola and Zambia have faced severe difficulties paying their sovereign debts and have sought debt restructuring[17]. This has led to increased appeals to the international community to extend reprieves on debt, in addition to the existing debt moratoria for the Least Developing Countries (LDCs), and to increase other external flows that impact the ability of these governments to extend and deliver effective public health services.

It's estimated that African governments need additional gross financing of around $154 billion to respond to the COVID-19 pandemic[18]. Although the average debt-to-GDP ratio, a standard measure of debt sustainability, has stabilized at around 60% of GDP, this is expected to rise in the short to medium term. It is apparent that Africa needs to address the debt question in a way that ensures economic sustainability through customized and viable measures. However, the debt question in

10. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/09/covid-19-coronavirus-drives-sub-saharan-africa-toward-first-recession-in-25-years

11. https://www.afreximbank.com/afreximbank-announces-3-billion-facility-to-cushion-impact-of-covid-19/

12. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604

13. G. Gondwe, 'Assessing the Impact of COVID-19 on Africa's Economic Development', UNCTAD/ALDC/MISC/2020/3

14. https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-launches-record-breaking-3-billion-fight-covid-19-social-bond-34982

15. T. Melonio & Y Osman, iD4D, 18th May 2021, https://ideas4development.org/en/african-economy-covid-recovery/

16. J. Anyanwu & O. Salami, The impact of COVID-19 on African economies, 5th May 2021, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8268.12531

17. A. Sguazzin, Next Africa: Angola Faces Up to Debt Crisis, 5th June 2020, https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-06-05/next-africa-angola-faces-up-to-debt-crisis

18. J. Anyanwu & O. Salami, The impact of COVID-19 on African economies, 5th May 2021, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8268.12531

post-pandemic Africa cannot be resolved without tackling non-tariff barriers to trade.

NTBs under AfCFTA

In Rwanda's capital, Kigali, on March 21st, 2018, a large majority of African Union (AU) countries signed the agreement establishing the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). The agreement would consolidate over 1.3 billion people with a combined GDP of more than $2 trillion, achieving the objective of creating a single market for goods and services, facilitated by the movement of persons in order to deepen the economic integration of the African continent[19]. The successful implementation of AfCFTA could increase regional income by up to 7% or $450 billion by 2035, contributing significantly to faster transactional speeds while minimizing the costs of intra-African trade[20]. However, for the agreement to be successful, African states must address the more nuanced non-tariff barriers and work towards building regional value chains. AfCFTA is widely expected to boost intra-African trade, which stands at about 16% compared to other regional blocs, such as the European Union's 68% and the Asian region's 60%[21]. For this to improve, the agreement requires member countries to eliminate tariffs on 90% of goods. However, this cannot come to fruition without addressing NTBs and this really remains a key matter as AfCFTA takes its first implementation steps.

The reduction of non-tariff barriers and other trade-related procedures could be even more effective in bolstering intra-African trade than tariff reductions, as it would improve the effectiveness of tariff liberalization, especially in low-income and landlocked countries[22]. For this reason, the negotiators of the AfCFTA agreement called for an NTB reporting, monitoring, and elimination mechanism. In this regard, a detailed annex to the agreement establishing AfCFTA was adopted[23]. Annex 5 deals with NTBs in detail and provides for institutional structures for the elimination of NTBs, their general categorization, reporting, and monitoring tools, and the facilitation of resolution of identified NTBs. It also provides a mechanism for the identification, categorization, and progressive elimination of NTBs within AfCFTA[24]. The mechanism, tradebarriers.africa, built by the African Union and UNCTAD, is aimed at helping African governments in the monitoring and elimination of trade barriers, which frustrate the movement of goods, costing importers and exporters on the continent billions every year.

The mechanism builds on the success of the Tripartite NTB monitoring mechanism in Eastern and Southern Africa, and an identical initiative by the private-sector Borderless Alliance in Western Africa. These initiatives have been very successful, having already resolved more than 800 NTBs within their regions[25]. The AfCFTA NTB online mechanism is compatible with these systems and compliments them by connecting, improving, and expanding their horizons throughout the entire continent. Article 10 of Annex 5 directs Regional Economic Communities (RECs) to establish or strengthen NTB monitoring mechanisms for the purposes of tracking and monitoring NTBs affecting intra-African trade, as well as updating national and regional plans for the elimination of NTBs. Therefore the RECs' NTB Monitoring mechanisms support the AfCFTA NTB Coordination Unit at the AfCFTA Accra-based Secretariat in resolving inter-REC NTBs.

The mechanism is a simple and extremely user-friendly website that allows parties to log in and submit complaints about NTBs they encounter while trading within AfCFTA member states. For first-time users, there is a minute-

19. Agreement Establishing The African Continental Free Trade Area, Article 3 (General Objectives)

20. M. White, Global Trade Review, 13th Jan 2021, https://www.gtreview.com/news/africa/afcfta-takes-effect-but-lifting-non-tariff-barriers-will-prove-problematic/

21. K. Preet, 23rd April 2021, 5 Reasons Why SMEs Should Look To Intra Asia (fedexbusinessinsights.com)

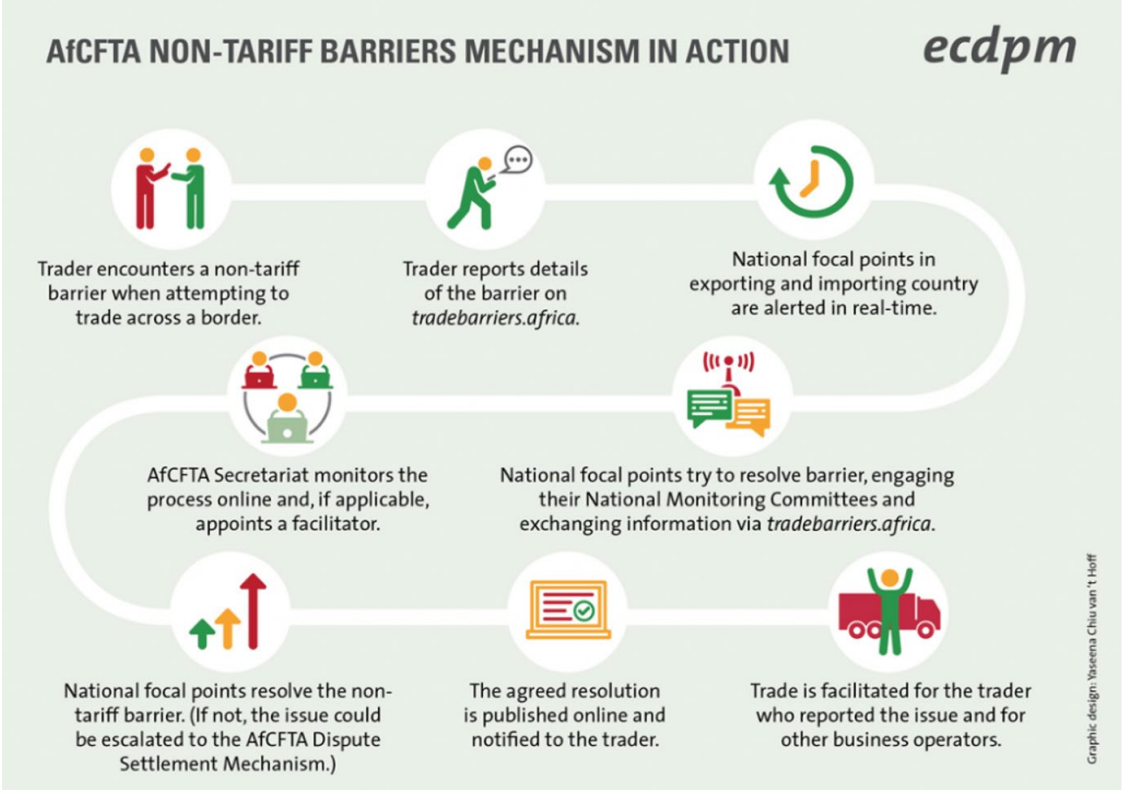
22. IMF Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, April 2019, p. 39,

23. Annex 5 (AfCFTA)

24. Ibid

25. Christian Knebel, ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 1, 2020.

long online registration process. Complaints filed via the platform are then monitored by government officials in each nation, and by the special coordination unit, previously mentioned, which is housed in the AfCFTA secretariat, and which has the role of verifying complaints. Upon verification, officials in the countries concerned are tasked with addressing the issue in question within set timelines, as prescribed by the AfCFTA agreement. One of the prime features of the mechanism is that it is open to the private sector. That is to say that any company, including micro and smaller companies, may submit a report about an NTB that it faces in its day-to-day operations. The platform also serves as a dissemination point for supporting documents, such as the AfCFTA Agreement. The AfCFTA NTB mechanism has made it possible not only to report but also to resolve issues related to NTBs through the specially designed website. Soon, it will also be possible to submit complaints using an offline short-messaging-service feature, and to receive feedback on NTB resolution processes.



(Image courtesy of ecdpm.org)

The AfCFTA NTB online mechanism is accessible to state parties' economic operators, national focal points (NFPs), REC secretariats, academic researchers, and other interested parties, which in this case means a party that is directly affected by an NTB[26]. Under the AfCFTA agreement, an NTB Sub-Committee, composed of representatives from state parties, shall be established to develop working procedures for the implementation of Annex 5, and to monitor its implementation and undertake periodic reviews regarding the elimination of NTBs. State parties are also to establish National Monitoring

26. Article 1, Annex 5 (AfCFTA)

Committees and National Focal Points on NTBs. As previously mentioned, this system is designed to function in collaboration with the REC NTB Monitoring Mechanisms. The RECs' NTB Units and National Focal Points are also to work closely with the aforementioned NTB Sub-Committee[27]. They shall provide support to the NTB Coordination Unit at the secretariat in resolving inter-REC NTBs.

The AfCFTA NTB mechanism provides for vital demarcations in terms of jurisdiction, whereby the AfCFTA state parties are required to resolve NTBs raised at the intra-REC level using the existing resolution arrangements in place within the various RECs. Once they've exhausted the existing NTB elimination channels at REC level, they may then escalate an issue up to AfCFTA level, in line with principles prescribed by the AfCFTA Agreement[28]. The mechanism will then address those NTBs that have not been resolved at the REC level, are inter-REC in their nature, or those that arise from state parties that are not members of any REC. Additional procedures remain available for the resolution of disputes. A good example would be assistance from the AfCFTA secretariat, as well as the use of a 'facilitator', who is to be appointed under certain circumstances. Mutually agreed solutions are to be sought. However, in the event of a state party failing to resolve an NTB after a factual report has been issued and a mutually agreed solution has been reached, the requesting state party may resort to the dispute settlement stage[29].

Challenges

With Africa being home to more than 1,000 languages, it is expected that the person who logs in a complaint will probably speak a different language from that of the official in charge of dealing with the matter. The AfCFTA mechanism has added a plug-in to the platform that automatically translates between English, French, Portuguese, Arabic and Swahili, languages that are spoken across the continent. With time, more languages continue to be added.

The design of the AfCFTA will be the determinant in how the AfCFTA Agreement as well as its protocols and their respective annexes shall be implemented over time. Seeing as this is primarily a member-driven arrangement, it needs significant improvement before a rule-based and binding arrangement is in place. AfCFTA lacks supra-national institutions to ensure compliance, leaving individual State Parties to implement the negotiated obligations. With the national discretions remaining rather broad, settlement of disputes between State Parties becomes optional. In this case, it extremely unlikely that African governments will litigate against each other over issues of trade. The solutions to these disputes are also not to be legally enforceable. With complaints being dealt with on an ad hoc basis, possible systemic solutions such as legal certainty, binding precedents and more predictability in the system being negatively impacted.[30]

Another issue with the AfCFTA agreement is a possible loophole created by the use of the word 'progressively' in addressing NTBs.[31] This kind of wording creates an ambiguous element that may be used by states in a protectionist manner that primarily seeks to safeguard their interests against others. It is vital for such documentation to be unequivocal in its directives in order to avoid misinterpretation.

Governance and Growth

Poor governance remains a major driver of poverty on the African continent. It is embodied in systemic corruption which robs the general public of vital national and regional resources that could be channeled into economic development, including provision of critical infrastructure. The AfCFTA dream of regional integration will be hard to achieve if proper governance,

27. Article 10, Annex 5 (AfCFTA)

28. Article 19(2), AfCFTA Agreement.

29. Appendix 2, Par 2.2.3(d), Annex 5, (AfCFTA).

30. G. Erasmus, 18th Dec 2019, Dealing with Non-Tariff Barriers under the AfCFTA, https://www.tralac.org/blog/article/14345

31. Article 4 (a) AfCFTA Agreement

accountability, and transparency in the private sector and, especially, the public sector across the continent, cannot be continually upheld. As poor governance in itself qualifies as a non-tariff barrier, eliminating it and other NTBs within the AfCFTA framework will require the scaling-up of proper governance within all AfCFTA state parties. This should be done with emphasis on the adoption of modern border management practices, expanding technical capacity, and harmonizing regulatory frameworks in the pursuit of rules-based border management within the AfCFTA.

Apart from recognizing the significance of eliminating NTBs, the AfCFTA agreement also notes the importance of implementation of trade facilitation in realizing and fulfilling the objectives of AfCFTA[32]. Trade facilitation entails the simplification and harmonization of international trade procedures[33]. Based on the principles of harmonization, simplification, transparency and standardization, trade facilitation seeks to increase efficiency in administration procedures at ports and customs, the efficient resolution of NTBs, and general reduction in bureaucracy and corruption[34]. It is estimated that if improved, trade facilitation has the potential to double intra-African trade under AfCFTA[35]. The AfCFTA agreement comes with a legal framework with undertakings on trade facilitation. The first of these addresses trade facilitation in customs administration by harmonizing customs tariffs and procedures, automation of customs operations, and even adoption of information requests and exchange measures[36]. The agreement also touches on trade facilitation in cross-border trade procedures by providing for the harmonization and simplification of international trade procedures with the aim of expediting the movement, clearance, and release of goods across borders within state parties to the agreement[37]. Finally the AfCFTA agreement deals with trade facilitation in transit through the commitment of state parties to grant freedom to transit traffic via their territories, licensing of carriers, and exemption from customs examinations and charges inter alia[38]. Annexes 3, 4 and 8 also provide for the establishment of a Sub-Committee on Trade Facilitation, Transit, and Customs Cooperation, and require state parties to the agreement to establish and maintain National Trade Facilitation Committees for the facilitation of domestic coordination and the implementation of the provisions of these annexes. These committees are therefore critical in the effective and efficient implementation of trade-facilitation obligations.

Summary

It is clear that for the proper elimination of NTBs, a rules-based system featuring legally binding arrangements is needed. This, accompanied with the necessary political goodwill among member states, will be crucial in achieving the goals of the AfCFTA agreement. The elimination of NTBs must also be premised on legally binding mechanisms, in order to provide cross-border businesses with predictability and certainty with regard to possible remedies in the event that NTBs are re-imposed. As it stands, the existing mechanisms across the continent are ideal for identifying and monitoring NTBs, but more work is required in their elimination, in order to provide lasting solutions and prevent NTBs from recurring.

With the interconnectedness of contemporary economies and the dynamic nature of cross-border trading, the elimination of NTBs requires a unified multi-stakeholder approach. Cooperation is therefore unavoidable. It is also crucial that countries focus on NTB elimination as well as trade facilitation through national,

32. Article 4, AfCFTA Agreement.

33. UNCTAD, Trade facilitation and development, https://unctad.org/webflyer/trade-facilitation-and-development-driving-trade-competitiveness-border-agency

34. L. Sithole, 28th March 2021, https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/role-trade-facilitation-addressing-non-tariff-barriers-african-continental-free

35. M. Farahat, AfCFTA: Policy and negotiation options for trade in goods, Dec 2016, https://www.tralac.org/news/article/10980

36. Annex 3 (AfCFTA)

37. Annex 4 (AfCFTA)

38. Annex 8 (AfCFTA)

regional, and international trade arrangements, in close coordination with essential stakeholders including the private sector and development partners.

The elimination of NTBs is a particularly daunting matter that requires sufficient financial and human resources to achieve success. Therefore, there is need for the provision of adequate financial resources by regional and international development partners for the establishment and maintenance of the infrastructure required for the elimination of NTBs and for the achievement of the objectives of the AfCFTA agreement.

Chapitre 3

Institutional Aspects of the AfCFTA

Faith TIGERE PITTET

The journey to regional integration started through a series of initiatives of the African Union dating back to the establishment of the Organisation of the African Union in the 60s, where regional integration was discussed as long-term Agenda. Through the Agreement establishing the African Continental Free Trade Area (AfCFTA), an AU initiative and one of the 12 flagship projects under the AU Agenda 2063, the AU seeks to deepen economic integration and promote agricultural development, food security, industrialisation, and structural economic transformation. However, for an ambitious multilateral trade agreement like the AfCFTA to succeed and be fully operational, it requires more than just a regulatory framework. Supporting institutional arrangements are necessary to implement, monitor implementation, and ensure compliance with the agreement. Accordingly, the AfCFTA has established an institutional framework to implement the agreement. The framework establishes key institutions and bodies responsible from the heads of State of government to the AfCFTA Secretariat. The agreement also established other institutions not included under the institutional framework key to its implementation, including the Dispute Settlement Mechanism and the various committees in the protocols and annexes. Together, these bodies make the institutional framework responsible for implementing the AfCFTA.

Introduction

Since the onset of the African Union (AU), one of the organisation's primary goals has been to attain deeper continental integration and regional economic cooperation. Through the Agreement establishing the African Continental Free Trade Area (AfCFTA), an AU initiative and one of the 12 flagship projects under the AU Agenda 2063, the AU seeks to deepen economic integration and promote agricultural development, food security, industrialisation, and structural economic transformation. By negotiating a multilateral trade agreement designed to liberalise and increase intra-African trade, the AU is a step closer to achieving that goal. Ultimately, the entry into force of the AfCFTA in May 2019 set in motion the journey to liberalisation and regional economic development. However, for an ambitious multilateral trade agreement like the AfCFTA to succeed and be fully operational, it requires more than just a regulatory framework. Supporting institutional arrangements are necessary to implement, monitor implementation, and ensure compliance with the agreement.

Accordingly, one of the specific objectives of the AfCFTA was to establish an institutional framework for the implementation and administration of the AfCFTA. Briefly, as a regional mechanism committed to regional economic integration, the AfCFTA established key institutions to implement the agreement, which consists of the Assembly of the Heads of State and Government of the AU, the Council of Ministers (primarily Ministers of Trade of the State Parties or designated officials), the Committee of Senior Trade Officials (including Permanent or Principal Secretaries or other officials nominated by each State Party) and the Secretariat.[1] These are the central bodies charged with providing political oversight and policy direction, and technical guidance and assistance. One can even argue that establishing the AfCFTA Secretariat is pivotal to coordinating the agreement's implementation.

This briefing paper will discuss the key features of the institutional framework of the AfCFTA and highlight some potential bottlenecks.

Institutional Framework

The institutional framework of the AfCFTA is embodied under Articles 9 to 13 of the AfCFTA text and follows the institutional structure of the AU. It highlights the roles of the different institutions in the implementation/ administration, facilitation, monitoring, and evaluation of the AfCFTA. However, other institutional arrangements are outlined in the protocols and the annexes of the AfCFTA, which form part of the institutional structure. These include the Dispute Settlement Mechanism (DSM) established in the Protocol on Rules and Procedures on the Settlement of Disputes and the committees of the different scopes covered in the agreement.[2] Accordingly, there is a committee set up for each area, including the Committee of Rules of Origin, Committee on Trade Facilitation, Committee on Customs, among others, which inform the implementation process of the AfCFTA. The leading institutional framework includes the Assembly, the Council of Ministers, the Committee of Senior Trade Officials, and the Secretariat. Below is Figure 1, which outlines the structure set out in the AfCFTA agreement.

The Assembly

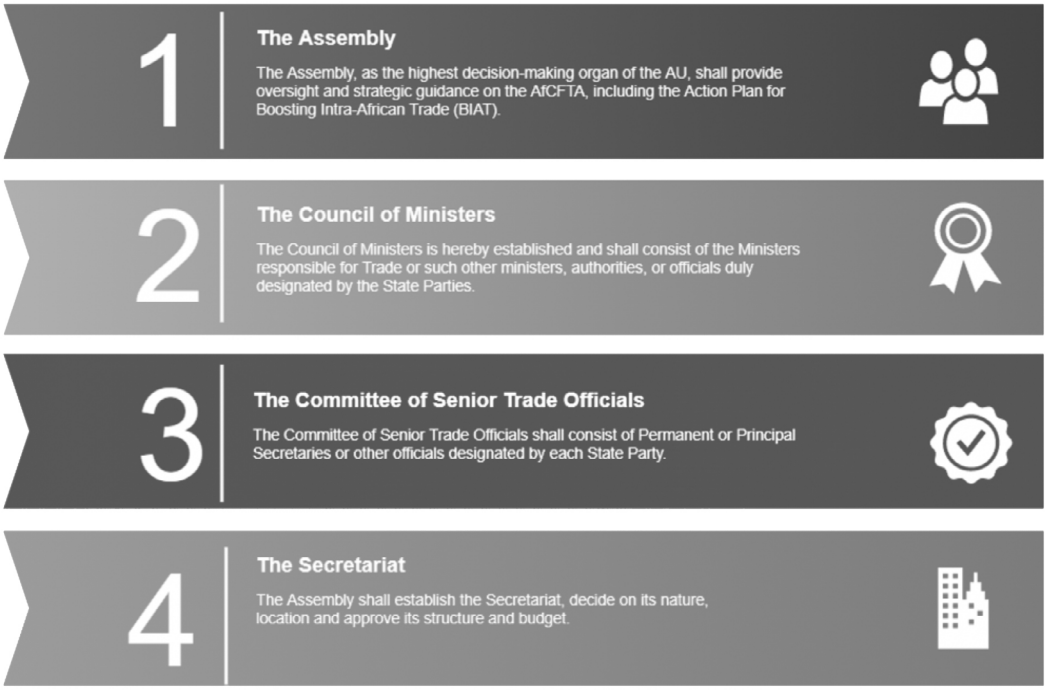
The AfCFTA system of governance is member-driven, and as such, it establishes the Assembly as the highest decision-making body of the AfCFTA Secretariat.[3] The Assembly consists of the Heads of State and Government of AU members (including those not signatories to the AfCFTA). There are generally responsible for the administration of the AfCFTA, including providing overall oversight and strategic guidance on the AfCFTA - including the Action Plan for Boosting Intra-African Trade (BIAT). However, in performing their role, the Assembly also can

1. Article 9 of the AfCFTA text. https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf

2. The scope covers trade, investment, intellectual property and competition policy. Article 6 of the AfCFTA text.

3. Article 10 of the AfCFTA.

Figure 1: Institutional Structure of the AfCFTA



Source: Authors construction the AfCFTA text

delegate some of its tasks to other organs of the AU.[4] Accordingly, the Council of Ministers will have tasks delegated by the Assembly, which only meets at least once a year in an ordinary session.

In addition, the body also provides policy guidance and leadership on administrative and organizational arrangements on the AfCFTA. The AfCFTA follows a consensus-based decision-making process like the WTO. Like the WTO's Ministerial Conference, which has the exclusive authority to adopt interpretation decisions,[5] Article 10 of the AfCFTA replicates Article IX of the Agreement Establishing the WTO, which also grants sole authority relating to variations to the Assembly. This entails that the Assembly has the responsibility and complete authority for all the decision-making regarding the interpretations of the agreement, including recommendations from the Council of Ministers. In line with the consensus-based rule, all the decisions must be taken only by consensus by all the Members' States.[6] Furthermore, all decisions of the AfCFTA institutions on substantive issues must be taken by consensus.[7] This also ensures that State Parties retain ownership and sovereignty over the Agreement's execution. [8]

The decision to follow a consensus-based rule while applaudable[9] creates a rigid structure for the AfCFTA, with little to no manoeuvre room.

4. Article 11 (p) of the AfCFTA.

5. Article IX of the Agreement Establishing the WTO.

6. Article 10 (2) of the AfCFTA.

7. Article 14 of the AfCFTA.

8. David Luke. (2020). Implementing the African Continental Free Trade Area during the 2020s. The Futures Report, Making the AfCFTA Work. UNDP https://au.int/sites/default/files/documents/39689-doc-ss_afcftafuturereport.pdf

9. It ensures the equalty of all Member States.

While decision-making by consensus has the advantage of ensuring that all members present agree on an issue, it also cripples the process if only one member disagrees and the decision cannot be adopted.[10] Moreover, this structure exhibits a lack of foresight by the AU members especially relating to the lessons learned from the WTO. The current impasse of the Doha Round and the emergence of Joint Statement Initiatives (JSIs) are proof of the weaknesses of the consensus-based rule. Consequently, the same challenges may lie ahead for the decision-making institutions of the AfCFTA. Should the parties not agree on an interpretation or substantive issue, it creates a deadlock until a consensus is reached. Thus, in the absence of an alternative procedure to overcome this hurdle, some issues will risk a stalemate and result in no progress.

The Council of Ministers/ the Executive Council

The Assembly works closely with the Council of Ministers/Executive Council, which makes recommendations to the Assembly. The Council of Ministers is the second-highest decision-making body that reports to the Assembly through the Executive Council of the Ministers of the AU. Hence, all decisions made by the Assembly must go through the Executive Council of the Ministers of the AU.[11] It consists of ministers of trade of each State Party. Thus, only State Parties to the AfCFTA form part of the Council. These officials are responsible for coordinating policy and implementing the AfCFTA. Mainly, their primary mandate is:

- Take decisions per the AfCFTA.
- Harmonisation of policies and coordination
- To enforce and implement the AfCFTA Agreement and make recommendations to the Assembly.
- Responsible for the organisational structure of the Secretariat.
- Consider the staff and financial regulations of the Secretariat.
- Consider the reports and activities of the Secretariat.

The Council of Ministers will play a critical role in implementing the agreement. It also has the mandate to make decisions to ensure the effective implementation and enforcement of the agreement. Among these include promoting the harmonisation of appropriate policies, strategies, and measures for the effective implementation of the agreement.[12] In other words, they are responsible for developing a coordinated response for the whole continent. However, like the Assembly, all the substantive decisions taken by the Council of Ministers are by consensus. Therefore, should the Council not reach a consensus, the matter shall be referred to the Assembly, who also must decide by consensus. This structure ultimately presents the same stagnation challenges like the WTO, where potential deadlocks in the Assembly may not be resolved. The only exception is decisions relating to procedures where a simple majority voting procedure will suffice.[13] The agreement stipulates that a three-fourths majority vote may decide if consensus fails for waivers.[14]

The Committee of Senior Trade Officials

The Committee of Senior Trade Officials supports the Council of Ministers. It mainly consists of senior officials from the State Parties, including permanent or principal secretaries or designated senior officials. The Committee is primarily responsible for implementing the decisions of the Council of Minister, developing programmes and action plans for the implementation of the agreement, monitoring, and keeping a constant review, and ensuring proper functioning and development of the AfCFTA. The Committee is also responsible for establishing other committees or other working groups,

10. Alex Ansong. (2019). Addressing Possible Institutional Bottlenecks in the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. https://www.afronomicslaw.org/2019/02/18/addressing-possible-institutional-bottlenecks-in-the-agreement-establishing-the-african-continental-free-trade-area

11. Article 1 of the AfCFTA.

12. Article 11 (3) of the AfCFTA.

13. Article 14 (3) of the AfCFTA

14. Article 15 (1) of the AfCFTA.

overseeing the implementation of this AfCFTA's provisions, and directing the Secretariat to undertake specific assignments. The Committee meets at least twice a year and delivers a report to the Council of Ministers after each meeting, including making recommendations. In addition, the regional economic communities (RECs) have a consultative role in the Committee and are represented purely in an advisory capacity.[15] The Committee also takes all substantive decisions by consensus.

The AfCFTA Secretariat

Article 13 of the Agreement states that the Assembly will establish the Secretariat and approve the budget, structure, and location. However, the Council of Ministers shall determine the roles and responsibilities. The main functions of the AfCFTA Secretariat include providing administrative support or technical assistance for the implementation of the agreement, including convening meetings, monitoring, and evaluating the implementation process and other duties assigned to them by the Council of Ministers and the AU Assembly, among other things. The Secretariat and the Secretary-General have no decision-making powers. However, despite the Secretary-General not wielding any decision-making role concerning the AfCFTA, the incumbent can help ensure that the Committee of Senior Officials and Council of Ministers can guide them with the strategic objectives of the AfCFTA.[16]

However, despite being an organ of the AU, the AfCFTA Secretariat is an autonomous institutional body within the AU system with a legal personality. [17] This entails that the Secretariat has operational autonomy within the AU structure that grants them the authority to take administrative and operational decisions without approval from the AU. Thus, the AfCFTA Secretariat functions as an autonomous institution - with the mandate to run, coordinate, implement and facilitate the AfCFTA. Even though independent, the AfCFTA Secretariat's budget will be covered by AU's overall annual budget. The Secretariat also has a working relationship with the African Union Commission (AUC) through the Department of Trade and Industry. Other strategic partners include international organisations such as the African Development Bank (AfDB) and United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).

The Secretariat has been established and is in Accra, Ghana, under the leadership of the Secretary-General. It has a huge task ahead of them in implementing the agreement. Mainly, there will be a need for a clear division of labour between the Secretariat, RECs, and the AUC departments; financial stability and efficiency in allocating resources.[18] While the AfCFTA is a continental agreement, implementation will occur primarily at the national level, and if it is to succeed, the agreement must be translated to and contextualised in domestic realities.[19] Hence the role of the Member States is also critical. Future coordination between the Secretariat and the states will inform where technical assistance will be required to implement the agreement.

Other Key Institutional arrangements

Other critical institutional arrangements are not included under Article 9 of the institutional framework but form part of the key institutions critical to the AfCFTA. These include the dispute settlement mechanism[20] and the several committees established in the different protocols. Article 4 of the AfCFTA stipulates that one of the specific objects of the agreement is to establish a mechanism for the settlement of disputes between State Parties concerning their rights and

15. Article 12 (5) of the AfCFTA.

16. David Luke (2020). Implementing the African Continental Free Trade Area during the 2020s. The Futures Report, Making the AfCFTA Work. UNDP https://au.int/sites/default/files/documents/39689-doc-ss_afcftafuturereport.pdf

17. Article 13 (3) of the AfCFTA.

18. Beatrice Chaytor. (2019). The AfCFTA Secretariat. https://www.tralac.org/documents/events/tralac/2800-tralac-annual-conference-presentation-the-afcfta-secretariat-beatrice-chaytor-auc-march-2019/file.html

19. See Luke above.

20. Article 4 of the AfCFTA text.

obligations. This body would be responsible for settling inter-state disputes.

Dispute Settlement Body

Article 20 of the AfCFTA text establishes the Dispute Settlement Mechanism (DSM), administered by the Protocol on Rules and Procedures for Settlement of Disputes. The Protocol elaborates on the institutional arrangements for the Dispute Settlement Body (DSB), which is responsible for resolving inter-state disputes between State Parties on their rights and obligations (including trade in goods, services, intellectual property, and investments, among others). However, the agreement distinguishes between State Parties (those that have ratified and acceded to the AfCFTA) and Member States of the AU.[21] Hence the Agreement and the DSM only create rights and obligations for State Parties and not for all Members of the AU.

Like many other regional DSMs on the continent, the Protocol is modeled after the procedural text of the World Trade Organization (WTO), the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU).[22] Ultimately, the Protocol is premised on a rules-based system of resolving disputes with all the features of the WTO DSB, including a consultation process, dispute settlement body (DSB) panel, and an AfCFTA appellate mechanism. The DSB will mainly consist of representatives from State Parties. The main functions of the DSB include establishing ad hoc dispute settlement panels and appeals, adopting panel and Appellate Body reports, maintaining surveillance, and implementing the 'rulings and recommendations of the two adjudicative dispute settlement organs, and authorise the 'suspension of concessions and other obligations' (retaliation).[23]

In terms of remedies, the AfCFTA agreement provides that

> *"Where the Panel or the Appellate Body (AB) concludes that a measure is inconsistent with the agreement, it shall recommend that the State Party concerned bring the measure into conformity with the agreement. In addition to its recommendations, the Panel or the AB may suggest ways in which the State Party concerned could implement the recommendations."*[24]

This entails that State Parties must fully implement the recommendations of the DSB. If a State Party fails to implement the recommendations, the aggrieved party may seek reprieve through either compensation and or suspension of concessions.

Many African states generally do not engage in state-to-state disputes, particularly at the WTO. Some studies suggest that this dispute paralysis arises from cost, lack of technical expertise, lack of effective trade policy infrastructure, political reluctance, the rampant use of preferential trade arrangements that derogate from general WTO principles, limited market share and diversity, lack of confidence in WTO institutions, doubts over the quality and reach of the DSB's rulings and the lack of capacity to retaliate.[25] Hence the possibility that this will change under the AfCFTA dispute mechanism seems unlikely as the African States generally are historically predisposed to political solutions instead of litigation.[26] However, establishing the institution

21. Article 1 of The AfCFTA.

22. Kholofelo Kugler. (2021), AfCFTA's Success Depends on Effective Dispute Settlement Mechanisms. Global Trade and Customs Journal, Vol 16, Issue 11&12. Kluwer Law International BV. The Netherlands. GTCJ_16_11-1202 558..563. https://media-exp1.licdn.com/dms/document/C4D1FAQEKjyem8RTixg/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1635904253917?e=1636794000&v=beta&t=_Rf5SCpDNJSeg8g4EtmHwRVvY1QaiuHyJKL1LYRslxg

23.Ibid.

24. Article 23 of the AfCFTA.

25. Olabisi. D. Akinkugbe. "Dispute Settlement Under the African Continental Free Trade Area" in Hélene Ruiz, ed, Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (Oxford University Press, 2021. https://digitalcommons.schulichlaw.dal.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1603&context=scholarly_works

26. Ibid.

itself is a strong symbol representing the rule-based system that the AfCFTA is built-on. Indeed, the institution is earmarked to play a critical role in upcoming disputes between the Member States should need the need to arise. This can serve as an incentive to establish an effective dispute settlement mechanism for Africans – by Africans.

The AfCFTA DSM is a State-to-State dispute settlement system, with no scope for direct access for non-State Parties,[27] particularly private actors who may have claims against State Parties. On the one hand, this should not impede access to remedies should they seek them. Private actors may generally seek remedies through their home states to protect their rights under the agreement. However, the private parties will only be protected if a State Party can show that its rights have been violated and bring a claim on their behalf.[28] Furthermore, this would only be applicable if the Member States have signed the agreement.

On the other hand, private actors seeking remedies are exposed if they have no home state to bring their claims. Because the main actors in international trade are private commercial entities, it stands to reason to give these entities the power to enforce their rights in domestic courts against states that breach such rights.[29] Moreover, the Protocol on Investments is still to be negotiated. Perhaps a mechanism for investor-state dispute settlement may be included, but that seems unlikely. The continent's experience with investor-state dispute settlement has left a bitter taste in some states that the option was not included in the AfCFTA text.[30] Despite that, inter-African bilateral investment treaties with ISDS as a dispute mechanism have been increasing. For example, Morocco has concluded BITs with seven other countries in Africa, and South Africa has BITs in force with Zimbabwe, Nigeria, Senegal , and Mauritius.[31] Notwithstanding this, the AfCFTA Investment Protocol has the potential to streamline the complex framework of intra-African investment by replacing existing intra-African BITs with a single treaty that would regulate all intra-African investments.[32]

The committees

The AfCFTA agreement establishes several committees tasked with assisting and implementing specific matters under the agreement through protocols and annexes. The agreement stipulates that committees and sub-committees shall carry out functions as assigned by the Council of Ministers to facilitate the operation of the protocols and the AfCFTA agreement in general. In addition, they support the implementation of the AfCFTA and the protocols. Thus, most of the administration and implementation of the AfCFTA issues that arise in the implementation of the respective protocols will be the responsibility of the committees.

Role of implementation in regional economic integration

The level of accountability and transparency of processes and institutions implementing regulations will be critical to the success of the AfCFTA. The institutions will be instrumental in implementing the AfCFTA and measuring the overall impact of trade on Africa's economic regional integration efforts. Accordingly, the AfCFTA institutional framework, notably the Council of Ministers and the Secretariat, lies at the centre of the implementation process of the agreement. For the institutions, it will be critical always to take cognisance of the continent's current trade climate and challenges to effectively implement the agreement. One of the factors that inhibit trade integration is the existence of

27. See Kugler above.

28. G.Erasmus. (2019) Dispute Settlement in the African Continental Free Trade Area. https://www.tralac.org/blog/article/14150-dispute-settlement-in-the-african-continental-free-trade-area.html#_ftn12

29. See Ansong above.

30. South Africa has terminated most of its BITs

31. I.Owa. (2021), To What Extent Will the AfCFTA Impact the Number of ISDS Cases Involving African States? Kluwer Arbitration Blog. http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2021/03/14/to-what-extent-will-the-afcfta-impact-the-number-of-isds-cases-involving-african-states/

32. Ibid.

different rules, regulations and standards as well as divergent customs procedures.[33] In addition, other factors, including disparities between levels of economic development between African states and structural and institutional deficiencies within individual states, can impede the effective implementation of AfCFTA policies If not adequately addressed.

Moreover, it is the task of the AfCFTA institutions to navigate and find solutions. For example, it is the task of the Council of Ministers to formulate and design inclusive and coordinated policies that bridge the differences between the bigger and smaller economies. In addition, the AfCFTA Secretariat can provide technical assistance to struggling economies. In addition, the AfCFTA's implementation and monitoring process entail reporting on the agreement's implementation and ensuring that the contractual responsibilities outlined in the agreement are met. The AfCFTA Secretariat, on the other hand, can go above and beyond their monitoring responsibilities to make recommendations and technical assistance to correct subpar performance by including activities aimed at further propelling the development of new strategies and initiatives guiding economic integration in a specific direction. As a result, a monitoring system is beneficial for assessing the effects of reforms and communicating effectively across trading partners. However, the success of AfCFTA will not only lie on the shoulders of AfCFTA institutions but also on the individual Members' States. This would necessitate the creation of a robust governance culture and financial infrastructure, which includes viable public service institutions, macroeconomic stability, and the potential for a competitive domestic economy through private sector development.[34]

While the success of the AfCFTA will hinge on how the AfCFTA institution's implement and enforce the agreement, it is also dependent on the political will of the Members States to comply and enforce provisions of the agreement. The key to unlocking the AfCFTA's transformative potential is effective implementation at the country level and active oversight through the AU's intergovernmental system.[35] In addition, African states will need to move away from economic nationalism and require sustained efforts from governments, the private sector, and civil society to digest and disseminate information about the potential of the AfCFTA to generate jobs, improve infrastructure, and boost economic growth.[36]

The collaborative implementations roles of the individual states and the AfCFTA institutions are critical to the implementation success of the agreement. From the coordination and harmonisation efforts of the Council of Ministers to the technical assistance that the Secretariat will provide, the foundation of the institutional framework is laid. However, this needs to be translated into decisive action at the national level. Indeed, subsequent technical support and surveillance measures will be necessary to prevent uneven or incomplete outcomes.[37]

Conclusion

The journey to regional integration started through a series of initiatives of the African Union dating back to the establishment of the Organisation of the African Union in the 60s, where regional integration was discussed as long-term Agenda.[38] With the AfCFTA midway with negotiations and the central institutions now operational, implementation of the agreement has already started. The institutions will play

33. Mzukisi Qobo. (2007). The Challenges of Regional Integration in Africa. In the Context of Globalisation and the Prospects for a United States of Africa. https://www.files.ethz.ch/isn/98933/PAPER145H.pdf

34. See Qobo above.

35. See Luke above.

36. Peter Leon et al. (2019) The African Continental Free Trade Agreement: A New Pathway For Africa? Herbert Smith Freehills. https://hsfnotes.com/africa/2019/11/28/the-african-continental-free-trade-agreement-a-new-pathway-for-africa/

37. Gerhard Erasmus (2020). The AfCFTA's Institutions are vital for effective implementation. https://www.tralac.org/blog/article/14805-the-afcfta-s-institutions-are-vital-for-effective-implementation.html

38. F.Pittet. (2019). Evolution of the AfCFTA: Progress Made, Synthesis of Global Issues. Annual Report on African Economies. Policy Center for the New South.

a critical role in fulfilling the long-term goals of the AU. However, the responsibility also lies on the individual states to play their part in the implementation process. A few bottlenecks in the decision-making process might pose challenges with deadlocks on substantive issues as the agreement provides no alternative measures. Consequently, this all remains to be seen and will ultimately depend on the political will of the individual Member States.

Chapitre 4

The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Activities of the African Union Commission

Solomon MUQAYI

The African Union (AU) has created Economic Commissions to promote good governance and sustainable development in Africa. The Economic Commissions are Human Resources, Infrastructure and Energy, Social Affairs, Trade and Industry, Rural Economy, Agriculture, and Economic Affairs. Economic Commissions of the AU represent the AU and defend its interests under the guidance of and as mandated by the Assembly and the Executive Council. The activities of the AU's Economic Commission were enormously affected by the COVID-19 pandemic, which has directly affected Africa's economic and social development. The major areas affected by the COVID-19 pandemic include agriculture, internal and external trade, manufacturing industries, and financial sectors, among others. In addition, the COVID-19 pandemic has also affected the achievement of AU's long-term plans, such as the Agenda 2063, as well as the execution of the African Continental Free Trade Area. Therefore, the AU Commissions are consequently recommended to invest heavily in modern technology to reduce the adverse effects of COVID-19 on Africa's economic development.

I. Introduction

The African Union Commission (AUC) is the African Union's secretariat and carries out the Union's day-to-day events. The commission functions include demonstrating the AU and preserving its interests under the control of and as mandated by the Assembly and the Executive Council, offering operational backing for all African Union structures, instigating schemes to be submitted to the African Union's organs, drafting AU common positions, managing African Union budget and resources, managing and harmonizing the African Union's programmes and strategies with those of the Regional Economic Communities (African Union Commission, 2019). Its structure consists of the AUC Chairperson, the legal representative of AU. There is AUC Deputy Chairperson who assists the chairperson in executing their duties. AUC Commissioners consists of eight officials designated by the African Union Executive Council and chosen by the Assembly for four-year terms (African Union Commission, 2019).

The rise of COVID-19 cases in Africa affected all African Union Commissions significantly. According to the AU report on fourteen September 2021, a total of 8,052,110 Covid-19 cases and 204,025 deaths (Case Fatality Ratio: 2.5 %) have been stated in 55 African Union Member States. This signifies 3.6 % of all cases and 4.4 % of all deaths said internationally (African Union 2020b). Twenty-three (42 %) AU Member States report case fatality ratio is higher than the worldwide case fatality ratio. Since the commencement of the virus, 54 (98 %) AU Member States have experienced at least a second wave, 43 (78 %) have experienced the third wave, and seven countries (Tunisia, Kenya, Algeria, Mauritius, Egypt, Benin, and Somalia) have experienced a fourth upsurge of Covid-19 cases. Over 68.8 million tests for COVID-19 have been conducted in Africa since February 2020. The cumulative positivity rate and test per case ratio are 11.7 % and 8.6, respectively (African Union 2020b).

Table 1: Confirmed COVID-19 cases and deaths reported in Africa (6-12 September 2021)

Region of Africa	New Cases	New Deaths
CENTRAL REGION	226, 441	3, 531
EASTERN REGION	941, 150	19, 628
NORTHERN REGION	2, 445, 299	65, 506
SOUTHERN REGION	3, 804, 411	105, 863
WESTERN REGION	626, 945	9, 125
TOTAL	8, 044, 246	203, 653

Source: (African Union 2020b)

II. African Union Commission Portfolios

1. Trade and Industry

According to Africa Union Handbook (2019), this portfolio is accountable for pushing the application of economic growth, industry, trade, programs, and policies in line with the objectives of Agenda 2063, the related medium-term strategies, and other crucial central lawful and procedure outlines. This structure also leads assignation with the African Union member states and strategic associates in the conveyance of the portfolio's central primacies. Ibid (2019) trade and industry body also manage member states determinations in eradicating unlawful monetary flows in Africa in partnership with strategic and tactical leadership in the realization of the vision, goals, and purposes of the treaty founding the African Economic Community.

Baldwin (2020) postulated that one of the chief attainments of trade and industry portfolio in 2020 was the execution of the African Continental Free Trade Area on 1 January 2021. By February, fifty-four of the fifty-five AU-member States have signed on. Burke (2020) highlighted those thirty-six nations (including nineteen African least developed countries) have placed their mechanisms of approval, authorizing them as state parties to the treaty. Trading activities under the African Continental Free Trade Area means a free up distinct market for imports and services simplified by the relaxed movement of individuals and capital. It also places the underpinning for a continent-wide customs union which will improve and boost trade and industry in Africa. Hence, this new single market is anticipated to subsidize sustainable and comprehensive socio-economic expansion, improved effectiveness, and industrial growth which is one of the portfolio goals of 2020-2021 (African Union 2020a). Therefore, African states that approve the treaty consent to liberalize 90 % of tariff lines. This means that states will decrease, and eventually eradicate, tariffs on 90 % of products traded under the African Continental Free Trade Area. UNCTAD (2020) states that Least Developed Countries (LDCs) are expected to accomplish this over a ten-year period, and non-least developed countries over a 5-year period. Sensitive goods, of up to 7 % of tariff lines will be completely relaxed over thirteen years for least developed countries and ten years for non-LDCs. Finally, 3 % of tariff lines will be omitted from tariff liberalization (African Union 2020b).

The Protocol on the "free movement of persons and goods" had been signed by thirty-three member states, and four had placed their mechanisms of approval, fifteen approvals are required for its admission into force. At the level of the Regional Economic Commission, the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the East African Community (EAC), have made obligations to that effect. This will boost the trade and industry portfolio (Baldwin and Evernett 2020).

The pandemic affected a lot of trading activities in Africa. The COVID-19 had an immediate and negative impact on foreign direct investment (FDI) in 2020. The outlook remains dire, with further deterioration projected in 2021. The pandemic led to delayed implementation of ongoing investments projects such as the African Continental Free Trade Area and the shelving of new projects. The disruption in trade and value chains caused by COVID-19 is disturbing goods exporters in the region as the global prices of oil, minerals, and metals collapsed. The pandemic has shown the weakness of African countries in their dependence on trading associates in the rest of the world, with nations regularly importing important items such as food, pharmaceutical products, fuel, machinery, and other goods. According to UNECA (2020), African countries import 94 % of their medical and pharmaceutical products from outside the continent. This affected trading activities because of travel restrictions and total lockdowns in different countries hence affecting African countries more because of the dependency syndrome. Hence, positive implementation of the African Continental Free Trade Area could support the expansion of competitive and resilient regional value chains and increase internal and regional industrial development, including in the trading activities of the AU Commission.

COVID-19 affected the activities of trade and industry portfolio because of the decline of foreign direct investment in Africa unlike before the pandemic. The decrease of foreign financing movements in the form of lower foreign direct investment particularly in trading activities and capital flight reduced the activities of the portfolio. The affected ones are the automotive industry (-44 %), airlines (-42 %), and energy and basic materials industries (-13 %). Profits of multinational enterprises centered in developing economies were affected largely than those of established countries multinationals enterprises: developing country multinationals enterprises profit regulation has been reviewed downwards by 16%. In Africa, this change sums to 1%, equating to 18% in Asia, and 6% in LAC (UNCTAD, 2020). More so, there have already been large-scale capital extractions from the region, for instance, in Nigeria the All-Share Index recorded its worst performance for a decade in early March as foreign investors pulled out. Experts projected that the whole of Africa lost up to 15% foreign direct investment inflow to the continent. According to UNCTAD (2019) the top five recipients of FDI which boosted the trade and industry portfolio were in 2017: South Africa ($5.3 billion, +165.8%), Egypt ($6.8 billion, -8.2%), Morocco ($3.6 billion, +35.5%), Congo (4.3 billion, -2.1%); and Ethiopia ($ 3.3 billion, -17.6%). With circumstances of the spread of the COVID-19 ranging from short-term stabilization to persistence throughout the year, the FDI flows decreased which affected the trade and industry portfolio.

There is a need for regional responses and regional organizations in Africa to address the challenges of the pandemic. Regional integration and cooperation are necessary for the trade and industry portfolio to succeed under the COVID-19 era. Baldwin and Evenett (2020) put it in their edited volume on COVID-19 and trade policy, “trade is not the problem, and it is part of the solution”. Regionally synchronized may also be a significant long-term strategy to facilitate trading activities under the COVID-19 era. Also, by averting the trade-offs in executing protective measures, by making sure that the shutting of borders does not activate a food crisis, specifically in West Africa where the food source is becoming limited and where countries depend on imports of basic food crops such as rice, wheat from Asia.

2. Rural Economy and Agriculture

This portfolio determines the inclusive aims of rural development, blue economy, agriculture, and sustainable environment in line with the African Union Agenda 2063. The portfolio guides the efforts to uphold ecological environmental management and agricultural development and manages the application of African Union verdicts associated with agricultural transformation in Africa. Also, it pushes the execution of the African Union institutional program by backing reform initiatives in the department and conducts partnership discussions and incomes mobilization with planned associates to finance continental programs and primacies thus according to African Union Handbook (2019).

The portfolio managed to meet some of the targets. The commission brought together administrations, United Nations organisations, civil society, women leaders of the rural world, private sector and other associates in the agricultural value chain. It also supported member states to develop and execute their national agricultural modernization policies towards increasing agricultural production and improve food security. The commission reviewed the advancement on the 2006 Abuja Declaration on Fertilizer for the African Green Revolution, and it implemented a follow-up on Fertilizer and Soil Health via a summit in 2020.

Ravelo (2020) states that in 2020, the commission achieved its role by being assertive for quickening and scaling up the execution of nutrition-sensitive agriculture policies through biofortification, industrial food fortification, and amplified production, market access, and consumption of the differentiated and nutrient-dense crops. Ibid (2020) in a bid to reassure member states to adjust with a mutual strategy, vision, and priorities, the portfolio has drafted a “Declaration on Upscaling Biofortification

and Food Fortification in Africa", which has lately been approved by the STC on Agriculture, Rural Development, Water and Environment (ARDWE) for the endorsement of the Assembly in February 2020. More so, the portfolio accomplished to do discussions on the treaty to enhance the working of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. UNCTAD (2020) states that, on water governance, the partnership harnessed at the international and continental level to support for variation of agricultural and food systems to alleviate the effects of water shortage on rural economy and climate change to prevent food and water uncertainty. The seed quality assurance, discussions have reached the concluding phase with the Kenya Plant Health Inspectorate, the Centre of Phytosanitary Excellence, to operationalize the Forum for African Seed Testing (FAST) thus according to UNECA (2020). This is vital in refining access to excellence seed for small-scale farmers in the region as well as adherence to global values adopted in the Global Seed Testing Association guidelines.

The impact of COVID-19 affected the agriculture sector and rural economy. This is because a protracted Africa recession caused a reduced need for their transfers with subsequent income losses which have important values for agriculture. Current food security assessments propose that seventy-three million people in Africa are extremely food insecure. These effects are being aggravated by the present COVID-19 catastrophe through its direct effects on trade and trade procurement as well as on production and value chains. Administrative boundaries enforced by governments such as lockdowns and travel restrictions have also added to the situation on rural economy and agriculture. According to Herpolsheimer (2020) the impact of Covid-19 on rural economy and agriculture, countries like Rwanda has the biggest impact with a (-5%) drop followed by Guinea (-3%), Namibia and Mali (-3.1%), and Burkina Faso (-2.9%) which displays an intense drop in imports of agriculture and food products. Therefore, the COVID-19 crisis created a severe food security crisis in Africa.

3. Human Resources

According to African Union (2020b), the chief goal for this portfolio is to improve, accomplish and implement administrative policies, to initiate and develop administrative rules and procedures. Therefore, it offers effective and timely essential services, obtain, and manage human resources for all Directorates and Offices of the Commission to enable their smooth operative in Africa.

By developing and managing to implement administrative policies, the human resources portfolio partly managed to meet the 2020 targets. Policies such as the AfCFTA, Single African Air Transport Market (SAATM), and the high-speed train were instigated and advanced by the administration and human resources expansion. The human resources portfolio considered and achieved a dependable transport system via high-speed train which includes numerous visits and connections to China as one of the keys backing associates in light of the Joint Africa-China Five Years' Action Plan and Road Map thus according to African Union (2020a). It also ensured an unbiased and effective performance assessment system including the implementation of staff punishment by fighting against corruption. UNECA (2020) postulated that the portfolio also instigated, advanced, and managed a dependable management information system policy in 2020 and assessment of strategic corporations and follow up on partnerships as Africa-Arab, TICAD, African Union-European Union, Africa-Turkey, FOCAC and, Africa-India as well as Institutional Partnerships (Norway, France, UK, Germany, Russia, and the USA). Therefore, the human resources portfolio designed and maintained the desired scheme for the commission and Africa Union organs.

The pandemic affected the functioning of the portfolio. Many meetings were postponed and cancelled hence delaying the implementation of many projects in Africa. The coronavirus pandemic, unlike the international financial crisis, has implications on the AU Commission of Human Resources because of aggregate demand and supply for the administrative procedures.

From a collective mandate perception, the pandemic disclosures of individuals who purchase goods and the associated suppression methods tend to reduce private consumption of the human resource portfolio. Therefore, on the supply side, the pandemic affected workers of the portfolio, and closure of the progressive activities as an outcome of the destruction measures chiefly, on contact-intensive activities led to the decrease in the supply of labor (Eichenbaum et al 2020). The shutdown of wholesale activities is compounded by the absence of E-commerce stages that can support the human resources portfolio to remain partly operative. These effects of the pandemic imitate the lack of internet connectivity across several nations in Africa.

4. Infrastructure and Energy

This portfolio is accountable for driving the execution of infrastructure and energy policies in Africa with the ambitions of Agenda 2063. Its aim is to upsurge energy access to the African people, expand livelihoods and to safeguard environmental sustainability, develop intra African connectivity and build well interconnected and unified network of transport infrastructure (African Union Handbook, 2019).

Infrastructure and energy portfolio managed partly to meet the 2020 targets by signing a Single African Air Transport Market (SAATM). Baldwin and Evernett (2020) state that eighteen Single African Air Transport Market member states have also signed up a memorandum of implementation that guarantees the exclusion of any air service agreement limitations that are not in agreement with the Yamoussoukro Decision. Eleven out of the 29 states comply 100% with all the tangible measures, that is, Cape Verde, Mozambique, Ghana, Rwanda, Togo, Congo, Benin, Gambia, Burkina Faso, Ethiopia, and Niger. These nations are commended for the accomplishment of their obligations to allow the infrastructure and energy portfolio to work properly. Draft plans for negotiation of air service contracts to build the infrastructure and trading activities between Single African Air Transport Market States and third countries have been established and are under assessment for submission to African Union Policy Organs for confirmation.

Another achievement is high-speed train. Several visits and interactions have been undertaken to China as one of the main funding partners considering the Joint Africa-China Five Years' Action Plan and Road Map (2016-2020). Moreover, the Commission for the Audit of the African Union of Railways (AUR) have launched a study, including the harmonization of norms and standards of a Trans African railway network

The infrastructure and energy portfolio managed to meet the 2020 targets by providing statistics and reports on energy activities during the pandemic. Rovira and Alcega (2020) reveal that the use of the African Energy Commission helped African states to comprehend the situation in providing a detailed analysis. African Energy Commission is an explicit agency of the AU, under the commission for infrastructure and energy that oversees managing, harmonizing, defending, maintaining, commercializing, rational exploitation, and incorporating energy resources on the African continent.

In 2020, the Infrastructure and Energy portfolio commenced an amplification of a Single Sky Architecture for Africa to be accomplished by 2023 for trading activities thus according to African Union Handbook (2020b). Confirmation and dissemination of the outside policy rules with obligatory clauses for negotiation of air services agreements with non-African states and regions were implemented by the portfolio. Also, there was a determination of viable resource mobilization device for the Executing Agency to facilitate infrastructure and energy portfolio. According to the data in the African Energy Commission database presented a provisional development for all countries from 2018 to 2019. According to Burke (2020) given the international situation, any expansion in 2020-2021 would be very unlikely in Africa, if not impossible. That is the assumption taken here for African producers not part of the DoC, which together with the action of DoC countries is consistent with the assumed 10% decline in exports.

The pandemic affected the activities of this portfolio. The United Nations Conference on Trade and development (UNCTD 2020) postulated that there was a deterioration in crude oil in Nigeria by -11.4 percent in 2020 with moderately lower income drops for the other vital exporters of fuels in the region as Algeria (-2.5%), Angola (-3.8%), Gabon (-2.4%) and Congo (-2.3%). UNECA (2020) states that overall energy and infrastructure portfolio deteriorated by -7.7%, with a major drop in GDP of about -3.3% in Congo and Mozambique. The impact of COVID-19 on Mozambique, Gabon, Algeria, Congo, and Angola is excessively higher than in the net fuel exporting nations hence the suffering of the AU Commission. Because of COVID-19, the least developed countries were affected which led to the reduction of fuel import as other sectors remain down. For instance, countries like Cape Verde (-8.5%), Comoros (-30%), Malawi (-15%), and Burundi (-26.6%) imported a smaller number of fuels over the year because of the impacts of COVID-19. Therefore, looking beyond 2020 for the energy sector in Africa is very ambiguous. The costs of crude oil and industrial metals have dropped abruptly by 50% and 11% respectively between December 2019 and March 2020 in Africa hence affecting the energy portfolio thus according to UNCTAD (2020) and UNECA (2020). Hence, how the COVID-19 pandemic grows is unknown and so the speed of regaining of the worldwide economy is extremely hard to foretell, although the hope of a rapid bounce-back seems to be shrinking.

The infrastructure and energy portfolio needs to invest in purifying facilities, cumulative cross-border trading and investment in its significant infrastructure and decreasing oil demand in the power sector by increasing renewables. For the portfolio to succeed under COVID-19, all African countries should reinforce or create a dedicated National Energy Information System to gather and examine the energy data and energy productivity indicators for all sectors. This will support decision making and investment at the national level to meet the ambitions of the agenda 2063 of AU and the sustainable development goals of the UN as per the African charter of statistics adopted by the Heads of State and Government of the African Union summit held in Addis Ababa, Ethiopia, in February 2009.

5. Economic Affairs

This portfolio its core mandate is to assemble resources with the vision to funding financial development tasks and economic integration in Africa. Also, to manage, harmonize and assist all activities aimed at amalgamating the integration process at regional and continental heights. Promoting the effective founding of institutional links between the organs of the AU and the Regional Economic Commission's therefore promote internal savings in Africa as well as global financial aids (African Union Handbook, 2019). The structure of this portfolio consists of various departments such as Statistics Division, Resource Mobilization Division, Private Sector Development Investment and Financial Integration and Regional Cooperation Division.

Under the Financial Institutions, the commission has established a host country pact for the African Monetary Institute (AMI) and set its draft laws and structures. Overall, twelve nations have signed the tools of the African Monetary Fund. Economically, the estimates with normal scenario give a growth of 3.4% in 2020 (AfDB, 2021). However, with the negative influence on vital areas of the economy such as exports and tourism, with deteriorating commodity prices, diminishing government's incomes to finance public investment, it would be quasi-impossible to attain this positive estimate of growth rates in 2020.

Table 2: Results of the impacts (declines) and estimate growth 2020

	Probable development in 2020 before the COVID-19 disaster	(1) Decrease compared to the value in 2020	(2) Decrease compared to the value in 2020	Medium Scenario (decrease of compared to the value in 2020
GDP Growth	3.4%	-0.8%	-1.1%	-0.9
COVID-19 impact in % points (pp) of Africa's GDP	-	-4.8%pp	-4.5pp	-4.49pp

Source: African Union Commission, 2020

In the two scenarios, Africa's progression dropped radically to negative rates. The first of the baseline scenario (1) was, without the appearance of the COVID-19, a growth rate of 3.4% to Africa in 2020 (AfDB, 2020). (1) And (2) scenarios approximation respective negative economic growth of -0.8% (a loss of 4.18 pp as compared to the initial estimate and -1.1 percent (a loss of 4.51 pp as compared to the initial estimate) of African countries in 2020 (African Union Commission, 2020).

The COVID-19 affected the economic affairs portfolio in numerous ways. Firstly, there was external effects came from straight trade links amongst affected partner continents such as U.S, Europe and Asia, tourism, the deterioration in payments from Official Development Assistance, Foreign Direct Investment (FDI) and African Diaspora, illegal financing flows and internal financial market tightening. Secondly, there was internal effects occurred because of the speedy spread of the virus in various African countries. However, this led to a disturbance of financial activities in the region. This caused, a reduction in domestic demand in tax income due to the loss of oil and product prices coupled with an upsurge in public spending to defend human health and support economic events. Ravelo (2020) states that the data illustrates that the pandemic affected Africa's economic expansion and aggravated extreme poverty. According to the World Bank (2020) the pandemic pushed African countries into recession, with real GDP estimated at -1.7% and -3.4% in 2020 under the baseline and worse-case scenarios, respectively. The contraction of real GDP is a direct is a direct consequence of the negative productivity shock to the economy and disruptions in the economic affairs portfolio induced by the pandemic.

The disturbance of the world economy through international value chains, the sudden falls in product prices and monetary revenues and the implementation of travel and social constraints in many African states are the core causes of the negative progression. Exports and imports of African nations are estimated to fall by at least 35% from the level reached in 2019. Thus, the loss in worth is projected at around 270 billion United States dollars. To fight against the spread the virus and medical treatment will lead to an increase of public spending in Africa estimated to by at least 130 billion USD. The World Bank anticipated that financial growth declined between -2.1 and 5.1% in 2020 from 2.4% in 2019, leading to the first African slump in twenty-five years (World Bank 2020a).

Conclusion

The COVID-19 has turn into a severe pandemic and postures several serious encounters at national, regional, and international levels. The concerns, even if they are problematic to calculate, are likely to be huge in assessment of the speedy spread of the COVID-19 and the radical actions taken by nations whatever their size global. Even if African countries are comparatively less affected equated to other regions for now, the spill over effects from international advances or broken supply chains may still lead to halting economic activity. Indeed, the extremely reliance of African economies vis-a-vis external economies forecasts a negative economic spinoff for the continent, appraised at a regular loss of 1.5 points on economic development 2020-2021.

References

- African Union Handbook (2019) Regional Economic Commissions. Addis Ababa: African Union Commission.
- African Union (AU). 2019. *Africa's leaders gather to launch new health financing initiative aimed at closing funding gap and achieving universal health coverage*. Press release. 9 February 2019.
- African Union (AU). 2020a. *Africa Joint Continental Strategy for COVID-19 Outbreak*. Africa CDC.5March2020.
- African Union (AU). 2020b. *Communiqué of the Bureau of the Assembly of the African Union Heads of State and Government Teleconference on COVID-19, Held on 26 March 2020*. 26 March 2020.
- African Union (AU). 2020c. *Communique of The Bureau of The Assembly Of The African Union (Au) Heads Of State And Government Video Conference With African Business Leaders On COVID-19, Held On 22 April 2020*.
- Africanews. 2020. *Coronavirus - Africa: African Union and African private sector launch COVID-19 Response Fund*. 7 April 2020.
- Baldwin, R., Evenett, S, 2020, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, A CEPR Press VoxEU.org eBook
- Eichenbaum. M, T. Rabelo and M. Trabandt. 2020. *The macroeconomics of epidemics*. National Bureau of Economic Research: Cambridge MA
- UNCTAD (2019), Economic Development in Africa 2019, Geneva (Switzerland)
- UNCTAD (2020), Special edition, Counting the economic costs of coronavirus, 12 March 2020, Geneva (Switzerland).
- UNECA (2020), Economic Impact of the COVID19 on Africa, Economic Commission for Africa, Addis Ababa, Ethiopia
- World Bank. 2020a. *Africa's Pulse. An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*. Volume 21, April 2020, World Bank, Washington, DC. Doi: 10.1596/978-1-4648-1568-3.

Chapitre 5

The Green Transition in Africa-Europe Relations: Status and Prospects

Rim BERAHAB & Fatima Ezzahra MENGOUB

Africa-Europe relations are rooted in strong historical and geographical ties and are driven by overlapping interests. Europe is, in fact, Africa's leading partner in trade, investment, official development assistance, and security. In recent years, growing concerns about climate change have put the green transition at the top of the international agenda. In a global context disrupted by a health pandemic and sluggish economic growth, the green transition is emerging as the solution to achieving sustainable development in the future. This reality has spurred Europe to adopt an ambitious new strategy to accelerate the decarbonization process and promote the use of new clean technologies. For its part, Africa, concerned about its development but suffering the dire consequences of climate change, has put in place different adaptation and mitigation measures to deal with the latter. Given the history of relations between the two continents, the African Union and the European Union have stated their willingness to engage in the green transition. This is an occasion to strengthen the Europe-Africa partnership and define new areas of collaboration to take advantage of the green transition's opportunities in terms of development, job creation, trade, digitalization, and management of natural resources.

Introduction

The development model based on massive industrialization has undeniably been a failure. This type of model generates numerous negative externalities, notably in terms of greenhouse gas emissions, biodiversity degradation, and the overuse of available but limited resources. In response, public and private actions to implement sustainable, inclusive, and more environmentally friendly development models have arisen. Most countries, including European and African countries, have committed to so-called green development policies, which aim mainly at achieving carbon neutrality, better managing natural resources, and, above all, transforming economies to protect the most vulnerable populations.

Africa is the greenest of the continents. Though data landscape on Africa's greenhouse gas (GHG) emissions is fragmented and diverse, there is no doubt that Africa's contribution to global emissions is the lowest (Mckinsey, 2021). However, this has not resulted from the adoption of green policies but is simply because Africa is the least industrialized continent. The paradox lies in the fact that the continent contributes the least to emissions but suffers the most from the negative impacts of climate change. Africa has recently experienced a succession of major disasters, including droughts, locust invasions, and floods, which expose it to significant development risks. Aware of all these issues, African countries are more determined than ever to become more prosperous and more developed, but also more responsible towards the environment, local communities, and the most vulnerable populations.

Europe meanwhile considers itself a pioneer of the green transition in the world, knowing that it is one of the continents that has contributed the most historically to greenhouse gas emissions. In 2020, the European Union (EU) adopted a new economic growth strategy, the European Green Deal, which aims to transform the EU into a modern, resource-efficient, and competitive economy. The Green Deal seeks to make Europe climate neutral by 2050, boost the economy with green technologies, create sustainable industry and transport, and reduce pollution. It is about turning climate and environmental challenges into opportunities to make the transition fair and inclusive for all.

In light of these elements, Europe and Africa find themselves at a turning point in history that will profoundly mark their future relations. Knowing that Europe is Africa's major partner, whether economically, commercially, or even culturally, a reconfiguration of their relationship will necessarily result in changes to which both continents must adapt. This chapter analyzes the impact of the green transition on Europe-Africa relations. It first presents the current state of these relations, especially trade in goods. Then, it outlines the challenges and opportunities that this transition offers to countries on both continents. Finally, it presents some avenues for collaboration.

I. The State of Play of Africa-Europe Relations: Significant but Declining Trade

The relationship between Europe and Africa can be defined in several ways, especially since the histories of the two continents are deeply linked. It can be concretized through trade in goods and services, capital and investment flows, humanitarian and development aid flows, cooperation in security and peacekeeping operations, etc. The relationship can also be analyzed at an aggregate level involving only trade and agreements between the two continents, as well as being more specific in relation to sub-regions or countries. In this study, we limit the analysis to the economic aspect at the continental level. As such, an analysis of the structure of African exports and imports to and from Europe is conducted.

From 2011-2020, Africa exported an average of about $498 billion of goods per year. Of these exports, 16% remained within the continent (domestic trade), while 37% went to Europe, 31%

to Asia and Oceania, and 16% to the Americas (North and South). Although on average, most exports went to Europe, the share of African exports to the Old Continent has recently declined to stabilize at 28%, while Asia's share has shown an upward trend to 38% in 2020 (Figure 1). The geographical proximity of North African countries to Europe means that about 50% of their exports go to Europe. As for sub-Saharan Africa, only 26% of its exports is imported by European countries. Moreover, even between sub-Saharan countries, there are huge disparities. Central African countries have fewer trade links with Europe than countries in other regions, particularly West Africa. The share of exports from Central African countries to Europe in total exports does not exceed 16%, while West Africa is around 37%. In terms of imports, the African continent imported an average of $787 billion over the same period: 35% from Europe, and 41% from Asia and Oceania (Figure 2). Analysis by region shows that North Africa imports the most from Europe, accounting for about 46% of total imports. Sub-Saharan African countries import about 27% of their product needs from Europe. Unlike exports, Central African countries import a lot from Europe, i.e. about 36% of their total imports, while only 15% of East African imports come from Europe.

Figure 1: Africa's Exports by Region

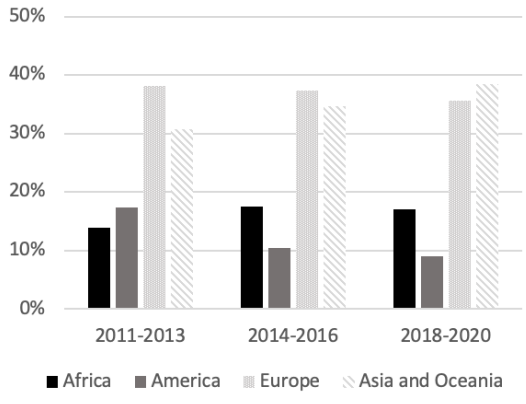
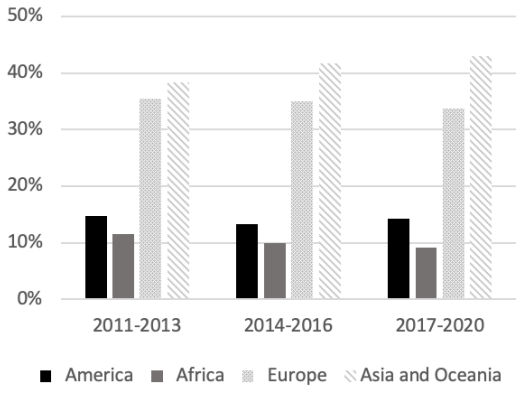


Figure 2: Africa's Imports by Region



Source: UNCTAD, 2020.

In 2019, the three African products most demanded by European countries were fuel oil, transportation, and machinery and electronics. These three products accounted for almost 52% of European imports from Africa. Agricultural products (processed and raw) accounted only for 19%. The remaining African exports to Europe were made up of manufactured products, notably clothing and textiles, as well as chemicals.

Adopting the European Green Deal is synonymous with implementing more restrictive measures on the export of polluting products to the European continent. These measures include a shift in demand from carbon-intensive products, like oil, to green products. Other sector-specific measures include a carbon border tax[1] applied to targeted products, initially of steel, iron, aluminum, cement, fertilizers, and electricity. Unfortunately, the three major products exported by Africa to Europe will be affected by these two measures: oil is among the fuels that will

1. The EU has proposed the introduction of a Carbon Border Adjustment Mechanism, which aims to apply the same carbon tax to imports from some high emitting and highly trade-exposed sectors as is applied to domestic producers in the EU.

be phased out, while the manufacture of two other product categories (transportation and machinery) depends on inputs subject to carbon tax. Agricultural products are not affected by this tax for the moment but could be subject to special treatment as is customary. In any case, to enable partner countries, including those in Africa, to meet these new requirements, the EU has provided for a transitional period (European Commission, 2021).

Africa's imports from Europe, meanwhile, are diversified and essentially composed of industrial products, notably electronic equipment and machinery, and to a lesser extent food and agricultural products. As African countries have not yet implemented restrictive measures in terms of imports of carbon-intensive products, their imports from Europe are not as impacted by this green transition process. But because of the strong will to convert to green policies, more restrictive measures are likely to be adopted in future. Finally, taking into consideration the strengthening of trade relations between Africa and Asia, opportunities for redirection of exports and imports are possible if measures implemented by Europe prove too restrictive.

Figure 3: Africa's Exports to Europe by Products, 2019

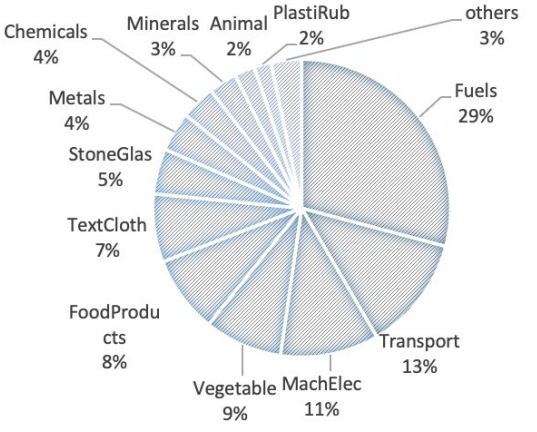
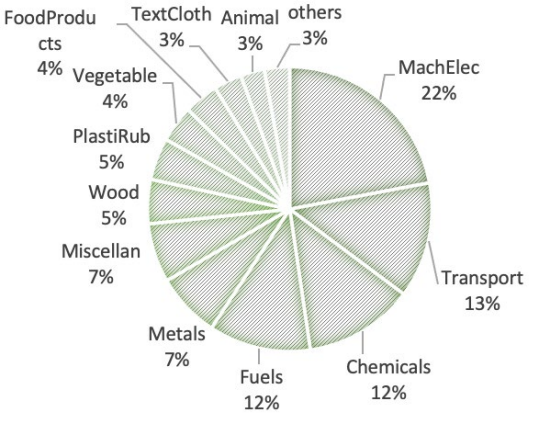


Figure 4: Africa's Imports From Europe by Product, 2019



Source: WITS, 2021

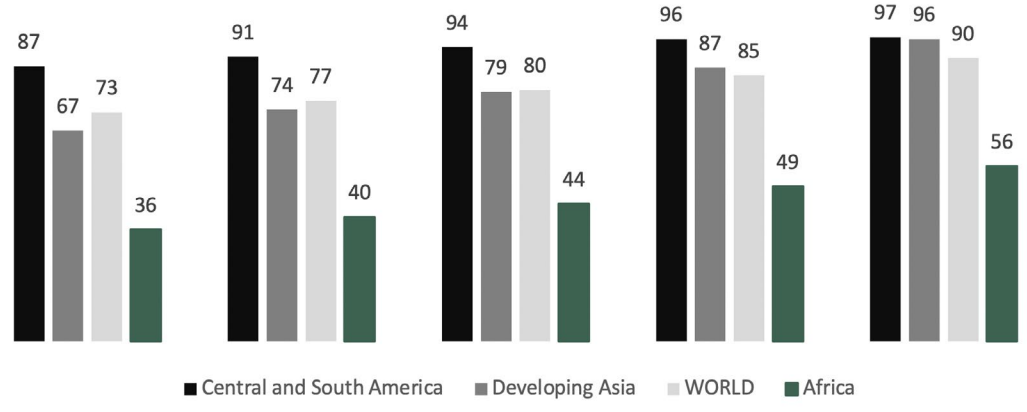
II. Interest in the Green Transition in Africa-Europe Economic Relations

In this changing environment, it is in Africa's interest to implement a green and sustainable development model in order to avoid the mistakes made by others. Indeed, this green transition offers African countries opportunities in several sectors, particularly in terms of developing suitable infrastructure, changing consumption habits, setting up clean industries, and creating jobs and added value. This necessarily requires massive investments, hence the interest in defining priority sectors. Moreover, knowing that the focus on green transition has become an essential pillar of the EU's global strategy, the Africa-Europe partnership can constitute a basis for discussion to define common priorities and future strategies.

Numerous critical elements must underpin the green transition, notably the management of energy resources. Currently, energy access in Africa remains low compared to other developing regions, despite significant efforts to increase it. Only half of Africa's population, about 56%, has

access to electricity (IEA, 2021), although there are several regional disparities (Figure 5). Given that energy is a prerequisite for development, Africa needs to make significant efforts to provide reliable and sustainable access. In this sense, thanks to the diversity of its landforms, Africa is endowed with significant renewable energy potential, ranging from solar to wind and geothermal. As the technological costs of renewable energy have fallen substantially in recent years[2], Africa must seize the opportunity to deploy these resources. This will help diversify Africa's energy mix, which is currently dominated by the use of conventional fuels (oil, gas, coal, wood, charcoal, and dry dung), and which is associated with serious environmental and health damage. The technological progress of renewable energy will also support strong growth, low emissions and ecologically sustainable development (Schwerhof & Sy, 2020).

Figure 5: Electricity Access by Region in Percent



Source: IEA, 2021.

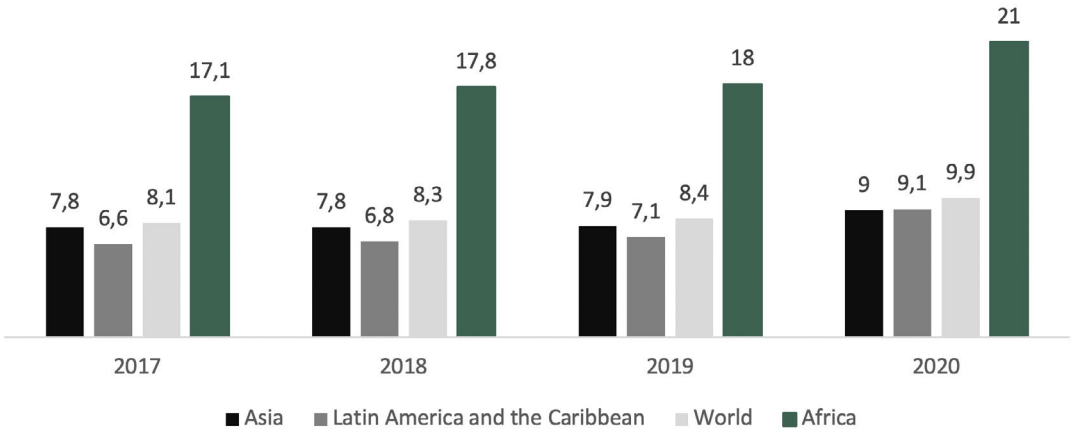
At the same time, the challenges resulting from the green transition, including the need for reskilling, employment, and the sensitive issues of fossil-fuel subsidies and stranded assets, must be addressed simultaneously. Bearing in mind that the African population is expected to increase in the future, countries of the continent will face increased energy demand, not only to meet their populations' needs, but also for industrial and mobility purposes. Currently, energy bottlenecks and power shortages are estimated to cost Africa between 2% and 4% of its GDP per year (AfDB, 2017). Therefore, developing sustainable infrastructures capable of delivering these energy services, and overcoming current shortages, is key to lay the foundations for the green transition.

Another element to be taken seriously in the green transition in Africa is the management of natural resources in the agricultural sector. Africa exports significant quantities of agricultural products including cotton, cocoa, and a wide range of fruits and vegetables. The adoption of the 'farm to fork' strategy in the framework of the EU Green Deal will necessarily have negative impacts on the continent's agricultural exports, especially since new standards for agricultural products are being put in place. Europe is promoting the development of sustainable agricultural systems and the new requirements may constitute a non-tariff barrier to African agricultural exports (Usman et al., 2021). On the other hand, Africa is also facing internal constraints that encourage the conversion of agricultural and food policies within the continent into green policies that are

2. The levelised costs of energy of solar PV and wind have fallen significantly since 2010 (IRENA,2020).

more respectful of the environment. Indeed, Africa is the continent that suffers most from food insecurity. Approximately one African in four suffers from malnutrition and cannot meet his daily energy and protein needs (Figure 6). If we take into consideration that this population is rising and that climate change is negatively impacting the availability of natural resources needed to produce food, it is urgent for Africa to put in place concrete and solid actions to achieve the green transition.

Figure 6: Prevalence of Undernourishment by Region in Percent



Source: FAOstat, 2021

As Africa and Europe work to develop an updated partnership strategy that incorporates the issue of green transition, the context of the COVID-19 pandemic cannot be ignored. This pandemic represents a shock to social and economic systems and, beyond the immediate costs, will certainly have far-reaching systemic impacts that will shape the processes related to economic development and the green transition in both continents.

III. The New Basis for the EU-AU Relationship: Numerous Discussions on a Better Future

Financing the green transition in Africa remains a major challenge. It is no longer just about accelerating the continent's green transition and response to climate change, but also about ensuring a sustainable economic recovery post-COVID-19. Africa cannot meet these challenges alone, hence the interest in capitalizing on the agreements concluded with partners. The current context is conducive to strengthening relations and partnerships, especially with a European continent that is reorienting its policies towards the implementation of a green development model, and which wants to include its partners in this process.

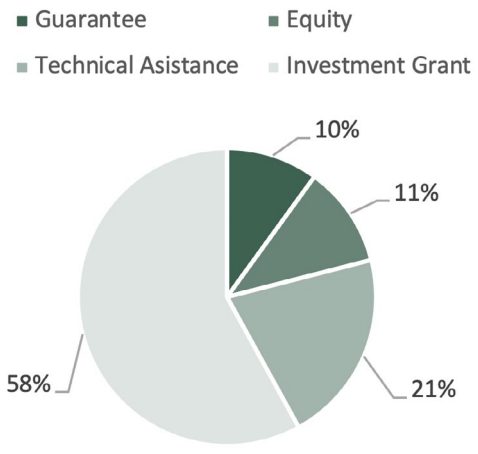
In view of the current circumstances, strengthening the Africa-Europe partnership is considered a win-win situation. Africa would benefit from significant funding, allowing it to implement the necessary projects, while Europe would benefit from the strong growth experienced by some African countries. Moreover, Europe needs Africa to succeed in its green transition as Africa is full of natural resources that are essential for the development of clean technologies.

Furthermore, this partnership could capitalize on the past actions taken by both parties. Initiatives such as the Africa-Europe Alliance for Sustainable

Investment and Employment is, for example, an asset. Launched in 2018, this initiative calls for stronger economic and trade relations between the two continents. As part of this Alliance, the EU has implemented several instruments such as the External Lending Mandate, the Africa, Caribbean, and Pacific Investment Facility, and, most recently, the European External Investment Plan (EIP) (European Commission, 2020a). The latter provides an integrated framework for enhancing green investment in Africa and the neighborhood, and creating decent jobs. This plan attempts not only to contribute to local development in a coherent manner, but also to target relevant socio-economic sectors, including energy, water, infrastructure, and transport.

To take into consideration the local context, the plan foresaw an investment of €20 billion during 2017-2018 for two sub-regions (sub-Saharan Africa and the EU Neighborhood). In this capacity, investment amounts differ by region and by sector. For example, the transport and energy sectors have the largest shares of total investment in sub-Saharan Africa (44% for transport and 34% for energy), while private sector development is a higher priority in the EU Neighborhood. Also, several financing instruments are provided, including technical assistance, guarantees, equity, and investment grants (Figure 7). In this configuration, technical assistance represents about a quarter of the amounts invested, which shows that this partnership emphasizes the importance of capacity building and technological transfer from Europe to Africa, and goes beyond the old beneficiary-donor relationship.

Figure 7: European External Investment Plan by Instrument



Source: European Commission, 2019.

Other ways of collaboration around the green transition are under discussion. The new post-Cotonou agreement makes environment and natural resource management one of its main areas of focus. It completes the decisions taken under the Cotonou Agreement[3], which was supposed to expire in 2020 but was extended to September 2021 (Kohnert, 2021). The negotiations for the post-Cotonou between the two continents to identify the "common foundation" of this partnerhip lasted two and a half years, showing the complexity of identifying actions that translate their common values and principles. As result, a draft agreement was initialed in April 2021, highlighting several priorities including environmental sustainability and climate change, and inclusive sustainable economic growth and development.

Simultaneously, the African Union Commission and the European Commission

3. The Cotonou Agreement is an agreement signed in 2000 between the EU and the Organization of African, Caribbean and Pacific States for a period of 20 years. It aims to reduce poverty and contribute to the gradual integration of African, Caribbean and Pacific countries into the world economy. The Cotonou Agreement is based on three pillars: (i) development cooperation, (ii) economic and trade cooperation, and (iii) the political dimension.

held numerous meetings to revitalize their bilateral relationship. They issued several joint communications. The most recent at time of writing is titled 'Towards a comprehensive strategy with Africa'. Published in March 2020, this joint communication is part of the common priorities set by the African Union and the EU at the Abidjan Summit in 2017. It proposes a new framework for cooperation between Africa and Europe that responds to new and changing global realities. It also makes the green transition and energy access, sustainable growth and job creation, and the digital transformation the key pillars of the partnership (European Commission, 2020a). Several elements to achieve the common objectives were discussed, including:

- **Innovation:** considered crucial to phase out polluting technologies while accelerating the deployment of cleaner ones;
- **Clean circular economy:** create safe and clean industrial value chains that meet ambitious environmental and climate standards;
- **Safe and sustainable agri-food systems:** support the development of environmentally friendly agricultural practices, promote local production, and integrate biodiversity concerns;
- **Digitalization of key services:** adopt e-governance and e-commercial and financial services to fight against corruption and promote Africa's economic integration;
- **Boosting trade and investment:** accompany thr green transition by capitalizing on previous financial instruments (EIP).

This proposal was supposed to be discussed during the EU-AU summit, initially scheduled in Brussels in October 2020. However because of the COVID-19 crisis, the summit was postponed to February 2022 (Parlement Européen, 2021). In order to be well prepared for the negotiations, this postponement presented an opportunity for the AU to move forward on some critical projects, notably the establishment of the African Continental Free Trade Area (AfCTA), especially since some divergence between the two continents has often emerged during the discussions. For example, Europe tends to focus on strengthening security measures, while Africa sees its economic transformation as a higher priority. In this respect, several working sessions have been held in which participants addressed key themes and priorities to be discussed at the upcoming summit, including innovative financing solutions for the EU-AU partnership, economic recovery, and the dual ecological and digital transition.

Reaching a common agreement that completely satisfies both parties is very difficult. Internal constraints for each continent can represent major obstacles during the partnership negotiations. For example, the 'Farm to Fork' strategy, which is supposed to green European agriculture, is triggering controversy even within the European Union. The new strategy, which is supposed to bring the common agricultural policy into line with Europe's new green pact, aims to cut CO2 emissions by 55% by 2030, to reduce the use of pesticides, and to devote 25% of cultivated agricultural land to organic farming (European Commision, 2020b). Moreover, the premiums granted to farmers participating in environmental programs represents only 25% of the direct aid granted to farmers, which implies that 75% of this aid does not take into account the environmental aspect, which penalizes organic or rather ecological agriculture. The system is accused of favoritism and presents internal inconsistencies, especially since the European agricultural sector is responsible for a third of the greenhouse gases produced by the continent. This controversy could have an impact on African agri-exporters who could be penalized by the new environmental restrictions at a time when European farmers are not really encouraged to go green. On the African side, the story is a little different but also reveals disparities between countries. Africa gathers 54 countries whose levels of economic and social development vary, with a significant contrast in terms of resource endowment. Some of these countries rely heavily on agriculture in terms of exports. This diversity could bring to negotiations different and sometimes divergent expectations,

especially as several profound reform projects are still underway, and the rules of the game are not always clear and well defined.

Conclusion

In the face of the climate crisis, the green transition is the only solution for sustainable use of resources and sustainable growth in the future. This compelling situation has prompted Europe to adopt an ambitious new strategy to reduce its GHG emissions and promote the use of new clean technologies. On the other hand, Africa, concerned about its development, has put in place some adaptation and mitigation measures to cope with climate change.

Knowing that the two continents are linked by close ties, the AU and the EU have reiterated their willingness to embark together on the green transition. This is an opportunity to strengthen the Europe-Africa partnership, especially since an analysis of the flow of goods between the two continents clearly shows that Europe is losing ground in Africa to other economies, notably China, Turkey, and Russia (according to World Bank WITS data). The inclusion of the green transition in Africa-Europe relations opens up new and unprecedented avenues for collaboration. With Europe at the forefront of this transition, Africa should be ready to explore the many positive benefits that emerge from Europe's ambitious green strategies, while ensuring the equity of the green transition for its population.

Green energy is one important area for cooperation. Renewable energy resources in Africa, coupled with European investment, could enable Africa to bridge its energy access gap and Europe to green its energy mix. Moreover, sustainable agriculture holds great potential to enhance Africa's adaptive capacity in face of the climate change, while preserving natural resources. Equally necessary is attention to the digital economy, which offers the potential for green industrialization, the circular economy, and building resilience (Benkenstein & Chevalier, 2020).

In line with promoting sustainable value chains, another opportunity stems from the growing demand for raw materials abundant in Africa, including cobalt, nickel, graphite, and lithium, which are essential for the development of clean energy technologies (UN & INRA, 2021). This may prompt Africa to look beyond extractive activities, to further foster local transformations, and to link extraction to the rest of the economy. Furthermore, the green transition would not be possible without technological transfer, capacity building, and the much-needed investment.

Finally, all these partnership proposals are noble and valuable. However, the hardest part is translating this will into concrete development programs and strategies. Moreover, the success of these strategies depends closely on the recognition of the flaws of the old partnerships and agreements, and on the consideration of the current context in which the geopolitical stakes are greater. In this sense, Europe must change how it sees Africa and consider it as a game player, while Africa must define its own narrative that reflects its own priorities.

Bibliography

- African Development Bank, 2017. The New Deal on Energy in Africa- A Transformative Partnership to Light Up and Power Africa by 2025. Update-t-on Implementation.
- Benkenstein, A., Chevalier, R. 2020. Partnership for a Green Transition and Energy Access: Strategic priorities for Africa and Europe. Policy Briefing. South African Institute for International Affairs.
- European commission, 2019. External investment plan. EFSD the european fund for sustainable development. Promoting investment in the eu neighbourhood and africa.
- European Commission, 2020. A Comprehensive EU Strategy for Africa Trade and Investments. Policy Department for External Relations Directorate General for ExternalPolicies of the Union
- European Commission, 2020a. Joint Communication to The European Parliament and The Council. Towards a comprehensive Strategy with Africa. Brussels, 9.3.2020
- European Commision, 2020b. Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system.
- European Commission, 2021. Team Europe mobilises to support African economies. European Commission - Press release. Brussels, 18 May 2021
- European Council, 2021. EU-Africa Relations.
- IEA, 2021. Access to electricity. International Energy Agency database.
- IRENA, 2020. Renewable Power generation costs in 2019.
- Kohnert, D., 2021. Le Sommet UE-Afrique 2021 : Quo vadis, compte tenu du Brexit et de la Covid-19 ? (The EU-Africa summit 2021 : Quo vadis, in the light of Brexit and Corona ?) (February 26, 2021). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3793996 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3793996
- Mckinsey, 2021. Green Africa: A growth and resilience agenda for the continent. Lyes Bouchene, Ziyad Cassim, Hauke Engel, Kartik Jayaram, and Adam Kendall
- Parlement Européen, 2021. Une nouvelle stratégie UE-Afrique – un partenariat pour un développement durable et inclusif. Plénière – Mars II 2021
- Schwerhof, G. & Sy, M, 2020. Where the Sun Shines. International Monetary Fund.
- UN & INRA. 2021. Building Forward Better Towards Africa's Green Transformation- Prospects for Africa- Europe Collaboration. Briefing note
- Zainab Usman, Olumide Abimbola, and Imeh Ituen, 2021. What Does the European Green Deal Mean for Africa? Carnegie Endowment for International Peace. Washington, DC

Chapitre 6

La vaccination contre la Covid-19 en Afrique : réalités, défis et enjeux

Meriem OUDMANE & Marouane IKIRA

Face à la pandémie de Covid-19, la vaccination constitue une mesure essentielle, voire la mesure la plus efficace pour atténuer les pertes en vies humaines et toute nouvelle perturbation économique. Cependant, malgré l'accélération de la production et de la diffusion des vaccins, la situation de la couverture vaccinale en Afrique demeure préoccupante dans le sens ou seuls 9% de la population sont intégralement vaccinés. Cette situation risque bien évidemment d'avoir des répercussions économiques et sociales dévastatrices sur les pays du continent. Le présent papier a pour objectif de mettre le point sur les retards en termes de vaccination en Afrique, en analysant les déterminants de la couverture vaccinale et les mécanismes de financement sur lesquels reposent les pays de la région. Selon les analyses, il ressort que les facteurs agissant sur la couverture vaccinale sont inhérents à la fois à l'offre et la demande. Le manque des ressources financières et l'importance des différents coûts liés à l'achat et au déploiement du vaccin demeurent les facteurs les plus prépondérants. A cet égard, plusieurs propositions sont formulées afin d'accélérer la vaccination et renforcer la résilience des systèmes sanitaires face aux chocs futurs.

Introduction

La pandémie de la Covid-19, causée par le virus SARS-CoV-2, ne cesse de se propager dans le monde en mettant en danger la vie des populations. À la fin de l'année 2021, le nombre de décès causés par ce virus a atteint environ 5,4 millions de personnes, dont 27% en Europe, qui est ainsi le continent le plus touché par l'apparition de ce nouveau virus. À cet égard, la vaccination s'impose comme une solution efficace/indispensable afin d'atténuer les effets néfastes de cette épidémie et de retrouver une vie normale. En effet, les bénéfices de l'accélération de la campagne vaccinale sont doubles. En plus de sauver des vies humaines, elle permettra d'assurer un redressement sur le plan économique et social.

Plus de 5,5 milliards de doses ont été injectées dans la planète, mais malgré ces efforts l'accès aux vaccins demeure très inégalitaire : la plupart des pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord ont déjà réalisé l'objectif de vacciner complétement 50% de leurs populations, tandis que seuls trois pays du continent africain ont pu atteindre cet objectif. Ce partage inégalitaire des vaccins contre la Covid-19 aura des retombées durables et profondes sur le redressement économique et social des pays à revenu faible ou intermédiaire.

En raison des disparités enregistrées en matière de couverture vaccinale, le monde est confronté aujourd'hui à une reprise économique à deux vitesses différentes : le produit intérieur brut des pays développés devrait progresser plus que prévu auparavant, tandis que le décollage économique des pays à revenu faible ou intermédiaire connaîtrait un rythme un peu plus lent (Kristalina Georgieva, 2021[1]).

A cet effet, le fossé entre les pays les plus pauvres, dont une bonne partie se trouve sur le continent africain, et les économies émergentes et développées risque de se creuser encore plus si des mesures d'urgence ne sont pas déployées pour garantir l'accès équitable aux doses de vaccins. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI)[2], l'Afrique Subsaharienne enregistrerait la reprise la plus lente en 2021/2022 en comparaison avec les autres régions du monde, et d'après cette institution, cela s'explique par deux constats : la faible couverture vaccinale et les mises en confinement périodiques dues à l'apparition de nouvelles souches. Où en est alors la campagne vaccinale contre la Covid-19 en Afrique ? Quels sont les pays/régions qui vaccinent le plus ? Quels sont les facteurs favorisant/entravant l'accès aux vaccins ? Et, enfin, quelles sont les stratégies à mettre en place pour accélérer les campagnes vaccinales ?

I. Sur le registre des plus grandes épidémies africaines : constats et impacts socioéconomiques

Le continent africain constitue depuis longtemps un terrain favorable pour les épidémies, dont les principaux fertilisants sont la pauvreté, la fragilité des infrastructures sanitaires, le manque d'eau potable et l'insalubrité. Sur le registre des plus grandes épidémies, l'Afrique a été plus particulièrement impactée par le VIH, l'Ebola et plus récemment la Covid-19 qui continue de ravager le continent et le monde entier. Ces épidémies ont gravement impacté les pays de la région, à la fois sur le plan économique et social.

Aux débuts des années 1980, le VIH/SIDA a été officiellement découvert en Afrique australe. L'Afrique subsaharienne reste actuellement la région la plus durement touchée dans le monde. Bien que celle-ci abrite environ 13,4 % de la population mondiale, elle représente plus des deux tiers (69%) de l'ensemble des personnes vivant avec le VIH et près des trois quarts (70%) des décès liés au sida en 2014. Les jeunes femmes sont les plus exposées. Elles représentent 10 % de la population globale, mais 24 % des infections au VIH en 2019, soit proportionnellement plus du double (USAID 2020).[3]

1. Kristalina Georgieva (2021). Il est urgent d'agir face à une reprise à deux vitesses différentes. FMI (Blog).

2. Fonds monétaire international (2021). Regional economic outlook. Sub-Saharan Africa : one planet, two worlds, three stories,

3. USAID (2020). Pour combattre les profondes inégalités et mettre fin aux pandémies,

A la fin de l'année 2013, une flambée épidémique de la fièvre Ebola s'est déclarée en Afrique de l'Ouest, très contagieuse et avec des taux de létalité oscillant entre 30 et 90%. Les près de 30 000 cas recensés ont en effet rudement mis à l'épreuve des systèmes de santé déjà éprouvés par de nombreuses crises politiques et par une pénurie de ressources humaines et financières (Daoudi et Oudmane 2020)[4] .Par ailleurs, la mobilisation et l'implication des communautés a été cruciale à l'éradication d'Ebola ; l'Union africaine a rapidement appelé à l'adoption d'une réponse continentale collective et solidaire en instaurant notamment des centres de contrôle et de prévention et en encourageant le développement de politiques de santé publiques axées sur la prévention et sur l'éducation sanitaire. En outre, les répercussions de cette épidémie ont été très lourdes sur les économies des pays touchés.

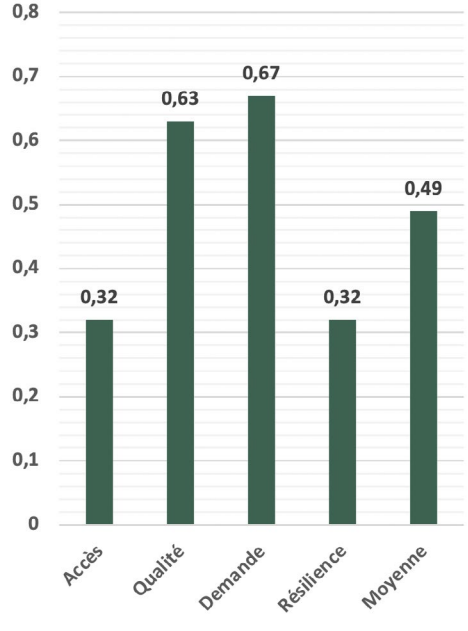
En 2014, la croissance économique a chuté de plus de moitié en Sierra Leone pour s'établir à 4%, loin des 11,3% attendus avant la crise. Une baisse importante a été également constatée en Guinée et au Libéria. L'impact cumulé sur les finances publiques des trois pays s'élève à plus d'un demi-milliard de dollars en 2014, soit presque 5% de leurs PIB cumulés (Banque mondiale 2015)[5] .

Plus récemment, l'épidémie provoquée par le nouveau coronavirus, apparu en décembre 2019, a fait d'importants ravages en Afrique, engendrant un nombre considérable de décès et frappant plus durement les économies dépendantes du tourisme et celles exportatrices de pétrole et de ressources naturelles, tout en aggravant les inégalités. En effet, en 2020 la pandémie a fait subir à l'Afrique sa pire récession enregistrée en plus de 50 ans. L'économie de la région a connu une contraction de 2,1% du PIB. 30 millions d'Africains ont sombré dans l'extrême pauvreté. Les plus touchés sont ceux ayant de faibles niveaux d'éducation, disposant de peu d'actifs et travaillant dans le secteur informel.

Face à l'incidence de ces épidémies/pandémie, la performance globale des systèmes de santé africains - une mesure intégrée de la capacité des pays à améliorer l'accès aux services, la qualité des soins, la demande communautaire de services et la résilience aux flambées - demeure relativement faible.

En moyenne, les systèmes de santé en Afrique n'atteignent que 49% de leurs potentiels (figure 1). Avec un indice de performance se situant à hauteur de 0,32, les insuffisances inhérentes à « l'accès aux services essentiels » et les soucis fragilisant « la résilience des systèmes face aux flambées épidémiques » constituent les principales dimensions qui entravent le fonctionnement des systèmes de santé en Afrique .Cette situation explique en grande partie la faiblesse de la riposte africaine face à bon nombre d'épidémies.

Figure 1 : Contribution des indices de performance à l'Indice général de performance des systèmes de santé



Source : OMS 2018

4. Daoudi et Oudmane (2020). L'Afrique face aux crises sanitaires : Entre résilience et déficience. Rapport économique PCNS,

5. Banque mondiale (2015). Ebola : D'importantes pertes économiques ont été évitées dans la plupart des pays africains mais les conséquences de l'épidémie paralysent toujours la Guinée, le Libéria et la Sierre Leone.

II. Situation de la couverture vaccinale en Afrique

Globalement, lorsque les flambées épidémiques surviennent, elles doivent impérativement être contrôlées dans un délai court afin d'éviter qu'elles ne se transforment en épidémies dévastatrices. Face au nombre important d'épidémies, la vaccination a constitué un tournant important pour l'élimination de la maladie et dans certains cas son éradication. Dans ce contexte, la vaccination contre la Covid-19 est donc une mesure essentielle, voire la mesure la plus efficace pour atténuer les pertes en vies humaines et toute nouvelle perturbation économique. La communauté internationale reconnaît de plus en plus que les avantages du vaccin pour la société sont nettement supérieurs aux coûts qui y sont associés ; on estime que pour chaque mois sans vaccin, le continent africain perd 13,8 milliards de dollars de PIB (Reliefweb, 2021)[6].

Malgré l'accélération de la production et de la diffusion des vaccins contre la Covid-19, la situation de la couverture vaccinale en Afrique demeure préoccupante. En effet, à l'échelle continentale, l'Afrique enregistre le taux de vaccination le plus faible (figure 2). Seuls 9% de la population sont intégralement vaccinés[7] [8], alors que cette proportion se situe à 63% en Amérique du Sud, 61% en Europe, 58% en Amérique du Nord et 55% en Asie.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ce faible taux enregistré par l'Afrique s'explique par l'approvisionnement irrégulier et insuffisant en vaccins, cela étant dû à la faiblesse des ressources financières de nombreux pays, ce qui pousse bon nombre d'entre eux à compter uniquement sur les dons provenant des mécanismes de financement externes, tels que le dispositif COVAX [9] (voir infra).

Le taux de vaccination en Afrique ne se caractérise pas uniquement par sa faiblesse mais également par des inégalités inter-régionales, et intrarégionales importantes (figures 3 et 4). En effet, une ligne de fracture se dessine entre les pays de l'Afrique du Nord et le reste du continent. Si le taux de la population complètement vaccinée en Afrique du Nord s'élève à 27,9%, il demeure beaucoup plus faible dans certaines régions, comme par exemple le Centre (7,2%) et l'Ouest (8,7%).

En prenant séparément le cas de l'Afrique du Nord, le constat fait apparaitre également des inégalités intrarégionales prépondérantes. Le Maroc constitue le pays le plus avancé dans sa campagne de vaccination, 61,50%), suivi de la Tunisie qui enregistre un taux de 48%. Néanmoins, d'autres pays de la région tels que l'Égypte (19%), l'Algérie (12,5%) et la Libye (11,4%), affichent des taux relativement faibles (figure 4).

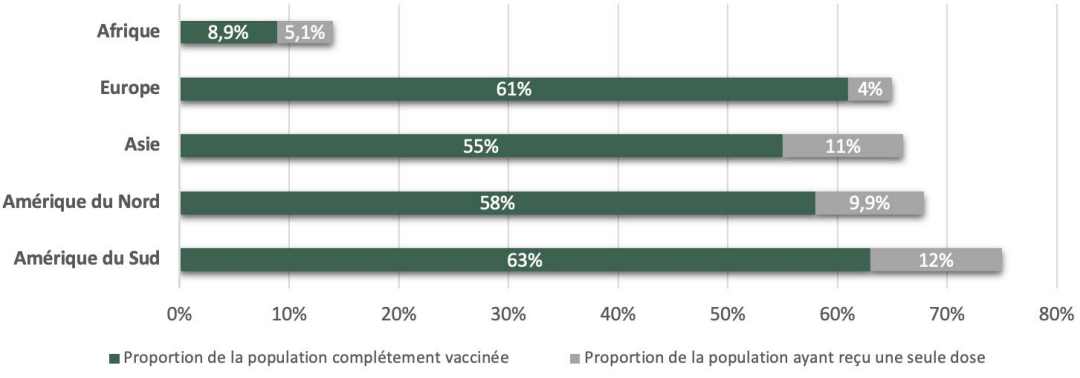
6. Reliefweb. (2021). Remarks by World Bank Group President David Malpass at the Virtual Meeting on the Africa Covid-19 Vaccine Financing and Deployment Strategy.

7. La vaccination complète correspond à l'injection de deux doses,

8. En Afrique seulement six pays ont atteint l'objectif fixé par l'Assemblée mondiale de la santé, consistant à vacciner complètement 40% de la population contre la Covid-19 en 2021. Dans cette liste, figurent : les Seychelles (79%), l'ile Maurice (71,40%), le Maroc (61,50%), la Tunisie (48%), le Cap Vert (46%) et le Botswana (46%),

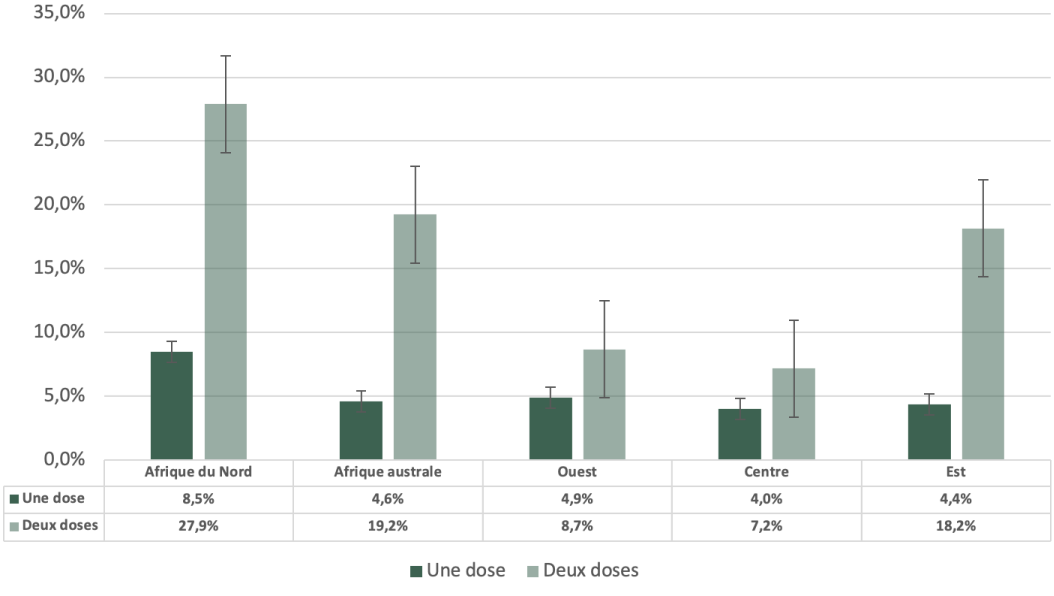
9. Le COVAX est co-dirigé par l'Alliance Gavi, la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI) et l'OMS. Son objectif est d'accélérer la mise au point et la fabrication de vaccins contre la Covid-19 et d'en assurer un accès juste et équitable à l'échelle mondiale.

Figure 2 : Proportion de la population vaccinée (%) par continent



Source: Our world in Data (27 décembre 2021)

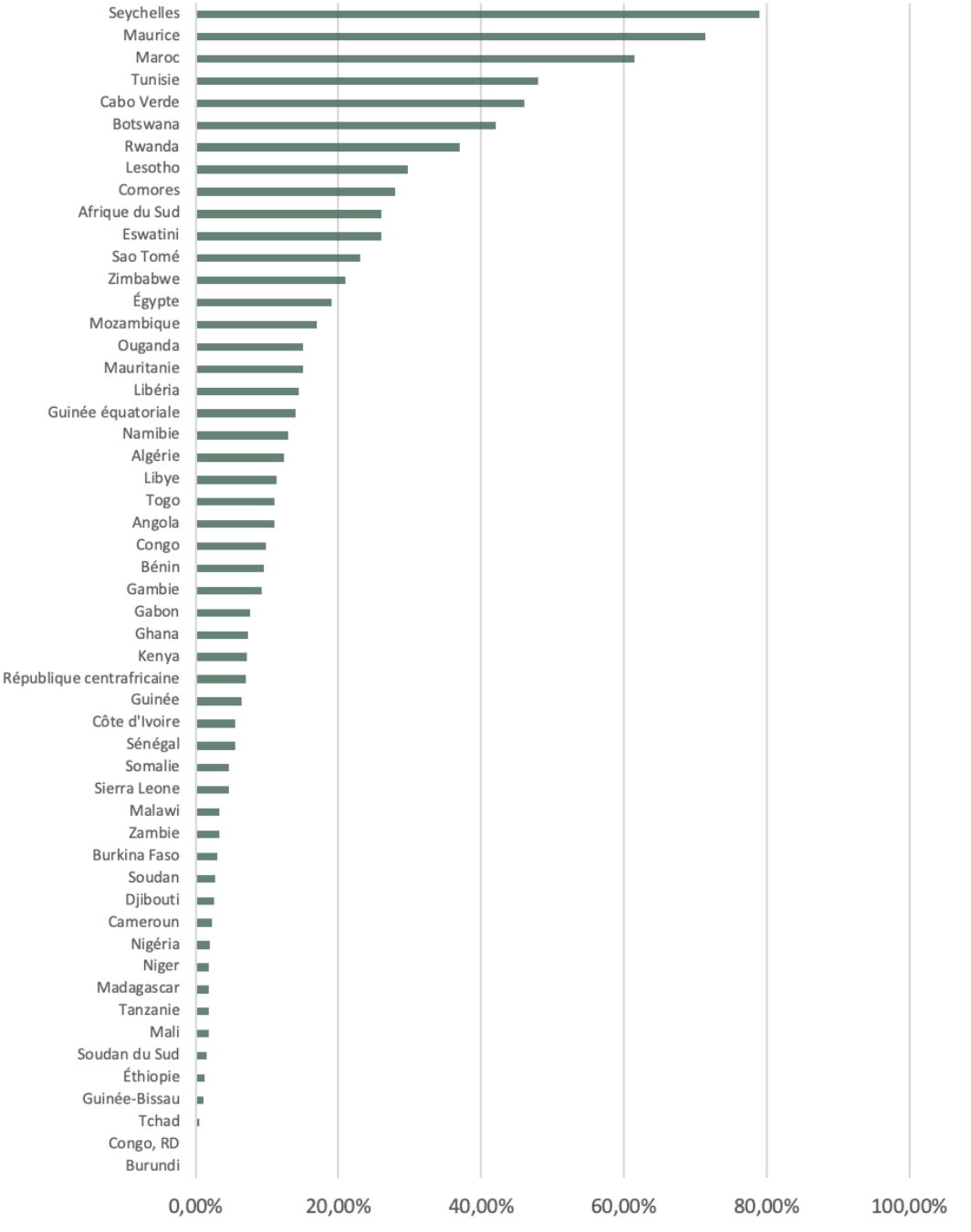
Figure 3 : Proportion de la population vaccinée (%) par région (classification de l'OCDE)



	Afrique du Nord	Afrique australe	Ouest	Centre	Est
Une dose	8,5%	4,6%	4,9%	4,0%	4,4%
Deux doses	27,9%	19,2%	8,7%	7,2%	18,2%

Source : Auteurs, à partir des données de « Our world in Data », 27 décembre 2021

Figure 4 : Proportion de la population complètement vaccinée dans les pays du continent africain

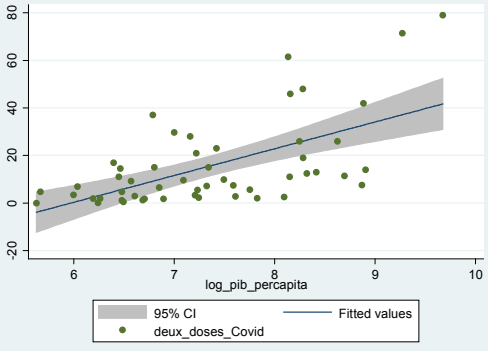


Source : Our World in Data (statistiques de 27 décembre 2021)

III. Les déterminants de la couverture vaccinale en Afrique : les facteurs inhérents à l'offre et à la demande

Les facteurs agissant sur la couverture vaccinale peuvent être analysés à la fois du côté de l'offre et de la demande. Du côté de l'offre, nous avons tenté d'étudier dans un premier temps la relation entre le niveau de richesse et le taux de couverture vaccinale, en testant l'hypothèse suivante : un taux de vaccination Covid-19 élevé peut-il être conditionné par un niveau de richesse élevé ? La figure 5 indique qu'en Afrique le taux de vaccination a tendance à croître fortement avec le niveau du PIB/habitant. Ce résultat confirme le constat observé à la fois à l'échelle continentale et mondiale : ce sont les pays les plus riches qui enregistrent les taux de vaccination les plus élevés (Amnesty International 2021)[10].

Figure 5 : Effet du niveau de richesse sur la couverture vaccinale



Source : Auteurs, à partir des données « Our World in Data » et Banque mondiale.

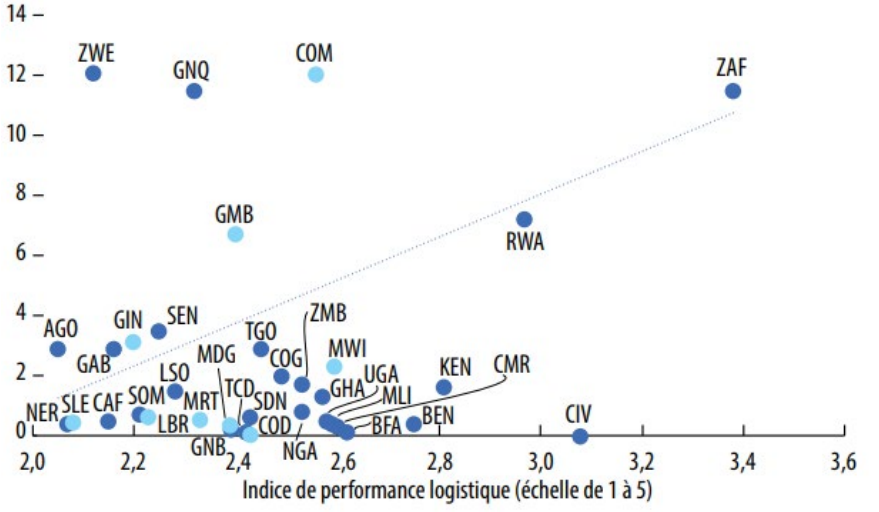
La qualité de la logistique impacte également le niveau de la couverture vaccinale des pays. En effet, étant donné la courte durée de conservation de certains vaccins, la mauvaise logistique de transport engendre une augmentation du risque de destruction des doses reçues, ce qui constitue un frein à la réussite du déploiement des campagnes vaccinales. Comme le montre la figure 6, la proportion de la population entièrement vaccinée est positivement corrélée avec l'indice de performance logistique[11]. Par exemple, en République Démocratique du Congo, la faible note de l'indice de performance logistique (2,43) explique en partie son faible taux de vaccination (0,1%), tandis que la performance logistique de l'Afrique du Sud (un indice de 3,38) est l'un des facteurs explicatifs de son taux vaccination relativement élevé. En ce qui concerne l'offre de services sanitaires, les figures 7.a et 7.b montrent que le taux de vaccination complète est positivement corrélé avec la densité de médecins (et infirmiers) pour 1 000 habitants ; ceci implique que le manque du personnel de santé pourrait être l'un des facteurs entravant la réussite de la campagne vaccinale. Conscient de l'importance de ce facteur, certains pays comme le Maroc ont même sollicité les stagiaires des institutions de la Formation professionnelle dans le secteur santé ainsi que les médecins et infirmiers militaires afin d'accélérer, et de sécuriser, la campagne vaccinale.

Néanmoins, les variables inhérentes à l'offre ne sont pas les seuls facteurs qui entravent l'accélération des campagnes vaccinales en Afrique, l'enjeu résidant également dans l'augmentation de la demande d'accès aux vaccins. En d'autres termes, la circonspection est un phénomène patent en ce qui concerne la vaccination contre la Covid-19. Selon une enquête conduite par le Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC Afrique), dans 15 pays du continent, le taux d'hésitation varie entre 4% et 38% (figure 8). À titre d'illustration, le taux de réticence est de 38% dans la République Démocratique du Congo, l'un des pays enregistrant les taux de vaccination les plus faibles. Ce taux de réticence s'explique en grande partie par le niveau de défiance élevé à l'égard de la capacité du gouvernement à proposer un vaccin approprié. Selon une enquête réalisée par l'Afrobarometer dans cinq pays de l'ouest du continent (Bénin, Libéria, Niger, Sénégal, et Togo), en moyenne, six citoyens sur dix ne seraient pas susceptibles d'essayer de se faire vacciner (figure 9).

10. (Amnesty International 2021). A double dose of inequality pharma companies and the Covid-19 vaccines crisis,

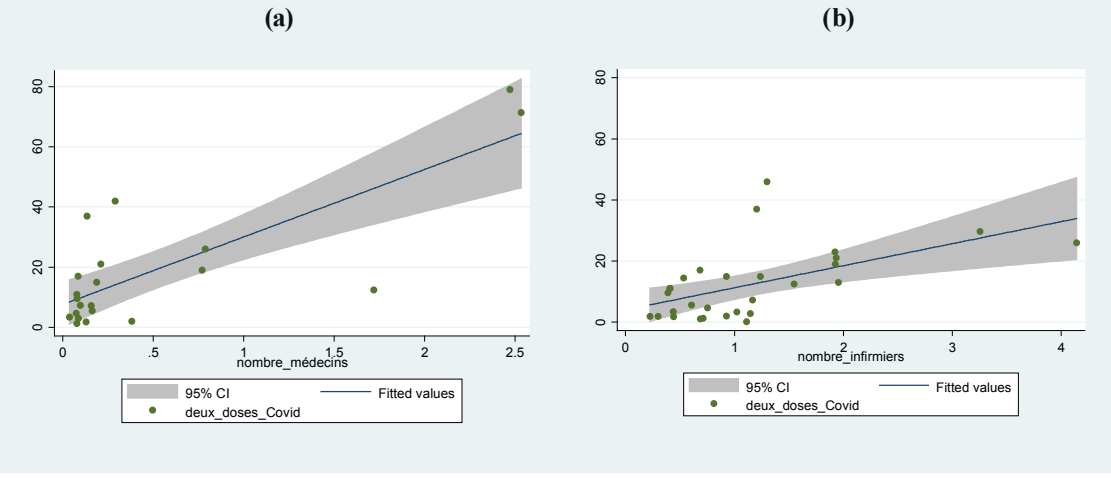
11. L'indice va de 1 à 5 et la note la plus élevée représente la meilleure performance.

Figure 6 : Effet de la performance logistique sur la vaccination Covid-19



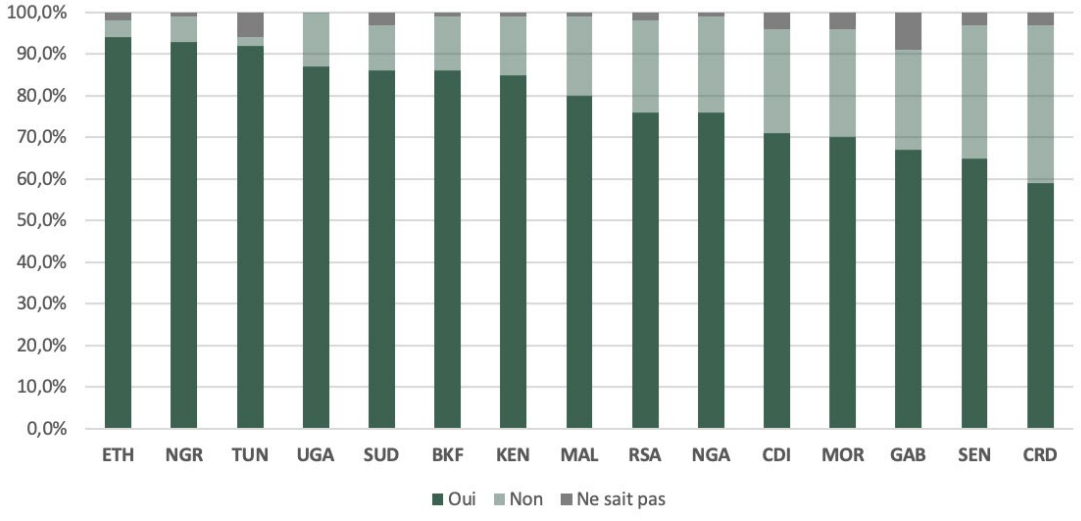
Source : (FMI, 2021)

Figure 7 : Effet de l'offre sanitaire sur la couverture vaccinale



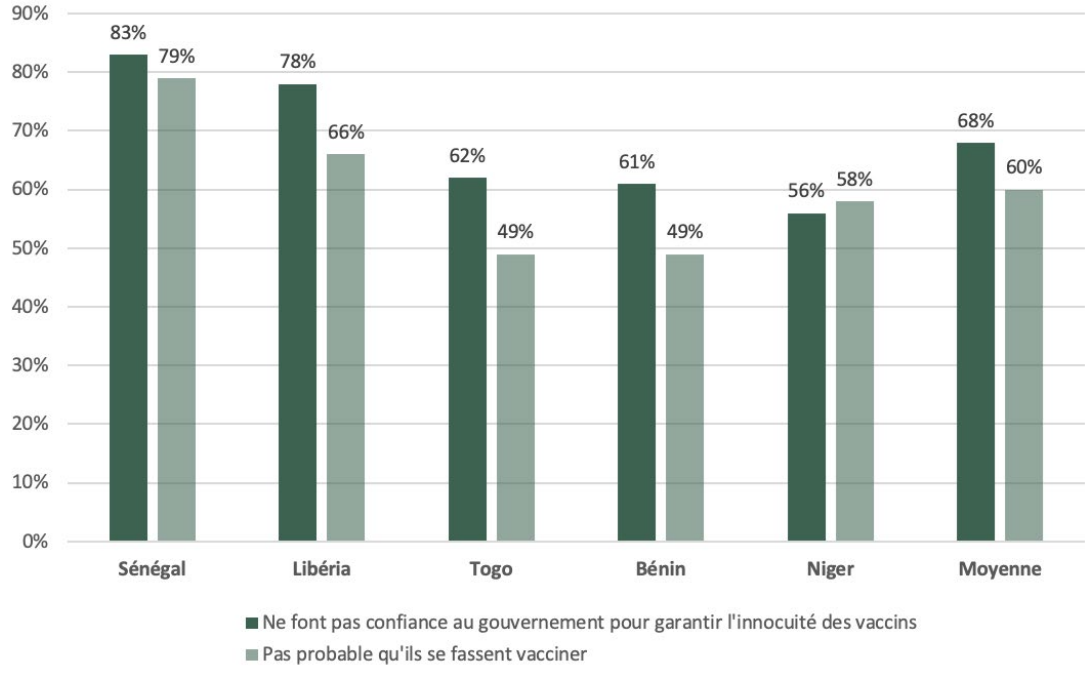
Source : Auteurs, à partir des données « Our World in Data » et Banque mondiale.

Figure 8 : Volonté signalée d'accepter un vaccin contre la Covid-19 en Afrique



Source: COVID-19 Vaccine Perceptions: A 15-country study

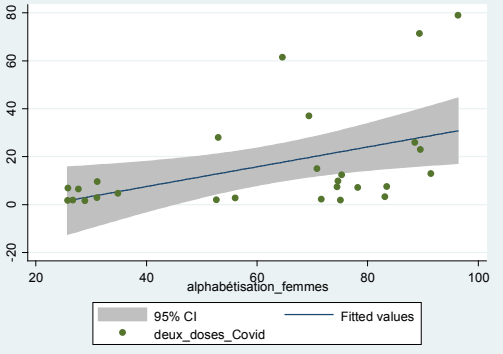
Figure 9 : Taux de réticence vis-à-vis la vaccination contre la Covid-19 en Afrique de l'Ouest



Source : Afrobarometer

Enfin, plusieurs travaux ont montré également que le taux de vaccination croît avec le niveau d'alphabétisation des femmes (voir les travaux cités par Sia 2015)[12]. En exploitant un échantillon de 54 pays africains, nous avons essayé de tester cette relation (alphabétisation des femmes adultes/vaccination) dans le cadre de la campagne vaccinale contre la Covid-19. Les résultats montrent que le taux de vaccination complète a tendance à augmenter avec le taux d'alphabétisation des femmes adultes (figure 10).

Figure 10 : Effet de l'alphabétisation des femmes adultes sur la couverture vaccinale



Source : Auteurs, à partir des données « Our World in Data » et Banque mondiale

IV. Les mécanismes de financement de la vaccination en Afrique

Comme soulevé précédemment, les progrès en termes de vaccination restent très lents en raison de plusieurs facteurs. Ceux relatifs à la capacité de l'approvisionnement demeurent les plus prépondérants, en raison du manque des ressources financières et de l'importance des différents coûts liés à l'achat et au déploiement du vaccin.

Plus encore que le coût en vies humaines, la pandémie de la Covid-19 a eu des impacts néfastes sur le tissu économique et l'espace budgétaire des pays africains, déjà confrontés à des problèmes de surendettement. En 2020, le poids de la dette de l'Afrique subsaharienne a atteint 50,4% du PIB (FMI 2021)[13]. Ce niveau de la dette demeure problématique car l'augmentation du fardeau de la dette publique en Afrique réduit l'espace disponible pour les dépenses indispensables dans le domaine sanitaire et social et entrave la capacité des systèmes de santé africains à réagir efficacement à la crise. Par exemple, au Nigeria, le budget de 2020 a alloué 2,43 billions de NGN au service de la dette, contre seulement 64 milliards au secteur de la santé. De même, en 2020, le Ghana a alloué 13,9 milliards de GHS au service de la dette, contre 4,24 milliards à la santé (Onyekwena, 2020)[14].

Etant donné ces contraintes budgétaires et en raison des mécanismes de planification inadéquats, de nombreux pays comptent plus particulièrement sur des mécanismes de financement externes pour fournir les vaccins. Ceux-ci prennent la forme: i) de financement direct des partenaires de développement au moyen de prêts bilatéraux et multilatéraux, de subventions ou de soutiens en nature, ii) d'appui fourni dans le cadre des garanties de marché ou iii) de contrats d'achat anticipés (APC).

- En octobre 2020, avant même la mise sur le marché des premiers vaccins contre la Covid-19, la Banque mondiale a approuvé une enveloppe de 12 milliards de dollars pour aider les pays à faible revenu à acheter des vaccins et assurer leur déploiement. Sur ce montant, 4,6 milliards ont été alloués à ce jour, en soutien à des campagnes vaccinales dans 55 pays. La moitié d'entre eux font partie des pays les plus pauvres du monde, et plus de la moitié des projets ainsi financés se situent en Afrique. En juin 2021, cette enveloppe a été portée à 20 milliards de dollars afin de continuer à

12. Sia, D. (2015). 10. Les populations analphabètes refusent de faire vacciner leurs enfants car elles ignorent l'importance de cette pratique vaccinale. Dans : Valéry Ridde éd., 30 idées reçues en santé mondiale (pp. 53-56). Rennes: Presses de l'EHESP.

13. FMI (2021). Une planète, deux mondes, trois réalités. Perspectives économiques régionales, octobre 2021,

14. Onyekwena (2020). The Case for Debt Relief in Africa Amid Covid-19.

aider les pays pour acheter des vaccins, à les administrer et, dans une perspective à plus long terme, à renforcer leurs systèmes de santé (Banque mondiale ; 2021[15]). Des dons bilatéraux de vaccins ont également été faits ; les Seychelles, par exemple, ont pu lancer leur programme de vaccination grâce aux dons provenant des Émirats Arabes Unis (EAU) et de l'Inde (les EAU ont fait don de 50 000 doses du vaccin Sinopharm, alors que l'Inde a fait don de 100 000 doses du vaccin AstraZeneca contre la Covid-19) (Cabri 2021)[16] .

- Dans le cadre du mécanisme Covax, 100 millions de doses ont été livrées aux pays africains à ce jour. A côté du programme Covax, un autre mécanisme existe : « Avat ». Ce dernier permet d'assurer l'achat groupé de vaccins. Ces deux dispositifs s'inscrivent dans une même vision et consolident leurs efforts afin de supporter les pays africains à atteindre leurs objectifs d'immunisation, identifiant l'objectif global d'immuniser 70% de la population africaine.

- En ce concerne, les contrats d'achat anticipés, le Groupe de travail africain pour l'acquisition de vaccins contre la Covid-19 de l'Union Africaine (UA) utilise une APC par l'entremise d'Afreximbank, à travers laquelle des garanties d'achat anticipé à hauteur de 2 milliards de dollars ont été données au nom des pays africains. La banque a permis d'acheter 670 millions de doses de vaccin contre la Covid19.

Malgré tous les efforts déployés, l'Afrique souffre toujours de difficultés d'approvisionnement. Selon l'OMS, le continent a fait face à un déficit de 500 millions de doses par rapport à l'objectif mondial fixé pour la fin de l'année 2021, à savoir vacciner entièrement 40 % de sa population. Les progrès en termes d'objectifs de vaccination restent lents car les efforts de coopération sont en grande partie tombés en désuétude et les gouvernements continuent de se replier sur eux-mêmes. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation, notamment le niveau d'incertitude assez élevée, l'augmentation des coûts liés à la santé et les contraintes de financement à l'échelle mondiale.

En effet, bon nombre des doses promises n'ont pas été livrées. Sur les 200 millions de doses allouées aux pays africains via COVAX, seulement 88 millions avaient été reçues en octobre 2021. Plusieurs pays comptaient également sur les livraisons de vaccins produits par le Serum Institute of India, mais le gouvernement indien a décidé de retenir les doses pour un usage interne, en vue de permettre au pays de faire face à sa propre épidémie majeure (OMS, 2021[17]).

Mises à part les livraisons limitées de doses qui entravent le déploiement à grand échelle des vaccins, le financement des coûts opérationnels constitue un défi majeur. 60 % de chaque dollar dépensé pour la livraison des vaccins sert à couvrir les frais opérationnels. La Banque mondiale estime qu'en plus des fonds nécessaires pour acquérir une quantité suffisante de vaccins, trois milliards de dollars supplémentaires doivent être mobilisés pour que les vaccins atteignent les populations ciblées.

L'apparition de nouveaux variants a également augmenté la méfiance face au risque dans de nombreux pays à revenu élevé. Plusieurs d'entre eux accumulent les doses de vaccins et recommandent des doses de rappel, malgré le fait qu'une grande partie de la population mondiale n'a pas encore reçu sa première dose d'un vaccin contre la Covid19.

Afin d'améliorer le déploiement de la vaccination en Afrique et de réduire la dépendance du continent à l'égard de l'extérieur, l'Union africaine et le CDC africain ont annoncé leur objectif de produire 60 % de leurs vaccins localement d'ici 2040. Plusieurs groupes mondiaux

15. Banque mondiale (2021). Le groupe de la Banque mondiale agit pour aider les pays en développement à vacciner leurs populations.

16. Cabri (2021). Financement, approvisionnement et distribution de vaccins contre la Covid-19 dans les ministères africains des Finances et de la Santé,

17. OMS (2021). Les difficultés d'approvisionnement et financières creusent le retard de l'Afrique dans le déploiement des vaccins contre la Covid-19,

de développement ont intensifié leurs efforts avec des investissements importants pour partager les technologies, développer le capital humain et faire face aux contraintes d'approvisionnement du continent. Il existe actuellement moins de 10 fabricants africains dans le secteur de la production de vaccins et ils sont basés dans cinq pays : l'Égypte, le Maroc, le Sénégal, l'Afrique du Sud et la Tunisie. Par ailleurs, selon l'OMS (2021) [18], la production en amont reste très limitée. La plupart des entreprises ne se consacrent qu'à l'emballage et à l'étiquetage, occasionnellement au remplissage et aux étapes de finition des produits. De plus, les capacités actuelles sont modestement étendues avec une absence flagrante de capacité à grande échelle (moins de 100 millions de doses).

V. Recommandations pour accélérer la vaccination en Afrique

Il est indéniable que la vaccination constitue une intervention puissante pour l'élimination de la maladie, et dans certains cas, l'éradication de celle-ci. Face à la Covid-19, la seule façon de réduire la transmission du virus et d'empêcher l'apparition de nouvelles souches consiste à atteindre l'immunité collective en avançant vers des campagnes de vaccination généralisées partout dans le monde. L'Afrique demeure malheureusement très loin d'atteindre cet objectif en raison plus particulièrement du manque de ses ressources financières, de la faible performance de ses systèmes de santé, de l'absence de planification et de sa dépendance accrue envers l'extérieur. Ainsi, afin d'accélérer la vaccination en Afrique et de renforcer la résilience des systèmes sanitaires face aux chocs futurs, une série de recommandations se dégage :

- Intensifier les efforts de collaboration régionale afin d'accélérer les campagnes de vaccination, en octroyant des dons aux pays connaissant plus particulièrement une pénurie accrue en termes d'approvisionnement.

- Mettre en place une planification financière en se basant sur l'outil de la préparation à la mise en place de la vaccination contre la Covid-19 (CVIC), afin d'aider les pays à évaluer les fonds nécessaires et de débloquer davantage de fonds pour le déploiement des vaccins (Banque mondiale 2021)[19].

- S'orienter vers une production des vaccins à grande échelle au niveau du continent, en adoptant une approche entièrement intégrée, prenant en compte l'innovation financière, le développement des compétences, le transfert technologique, les partenariats pour le développement de produits, ainsi que la conception et l'établissement d'un mécanisme des bonnes pratiques de fabrication.

- Promouvoir une réaffectation des budgets vers la priorité actuelle, relative à la gestion de la crise sanitaire : compte tenu des possibilités limitées d'accroître l'espace budgétaire des pays au niveau de la santé, les réaffectations budgétaires vers ce secteur doivent être indispensables afin de renforcer l'offre sanitaire, améliorer la qualité des services et développer les capacités de prévention et de détection des nouveaux variants.

- Investir davantage dans les campagnes de sensibilisation afin de diminuer la réticence des populations vis-à-vis de la vaccination contre la Covid-19.

18. OMS (2021). Quelle est la capacité de production de vaccins de l'Afrique ?

19. Banque mondiale (2021). Un outil clé pour aider l'Afrique à financer le vaccin contre la Covid-19.

Chapitre 7

Les enjeux du financement de la relance économique à moyen terme en Afrique

Pierre JACQUEMOT

Les besoins de financement pour la relance post-Covid et le lancement de la transformation économique et écologique escomptée sont estimés pour la période 2021-25 à environ 2 000 milliards de dollars (USD) pour le continent africain. Il faudra certes compter sur les concours extérieurs, ceux du Fonds monétaire international (FMI) et des agences et banques multilatérales et régionales de développement, mais la reconquête de la souveraineté financière passera davantage que par le passé par la mobilisation de ressources d'accumulation endogène. La fiscalité renouvelée jouera un rôle clé ainsi que la constitution de véritables marchés financiers locaux et régionaux.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément les impacts durables en Afrique de la pandémie de Covid-19, la crise met en cause un certain nombre d'acquis antérieurs en matière de développement économique, humain et social. Elle jette une lumière crue sur les faiblesses sous-jacentes des institutions et la médiocrité des infrastructures publiques de nombreux États. Elle introduit le doute sur leur capacité à s'engager dans l'Agenda 2030 du développement durable.

Selon le FMI, 285 milliards USD devraient être nécessaires sur le continent entre 2021 et 2025 pour financer la reprise économique post-Covid. Ce montant s'ajoute au déficit de financement annuel de 200 milliards auquel l'Afrique était déjà confrontée pour réaliser les Objectifs du développement durable (FMI, 2021). Ces estimations ne couvrent pas tous les aspects de la transformation structurelle et écologique. Ainsi, les coûts associés à l'adaptation au climat pour l'Afrique sont estimés de 30 à 50 milliards USD (2 à 3 % du PIB continental) chaque année. Pour tendre vers l'accès universel à l'électricité en Afrique, environ 80 milliards USD d'investissements sont nécessaires d'ici 2025 (Banque mondiale, 2021). Une connectivité haut débit abordable, de qualité et universelle en Afrique ajoute une dizaine de milliards de dollars supplémentaires par an repartis de manière égale entre les secteurs public et privé (Broadband Commission, 2019). La diversification économique représente un autre objectif fondamental, mais plus difficile à chiffrer, tout comme les besoins liés au renforcement de l'intégration régionale dont les projets peuvent justifier la création de fonds *ad hoc* (financement des corridors de désenclavement, des réseaux logistiques, etc.). Restent les besoins de financement liés à l'amortissement de la dette (de l'ordre de 65 milliards USD en 2021), variables selon la nature des créanciers – officiels ou privés – et la maturité des prêts. Ces derniers sont rendus encore plus complexes dans les pays, comme ceux du Maghreb, qui émettent sur les marchés financiers et qui ont connu une forte contraction de leurs réserves de change. Au total, tout laisse penser que les besoins de financement pour le développement à du continent sera de l'ordre de 2 000 milliards USD sur la période 2021-25.

Comment les couvrir ? L'Afrique peut-elle conquérir sa souveraineté financière ?

Les réponses internationales

Un soutien financier important a été fourni en réponse à la pandémie par les institutions multilatérales de financement. Le FMI est intervenu rapidement pour couvrir une partie des besoins de financement d'urgence de la région et pour aider à mobiliser un surcroît d'aide de la communauté internationale. Ses prêts à l'Afrique sont passés d'une moyenne annuelle de 4,2 milliards USD avant la pandémie à plus de 25 milliards, tandis que les partenaires bilatéraux ont suspendu les paiements du service de la dette pour libérer de l'espace budgétaire dans le cadre de l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) lancée en avril 2020. L'ISSD a bénéficié à 24 pays africains et a répondu avant tout à un problème de liquidité immédiat (3 % du service de la dette). Sous cet angle, elle a été bénéfique, combinée aux financements d'urgence du FMI et aux concours en dons et en crédits de l'Association internationale de développement (IDA) du groupe de la Banque mondiale – qui ont doublé par rapport à une année normale. Et ce, même si certains pays en grande difficulté en ont été exclus (Afrique du Sud, Tunisie) et si les créanciers privés n'ont dans l'ensemble pas immédiatement suivi. Pour les pays confrontés à des situations d'endettement inextricables, le Cadre commun de traitement de la dette (G20/CdP) devrait apporter une réponse de plus grande envergure, invitant l'ensemble des créanciers à la table des négociations (Puloc'h, 2021).

De nombreux gouvernements africains attendaient des solutions plus conséquentes. L'émission de nouveaux droits de tirage spéciaux (DTS), un actif de réserve international, totalement fongible avec les autres réserves de change, échangeable contre des devises fortes, apporte une réponse partielle. Non conditionnels et sans impact sur les notations de crédit ou l'accès futur au marché du crédit, ils représentent une source de liquidités appréciable pour les gouvernements sans alourdir le fardeau de la dette. Au printemps 2021, le Fonds a annoncé une nouvelle allocation

de 650 milliards USD en DTS. Cependant, sur la base du système d'allocation actuel, fondé sur les quotes-parts respectives des États membres, l'Afrique ne pouvait en recevoir que 6,8 %. Le président sud-africain Cyril Ramaphosa a donc suggéré qu'un quart des DTS devrait être mis à la disposition des pays africains, appelant les pays riches à faire don de leurs allocations. Ce qui fut en partie accepté, à l'initiative de la France au Sommet de Paris sur le financement des économies africaines de mai 2021, avec un bel élan si l'on en croit la déclaration finale : « *Nous promouvrons une trajectoire de développement durable, circulaire et à faible intensité de carbone de l'Afrique et veillerons à assurer sa résilience climatique et environnementale au cours des décennies à venir* ». Au total, 100 milliards USD de DTS seront alloués à l'Afrique, trois fois les montants que le continent aurait reçus sans les réallocations volontaires. Que faire de ces DTS ? B. Cabrillac (2021) identifie plusieurs options : les affecter à des appuis budgétaires, accorder des concours à des aides programme (éducation, santé, climat…) dans le cadre de fonds *ad hoc* spécialisés, allouer ces financements à des mécanismes de levier de financements privés. Ces options peuvent se combiner.

Le paradoxe du financement des infrastructures

Les investissements étrangers sont concentrés tant géographiquement que sectoriellement. Du fait de leur taille et de leur degré d'industrialisation, l'Égypte, le Maroc, l'Algérie, le Nigeria et l'Afrique du Sud concentrent plus de la moitié des flux entrants en Afrique. Les secteurs des transports et de l'énergie ont représenté ensemble près des trois quarts de l'investissement total. Selon le cabinet McKinsey (2020), juste avant la crise, la réserve des projets d'infrastructure potentiellement rentables en Afrique portait sur une valeur de 2,5 billions USD d'ici l'année 2025. Au regard de ce montant, un financement de 550 milliards était jugé relativement aisément mobilisable, provenant des agences gouvernementales, des fonds de pension et des sociétés d'investissement, avec une implication des investisseurs américains à hauteur de 38 %, mais aussi de ceux des Émirats arabes unis, de la Chine, du Royaume-Uni et de la France. Cet optimisme d'avant-Covid tranche avec le récent constat de la Cnuced qui s'alarme de la baisse du nombre de nouveaux projets en Afrique en 2020-21 et tout particulièrement des grands projets d'infrastructures.

Entre le souhaitable, le potentiel et la réalité, l'écart est donc profond. Une difficulté additionnelle intervient. Tempérant fortement l'optimisme de son analyse, McKinsey estime que 90 % des projets d'infrastructure en Afrique échouent : soit ils ne sont simplement pas mis en œuvre, soit ils n'arrivent pas au terme de leur mise en exécution, en raison de lacunes dans les compétences pour quantifier et qualifier les risques, de capacités insuffisantes dans la conception technique, la planification et l'exécution de grands projets. Sans compter des cycles électoraux trop courts ou une instabilité politique chronique qui peuvent remettre en cause les engagements des gouvernements.

Telle serait le « paradoxe de l'infrastructure de l'Afrique » : il y a une disponibilité de financement, ainsi qu'une vaste réserve de projets potentiels à lancer, mais pas assez d'argent effectivement mis sur la table et dépensé. On pense au projet du Grand Inga en République démocratique du Congo (RDC). S'il venait à être réalisé dans son intégralité, ce gigantesque projet, composé de six barrages installés sur le site exceptionnel des chutes d'Inga qui débitent selon les saisons entre 30 000 et 60 000 m3 d'eau par seconde, pourrait produire jusqu'à 40 GW d'électricité, soit deux fois plus d'énergie que le barrage des Trois Gorges en Chine. Il est en gestation depuis plus de 20 ans, régulièrement ressuscité avec la promesse faite par l'Afrique du Sud d'acheter plus de la moitié de la production d'électricité du futur barrage, garantissant de la sorte sa viabilité financière. Pourtant, en septembre 2021, le gouvernement congolais retirait au géant minier Forescue Metal Group la construction des six barrages alors que sa promesse de financement portait sur 60 milliards USD.

Dans ce contexte, on comprend que les instruments de mixage et de gestion des risques sont essentiels pour mobiliser des investissements privés (Sembene, 2021). La Banque africaine de développement (BAfD) y contribue *via* sa plateforme Africa Investment Forum (AIF). La Banque mondiale également. On estime que 1 USD de ses engagements peut mobiliser environ 4 USD en financement commercial et 3 USD en financement public. Il reste cependant beaucoup à faire. Malgré les avantages du *blending* public-privé, les facilités ou garanties de partage des risques ont représenté moins de 20 % du volume total des financements des institutions internationales de financement en 2019 et 2020. Les garanties accordées à l'investissement privé continuent d'être fournies à une échelle limitée.

Les limites des aides extérieures

Pour les pays – et ils sont nombreux - qui peinent à attirer des investissements étrangers et qui n'ont pas accès aux marchés de capitaux internationaux, le recours classique à l'aide et à l'endettement concessionnel auprès des bailleurs publics constitue la principale source de financement externe. L'Afrique n'a-t-elle pas une légitimité à réclamer davantage de soutien financier du reste du monde ? D'un côté, elle est une victime des externalités négatives de la mondialisation. Elle supporte durement la perte de la biodiversité, l'expansion des grandes endémies, le réchauffement climatique. De l'autre, son rôle est crucial dans la gestion des biens publics internationaux. La planète a besoin de sa biodiversité, avec l'illustration parfaite du Bassin du Congo. Les services environnementaux qu'elle apporte méritent compensation. Les risques démo-économiques et donc migratoires qu'elle porte aussi doivent être pris en charge en amont par la création d'emplois.

Les pays de l'OCDE sont donc interpellés par les États comme par les sociétés civiles. L'aide internationale à l'Afrique qui s'est élevée en moyenne à 40 milliards USD ces dernières années va-t-elle dans l'avenir être préservée à la hauteur de ce qu'elle fut dans la décennie 2000 ? Aura-t-elle la même fonction ? Tout laisse penser que l'aide classique du Nord augmentera peu en raison des contraintes qui pèsent sur les finances publiques des pays donateurs : ralentissement durable de leur croissance, creusement des déficits et augmentation des inégalités domestiques, réponses aux courants populistes.

La question est importante dans la réflexion d'après-crise : l'aide publique, totalement repensée, devrait avoir une fonction indispensable pour faire en sorte que tous les financements, quelle que soit leur origine, « produisent » plus de développement. Dans les mutations en cours et à venir, son rôle pourrait devenir celui de support-pivot pour conforter les capacités locales d'ingénierie et de mise en œuvre, pour prendre en charge les facteurs de risques climatiques ou technologiques et servir de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation) pour tous les financements à vocation sociale et environnementale. L'enjeu est donc la redéfinition de l'« aide », une notion qu'il serait bon de proscrire tant elle porte le poids du paternalisme passé et de l'asymétrie héritée. Les pays de l'OCDE n'ont pas véritablement engagé cette réforme.

Réduire l'évasion fiscale

Le lien est étroit : pour 100 USD d'endettement extérieur supplémentaires enregistrés en Afrique, bon an mal an, au moins la moitié s'enfuit à l'étranger. La fuite des capitaux se produit lorsque la valeur des actifs et des capitaux est déplacée d'un pays à un autre, souvent des pays avec des monnaies volatiles et une instabilité politique, vers des économies avec des devises fortes, comme le dollar ou l'euro, ou vers des paradis fiscaux. Les flux financiers illicites sont, de manière récurrente, un élément central du problème du financement des États africains. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2020), ils font perdre à l'Afrique entre 50 et 150 milliards USD par an. Ils sont associés pour 60 % à des opérations commerciales (notamment les prix des transactions intragroupes qui altèrent le revenu imposable), pour 35 % à des produits d'activités criminelles et pour 5 % à de la corruption.

La fuite des capitaux est si répandue à travers l'Afrique que le continent est devenu un créancier net du reste du monde. En effet, les pertes liées à l'évasion fiscale et à la fraude, entre 1970 et 2015 dans 30 pays africains ont dépassé le stock combiné de la dette due et de l'aide étrangère reçue au cours de cette période.

Lorsque les fuites des capitaux sont importantes, logiquement les recettes fiscales diminuent. En Afrique du Sud, la proportion du budget national perdue imputable aux transferts des multinationales est de 10,2 % du budget public (Torslow, Wier et Zucman, 2021). Relation de cause à effet, parmi les huit pays ayant connu des fuites les plus importantes, cinq se trouvent les derniers du classement du développement humain. Si un quart du stock des capitaux enfuis était rapatrié, le ratio « investissement/PIB » du continent africain dans son ensemble passerait de 19 % à 35 %, soit un taux qui serait parmi les plus élevés du monde. La bonne gouvernance est la clé. Cependant, pour lutter contre les flux financiers illicites (FFI), les capacités techniques et l'efficacité des institutions nationales spécialisées telles que les services douaniers, les unités de renseignement financier et les agences de lutte contre la corruption doivent être améliorées. Les efforts déployés par les pays africains doivent également se refléter au niveau mondial à travers une transparence accrue dans le commerce et la finance, ainsi que des efforts renouvelés pour lutter contre le secret dans les centres financiers mondiaux.

Mobiliser les concours des migrants

Les transferts des migrants étaient estimés à 119 milliards USD en 2020 soit l'équivalent allant de 3 à 5 % du PIB africain (Banque mondiale, 2021). Les montants sont voisins, voire supérieurs, à ceux alloués à l'aide au développement ou à l'investissement direct. Ils ne sont ni générateurs d'endettement ni assortis de conditions. Mais ils se concentrent sur un nombre limité de pays (Maghreb, Nigeria, Cabo Verde, pays du Sahel, Somalie, Comores, Lesotho).

Comme apports de devises, ces fonds améliorent la situation de la balance des paiements des pays qui les reçoivent. Les transferts de migrants jouent un rôle très significatif pour soutenir les dépenses courantes des ménages. Ils sont un facteur de réduction de la pauvreté. Ils concourent à réduire la contrainte de crédit qui pèse sur les ménages lors d'opération d'investissement, dans l'habitat notamment. Des études montrent que les fonds rapatriés sont de plus en plus investis, surtout pour financer des petites ou moyennes entreprises ou des petits projets d'infrastructure. Ils renforcent enfin la solvabilité des emprunteurs et facilitent donc l'accès des bénéficiaires au système financier. Plusieurs pays, comme le Nigeria, cherchent à exploiter cette manne avec des « obligations de la diaspora » pour financer des projets sociaux (logements, écoles, hôpitaux).

La baisse du coût des opérations de transferts est déterminante. En 2020, le coût moyen d'un transfert vers l'Afrique subsaharienne ressortait à 8,9 %. Pour certains couloirs de transferts intra-africains, ce coût peut grimper jusqu'à 20 %, un record mondial. Des coûts moindres permettraient d'épargner environ 14 milliards USD par an. Les nouvelles technologies numériques peuvent y contribuer. Au Nigeria, Sure Remit prend moins de 2 % de commission sur les transferts d'argent, les bénéficiaires récupérant des jetons numériques basés sur la *blockchain*. Ils peuvent les utiliser pour envoyer des bons d'achat, acheter des crédits de communication, régler des factures.

La création d'une base d'accumulation endogène

Examinons à présent comment l'Afrique peut compter sur ses propres forces financières. Quelque 24 pays ont adopté avec l'appui du Fonds commun des Nations Unies un Cadre de financement national intégré (INFF) pour renforcer leur processus de planification au niveau national. Parmi les ressources identifiées, celles tirées de la fiscalité intérieure présentent un fort potentiel.

Rejoindre la frontière fiscale

La mobilisation des ressources devra d'abord s'opérer par l'impôt. C'est le moyen le plus efficace et pérenne d'élargir l'espace budgétaire. Le taux des prélèvements fiscaux (ratio impôts/PIB) se situait en 2018 entre 16 et 21 % du PIB (OECD/AUC/ATAF, 2020) contre 34,3 % dans les pays de l'OCDE. Seul l'archipel des Seychelles a atteint un ratio similaire (34,1 %), suivi par la Namibie (29,1 %) et l'Afrique du Sud (26,1 %). La « frontière fiscale » représente le niveau supérieur de recettes mobilisables pour un niveau de développement économique et institutionnel donné. Selon ce critère, le pays médian d'Afrique subsaharienne pourrait augmenter ses recettes fiscales de 3 à 6,5 % supplémentaires (Benedek et al., 2021).

Comment y parvenir ? Dans le courant des années 1980-90, un effort important d'adaptation des systèmes fiscaux a été entrepris. La transition fiscale dite « de première génération » qui fut engagée a consisté dans un grand nombre de pays à réduire la part de la fiscalité assise sur les droits de porte pour privilégier la fiscalité indirecte et tout particulièrement la taxe à la valeur ajoutée (TVA) dont la mise en œuvre s'est depuis 20 ans largement étendue, au point d'être devenue la source fiscale la plus importante, en moyenne à 30 % (ATAF, 2020). Ce résultat fut obtenu à pas comptés. Et pour des raisons d'administration et de politique fiscale, le rendement de la taxe est encore largement en deçà de son potentiel. Le rendement de la TVA s'évalue à l'aide du coefficient d'efficacité. Celui-ci est mesuré en fonction de son écart par rapport à 100 %, qui est la « recette de TVA parfaite ». Ainsi, en Afrique le coefficient d'efficacité de la TVA est en moyenne de 36,8 % en 2019. Les rentrées de TVA présentent des manques à gagner considérables pour plusieurs raisons : des assiettes très étroites dues au grand nombre de biens et services qui bénéficient d'exonérations ; les déficiences des systèmes de remboursement de la TVA ; la faible capacité des administrations fiscales à gérer les risques de fraudes. L'essor du commerce en ligne qui devrait progresser de plus de 14 % par an pour atteindre environ 50 milliards en 2025 (Statista, 2020) devrait permettre d'élargir l'assiette fiscale de cet impôt. La mobilisation sur les transactions dématérialisées sera un élément important pour garantir et la pérennité des ressources collectées.

Quant à la part dans le PIB des recettes tirées de la taxation des échanges extérieurs, elle a graduellement fléchi pour se situer en moyenne à 36 % ces dix dernières années principalement sous l'effet de la libéralisation commerciale et de l'intégration des pays dans des unions douanières. À l'avenir, bien que la Zone de libre-échange continentale (ZLECAf) soit censée entraîner une réduction des recettes douanières, l'impact sera minime, car seule une petite part des recettes douanières (environ 10 %) provient des pays africains (Banque mondiale, 2020).

Exploiter de nouveaux gisements

La deuxième transition fiscale pourrait porter sur la mise en place d'une fiscalité progressive sur le revenu global. Elle est la plus équitable.

Les impôts sur les revenus du capital, le foncier, le patrimoine et la fortune ne représentent encore qu'une proportion encore modeste des recettes publiques, à l'exception de l'Afrique du Sud, de la Namibie, du Liberia et de la Sierra Leone, où elle est la plus importante. Dans les communautés économiques régionales, l'IRPP génère plus de recettes dans la SADC que dans toutes les autres régions, avec une part de 24 % des recettes fiscales. En revanche, dans la Cedeao et la CEEAC, l'IRPP contribue nettement moins. Le Maroc, le Burundi, la Gambie, le Mali, le Niger et le Togo affichent les parts les plus faibles des recettes de l'IRPP – moins de 10 % des recettes fiscales totales.

Pendant la crise, les pays dotés de procédures fiscales numériques (par exemple, la déclaration électronique, les paiements par téléphone portable ou l'utilisation de l'imagerie satellite pour la fiscalité foncière) ont mieux réussi à collecter les impôts et à assurer la continuité des activités.

La révision des régimes dérogatoires recèle aussi d'importants gisements. Les gouvernements

africains pourraient augmenter leurs revenus en éliminant les exonérations fiscales nuisibles et inutiles. La vision du monde économique dominante des quatre dernières décennies a provoqué un « nivellement par le bas », les pays se précipitant pour abaisser les taux d'imposition des sociétés et offrir des exonérations pour attirer les investissements étrangers directs. « *Or il n'existe pas de preuves suggérant que cette stratégie a attiré des investissements* » (Mo Ibrahim, 2021, p. 172). Une enquête de la Banque mondiale auprès d'investisseurs en Afrique de l'Est a révélé que 93 % auraient investi sans tenir compte des incitations fiscales. Selon le groupe de campagne ONE, en 2019 au Nigeria, une seule incitation fiscale a coûté au gouvernement 3,2 milliards USD, l'équivalent de ce qu'il a dépensé en soins de santé cette année-là.

Il existe un consensus sur le fait que les secteurs miniers et pétroliers n'ont pas contribué suffisamment aux recettes des États africains (ATAF, 2021). Le Botswana, avec son diamant et son Pula Fund créé en 1994, est le seul pays africain cité pour sa bonne gestion. La mobilisation des rentes dans des fonds de développement pour les générations futures reste un enjeu pour contrecarrer les effets délétères de la « malédiction » des matières premières. Une dizaine de pays (Angola, Soudan, Gabon, Ghana, Nigeria, Mauritanie, Tchad, Sao Tomé-et-Principe, Guinée équatoriale, etc.) ont créé, à un moment ou à un autre, un fonds d'investissement public pour rentabiliser l'excédent de leurs revenus pétroliers et miniers. L'un des problèmes rencontrés tient au fait que ces fonds sont gérés hors budget, hors du contrôle parlementaire, entraînant une perte de maîtrise de la situation budgétaire globale et des problèmes de coordination des dépenses décidées sans égard aux charges récurrentes qu'elles impliquent. Les règles de diffusion et d'audit de ces comptes sont encore peu contraignantes. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (Itie) a pour vocation de faire la lumière sur les revenus des hydrocarbures, des minerais et de l'industrie forestière. Vingt-cinq pays africains y ont adhéré. Les firmes et autorités déclarent les revenus et les taxes perçus, avant que les ONG ne passent ces données au crible. Le progrès est indéniable, mais l'Itie ne s'occupe pour l'essentiel que de la transparence des revenus des projets en exploitation, et non de l'opacité qui règne en matière d'octroi de licences et encore moins de l'usage qui est fait des recettes fiscales. Deux sujets pourtant cruciaux.

La fiscalité foncière, en raison des caractéristiques de son assiette et de son potentiel de croissance, est souvent envisagée comme un outil du développement local. Des études ont montré qu'elle permettrait aux pays d'Afrique d'accroître les recettes mobilisées dans une fourchette de 0,5 % à 1 % du PIB (Jacquemot et Raffinot, 2018). Elle est encore sous-utilisée. Les recettes qu'elle produit sont limitées, alors que les avantages qu'elle offre sont manifestes : une source stable et fiable de recettes, moins vulnérable aux fluctuations économiques à court terme. On s'accorde à reconnaître que le besoin principal est de simplifier les procédures d'évaluation existantes, de mieux les aligner aux réalités de marchés immobiliers locaux peu développés et à la capacité administrative limitée. Certaines évolutions sont prometteuses. Des États envisagent de mettre en place des méthodes hybrides simplifiées. Au Cameroun, la valeur présumée est obtenue en multipliant la superficie par des prix de référence fournis par la réglementation. Un système basé sur des points a été adopté par la Sierra Leone et le Malawi. Des points basés sur la superficie du terrain et des immeubles sont attribués, corrigés ensuite par des points positifs ou négatifs prenant en compte les caractéristiques de la propriété, comme la qualité de la construction, le voisinage ou l'accès aux services publics.

Vers la transition fiscale de troisième génération ?

De la transition de la « troisième génération », celle de la fiscalité environnementale, il n'est question en Afrique que depuis quelques années. En 2019, les recettes tirées des taxes environnementales s'élevaient à une moyenne de 1,3 % du PIB en Afrique, soit un peu moins que la moyenne non pondérée de l'OCDE qui est de 1,6 %. C'est dans le PIB du Ghana que la fiscalité

environnementale pèse le plus en 2019, et en Côte d'Ivoire le moins (ATAF, 2020). Citons de timides tentatives comme celle de l'instauration d'une taxe carbone en Afrique du Sud appliquée aux émissions de certains gaz à effet de serre avec des exonérations pour les firmes dont la compétitivité serait mise en cause. Au Maroc, plusieurs taxes, redevances, subventions et exonérations visent à l'encouragement de comportements verts. À défaut de taxe carbone, l'orientation écologique réside dans certains pays dans la réduction, progressive, et non sans certaines réticences, des subventions sur l'essence considérées comme nuisibles, afin de voir les comportements pro-croissance verte devenir la norme plutôt qu'une exception que l'on gratifie.

Construire un système financier endogène

Il faut des ressources longues pour des investissements longs, rappellent sans cesse les banquiers. Et rien ne saura remplacer l'effort d'accumulation sur la base de l'épargne intérieure, *avant toute chose*. La souveraineté passe donc par un système financier endogène.

La capitalisation boursière a été multipliée en Afrique par six en dix ans. Casablanca, Lagos ou Maurice sont devenus des portes d'entrée pour la cotation d'entreprises nationales et internationales. Pourtant, les marchés boursiers manquent « d'envergure et de profondeur », pour employer le langage du FMI. La deuxième place financière d'Afrique est aujourd'hui Londres, avec près de 120 cotations d'entreprises africaines pour une valeur de 170 milliards USD. La Bourse de Johannes burg représente quant à elle 80 % de la capitalisation totale sur le continent. Ces marchés locaux se sont révélés fragiles face à la crise, menacés par la volatilité des capitaux. Mais les capacités de mobilisation de l'épargne domestique ne sont pas minces. La première émission obligataire largement sursouscrite de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) en janvier 2021 suggère qu'il existe un intérêt pour des opérations similaires de la part des banques régionales de développement basées en Afrique. Pour ériger le pilier de l'investissement productif, il est indispensable que se constituent quelques plateformes collaboratives autour des 28 bourses existantes. On y trouverait dans un même écosystème des banques, des institutions de régulation, une bourse, différents marchés de capitaux, des fonds d'investissement, des sociétés de notation et des entreprises de services financiers.

Des financements mixtes qui combinent des lignes concessionnelles des bailleurs de fonds avec des fonds publics ou privés se mettent en place. Le capital-investissement avec l'appui d'investisseurs de référence soutient le développement de fonds spécialisés, susceptibles d'investir dans un portefeuille diversifié d'entreprises, y compris par le biais de la gestion d'actifs.

Le développement de fonds de capital-investissement et de capital-risque africains, ainsi que des institutions de microfinance africaines, s'avère indispensable pour accélérer la croissance des PME. En 2021, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), dans ses huit pays, comptait 523 institutions de microfinance. Elles ont rendu des services financiers à 16 millions de personnes. Leur encours des crédits s'est accru de 11,2 % en un an, pour se situer à 1 679 milliards de francs CFA (2,56 milliards d'euros). En la matière, les services financiers numériques venus d'Afrique orientale bouleversent le paysage. Les *fintechs* offrent des opportunités importantes. Elles mobilisent un tiers des investissements alloués aux entreprises africaines (Marchasio, 2020). *Nécessité fait loi*. Les PME délaissées par les banques reçoivent un meilleur accueil auprès de plateformes telles que Merchant Capital ou Rifain en Afrique du Sud qui ont une connaissance fine de leurs besoins. Ils fournissent dans un nombre croissant de pays une passerelle pour la fourniture de solutions financières au « dernier kilomètre », là où les services financiers traditionnels sont limités en raison de problèmes d'infrastructure et d'économies d'échelle. L'agriculture, le parent pauvre du financement, peut y trouver des solutions (Jacquemot, 2021). De surcroît, l'utilisation des technologies déployées par les fintechs ouvre la voie à l'inclusion d'autres services (e-santé, e-assurance, e-éducation, etc.).

Si la vague des *fintechs* est stimulante en raison de son impact socio-économique majeur, au point d'inspirer des formules dans les pays du Nord, elle doit toutefois être nuancée. Le taux d'échec est très élevé, tandis que les médias oublient souvent des difficultés inhérentes à ce secteur. Les obstacles sont nombreux : cadres réglementaires instables et différents selon les pays, infrastructures limitées, coûts de la bande passante et de l'équipement de base élevés, faibles niveaux d'alphabétisation de la clientèle, faibles effets de réseau, marchés ciblés réduits. De manière logique, une concentration du secteur est en cours. Les opérateurs de services virtuels et les banques tendent à s'associer pour renforcer leurs services (consultation des comptes, transfert d'argent, paiement de factures, prêt bancaire) et élargir leur couverture. Les institutions de microfinance ont connu une évolution progressive, passant du vide des années pionnières au trop-plein de ces dernières années, se trouvant, de la sorte, confrontées à une série de défis majeurs : augmentation du nombre de bénéficiaires, croissance des dépôts collectés, hausse de l'encours des crédits octroyés. Comment s'assurer de la viabilité du système ? La connectivité est essentielle, mais pas suffisante, pour récolter tous les dividendes numériques. Les investissements devront être appuyés par des « compléments analogiques » : des réglementations, des compétences et des institutions responsables.

La palette des options de financement (2021-25)

Réponse à la crise : *Prolongation de l'initiative de suspension du service de la dette. Implication de tous les créanciers, en particulier, les créanciers privés et les prêteurs commerciaux chinois, indiens, turcs. Émission de droits de tirage spéciaux (DTS), avec une réallocation venant des pays de l'OCDE. Augmentation des prêts des banques publiques - multilatérales, régionales et nationales – de développement (BPD). Activation de l'aide publique de l'OCDE comme catalyseur de financements privés.*

Soit un potentiel jusqu'à 120 milliards USD de financement supplémentaires.

Stimulation de la reprise : *Apurement du portefeuille de la dette publique intérieure. Reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement et du Fonds africain de développement (FAD) en 2022. Développement de la facilité de liquidité et de durabilité (LSF) pour stimuler le développement des marchés. Abondement des fonds multilatéraux dédiés (Fonds vert pour le climat, Fonds mondial pour l'environnement, Fonds mondial Sida-tuberculose-paludisme, etc.). Mobilisation des investisseurs institutionnels (fonds de pension, fonds souverains) et des fondations philanthropiques.*

Soit un potentiel jusqu'à 500 milliards USD au fil du temps.

Réinitialisation du système : *Mobilisation des ressources des fintechs. Réforme en profondeur de la fiscalité domestique. Rationalisation des régimes de subventions et d'exonérations. Adoption d'une approche prévisionnelle de la dette. Approfondissement des marchés financiers locaux et régionaux. Meilleure mobilisation des transferts des migrants et baisse du coût des opérations. Lutte contre l'évasion fiscale et la fuite illicite des capitaux. Stimulation des mécanismes innovants : certifications de type ISR, obligations à impacts, obligations vertes, obligations diasporas. Création de fonds fiduciaire pour financer des investissements dans des biens publics. Mixage des financements des investissements sur la base d'une répartition des rôles public/privé.*

Soit un potentiel d'une levée de 500 milliards USD supplémentaires à moyen terme.

Pendant les dix dernières années, la majorité des pays africains se sont appuyés sur une croissance tirée par les investissements publics et par voie de conséquence l'endettement public a singulièrement augmenté. Cette tendance n'est désormais plus durable ; des changements très significatifs sont espérés dans la mobilisation des recettes intérieures. Et, en tout état de cause, une approche de financement intégrée associant concours publics et concours privés sera indispensable pour que les dépenses de santé, d'éducation, de protection sociale, d'infrastructures, d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique rencontrent les lourds enjeux démographiques et de création d'emplois. Parallèlement, la transparence du secteur extractif qui demeure fortement rentier, la coopération multilatérale dans le domaine du recouvrement des avoirs volés, les enquêtes financières et la lutte contre la corruption pourront donner un certain nombre de résultats positifs additionnels. L'intégration financière régionale pourra aussi contribuer à la croissance inclusive. Si les projets d'intégration régionale avancent dans la direction escomptée, l'essor des activités bancaires transfrontières, des marchés de capitaux et des institutions financières régionales pourra conduire à une mutualisation des ressources et à un meilleur partage des risques.

Références bibliographiques

- ATAF (2021), *"The Erosive impact of COVID-19 on Customs Revenue in Africa", Policy Brief,* African Tax Administration Forum, Pretoria, https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=73.
- ATAF (2020), *Perspectives fiscales africaines*, African Tax Administration Forum, Pretoria.
- Banque mondiale (2021), « Resilience : Covid-19 Crisis Through a Migration Lens », *Migration and Development Brief,* N° 34, World Bank Group, Washington, DC, mai, https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-34.
- Puloc'h, M. (2021) « Choc sur les équilibres externes africains », dans Bellefontaine S. (coord.), *Temps difficiles pour les pays en développement: le financement des besoins en question*, Agence française de développement, Paris, septembre, https://www.afd.fr/fr/ressources/pays-developpement-financement-afrique.
- Benedek, D. et al (2021), « A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals », *Staff Discussion Note*, N°2021/003, International Monetary Fund, Washington, DC, 27 avril, https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2021/04/27/A-Post-Pandemic-Assessment-of-the-Sustainable-Development-Goals-460076.
- BCSD (2019), *Connecting Africa Through Broadband : A strategy for doubling connectivity by 2021 and reaching universal access by* 2030, Broadband Commission for Sustainable Development, International Telecommunication Union, Genève/Unesco, Paris, 17 octobre, https://www.broadbandcommission.org/publication/connecting-africa-through-broadband/.
- Cabrillac, B. (2021), « Les questions posées par la réallocation des DTS », *Note brève* N ° B221, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, Clermont-Ferrand, https://ferdi.fr/publications/les-questions-posees-par-la-reallocation-des-dts.
- CEA (2020), *Construire ensemble l'avenir : financer une reprise durable pour l'avenir de tous*, Collection Economic Development N° 7202, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Addis-Abeba, https://repository.uneca.org/handle/10855/43862.
- Cnuced (2020), *Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique, Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/fr/system/files/official-document/aldcafrica2020_fr.pdf.

- CUA/OCDE (2021), *Dynamiques du développement en Afrique 2021 : Transformation digitale et qualité de l'emploi*, Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba/Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/cd08eac8-fr.
- Devine, H. et al. (2021), « Private finance for development : wishful thinking or thinking out of the box? », *African Department Series*, Vol. 2021, N° 11, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/011/article-A001-en.xml.
- FMI (2021), *Évolutions et perspectives macroéconomiques dans les pays à faible revenu*, document de politique générale du Fonds monétaire international, Washington, DC, mars.
- FMI (2021), *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne. Faire face à la longue pandémie*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril 2021, https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2021/04/15/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-april-2021.
- Jacquemot P. (2021), *Souverainetés agricole et alimentaire en Afrique, la reconquête*, Paris, L'Harmattan.
- Jacquemot, P. et M. Raffinot (2018), « La mobilisation fiscale en Afrique », *Revue d'économie financière*, N° 131, pp. 243-263, 3e trimestre 2018, Paris, https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2018-3-page-243.htm?contenu=article.
- Machasio, I. N. (2020), « Covid-19 and Digital Financial Inclusion in Africa : How to Leverage Digital Technologies During the Pandemic », *Africa Knowledge in Time Policy Brief*, World Bank, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34637.
- McKinsey & Company (2020), *Résoudre le paradoxe des infrastructures en Afrique*, Mc Kinsey, London, 6 mars, https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox.
- Mo Ibrahim Forum (2021), *Covid-19 in Africa, one year on : impacts and prospects*, Mo Ibrahim Foundation, London, https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2021-06/2021-forum-report.pdf.
- OECD/AUC/ATAF (2020), *Revenue Statistics in Africa* 2020: 1990-2018, Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba/ATAF, Pretoria/OECD Publishing, Paris, 12 novembre, https://www.oecd.org/development/revenue-statistics-in-africa-2617653x.htm.
- UNDG (2021), « Passage du financement fragmentaire au financement structuré », *Note d'orientation complémentaire relative aux* PNUAD, Groupe des Nations unies pour le développement, https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-5-Passage_du_Financement_Fragmentaire_au_Financement_Structure.pdf.
- Partech (2020), *Africa Tech Venture Capital Report*, Partech Partners, Paris, https://partechpartners.com/2020-africa-tech-venture-capital-report/.
- Sembene, D. (2021), « Mobilizing External Financing for Africa's Crisis Recovery », *Policy Paper*, N° 206, Center for Global Development, Washington, DC, March, https://www.cgdev.org/publication/mobilizing-external-financing-africas-crisis-recovery.
- Torslow, T., L. Wier et G. Zucman (2021), *The missing profit of Nations*, Working Paper N° 24701, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://www.nber.org/papers/w24701.

Partie IV

Epilogue

L'Afrique dans la géoéconomie des révolutions technologiques

L'Afrique dans la géoéconomie des révolutions technologiques

Larabi JAÏDI

Introduction

L'innovation reste une source d'optimisme comme de pessimisme, soulevant autant d'espoirs que d'inquiétudes – notamment quant à ses conséquences en matière d'emploi et d'égalité. L'Afrique s'inquiète du fait que, comparée à d'autres continents ou groupements économiques du Sud, elle a pris du retard dans la plupart des secteurs technologiques de pointe et qu'elle a besoin de plus d'innovations. Ce thème s'avère central, à l'heure où la technologie devient un « game changer » dans les relations internationales. D'autant plus que le continent aspire non seulement à sortir par le haut de la crise pandémique mais aussi à être une région dynamique et compétitive sur la scène mondiale à l'horizon 2050.

Dans cette communication, nous nous interrogeons sur les craintes et les espoirs pour l'Afrique dans les batailles technologiques que se livrent les grandes puissances. Nous verrons que l'innovation technologique s'est imposée comme un déterminant de la hiérarchie des puissances dans les confrontations géoéconomiques majeures. Il importe alors d'identifier au plus juste le retard et le potentiel de l'Afrique dans cette compétition stratégique (S1). Une lecture des enseignements de l'histoire économique sur la relation croissance-innovation s'avère utile pour la compréhension des facteurs déterminants de l'avenir de l'Afrique dans les enjeux technologiques. Les révolutions technologiques en cours sont-elles un facteur d'accélération de la croissance et de l'emploi (S2) ? Si la réponse est positive, quelles sont les conditions à remplir pour l'Afrique afin de se frayer son chemin dans la compétition technologique et se positionner en acteur de l'innovation et non plus simple consommateur de biens et services technologiques (S3) ?

1. La technologie, un « game changer »

Nous sommes dans une période d'accélération des avancées technologiques. Des percées majeures se manifestent dans divers domaines, de la biotechnologie à la numérisation en passant par l'intelligence artificielle[1]… Les centres émetteurs de ces technologies se situent aux États-Unis et en Chine, où se trouvent les principales plateformes d'informatique en nuage (cloud). Dans chacune des technologies d'avant-garde, ces deux pays sont à l'origine de 30 % à 70 % des brevets. Face à ces grands bouleversements, la question est de savoir si ces innovations restent concentrées dans quelques pays ou si elles se propagent dans l'économie mondiale (Rodrick, 2018).

1. Les auteurs du dernier rapport de la Cnuced se sont penchés sur 11 de ces technologies : l'intelligence artificielle (IA), l'Internet des objets, les mégadonnées, les chaînes de blocs, la 5G, l'impression 3D, la robotique, les drones, l'édition génomique, les nanotechnologies et le photovoltaïque solaire.

La pandémie que nous n'avons pas fini de traverser représente un point de rupture dans la conception du monde. Dans ce contexte perturbé, la technologie s'impose comme le « game changer » dans les relations internationales. Les révolutions technologiques sont désormais des leviers de puissance et d'influence dans la double bataille géoéconomique et géopolitique à l'échelle mondiale. Dans cette course pour reconfigurer les hiérarchies dans le système-monde, la maîtrise des technologies s'avère centrale : par leur biais, les puissances vont en effet pouvoir s'engager de plain-pied dans la double transition écologique et numérique pour garantir la résilience et l'autonomie. Dans les décennies à venir, le champ sur lequel s'affronteront les puissances est celui des révolutions technologiques. La géoéconomie de la technologie modifiera la configuration des équilibres mondiaux.

Cette compétition entre les puissances prend aujourd'hui différentes formes. Elle passe par la production et l'établissement des normes et standards technologiques comme moyen de reproduire ou de créer des dépendances. Elle se manifeste aussi dans la reconfiguration des modèles économiques, à travers la maîtrise des facteurs macro-économiques de compétitivité coût et hors coût et de l'organisation du travail au sein de l'entreprise ; l'un et l'autre de ces aspects sont imprégnés par les technologies, que ce soit à travers le traitement de la Big data ou la captation de la demande des consommateurs. La compétition se retrouve dans le bouleversement des modèles sociaux, profondément affectés par les impacts des innovations sur le travail, la santé, le dérèglement climatique… Elle est dans la gouvernance de la chose publique. Les technologies – notamment numériques – sont employées avec succès par les États pour accroître le contrôle sur les sociétés, au risque de fragiliser les démocraties.

Elle est enfin et surtout dans les usages militaires des nouvelles technologies – l'intelligence artificielle en particulier – qui pourraient changer l'équilibre des pouvoirs dans le monde en donnant à des acteurs politiques des capacités déterminantes. La géopolitique technologique constitue donc un espace où se croisent les valeurs et les intérêts, où se côtoient le « soft power » et le « hard power ». En effet, la maîtrise de technologies comme l'IA, l'informatique quantique ou l'hypersonique devrait rebattre les cartes des rapports de force internationaux. Des technologies disruptives procurent un avantage militaire immédiat à ceux qui les possèdent et leur permettent de changer les règles du jeu. Historiquement, les innovations technologiques ont souvent été initiées par les besoins militaires (le nucléaire, Internet) avant de trouver ensuite des applications civiles. Cette relation est sans doute en train de s'inverser avec des innovations (IA) provenant du monde civil et trouvant des applications militaires[2] (Gomart, 2021).

Les confrontations technologiques entre les grandes et moyennes puissances menées dans un nombre croissant de domaines sont la source de vulnérabilités mais aussi d'opportunités dont des pays tiers peuvent tirer profit. La crainte est que les pays africains deviennent un simple terrain de jeu d'une compétition technologique entre puissances. Le défi du continent consiste à savoir profiter des opportunités offertes par ces révolutions technologiques pour rattraper son retard, innover continuellement et mieux se projeter dans l'avenir.

Dans cet environnement en mutation, l'Afrique n'a d'autre choix que de renforcer son engagement en matière de géoéconomie des technologies. Si elle désire être plus qu'un continent de consommation de la technologie, ou un acteur de second rang (malgré son avancée notoire en termes de mobile banking et la vitalité de ses startups), elle va devoir changer d'état d'esprit. Dans ce contexte, l'Afrique devrait se mettre à traiter la technologie autrement que comme des biens intermédiaires à acquérir ou des produits et services à consommer. Si elle se cantonne dans ces postures, elle risque de perdre la bataille économique du XXIe siècle. L'Afrique devrait changer son paradigme de

2. C'est le cas, par exemple, des armes hypersoniques actuellement développées par la Chine, la Russie et les Etats-Unis, susceptibles de remettre en cause la stabilité stratégique.

développement : l'émergence ne se définit plus par le positionnement dans le commerce mondial ou par la transformation structurelle des économies, elle est plus dans la maîtrise des technologies d'avant-garde. Le continent ne pourra prétendre construire son émergence sans s'approprier les technologies émergentes, parce que justement, elles sont au cœur de la compétitivité de demain et des vecteurs de la remontée des chaînes de valeur globales.

L'Afrique reste en quête de son intégration économique. Les alliances industrielles sont un levier concret et opérationnel pour rassembler tous les acteurs des chaînes de valeur afin de faire émerger et faire aboutir des projets technologiques innovants et structurants dans les secteurs-clés. L'Afrique aspire à construire un espace politique fondé autour d'une communauté d'intérêts. L'Union africaine (UA) et ses États membres devraient s'intéresser de plus près aux implications et aux éléments de puissance de la technologie. Les décideurs africains devraient changer d'état d'esprit, agir en tant que collectif pour que le continent se dote de capacités dans les nouveaux champs de compétition et de confrontation techno-géoéconomique du XXIe siècle. La technologie représente à la fois un enjeu interne : s'assurer de l'étroite coopération entre l'UA et ses États membres ; et un enjeu externe : établir des liens équilibrés avec des partenaires. Dans ce contexte, l'Afrique devrait mobiliser ses forces et défendre ses intérêts dans la compétition mondiale.

Le défi pour l'UA consiste à impulser une vision et une volonté communes des États pour faire converger les intérêts autour de politiques technologiques audacieuses. Il est aussi d'agir avec les pays partenaires pour définir des alliances équilibrées et justes pour l'accès et le transfert des technologies. Les grandes puissances se bousculent pour avoir une influence politique et économique en Afrique. Le continent devrait utiliser l'attrait qu'exerce l'accès à ses ressources naturelles et à ses marchés pour renforcer ses capacités technologiques. Il est aussi dans son intérêt de travailler avec des organisations multilatérales ayant le même état d'esprit, pour des programmes d'actions et de renforcement des capacités dans les domaines où les enjeux relatifs à l'appropriation des normes, des technologies et du savoir sont cruciaux et vitaux (Francke, 2021). Il en va de même pour la coopération avec des groupements régionaux de l'Amérique latine et de l'Indopacifique, pour être partie prenante de la production et de l'accès à des standards technologiques justes, ouverts et respectant certaines valeurs. C'est en agissant à ces différentes échelles que l'Afrique accélérera sa vitesse dans l'innovation et évitera la distanciation. C'est là que son autonomie stratégique sera gagnée ou perdue.

2. Ce que nous enseigne l'histoire économique

Nous vivons à une époque de ruptures technologiques spectaculaires. L'histoire économique depuis la première révolution industrielle enseigne que dans les périodes des vagues de changements technologiques, de grands clivages entre les pays peuvent se produire. Des pays, voire des continents peuvent prendre de l'avance, d'autres peuvent rester à la périphérie. Les fractures provoquées ne sont pas irrémédiables. Pour éviter le creusement de l'écart technologique ou accélérer le rattrapage, l'histoire économique et les théories économiques de la croissance apportent des éclairages utiles. Des régions, des pays arrivent à rattraper leur retard grâce à l'apprentissage, à l'imitation et à l'innovation technologiques.

L'histoire enseigne que sans l'investissement dans le capital humain, la puissance démographique ne peut garantir un niveau de vie meilleur. La recherche quantitative en histoire économique a montré que la progression de la croissance est allée de pair avec une hausse de l'espérance de vie. La démographie a suivi une trajectoire très similaire à celle du PIB. Cette concomitance de la croissance et de la démographie laissait penser que les deux phénomènes s'autoalimentent (Aghion, 2020). Pourtant, il a fallu attendre le début du XIXe siècle pour voir la croissance décoller. La stagnation prolongée de l'économie mondiale jusqu'en 1820 s'expliquait par une

« trappe malthusienne ».[3] C'est la combinaison de deux effets, autrement dit l'investissement dans l'éducation pour réduire la fertilité et l'adoption de nouvelles technologies qui permet l'accélération du progrès technique et la croissance. C'est ce qui explique que tout a commencé au Royaume-Uni, petit pays européen, et non pas dans un grand pays comme la Chine où les inventions antérieures à la révolution industrielle n'ont pas généré de croissance cumulative.

La sortie de la trappe malthusienne est conditionnée par le couple technologie-éducation (capital humain). La transition de l'agriculture vers l'industrie a permis d'échapper au facteur fixe de la terre en la remplaçant par du capital qui peut s'accumuler et favoriser l'adoption de nouvelles technologies de production. Mais cet effet structurel ne suffit pas à lui seul à faire sortir l'économie de la trappe malthusienne. L'autre levier nécessaire est celui de la transition démographique, qui s'explique par la réduction de la fertilité, elle-même induite par l'éducation. Si la démographie a un effet stimulant sur l'innovation, ce n'est pas par simple effet de volume.

Les révolutions technologiques ne conduisent pas nécessairement à une accélération de la croissance. Des institutions inappropriées peuvent inhiber le potentiel de croissance généré par une nouvelle révolution technologique. Le décollage de la croissance ne s'est produit qu'en 1820, alors que l'Europe a été le théâtre d'importantes découvertes depuis le Moyen .rs-Ans-Ue des Nations-is Ababa, mobile banking) Âge. La première révolution industrielle s'est produite en Europe et non ailleurs, en particulier en Chine où ont été inventés la roue et le compas. Les moteurs du décollage sont plutôt le développement institutionnel que le développement technologique.[4] Joel Mokyr, défenseur de l'approche institutionnelle dans les innovations a redonné goût aux trois idées-forces du paradigme schumpetérien à savoir : l'innovation comme moteur de croissance ; l'importance des institutions pour inciter à l'innovation ; la concurrence pour lutter contre les barrières à l'entrée érigées par les entreprises et gouvernements (Mokyr, 2020). C'est l'articulation entre technologie et facteurs institutionnels qui permet de comprendre pourquoi le décollage a eu lieu au début du XIXe siècle et pas avant, en Europe et pas ailleurs.

Les révolutions technologiques ne se font pas nécessairement au détriment de l'emploi. Les technologies et les innovations sont craintes parce qu'elles semblent accélérer l'automatisation des tâches, c'est-à-dire le remplacement du travail humain par des machines. Or, l'histoire des révolutions technologiques montre qu'aucune d'entre elles n'a produit le chômage de masse que certains avaient anticipé. La peur de voir les machines détruire le travail humain est très ancienne.[5] L'histoire nous enseigne qu'un contexte riche en innovation génère des perspectives d'emploi. En témoigne l'expérience de pays comme le Japon, la République de Corée et, plus récemment, la Chine (Mils, 2020). En permettant une modernisation de l'appareil productif, l'automatisation rend les entreprises plus compétitives, ce qui leur permet d'acquérir de nouveaux marchés, et par suite, d'augmenter leur emploi. C'est ce que la théorie économique appelle un « effet de productivité ».

Il existe un point commun entre presque entre toutes les théories contemporaines sur la croissance et le développement : toutes considèrent que les technologies et l'innovation sont les principaux moteurs de la croissance économique. Les recherches permettent de

3. En référence au nom de Thomas Malthus (1766-1834) : l'économie ne peut jamais accroître son PIB par habitant durablement suite à un progrès technologique car la terre étant un facteur fixe, toute augmentation du PIB par tête entraîne une augmentation de la population qui, à son tour, ramène le PIB par habitant au niveau de subsistance (Aghion 2020).

4. Entre l'an mille et 1820, le taux de croissance moyen du PIB par tête mondial a été extrêmement lent. Entre 1820 et 1870, il a atteint 5 %, et a dépassé 3-4 % entre 1950 et 1973.

5. Nous faisons référence à la révolte qui a opposé en Angleterre les artisans du textile, dont le chef de file est Ned Ludd aux manufacturiers à la suite de l'introduction des métiers à tisser en 1811-12.

constater l'existence d'une corrélation entre l'innovation et la production par travailleur. Cette forte corrélation suggère qu'il existe, au niveau global, une grande interdépendance entre le niveau technologique, la productivité et le développement économique en général (Banque mondiale, 2017). Les technologies et l'innovation représentent également l'essentiel des différences entre les pays en matière de productivité, par rapport à l'accumulation des autres facteurs (capital physique et humain).

Les théories et les modèles mettent en évidence les éventuels mécanismes de transmission, mais l'effet réel dépendra des secteurs touchés, des capacités des pays et des politiques et stratégies adoptées. L'expérience montre qu'avec le temps, les nouvelles technologies sont susceptibles de se diffuser dans divers secteurs de l'économie et dans les activités sociales (ibid). Toutefois, les innovations doivent être portées à une échelle plus importante pour déclencher le saut technologique.

Les expériences historiques, les théories économiques conduisent à la même conclusion. Les changements majeurs dans l'histoire de pays avancés, ou même dans les économies récemment développées et émergentes, peuvent être étroitement associés à l'accroissement de la productivité entraîné par l'adoption de meilleures technologies. Si les pays africains veulent être concurrentiels dans l'économie mondiale du savoir, il est essentiel qu'ils développent des écosystèmes dynamiques d'innovation appuyés par des systèmes efficaces de recherche scientifique et technique. Cette étape est cruciale pour répondre à leur désir de devenir producteurs de produits et services fondés sur le savoir. C'est alors seulement qu'ils pourront inverser la tendance actuelle et ajouter de la valeur aux produits qu'ils exportent. Ainsi, les types de solutions transformationnelles et à fort impact qui sont nécessaires pour libérer le potentiel de l'Afrique et lui permettre une croissance accélérée, soutenue et inclusive ne peuvent être stimulés que par l'innovation et l'adoption généralisée de nouvelles technologies.

3. Et l'Afrique ?

Assurément, les révolutions technologiques représentent un enjeu majeur pour l'économie africaine, en quête de nouveaux relais de croissance à l'heure où celle-ci peut être freinée par la crise. Les capacités du continent pour accroître les performances de son économie dépendront de sa gestion des paramètres de la technologie. Leurs enjeux sont cruciaux dans tous les domaines, particulièrement l'énergie, la santé et l'emploi qui coïncident avec trois grands défis à venir pour l'Afrique : la lutte contre le réchauffement climatique, la sécurité humaine et la jeunesse de la population.

Dans l'appréciation des capacités africaines en matière de technologie, on évoque souvent l'incroyable ingéniosité et créativité dont l'Afrique a fait preuve dans la période Covid-19 en matière de développement du matériel de protection individuelle et d'appareils médicaux. Mais on ne souligne pas assez que sa présence est limitée à la conception des solutions numériques, des appareils médicaux et des traitements. L'Afrique reste aussi largement absente dans la mise au point des vaccins contre la Covid-19.

On évoque aussi souvent des exemples d'innovations qui ont abouti : les drones qui livrent des médicaments en pleine campagne au Rwanda, un réseau social d'agriculteurs en Ouganda qui crée un forum en ligne pour partager des informations sur les cultures ; les nouveautés technologiques qui ont permis d'élargir l'accès au crédit au Kenya puis dans l'ensemble de l'Afrique[6] ; l'émergence de l'écosystème des Fintechs et des starts-ups africaines, des offres de services basées sur des solutions technologiques innovantes (PWC, 2017) ; le raccordement des dizaines de milliers de personnes au Ghana et en Tanzanie à l'électricité grâce aux nouvelles entreprises du secteur de l'énergie solaire ; la mise au point par de jeunes entrepreneurs au Togo d'une imprimante tridimensionnelle entièrement

6. 35 % d'adultes d'Afrique subsaharienne disposent d'un compte bancaire électronique accessible par téléphone mobile, le pourcentage le plus élevé au monde.

fabriquée à partir de déchets électroniques, etc...

Ces innovations révèlent que l'Afrique a des capacités pour répondre aux besoins essentiels de ses populations dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'accès à l'énergie ou encore de l'inclusion financière. Néanmoins, elle a encore beaucoup de chemin à parcourir pour profiter pleinement des avantages des technologies numériques et alimenter l'innovation, le développement des entreprises et la prestation des services publics, afin d'améliorer le bien-être de ses communautés (Ninot, 2018).

Il importe effectivement de nuancer cet optimisme naissant généré par le bouillonnement d'innovations technologiques observé en Afrique à l'ère du numérique. Pour les qualifier, des auteurs empruntent l'expression « laboratoire de l'innovation technologique et numérique » (Ahoulouma, 2016). Ils soulignent que l'Afrique est un terrain d'expérimentation. Certes, ces innovations technologiques se traduisent par l'émergence de nouveaux produits et de nouvelles pratiques en Afrique qui apparaissent de prime abord comme étant le signe d'une mutation (socio-économique, politique et environnementale) profonde et durable du continent.

Toutefois, ces mutations technologiques, qui ont pour catalyseur la volonté de donner du sens à leur action et de suppléer l'absence de l'État, sont encore marginales. En effet, ces nombreuses innovations semblent encore cantonnées, pour la majeure partie d'entre elles, à des expérimentations faiblement répliquées alors que l'une des vertus qu'offre le numérique est la rapide duplication des innovations qu'il favorise.

Dès lors, il importe de réfléchir aux moyens de la transformation de ces innovations, leur extension à d'autres champs, de couver les jeunes pousses africaines de l'innovation technologique pour qu'elles deviennent de véritables fleurons technologiques continentaux si l'on ne veut pas voir l'Afrique demeurer un terrain d'expérimentations.

Parallèlement à ces innovations venant par le bas, l'Afrique du haut n'est pas totalement absente des grands enjeux technologiques. Elle a esquissé quelques stratégies dans des secteurs de pointe. On peut évoquer à ce titre la stratégie spatiale africaine pour l'espace extra-atmosphérique. Le renforcement de l'utilisation de cet espace est d'une importance capitale pour le développement de l'Afrique dans tous les domaines, notamment l'agriculture, la gestion des catastrophes, la télédétection, les prévisions climatiques, la banque et la finance, ainsi que la défense et la sécurité, entre autres. Les nouveaux développements dans les technologies satellitaires facilitent l'accès des pays africains à ces technologies et produits. Quelques avancements sont à relever dans la mise en œuvre de cette stratégie : l'établissement d'un système africain d'observation de la Terre, la formation des capacités d'accès aux données ; le projet d'Agence spatiale africaine, etc. Il n'en reste pas moins que des politiques appropriées sont nécessaires pour développer et réguler un marché continental des produits spatiaux en Afrique (UA, 2022).

Un autre programme, relatif à la cyber-sécurité et inclus dans l'Agenda 2063, indique que l'Afrique doit non seulement intégrer dans ses plans de développement les changements rapides induits par les technologies émergentes, mais aussi veiller à ce que ces technologies soient utilisées.[7] Des lignes directrices sur la protection des données et la sécurité en ligne ont été initiées, mais la stratégie continentale de cyber-sécurité est toujours en cours d'élaboration.

Enfin, une nouvelle stratégie, et non des moindres, a été récemment pensée. Elle consiste dans le développement transformation numérique en Afrique (UA, 2020). Les attendus de cette stratégie sont immenses : promouvoir les innovations numériques pour transformer les sociétés et les économies africaines afin d'accélérer l'intégration de l'Afrique, générer une croissance économique inclusive, stimuler la création d'emplois, d'éliminer la fracture numérique et éradiquer la pauvreté etc. Sa réussite reste dépendante de la construction

7. Le projet de cybersécurité est régi par la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel.

d'un marché unique numérique en Afrique d'ici 2030 et de la mise œuvre les politiques et les règlements nécessaires pour stimuler et accélérer la transformation numérique. Toute aussi importante est la mise en cohérence des politiques et programmes existants et futurs aux niveaux régional et national notamment l'Initiative de politique et de réglementation pour l'Afrique numérique (PRIDA), le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

En dépit de l'importance de ces stratégies et programmes, les pays d'Afrique sont parmi les moins préparés pour la nouvelle vague technologique. Le dernier rapport de la CNUCED (Cnuced, 2021) a mis en lumière que, dans l'ensemble, les pays africains ne sont pas performants dans le domaine de l'innovation technologique. Peu de pays font preuve d'une capacité d'utilisation, d'adoption et d'adaptation des technologies de pointe plus forte que ne le laisserait supposer leur PIB par habitant (Wipo, 2021). Parmi ces pays figure la Tunisie à la 10e place, le Maroc à la 11e, le Kenya à la 12e, le Togo à la 23e et le Ghana à 20e.[8]

Cette situation d'insuffisance en capacité technologiques risque de miner la compétitivité du continent. L'Afrique a, certes, les possibilités d'acquisition de connaissances permettant de stimuler la croissance des secteurs de haute technologie, notamment dans les industries pharmaceutique, automobile, électronique et logicielle mais la modicité des investissements réalisés dans la recherche-développement, l'insuffisance du capital humain et celle des capacités de production manufacturière de haute technologie demeurent de gros obstacles sur le continent.

8. L'indice met en lumière les pays en développement qui obtiennent de meilleurs résultats en matière de technologies de pointe que ne le laisse supposer leur PIB par habitant. Leur surperformance est mesurée par la différence entre le classement réel de l'indice et le classement estimé de l'indice basé sur le revenu par habitant.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour faire de l'Afrique une terre d'innovation : investir massivement dans les infrastructures, instaurer une réglementation favorable à de nouveaux modèles économiques et, bien entendu, mettre l'accent sur la recherche et le développement, ainsi que sur la science et la technologie. Pour rattraper leur retard et aller de l'avant, les pays africains devraient diversifier leurs bases de production tout en maîtrisant les nombreuses technologies existantes. L'établissement des synergies entre les politiques scientifiques et technologiques et d'autres politiques économiques – industrielles, commerciales, fiscales, monétaires et éducatives – facilitera l'appropriation des nouvelles technologies et l'accélération de la transformation structurelle de l'économie (CEA, 2021).

Conclusion

Le monde en crise vit aujourd'hui une transition technologique impressionnante. Le rythme de ses progrès s'accélère. De nouvelles percées offrent en permanence des possibilités inédites pour affronter les défis globaux présents et futurs. Les innovations évoluent à une grande vitesse dans un grand nombre de domaines (Technologies de l'information, intelligence artificielle, numérique, biotechnologie…) où la compétition entre les grands acteurs mondiaux prend les aspects d'un affrontement agressif.

Les modes de cette confrontation et les changements suscités par ces révolutions technologiques vont encore s'accélérer (Camdesus, 2020). Dans toutes ces avancées, les percées technologiques sont prometteuses. Appliquées à la production et à la consommation des biens et services, elles devraient permettre de relever bien des défis que l'Afrique rencontre à la suite du changement climatique, de la finitude des ressources naturelles, des nouveaux besoins de consommation, etc.

Mais pour que ces technologies tiennent leurs promesses, il faudra que plusieurs défis soient surmontés dans leur diffusion et leur appropriation. Les modèles de développement

africains dans toutes leurs variantes, devront s'adapter en s'ouvrant pleinement à l'innovation. Bien plus, il importera que les États et les organisations continentales soient capables d'adopter, de façon étroitement coordonnée, les politiques nécessaires pour exploiter le potentiel de ces technologies et éviter qu'elles ne se retournent contre le développement du continent.

L'émergence économique du continent exige l'adoption des technologies de pointe et des approches créatives. Les politiques de développement en Afrique ont souvent été principalement programmatiques et surtout progressives. Le gradualisme et le « business-as-usual » n'apporteront pas les solutions requises aux enjeux technologiques énormes auxquels le continent sera confronté dans les années à venir. Il est temps pour l'Afrique de changer de paradigme, de revenir aux leçons de l'histoire, de voir grand et de créer un environnement favorisant l'impulsion nécessaire aux sauts technologiques afin que le continent s'engage dans de grandes transformations positives.

Références bibliographiques

- African Union (2015), Science, technology and innovation strategy for Africa 2024, African Union Commission, Addis Ababa, June 2015.
- Aghion, P., C. Antonin et S. Bunel (2020), Le pouvoir de la destruction créatrice, Odile Jacob, Paris, Octobre 2020.
- Ahoulouma, F-B., et F. Lawson (2016), « L'Afrique n'a pas vocation à demeurer un laboratoire », La Tribune Afrique, 20 décembre 2016.
- Banque mondiale (2016), Sauts technologiques, le nerf du développement en Afrique ? Transformer les contraintes en opportunités d'investissements, Groupe de la Banque Mondiale, Washington, DC, https://documents1.worldbank.org/curated/en/188221506074340441/pdf/119911-WP-Africa-Leapfrogging-pub-FRE-9-20-17-PUBLIC-FRENCH-web.pdf.
- Camdessus, M. (2017), Vers le monde de 2050, Fayard, Paris.
- CEA (2021), Renforcer les dispositifs institutionnels pour la science, la technologie et l'innovation afin de faire progresser la mise en œuvre intégrale du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en Afrique, Commission économique pour l'Afrique, Quatrième Forum africain sur la science, la technologie et l'innovation. Kigali, 1er et 2 mars 2022, ECA/STIF/2022/1.
- Cnuced (2021), Rapport sur la technologie et l'innovation. 2021. Prendre les vagues technologiques : Concilier innovation et équité, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview_fr.pdf.
- Franke, U. et J.-L. Torreblanca (2021), Geo-tech politics: why technology shapes European power, Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), London, July 2021, https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/.
- Cnuced (2021), Rapport 2021 sur la technologie et l'innovation, Prendre les vagues technologiques : concilier innovation et équité, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview_fr.pdf.
- Franke, U. et J-L. Torreblanca (2021), "Geo-tech Politics: Why Technology Shapes European Power", Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), London, July 2021, https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/.
- Gomart, T. (2021), Guerres invisibles : nos prochains défis géopolitiques, Tallandier, Paris.
- Juliot, M., M. Bodjnongo et J.-K. Massil (2017), Ecart de création technologique entre la Chine et l'Afrique, De Boeck Supérieur, Innovations, 2017/2 N° 53, https://www.cairn.info/revue-innovations-2017-2-page-129.htm.

- Le Henry, J. (2019), Industrialisation en Afrique : réaliser durablement le potentiel du continent, PriceWaterhouseCooper, 2019, https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2019/02/pwc-strategyand-industrialisation-en-afrique.pdf.
- Mills, G., O. Obasanjo et al. (2020), Le modèle asiatique : Pourquoi l'Afrique devrait s'inspirer de l'Asie et ce qu'elle ne devrait pas faire, The Konrad Adenauer Stiftung et The Brenthurst Foundation, South Africa, https://www.thebrenthurstfoundation.org/downloads/le-mode-le-asiatique.pdf.
- Mokyr, J. (2020), La culture de la croissance, les origines de l'économie moderne, Gallimard, Paris.
- Ninot, O. et E. Peyroux (2019), « Révolution numérique et développement en Afrique : une trajectoire singulière », Questions internationales, N° 90, Paris, mars-avril 2019,
- https://www.researchgate.net/publication/328802910_Revolution_numerique_et_developpement_en_Afrique_une_trajectoire_singuliere_Questions_Internationales_n90.
- PwC (2019), « Les fintechs en Afrique : un potentiel majeur mais des défis à surmonter », in Rapport Digitalizing Africa, the Rise of Fintech Companies, PwC et Casablanca Finance City, Casablanca.
- PwC France (2017), « Afrique 3.0, l'autre Eldorado technologique », Décryptages #2, mars-avril 2017, Paris,
- https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2018/11/pwc_decryptage_lafrique_lautre_eldorado_technologique.pdf.
- Rodrik, D. (2018), La mondialisation sur la sellette : plaidoyer pour une économie saine, Deboeck Supérieur, Belgique, août 2018.
- UA (2022), Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'agenda 2063, Auda-Nepad, Johannesburg, février 2022.
- UA (2020), Projet de stratégie de transformation numérique de l'Afrique (2020-30), Union africaine, Addis-Abeba.
- WIPO (2021), Global Innovation Index 2020, 14th Edition, Tracking Innovation trough the COVID-19 Crisis, World International Property Organization, Geneva, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf.

Partie V

Annexe

African economy in numbers:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Source	
Economic Indicators											
GDP at current market prices (US dollars in millions)	2 391 682	2 452 627	2 558 095	2 314 902	2 163 422	2 244 978	2 368 474	2 460 599	2 493 754	UNCTAD	
Real GDP : annual average growth Rate	7.83	1.18	3.20	2.82	1.76	3.35	3.31	3.03	-3.37	UNCTAD	
GDP per capita, current prices (PPP)	2 174	2 193	2 215	1 968	1 817	1 792	1 833	1862	-	AfDB, A.S.Y	
Inflation rate	7	7,4	10	12,4	11,2	9	9,7	9,2	10,8	AfDB, A.S.Y	IMF
GDP structure (at current market prices), Share of GDP											
Agriculture	14,3	14,8	15,2	16,3	16,6	16,5	16	1,.6	-	UNCTAD	
Industry	35.2	35	32	29	28	29	31	31	-	UNCTAD	
Mining, manufacturing, utilities	30,2	28,3	26,4	23	21,6	22,8	25	24	-	UNCTAD	
Services	50,5	52	53	55	56	54,5	53	53	-	UNCTAD	
Demand structure (at current market prices), share of GDP											
Household final consumption expenditure	60	64	66	70	70	69	67.5	67.4	-	UNCTAD	
General government final consumption expenditure	15	15	15	14,2	14	13,4	13,4	13	-	UNCTAD	
Gross capital formation	23,2	23,5	24	24	23,2	23	24	25	-	UNCTAD	
Exports of goods and services	33	29,2	27	21,2	20,5	24	26	24,3	-	UNCTAD	
Imports of goods and services	30,6	31,4	30,6	28,5	27,3	28,3	30,2	29,3	-	UNCTAD	
Monetary and financial Statistics											
Real effective exchange rate (2010=100)	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Nominal effective exchange rate (2010=100)	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Government finance											
Revenue, share of GDP	28,1	26,9	25,5	23,2	21,2	22,1	19,6	18,7	16,8	AfDB, A.S.Y	
Expenditure, share of GDP	26,0	26,3	26,1	25,0	23,6	23,8	24,1	23,4	24,8	AfDB,A.S.Y	
Fiscal balance, share of GDP	-2,1	-5,0	-7,8	-9,4	-9,4	-6,7	-4,5	-4,7	-8	AfDB, A.S.Y	
General government gross debt (% of GDP)	35,2	38	39,5	46	51,8	54,4	55	57,5	66,7	AfDB, A.S.Y	IMF
External Sector											
External debt outstanding (As % of GDP)	23,2	23,0	25,5	28,2	32,6	37,8	39	40,7	-	AfDB, A.S.Y	
External debt service (As % of Exports)	13,1	15,8	15	25,5	24,5	23,8	27,3	30,7		AfDB, A.S.Y	
Trade balance in % of GDP	3,4	2,8	-2,2	-5,8	-5,3	-3,5	-2,7	-	-	AfDB, A.S.Y	
Current account balance in % of GDP	-0,9	-2,6	-4,3	-4,4	-6,7	-5,5	-3,8	-3,2	-3,8	AfDB, A.S.Y	IMF

African Agriculture in numbers:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Sources
Macroeconomic indicators										
Value added ($ millions)	330 180	347 664	372 995	358 327	340 714	350 185	359 507	385 246	-	FAOSTAT
Agricultural growth (%)	7,3	5,3	7,3	-3,9	-4,9	2,8	2,7	7,2	-	Calculated
Value added per capita (2015 $/capita)	1973	1945	1956	1960	1945	1959	1974	1984	-	FAOSTAT
Gross fixed capital formation (millions $)	509 693	528 281	563 749	514 524	478 136	486 312	533 926	585 950		FAOSTAT
Employed active population (1000 workers)	200 523	203 523	205 482	207 929	211 595	215 459	219 192	223 679		FAOSTAT
Agricultural FDI - Inflows (million $)	245	410	238	119	183	167	141	55		FAOSTAT
Inputs and intensification										**FAOSTAT**
Cultivated area[1] (1000 ha)	273437	275 139	275 458	275 523	277 006	277 279	277 053	275 731	-	FAOSTAT
Area equipped with irrigation system (1000 ha)	15 658	15 856	16 026	16 226	16 241	16 392	16 413	16 443	-	FAOSTAT
Fertilizer consumption (in 1000 tons)[2]	5109	5430	5585	5822	5988	7018	6669	6830	-	Calculated
Fertilizer consumption (kg/ha)	18,7	19,7	20,3	21,1	21,6	25,3	24,1	24,8	18,6	Calculated
Agricultural trade										**FAOSTAT**
Exports ($ millions)	49 166	45 479	46 018	44 966	43 600	42 562	42 282	38 575	38 726	FAOSTAT
Imports ($ millions)	90 294	90 618	85 577	74 990	65 538	70 969	71 964	72 635	71 259	FAOSTAT
Food Security										**FAOSTAT**
Number of undernourished people (in millions)	199	207	193	200	212	212	227	235	282	FAOSTAT
Prevalence of undernourishment (%)	18,2	18,4	16,7	16,9	17,5	17,1	17,8	18,0	21,0	FAOSTAT
Per capita food production variability (constant 2004-2006 thousand in $ per capita)	3,00	2,30	2,30	1,70	1,20	3,60	-	-	-	FAOSTAT
Average dietary energy supply adequacy (percent) (3-year average)	112	113	113	114	113	113	113	112	-	FAOSTAT
Average value of food production (constant 2004-2006 I$/cap) (3-year average)	176	178	178	175	114	56	-	-	-	FAOSTAT

1. Crop Land

2. Including Nitrogen N, Phosphate P2O5 and Potash K2O (Total)

African Regional Economic Communities in Numbers
Source: UNCTAD

GDP at current market prices, billions of US dollars

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	460 263	435 882	411 923	334 164	326 865	351 145	375 068	369 850	316 838
CEN-SAD	1 231 693	1 279 623	1 353 576	1 255 409	1 134 422	1 091 715	1 162 114	1 271 390	1 292 768
COMESA	724 763	705 413	741 655	746 561	719 700	708 774	730 566	800 334	982 024
EAC	134 102	150 508	166 572	155 592	160 499	176 785	193 500	209 371	220 280
ECCAS	270 469	285 289	301 933	249 362	233 714	258 232	257 551	238 763	209 486
ECOWAS	629 780	708 567	765 102	678 341	601 213	588 541	658 711	715 930	680 521
IGAD	193 716	209 727	243 106	248 612	265 913	314 690	257 216	267 491	312 741
SADC	718 277	711 763	716 704	640 790	606 925	697 000	718 677	683 527	722 337

GDP per capita at current market prices, US dollars

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	5 032	4 690	4 360	3 480	3 348	3 537	3 717	3 607	3 044
CEN-SAD	2 384	2 416	2 493	2 257	1 990	1 869	1 942	2 075	2 060
COMESA	1 493	1 415	1 449	1 420	1 334	1 280	1 286	1 373	1 643
EAC	860	938	1 009	916	919	983	1 047	1 102	1 128
ECCAS	1 689	1 727	1 772	1 419	1 290	1 382	1 337	1 203	1 025
ECOWAS	1 965	2 151	2 261	1 951	1 683	1 604	1 748	1 850	1 713
IGAD	825	869	981	976	1 017	1 172	933	946	1 079
SADC	2 446	2 359	2 312	2 012	1 856	2 075	2 084	1 931	1 989

Real GDP growth rate as a percentage (in 2015 numbers)
(UNCTAD provides GDP at constant prices (2015) in million $, the growth rate is calculated)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	25,03	-14,49	-6,00	-0,97	1,90	5,53	3,33	2,49	-12,46
CEN-SAD	10,02	-1,20	2,29	2,54	1,58	3,99	4,05	3,89	-2,98
COMESA	13,31	-5,65	-0,13	2,46	3,71	5,70	5,51	4,71	-3,42
EAC	7,75	6,51	6,52	6,00	5,06	5,02	6,69	6,11	1,60
ECCAS	7,85	3,52	5,31	2,17	-0,94	0,66	0,58	1,14	-2,58
ECOWAS	5,68	7,22	6,52	3,67	0,42	2,60	3,25	3,37	-0,96
IGAD	1,88	7,45	7,80	6,04	4,86	5,62	5,44	4,88	-0,82
SADC	4,60	4,02	3,60	2,15	0,93	2,08	1,68	0,86	-4,51

Real GDP per capital growth rate as a percentage (in 2015 numbers)
(UNCTAD provides GDP per capita at constant prices (2015) in million $, the growth rate is calculated)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	23,1	-15,9	-7,5	-2,6	0,2	3,8	1,7	0,9	-13,8
CEN-SAD	9,4	-3,6	-0,2	0,1	-0,9	1,5	1,5	1,4	-5,3
COMESA	12,66	-8,16	-2,73	-0,21	1,06	3,00	2,77	2,11	-5,80
EAC	-2,12	3,49	3,49	3,04	2,07	2,14	3,77	3,13	-1,08
ECCAS	4,48	0,36	2,07	-0,91	-3,95	-2,35	-2,40	-1,85	-5,49
ECOWAS	2,8	4,4	3,7	0,9	-2,3	-0,1	0,5	0,7	-3,5
IGAD	-0,9	4,6	4,9	3,2	2,2	2,9	2,7	2,2	-3,3
SADC	1,8	1,2	0,8	-0,6	-1,7	-0,6	-1,0	-1,7	-7,0

Inflation, annual change in consumer price index

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	5,7	2,9	2,4	4,7	5,4	5,0	3,4	2,2	3,9
CEN-SAD	10,4	7,9	8,9	9,0	11,3	15,9	15,2	11,9	18,6
COMESA	11,9	8,4	10,3	9,6	9,5	18,8	20,2	21,1	37,0
EAC	12,1	6,1	5,5	7,8	21,6	13,2	6,4	5,6	5,5
ECCAS	6,7	5,3	4,7	5,4	15,5	19,8	14,4	9,0	13,0
ECOWAS	10,4	7,6	7,4	8,3	13,0	13,2	9,8	8,8	10,7
IGAD	23,2	16,9	16,9	12,2	20,0	20,6	28,0	23,5	59,5
SADC	7,0	6,2	5,9	5,3	10,9	11,6	8,9	14,6	23,9

Exports of goods and services as % of total trade

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	12,6	13,6	17,4	21,8	24,3	21,0	18,8	20,9	23,2
CEN-SAD	16,9	16,3	20,3	26,2	26,8	25,6	23,9	25,0	24,4
COMESA	23,4	23,1	28,9	31,9	29,8	28,9	28,1	30,0	26,2
EAC	39,7	41,1	37,7	39,1	40,8	40,4	41,6	41,8	30,7
ECCAS	3,5	4,5	5,3	7,3	7,2	8,1	6,7	7,2	7,2
ECOWAS	7,3	7,0	7,2	14,8	17,3	15,8	14,6	15,7	16,4
IGAD	39,5	38,0	35,5	38,9	40,2	37,4	40,3	39,9	36,3
SADC	12,2	11,9	13,1	15,1	15,2	14,8	13,7	14,2	9,1

Imports of goods and services as a % of total trade

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	17,5	16,8	17,1	18,2	18,4	19,6	19,3	19,1	17,5
CEN-SAD	23,0	23,2	23,7	25,0	24,3	26,8	28,3	29,2	25,3
COMESA	20,9	21,1	21,2	22,5	22,3	22,3	22,3	23,3	21,9
EAC	19,5	19,6	19,8	23,9	22,6	21,8	24,3	23,0	20,4
ECCAS	40,2	39,5	39,1	38,0	34,5	37,5	34,2	32,6	29,9
ECOWAS	26,7	27,0	27,7	28,0	27,6	33,1	36,6	36,3	30,2
IGAD	20,2	20,6	21,2	23,2	22,6	21,8	25,6	24,3	23,6
SADC	23,2	22,7	23,3	22,4	22,8	22,3	20,0	18,9	16,9

Balance of payments, current account balance, as a percentage

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	4,7	-2,7	-9,9	-13,0	-12,1	-7,4	-4,6	-4,9	-8,0
CEN-SAD	0,1	-1,4	-3,8	-5,2	-3,8	-1,3	-1,6	-3,3	-4,5
COMESA	-1,0	-4,7	-7,4	-7,5	-7,3	-4,4	-3,2	-3,9	-4,1
EAC	-9,3	-8,7	-9,4	-8,1	-5,9	-5,8	-5,6	-5,0	-5,2
ECCAS	5,3	2,0	-3,0	-8,7	-6,1	-2,7	0,8	0,0	-3,0
ECOWAS	0,9	0,7	-1,3	-3,8	-1,0	0,6	-0,8	-3,5	-4,1
IGAD	-9,0	-8,1	-7,6	-7,7	-6,6	-5,7	-6,5	-6,6	-5,3
SADC	-3,3	-4,7	-5,3	-6,6	-3,9	-2,7	-2,5	-2,5	-0,2

Net foreign direct investment inward flow, in US dollars at current prices in millions

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	8 645	7 939	6 633	4 175	4 950	5 386	6 834	4 833	4 518
CEN-SAD	30 175	25 391	21 898	23 345	22 539	22 180	22 504	25 452	19 645
COMESA	22 737	18 824	17 614	20 150	20 213	20 389	21 544	21 039	15 024
EAC	5 597	4 634	4 539	4 150	2 963	3 502	3 609	3 471	2 710
ECCAS	3 996	-1 693	8 978	18 322	5 223	1 549	2 898	4 759	7 311
ECOWAS	14 892	13 092	11 503	9 689	11 453	9 525	7 327	11 071	8 790
IGAD	6 390	5 901	6 183	7 033	7 505	7 880	7 340	6 236	5 447
SADC	18 981	16 120	22 090	23 460	10 035	2 371	7 995	8 623	7 648

Population growth, in percentage

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AMU	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
CEN-SAD	0,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
COMESA	0,6	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
EAC	9,6	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7
ECCAS	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
ECOWAS	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6
IGAD	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5
SADC	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6

© Ed. Policy Center for the New South 2021
Tous droits de production, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉCONOMIE DE L'AFRIQUE



La succession des chocs pandémique, climatique et géopolitique a éprouvé les économies africaines. Les liens commerciaux et financiers avec le monde ne sont plus seulement considérés comme des moteurs de performance, mais aussi comme des sources potentielles de vulnérabilité. La défiance à l'égard de la mondialisation s'est accrue. Parce qu'elle est venue souligner la dépendance du continent, le dérèglement de ses rapports à la nature et sa vulnérabilité face aux tensions géopolitiques. Cela va-t-il inciter l'Afrique à s'engager dans de nouvelles stratégies de développement moins débridées, plus autonomes et accélératrices de la transformation structurelle?

Dans un environnement incertain, l'enjeu économique n'est pas seulement de reconquérir une nouvelle frontière de croissance, il est aussi de réinventer les modèles de développement. Il s'agit de tracer le chemin de compatibilité ente l'innovation économique, la cohésion sociale, la durabilité écologique. Il s'agit de renforcer la convergence des dynamiques des Communautés économiques régionales et du chantier de la Zlecaf pour tisser une interdépendance économique, vecteur de la résilience du Contient. L'Edition 2021 du Rapport du PCNS sur l'Economie Africaine réunie des contributions d'une pléiade de chercheurs, praticiens du développement et acteurs de premier plan pour explorer les voies de renouveau de la solidarité économique africaine, valeur fondatrice du projet panafricain.

ISBN : 978-9920-633-23-9

9 789920 633239

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH
Rabat, Maroc
www.policycenter.ma