

Département Afrique

# La montée en puissance du Mozambique

Construire un nouveau lendemain



Doris C. Ross  
*Directrice de publication*

Département Afrique

# La montée en puissance du Mozambique

Construire un nouveau lendemain



Doris C. Ross  
*Directrice de publication*

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

© 2014 Fonds monétaire international

*Édition française*

Services linguistiques du FMI, Section française

**Cataloging-in-Publication Data**  
**Joint Bank–Fund Library**

Mozambique rising: building a new tomorrow. — Washington, D.C.:  
International Monetary Fund, 2014.

p. ; cm.

ISBN : 978-1-47556-510-2 (anglais)

ISBN : 978-1-48435-824-5 (français)

Includes bibliographical references.

1. Economic development — Mozambique. I. Ross, Doris C.
- II. International Monetary Fund.

HC890.M69 2014

Mise en garde : Les opinions exprimées dans ce livre n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son Conseil d'administration, ou aux gouvernements de ses États membres.

Les commandes doivent être adressées à :  
International Monetary Fund, Publication Services  
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.  
Téléphone : (202) 623-7430      Télécopieur : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
Internet : [www.elibrary.imf.org](http://www.elibrary.imf.org)  
[www.imfbookstore.org](http://www.imfbookstore.org)

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>ix</b>
<b>Aperçu : La montée en puissance du Mozambique — Construire un nouveau lendemain</b>	<b>1</b>
<i>Doris C. Ross</i>	
<b>1. Mozambique : croissance, politiques macroéconomiques et institutions</b>	<b>9</b>
<i>Iyabo Masha et Doris C. Ross</i>	
Croissance économique du Mozambique de 1992 à 2012 : faits stylisés	10
Politiques macroéconomiques	15
Rôle des institutions	17
Résultats de l'analyse causale de la croissance	23
Les défis restant à relever	24
Appendice 1.1. Cadre d'analyse causale de la croissance	25
Bibliographie	27
<b>2. Le rôle des mégaprojets et leur rapport à l'emploi et à la croissance</b>	<b>29</b>
<i>Yi Xiong</i>	
Cahora Bassa et Mozal	29
Les rouages économiques des mégaprojets	31
La contribution des mégaprojets à la croissance	32
Avantages pour l'économie mozambicaine	34
Mettre l'investissement direct étranger au service de l'emploi et de la croissance	37
Appendice 2.1. Modélisation succincte des mégaprojets	38
Bibliographie	40
<b>3. Infrastructure et investissement public</b>	<b>41</b>
<i>Enrique Blanco Armas</i>	
Le développement de l'infrastructure au Mozambique	42
Combien le Mozambique investit-il dans l'infrastructure?	47
Incidence de la qualité des investissements sur la croissance	49
Mesures engagées pour améliorer la gestion des investissements publics	52
Conclusions	53
Bibliographie	54

<b>4. Le Mozambique sur la voie de la croissance inclusive</b>	<b>56</b>
<i>Victor Lledó</i>	
Qu'est-ce que la croissance inclusive?	56
Dans quelle mesure la croissance a-t-elle été inclusive au Mozambique?	60
Une stratégie de croissance inclusive en évolution	63
Bibliographie	66
<b>5. Facteurs démographiques et structure de l'emploi</b>	<b>68</b>
<i>Keiichiro Inui</i>	
Modèle et hypothèses	70
Résultats de l'analyse	73
Conséquences pour l'action des pouvoirs publics	75
Bibliographie	76
<b>6. Le développement du secteur agricole</b>	<b>77</b>
<i>Jan Joost Nijhoff, Patrick Verissimo, Pedro Arlindo et Aniceto Bila</i>	
Perspectives	79
Priorités de l'action publique et de l'investissement	80
Gestion et coordination sectorielles	90
Conclusions	91
Bibliographie	92
<b>7. Couloirs de développement du Mozambique : plateformes pour une prospérité partagée</b>	<b>93</b>
<i>Ganesh Rasagam, Michael Engman, Tugba Gurcanlar et Eneida Fernandes</i>	
Géographie économique des couloirs de développement et pôles de croissance	93
Couloirs de développement au Mozambique	95
Relever les défis et gérer les risques	101
Bibliographie	102
<b>8. Inclusion financière au Mozambique</b>	<b>103</b>
<i>Felix F. Simone et Yuan Xiao</i>	
Tendances et défis récents	103
Programme de réformes gouvernementales : stratégie de développement du secteur financier 2013–22	109
Conclusions	112
Bibliographie	112

<b>9. Vers un socle de protection sociale au Mozambique</b>	<b>113</b>
<i>Yuan Xiao</i>	
Protection sociale : argumentaire	114
Éléments de l'actuelle réforme de la protection sociale	117
Renforcer le socle de protection sociale : simulations de coûts à moyen terme	122
Conclusions	126
Bibliographie	127
<b>10. Problèmes budgétaires associés au boom des ressources naturelles</b>	<b>128</b>
<i>Alex Segura-Ubierno, Marcos Poplanski-Ribeiro et Christine Richmond</i>	
Renforcement du cadre budgétaire	129
Scénario A d'exploitation des ressources naturelles : évaluation de la viabilité des finances publiques	133
Scénario B d'exploitation des ressources naturelles : gestion de la volatilité	138
Application des règles du solde primaire structurel fondées sur les prix au Mozambique	140
Aspects institutionnels	144
Conclusions	147
Bibliographie	148
<b>11. Richesses en ressources naturelles et stratégie d'investissement public : conséquences pour la croissance et pour la dette</b>	<b>149</b>
<i>Yi Xiong et Giovanni Melina</i>	
Prévision des recettes publiques : le secteur du gaz naturel et son potentiel	150
Limites et contraintes de l'investissement public	155
Effets macroéconomiques de l'intensification de l'investissement	157
Conclusions	162
Bibliographie	166
<b>12. Promouvoir la compétitivité : comment éviter le syndrome hollandais</b>	<b>167</b>
<i>Perry Perone</i>	
Qu'est-ce que le syndrome hollandais?	168
Syndrome hollandais et croissance	169
Le Mozambique présente-t-il des symptômes de syndrome hollandais?	171
Mesures visant à atténuer les effets du syndrome hollandais	172
Conclusions	178
Bibliographie	179

**Graphiques**

1.1.	Croissance du PIB réel	9
1.2.	Distribution sectorielle du produit intérieur brut	11
1.3.	Investissement direct étranger net et formation brute de capital	12
1.4.	Solde des transactions courantes et exportations nettes de biens et services	12
1.5.	Exportations traditionnelles	13
1.6.	Indicateurs de développement	15
1.7.	Dettes publiques totales	17
1.8.	Flux des bailleurs de fonds	18
1.9.	Classement <i>Doing Business</i>	22
1.10.	Indicateurs de gouvernance	23
2.1.	Contribution des mégaprojets au PIB nominal	33
2.2.	Contribution projetée des mégaprojets à la valeur ajoutée	34
2.3.	Investissement direct étranger	35
3.1.	Lien entre l'infrastructure et la croissance	41
3.2.	Indice de développement des infrastructures en Afrique	43
3.3.	Indice de performance logistique	44
3.4.	Densité du réseau routier, 2007–09	44
3.5.	Accès à l'électricité, 2009	45
3.6.	Accès amélioré à l'eau, 2010	46
3.7.	Dépenses publiques en infrastructure, 2001–06	47
3.8.	Dépenses publiques par habitant en infrastructure, 2001–06	48
3.9.	Investissement total, 2011	49
3.10.	Investissement public, 2011	49
3.11.	Indice de gestion de l'investissement public et PIB par habitant, 2007–10	50
3.12.	Indice de gestion de l'investissement public	51
3.13.	Étapes clés de la gestion de l'investissement public	51
4.1.	Croissance économique et réduction de la pauvreté	61
4.2.	Croissance économique et transformation structurelle	62
5.1.	Distribution comparée de l'emploi par secteur en 2010	69
5.2.	Pyramide des âges du Mozambique	69
5.3.	Résultats de la simulation pour le scénario de référence	73
5.4.	Résultats de la simulation pour le scénario de référence	74
5.5.	Sensibilité à une croissance démographique élevée/faible	75
6.1.	Prêts des banques commerciales par secteur au Mozambique	88

7.1.	Couloirs de croissance au Mozambique	97
8.1.	Expansion bancaire et développement des circuits financiers	105
8.2.	Indice d'accès aux services financiers par province, 2012	105
8.3.	Indice d'accès aux services financiers de plusieurs pays africains	106
8.4.	Crédit à l'économie	107
8.5.	Accès aux services financiers	107
8.6.	Distance entre entreprises et banques	108
9.1.	Projections pour la constitution de la marge de manœuvre budgétaire	123
9.2.	Scénario de protection sociale A : bénéficiaires et coût total	125
9.3.	Scénario de protection sociale B : bénéficiaires et coût total	126
10.1.	Hypothèses de production de gaz naturel liquéfié	133
10.2.	Recettes tirées du gaz naturel liquéfié	134
10.3.	Exemples de marge de manœuvre budgétaire selon diverses règles applicables aux ressources naturelles	136
10.4.	Recettes tirées des ressources naturelles	138
10.5.	Prix budgétaires du gaz naturel selon diverses règles de prix	141
10.6.	Solde primaire global, dépenses et épargne selon les règles de prix appliquées	142
10.7.	Résultats budgétaires selon différents objectifs d'équilibre structurel	143
10.8.	Résultats budgétaires de la règle des prix 5/0/0 avec plafonnement	145
11.1.	Contribution du secteur du gaz naturel liquéfié au PIB et aux recettes budgétaires	155
11.2.	Dépenses publiques d'investissement	156
11.3.	Expansion de l'investissement public et croissance	159
11.4.	Conséquences budgétaires de l'expansion de l'investissement public	160
11.5.	Effets d'une meilleure sélection des projets et d'une amélioration de la gouvernance et de l'exécution	163
12.1.	Taux de change effectif réel et indices de prix relatifs	170
12.2.	Prix des biens échangeables et non échangeables	173
12.3.	Exportations traditionnelles	173
<b>Encadrés</b>		
4.1.	Piliers et objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique pour la période 2011–14	64
6.1.	Principaux résultats du recensement agricole de 2010 au Mozambique	78
8.1.	La banque mobile au Mozambique	110
11.1.	Hypothèses formulées pour le modèle FARI d'analyse de la fiscalité applicable aux industries extractives	153



**Tableaux**

1.1.	Objectifs du Millénaire pour le développement	14
1.2.	Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA)	20
A.1.1.	Sources de croissance économique	26
2.1.	Mégaprojets en exploitation et à l'étude au Mozambique	30
5.1.	Paramètres estimatifs de l'élasticité de l'emploi	72
8.1.	Indice d'accès aux services financiers de la Banque du Mozambique	104
9.1.	Répartition des types de ménages et composition des ménages	116
9.2.	Paramètres des programmes formant la Stratégie nationale de sécurité sociale de base du Mozambique	119
9.3.	Projections pour la couverture du plan opérationnel, en nombre de ménages	121
9.4.	Coût total estimé de la proposition actuelle du gouvernement	121
10.1.	Indicateurs du secteur minier	129
10.2.	Objectifs du cadre budgétaire des pays riches en ressources	131
11.1.	Pays présentant les réserves prouvées de gaz naturel les plus importantes	151

## Remerciements

Les auteurs saluent le soutien, les contributions et les commentaires précieux qui ont été fournis par des collègues au FMI et à la Banque mondiale, en particulier David Robinson, du Département Afrique du FMI. Les auteurs remercient Joanne Johnson, du Département de la communication du FMI, d'avoir mis au point le texte définitif de l'ouvrage et d'avoir coordonné sa production. Ils tiennent à remercier Naly Carvalho, pour son aide à la recherche, ainsi que Fausa Aliu et Adja Thiam, pour leur assistance administrative. L'équipe a apprécié de pouvoir collaborer étroitement avec les autorités mozambicaines, ainsi que les représentants de la communauté internationale et de la société civile à Maputo.

Cet ouvrage rassemble des documents et des analyses établis par des équipes du FMI travaillant sous la direction de Johannes Mueller et de Doris Ross, tous deux Sous-directeurs au Département Afrique du FMI, et inclut des articles de qualité de collègues de la Banque mondiale. L'équipe des auteurs comprend les personnes suivantes :

Pedro Arlindo (Banque mondiale)  
Enrique Blanco Armas (Banque mondiale)  
Aniceto Bila (Banque mondiale)  
Michael Engman (Banque mondiale)  
Eneida Fernandes (Banque mondiale)  
Tugba Gurcanlar (Banque mondiale)  
Keiichiro Inui  
Victor Lledo  
Iyabo Masha  
Giovanni Melina (auparavant FMI, actuellement université de Londres)  
Jan Joost Nijhoff (Banque mondiale)  
Marcos Poplawski-Ribeiro  
Ganesh Rasagam (Banque mondiale)  
Christine Richmond  
Doris Ross  
Alex Segura-Ubiergo  
Felix Simione  
Patrick Verissimo (Banque mondiale)  
Yuan Xiao  
Yi Xiong



# Aperçu : La montée en puissance du Mozambique — Construire un nouveau lendemain

**Doris C. Ross**

La présente publication met en exergue la croissance remarquablement vigoureuse du Mozambique au cours des vingt dernières années depuis la fin de la guerre civile en 1992, ainsi que les obstacles principaux que le pays doit encore surmonter pour sortir de la pauvreté et poursuivre son développement économique. Le Mozambique dispose d'une occasion unique de tirer parti de la découverte de ressources naturelles considérables qui, si elles sont bien gérées, permettront au pays d'atteindre ses objectifs de développement social et de ne plus dépendre de l'aide extérieure.

Le chapitre 1 offre un *aperçu de la croissance du Mozambique* au cours des vingt dernières années depuis la fin de la guerre civile en 1992. Si elle fut dans un premier temps dominée par la reconstruction de l'après-guerre, la politique des pouvoirs publics a aussi jeté les bases d'une économie de marché. Elle a été favorisée par un environnement extérieur favorable, l'aide des donateurs et, plus récemment, la découverte et le développement de ressources naturelles. La volatilité de la première décennie après la guerre a fait place à une croissance vigoureuse et plus durable au cours de la dernière décennie. L'économie a subi des changements structurels, notamment dans le secteur agricole, dans une large mesure sous l'effet d'investissements étrangers, en particulier des mégaprojets à forte intensité de capital. À l'exception de la centrale hydroélectrique de Cahora Bassa et de Mozal, qui transforme la bauxite importée en aluminium destiné à l'exportation, les autres mégaprojets concernent l'industrie minière et les exportations de ressources naturelles.

L'agriculture reste la source d'emploi principale, et la croissance dans ce secteur tient davantage à une expansion des zones cultivées et de l'agroalimentaire qu'à une augmentation des faibles rendements dans l'agriculture de subsistance. Les pouvoirs publics sont confrontés à une population relativement jeune, à la persistance d'une croissance vigoureuse de la population, au faible niveau moyen d'éducation et à des problèmes de santé publique tels que la prévalence

élevée du VIH/sida. En conséquence, la dernière stratégie des autorités pour la réduction de la pauvreté (2011–14) vise à accroître la production et la productivité dans l'agriculture, à stimuler l'emploi et à favoriser le développement humain et social.

Le gouvernement a complété sa politique macroéconomique généralement saine par une série de réformes structurelles sur fond d'une situation économique mondiale favorable (cours des produits de base) et a bénéficié aussi d'une aide considérable et durable de la part des donateurs (aide au développement). Initialement, il a mis l'accent sur la libéralisation des changes et du commerce, en réduisant les déséquilibres budgétaires et le rôle de l'État dans l'économie. Ensuite, il a cherché à réduire la vulnérabilité et à accroître la capacité de résistance aux chocs. Les capacités institutionnelles restent faibles dans de nombreux domaines, tels que l'analyse économique et la formulation de la politique économique, ainsi que la planification et l'exécution des investissements. Si un renforcement des capacités à si grande échelle prendra du temps, il est urgent d'établir un cadre de référence qui permettra d'évaluer les priorités et les arbitrages dans la composition de l'investissement : il s'agirait, par exemple, de comparer l'investissement dans les infrastructures nécessaires pour développer les ressources naturelles à l'investissement dans la productivité agricole (qui favorise davantage une croissance dont les bienfaits sont partagés) et/ou les infrastructures sociales de manière plus générale (eau, centres sanitaires, écoles). En outre, le développement des ressources gazières du pays mettra bien à l'épreuve la formulation de la politique économique dans les années à venir, mais offre aussi une occasion de donner une impulsion majeure.

Le chapitre 2 offre un aperçu du développement et du rôle des *mégaprojets* dans la croissance économique du Mozambique. Il s'agit de projets de grande envergure, financés par des ressources extérieures, souvent dans le secteur des ressources naturelles, à forte intensité de capital et orientés vers l'exportation. Ces projets investissent souvent dans des infrastructures spécialisées qui répondent à leurs besoins spécifiques. Cela rend les projets moins sensibles au désavantage comparatif du Mozambique sur le plan de l'offre limitée d'infrastructures et de main-d'œuvre qualifiée. Ces projets ont largement contribué à la croissance, mais n'ont créé que peu d'emplois. Néanmoins, ils offrent aux entrepreneurs locaux des possibilités de création d'emplois et de transfert de connaissances qui doivent encore être pleinement exploitées. Les pouvoirs publics pourraient faciliter ces avantages indirects en continuant d'améliorer le climat des affaires. Les mégaprojets n'ont guère contribué aux recettes budgétaires jusqu'il y a peu. Cela tient en partie à l'investissement initial élevé qui est nécessaire pour ces projets et au fait que la législation fiscale standard permet aux investisseurs d'amortir leur investissement lorsqu'ils calculent leurs bénéfices. Cependant, la législation fiscale du Mozambique était aussi particulièrement favorable aux premiers mégaprojets, et ce fut probablement une des raisons pour lesquelles le pays a pu attirer ces

investissements. À mesure que les contrats initiaux ont dû être renouvelés, le gouvernement s'est engagé à en renégocier les modalités. Les accords de concession pour les mégaprojets ultérieurs tiennent compte de mises à jour de la législation fiscale du Mozambique visant à la mettre davantage en conformité avec les normes internationales. Les mégaprojets comportent des risques inhérents liés aux vicissitudes des marchés internationaux des produits de base qui peuvent influencer considérablement sur leur rentabilité.

Le chapitre 3 explore le *développement des infrastructures* au Mozambique. En dépit d'un ratio élevé de l'investissement public au PIB pendant une période prolongée, l'investissement reste bas en valeur absolue, et l'accès à un réseau d'électricité, aux routes, aux sources d'eau améliorées, aux services d'assainissement, aux télécommunications et à Internet demeure relativement faible dans la plupart des régions. En outre, il existe des disparités considérables entre zones urbaines et rurales pour ce qui est de l'accès aux infrastructures de base. L'expansion du réseau des infrastructures constitue un élément central de la stratégie du gouvernement pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Pour que l'investissement porte ses fruits, il doit 1) être bien géré, c'est-à-dire qu'il doit être de qualité, s'attaquer à des lacunes majeures qui ont été identifiées, être exécuté efficacement, et être préservé et exploité de manière à assurer la continuité du service, et 2) aller de pair avec une amélioration des «infrastructures légères» de la logistique du transport et du climat des affaires pour permettre au secteur privé de se développer pleinement. Les autorités cherchent à améliorer la gestion de l'investissement public, mais cela prendra du temps, et il convient d'augmenter l'investissement public parallèlement au renforcement des capacités de gestion publique. Il est essentiel d'améliorer le climat des affaires pour traduire ces efforts en activité et en création d'emplois dans le secteur privé.

Le chapitre 4 examine l'émergence du *débat sur la croissance solidaire*, c'est-à-dire une croissance dont les bienfaits sont largement partagés parmi la population, et la prolongation de ce débat dans l'élaboration d'une stratégie, de mesures et d'actions au Mozambique. Le taux national de pauvreté a été réduit de 69 % en 1997 à 54 % en 2003, mais les résultats de l'enquête de 2009 auprès des ménages font état d'une stagnation après 2003. Ces observations ont accru les tensions sociales et ont conduit à un débat animé sur les moyens de mieux partager les fruits de la croissance. C'est sur cette base qu'a été adoptée la troisième stratégie de réduction de la pauvreté (*Plano de Ação de Redução de Pobreza — PARP*) pour 2011–14, qui a pour objectif d'accroître la productivité agricole, de créer des emplois en améliorant le climat des affaires et la formation, de mettre en place des programmes de protection sociale plus ciblés et mieux conçus, ainsi que de préserver la stabilité macroéconomique. Si cette stratégie est conforme à la conception générale de la politique macroéconomique et de réformes macro-importantes qui sont propices à une croissance dont les bienfaits sont mieux partagés, elle aurait pu être plus précise sur le plan des

priorités de l'enchaînement et des actions mesurables. En outre, elle ne prévoit pas de coordination interministérielle pour garantir la responsabilisation sur des questions transsectorielles, et les données disponibles pour mesurer certains indicateurs de résultats sont de qualité et de fréquence médiocres. Les autorités ont commencé à s'attaquer à ces lacunes dans la conception et l'exécution des politiques et des réformes. La prochaine enquête auprès des ménages est prévue pour 2014–15, et ses résultats devraient être disponibles en 2016.

Le chapitre 5 explore la *démographie à long terme et la structure de l'emploi* au Mozambique, en mettant l'accent sur le passage probable d'une économie agricole à une économie reposant sur l'industrie et les services à moyen et à long terme. Comme la population est jeune et que la croissance démographique reste vigoureuse, l'industrie et les services ne seront probablement pas en mesure d'absorber toute la population active supplémentaire. Le niveau absolu d'emploi dans l'agriculture continuera probablement d'augmenter dans les vingt prochaines années. Les pouvoirs publics devraient donc œuvrer à la diversification des structures économiques, tout en accroissant la productivité agricole afin d'améliorer le bien-être de la population rurale, et ainsi de réduire la pauvreté et de mieux partager les fruits de la croissance.

Le chapitre 6 porte sur le *développement du secteur agricole* Mozambique, qui est la source de revenus pour plus des trois quarts de la population, bien qu'il représente seulement un quart du PIB. Le Mozambique reste un importateur net de produits alimentaires, et la sous-alimentation y est chronique et généralisée. Le secteur a connu une croissance vigoureuse au cours des vingt dernières années, mais il est à la fois nécessaire et possible de le développer davantage, et ce de manière considérable. Le gouvernement met en œuvre des réformes générales et institutionnelles — notamment dans les domaines de la technologie des semences, des engrais, de l'irrigation, des droits fonciers, de l'accès aux marchés, du climat des affaires, des services financiers et de la vitaminisation des éléments nutritifs — qui devraient encourager l'investissement privé et faciliter l'intégration des petits exploitants dans les chaînes de valeur. Cependant, le plan d'investissement du secteur est ambitieux, et les ressources publiques devront être affectées de manière stratégique, l'accès aux marchés jouant un rôle crucial.

Le chapitre 7 montre comment le Mozambique axe son effort sur les *corridors de développement*, à savoir des régions qui, étant donné leur emplacement géographique ou leurs ressources naturelles, promettent de stimuler la croissance économique nationale grâce à des investissements régionaux dans les infrastructures. Des initiatives similaires de développement local existent aussi ailleurs en Afrique. Il existe trois grands corridors de croissance au Mozambique : le *corridor de Maputo*, qui se trouve à la frontière sud-africaine; le *corridor de Nacala*, qui relie les provinces du centre et du Nord du pays et les pays voisins (Tanzanie, Zambie et Malawi) au port de Nacala; et le *corridor de Beira*, qui relie les provinces du centre du Mozambique et le Zimbabwe au port de

Beira. Les investissements dans les infrastructures portent principalement sur ces corridors, et ce avec un certain succès, mais il reste beaucoup à faire pour renforcer les liens entre investissements élevés et entreprises et exploitants de petite taille. Face aux obstacles que représente le climat des affaires, le secteur privé du Mozambique reste faible, mal organisé et largement informel. Le secteur ne dispose pas des capacités, notamment financières, pour profiter des investissements considérables dans le bâtiment, l'agroalimentaire, les services et l'industrie manufacturière légère, qui ont un potentiel considérable de création d'emplois. À terme, il conviendra de s'attaquer systématiquement aux principales contraintes de chaque secteur en partenariat avec le secteur privé.

Le chapitre 8 examine *l'accès aux services financiers et les moyens de l'améliorer*. En dépit de l'expansion des établissements bancaires et des services financiers ces dernières années, la plupart des ménages et des petites et moyennes entreprises mozambicains n'ont toujours pas accès aux services financiers. Améliorer cet accès constitue un élément important de la stratégie des autorités pour une croissance solidaire. En 2013, le gouvernement a adopté la stratégie de développement du secteur financier pour 2013–22 en vue d'apporter des changements considérables dans l'accès aux services financiers du pays et leur utilisation efficiente. Il s'agira de bien coordonner l'action avec toutes les parties prenantes, ainsi que d'exécuter des réformes structurelles qui faciliteront la fourniture de services financiers dans les zones rurales. Il faudra aussi que les ménages et les entreprises aient les moyens d'utiliser les services financiers existants (offre de services de téléphone portable, faiblesse de la productivité des revenus dans les zones rurales, distribution géographique des ménages, faibles capacités de gestion des petites et moyennes entreprises).

Le chapitre 9 présente les résultats de travaux menés en collaboration avec l'Organisation internationale du travail sur le *socle de protection sociale* au Mozambique. Il est important d'étendre la couverture de la protection sociale à la fois pour aider les groupes vulnérables et pour réaliser une croissance dont les bienfaits sont mieux partagés, ce qui réduit le risque de tensions sociales et contribue à un meilleur environnement économique. Au Mozambique, l'accent est mis sur une protection sociale non contributive, par exemple les transferts, parce que les sous-systèmes contributifs, tels que les régimes de retraite, ont jusqu'à présent une couverture limitée. Les faits montrent que la mise en place progressive d'un socle de protection sociale adaptée aux besoins du Mozambique ne constitue pas une menace pour la viabilité des finances publiques. Les dépenses à consacrer à ce socle sont possibles grâce aux réformes des recettes et aux nouvelles priorités établies dans les dépenses. Cependant, compte tenu de l'insuffisance des capacités opérationnelles, en particulier parce qu'une grande partie des populations les plus vulnérables vivent dans des régions reculées, cette expansion ne serait réalisable que si elle allait de pair avec des investissements considérables dans le développement de systèmes de fourniture de services plus efficaces et plus efficaces. L'établissement d'un nouveau système de gestion et



d'information, y compris un registre unique, de nouvelles modalités de paiement (par exemple banque mobile), de nouveaux processus d'identification et de sélection des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation, est essentiel et est en cours, grâce à l'appui de divers partenaires.

Le chapitre 10 présente les *enjeux budgétaires de l'essor des ressources naturelles*. Si la contribution du secteur minier à l'économie mozambicaine est faible à l'heure actuelle, l'industrie du charbon se développe parallèlement aux capacités de transport, et les découvertes récentes de gaz naturel vont probablement faire du Mozambique un pays riche en ressources naturelles. La bonne gestion de ce processus permettrait au Mozambique d'échapper à la «malédiction des ressources» et de tirer parti de cette nouvelle richesse pour donner une impulsion à son développement. À cet effet, des changements considérables devront être apportés à la formulation de la politique budgétaire. Le présent chapitre examine les outils analytiques qui peuvent aider à évaluer les arbitrages liés à d'autres décisions. La politique budgétaire devra trouver le juste équilibre entre la nécessité d'augmenter les investissements dans les secteurs prioritaires, compte tenu de l'insuffisance des capacités, et des considérations à long terme relatives à la viabilité des finances publiques et à l'épuisabilité des ressources. Il sera important de protéger le budget annuel de la volatilité des prix en adoptant des règles budgétaires, ainsi que de renforcer les institutions principales, notamment en améliorant la gestion des finances publiques de manière à ce que le patrimoine des ressources soit utilisé de manière efficiente et transparente. Bien que les contraintes de capacité semblent élevées au Mozambique et donc que le rythme d'utilisation des ressources naturelles doit être progressif, le pays dispose dans cette nouvelle richesse naturelle d'une occasion unique d'accélérer son développement et de transformer son économie.

Le chapitre 11 modélise le *lien entre les ressources naturelles, les stratégies d'investissement public et les implications pour la croissance et la dette*. Les découvertes de gaz au large de la côte Nord pourraient commencer à procurer des avantages économiques considérables au Mozambique, notamment sous forme de recettes budgétaires, d'ici la fin de la décennie. Les résultats du modèle indiquent qu'une augmentation progressive de l'investissement public qui anticiperait en partie, mais pas en totalité, les recettes gazières futures serait appropriée étant donné les vastes besoins du pays en infrastructures, l'incertitude entourant la production et les recettes gazières, et les implications pour la viabilité de la dette. Pour profiter pleinement de l'augmentation de l'investissement public, il faudrait aussi opérer des réformes qui accroissent l'efficacité de l'investissement en renforçant la planification, la coordination, l'évaluation des projets, la sélection et le suivi, en améliorant la gouvernance et en fournissant des infrastructures complémentaires.

Le chapitre 12 examine *comment éviter le syndrome hollandais*, c'est-à-dire le danger qu'une forte expansion du secteur des ressources naturelles entraîne une appréciation du taux de change réel qui rendrait moins compétitives les

exportations des autres secteurs de l'économie. S'il n'y a guère d'indices de syndrome hollandais jusqu'à présent au Mozambique, il est probable, à mesure que les recettes tirées des ressources augmentent, que les tensions s'accroîtront, et les pouvoirs publics devront s'attacher à soutenir la compétitivité des secteurs hors ressources naturelles. Sur la base d'études et d'expériences internationales, les possibilités d'action sont les suivantes : 1) établir rapidement des règles budgétaires qui régissent l'utilisation des recettes tirées des ressources de manière à ancrer la politique budgétaire et à assurer la transparence; 2) sur la base de la règle budgétaire, créer un fonds souverain ou un fonds de développement, avec des règles précises et une surveillance adéquate afin d'assurer la responsabilisation et de fournir des ressources pour financer l'investissement public; 3) établir une stratégie ou un plan bien conçu d'investissement public qui soit compatible avec le plan de développement national et le budget à moyen terme afin que les ressources publiques soient affectées aux projets qui conduisent à une croissance plus rapide et généralisée; et 4) renforcer les capacités institutionnelles et humaines d'évaluation des projets d'investissement afin de tirer le meilleur parti de l'établissement et de la mise en œuvre de la stratégie d'investissement public pour faciliter le développement économique.

En résumé, le Mozambique a fait du chemin après les ravages de la guerre civile et a connu une croissance élevée et soutenue au cours des vingt dernières années. Dans l'immédiat, les priorités du pays sont de mieux partager les bénéfices de cette croissance parmi la population et d'assurer la transition d'une économie reposant traditionnellement sur l'agriculture à une économie dominée par l'industrie minière, l'agroalimentaire, la transformation et les services. À cet effet, il conviendra de continuer de renforcer les capacités et les institutions de l'administration publique pour améliorer les fondements et les structures de l'élaboration de la politique économique et de la gouvernance qui ont été créés et les rendre pleinement opérationnels. Il s'agira aussi de s'ouvrir davantage au secteur privé, qui sera la source principale de l'emploi à l'avenir, et de collaborer avec les opérateurs privés, petits et grands, pour faire du Mozambique un pays plus propice aux affaires et compétitif. Cela devrait permettre à la population du Mozambique de pleinement exploiter son potentiel et, pour citer l'hymne national, de «construire un nouveau lendemain».



## CHAPITRE

# 1

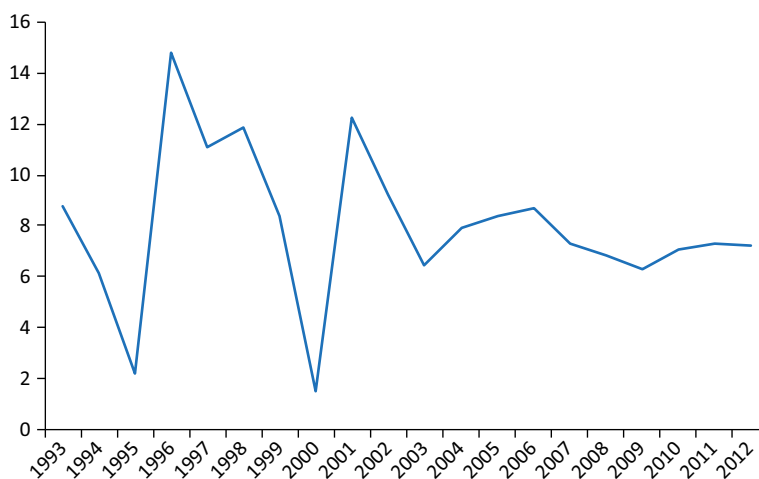
## Mozambique : croissance, politiques macroéconomiques et institutions

*Iyabo Masha et Doris C. Ross*

Le Mozambique est un des pays d'Afrique subsaharienne qui connaît la plus forte croissance économique depuis une vingtaine d'années, période durant laquelle le PIB réel a progressé en moyenne de 7,4 % par an (graphique 1.1). Cet essor a fait suite à plusieurs années d'une guerre civile qui a dévasté le pays et s'est achevée avec l'accord de paix signé à Rome en 1992. Divers indicateurs de progrès du développement humain tels que le PIB par habitant, l'incidence de la pauvreté et l'espérance de vie se sont considérablement améliorés. Ces résultats impressionnants sont notamment le fruit de la mise en œuvre déterminée de politiques macroéconomiques et de réformes structurelles crédibles, d'une conjoncture extérieure favorable, de l'aide des bailleurs de fonds et, ces dernières années, de la découverte et de l'exploitation de ressources naturelles.

Malgré ces progrès, des défis de taille attendent encore le Mozambique. Le revenu par habitant progresse, mais il s'élevait à 567 dollars en 2012, soit moins de 40 %

**Graphique 1.1. Croissance du PIB réel  
(PIB aux prix du marché, en pourcentage)**



Source : autorités mozambicaines.

de la moyenne de l’Afrique subsaharienne. Bien que les choix macroéconomiques restent généralement prudents, le programme des réformes structurelles est long et inachevé, et les besoins de renforcement des capacités sont immenses. Les ressources naturelles découvertes et mises en valeur ces dernières années ont dopé la croissance, et le Mozambique devrait devenir l’un des premiers exportateurs mondiaux de charbon et de gaz durant la prochaine décennie. Il est donc d’autant plus nécessaire d’opter pour une gestion prudente des ressources tout en diversifiant l’économie et en répartissant plus équitablement les fruits de la croissance.

En premier lieu, ce chapitre présente des faits stylisés concernant les tendances de la croissance mozambicaine, puis décrit plus précisément l’environnement macroéconomique qui a généré la croissance. Il évalue également la contribution des institutions et de la gouvernance aux taux de croissance, examine les éléments mis en évidence par une analyse causale de la croissance et évoque, pour terminer, quelques-uns des défis restant à relever.

### **Croissance économique du Mozambique de 1992 à 2012 : faits stylisés<sup>1</sup>**

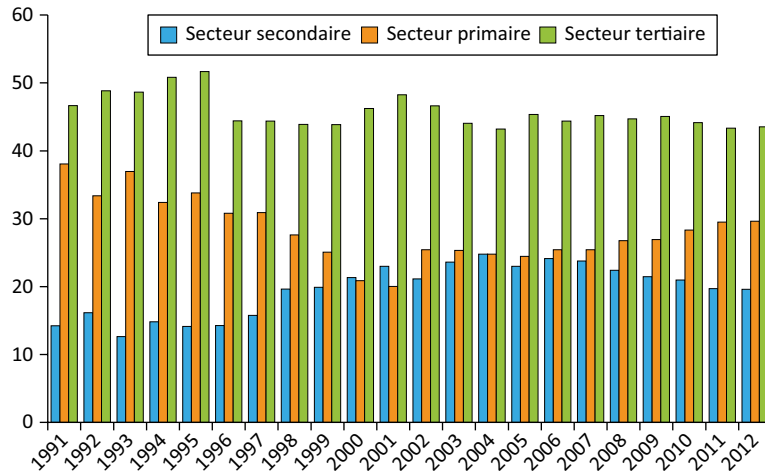
L’évolution de la croissance mozambicaine se comprend mieux si on l’articule en deux périodes distinctes : dans la décennie qui a suivi le conflit (1992–2002), les politiques gouvernementales ont privilégié la reconstruction et l’établissement des bases d’une économie de marché. Depuis, un recentrage s’est opéré sur la consolidation des gains enregistrés et le maintien de taux de croissance élevés. Les résultats économiques ont été globalement très satisfaisants sur les deux périodes, mais la croissance a été plus volatile durant la première décennie, avec de forts décrochages en 1995 et 2000 consécutifs à des chocs climatiques (inondations). Les résultats économiques du Mozambique s’expliquent en grande partie par les politiques gouvernementales de libéralisation des marchés et de privatisation. Pendant la seconde période, la croissance s’est davantage appuyée sur des investissements dans des mégaprojets. Le pays a bénéficié d’un niveau élevé de concours des bailleurs de fonds durant toute la période considérée.

La production économique n’est pas très diversifiée, même si l’économie a connu des changements structurels. Pendant la décennie de reconstruction qui a suivi le conflit, la part de l’agriculture (secteur primaire) a chuté de 38 % du PIB en 1992 à 20 % en 2001, ce qui correspondait à la reconstruction de l’économie, la remise en état de la centrale hydroélectrique de Cahora Bassa (1995–97) et la construction de la fonderie d’aluminium Mozal (1998–2003) (graphique 1.2). Mozal a été le premier mégaprojet de l’après-conflit, et le gouvernement mozambicain avait attiré les investisseurs étrangers en leur proposant des incitations fiscales généreuses et une électricité à bas coût. C’est ainsi que la part du secteur secondaire (industries extractives et manufacturières, électricité et

---

<sup>1</sup>Voir Clement et Peiris (2008) et FMI (2004).

**Graphique 1.2. Distribution sectorielle du produit intérieur brut  
(En pourcentage du PIB)**



Sources : autorités mozambicaines; estimations des services du FMI.

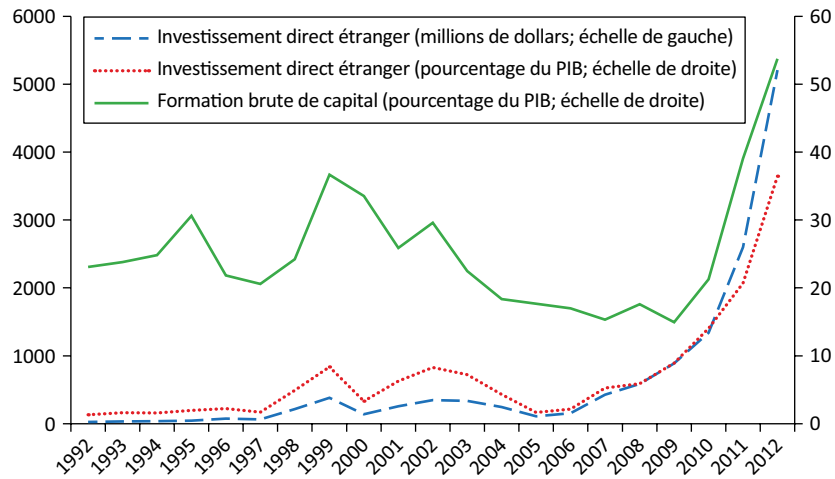
BTP) dans le PIB a progressé régulièrement, avoisinant 25 % en 2004. Depuis, le démarrage de plusieurs grands projets d'investissement dans des exploitations agricoles commerciales a permis à la croissance agricole de dépasser celle d'autres secteurs; en 2012, la part du secteur primaire était aux alentours de 28 % du PIB. Le secteur tertiaire (commerce, transports et services publics principalement) a représenté environ 45 % du PIB tout au long de la période étudiée.

Les investissements, en particulier dans des mégaprojets, ont dopé la croissance, contribuant, selon les estimations, à 2–4 points de croissance supplémentaires pendant les années de construction proprement dite (graphique 1.3)<sup>2</sup>. Juste après le conflit, les investissements correspondaient aux efforts de reconstruction financés par l'aide, mais l'attention s'est rapidement portée sur les projets d'infrastructure et les investissements directs étrangers (IDE), principalement sur les projets Cahora Bassa, Mozal et Sasol (gazoduc vers l'Afrique du Sud). Depuis 2004, plusieurs projets miniers ont démarré, y compris le projet d'extraction de sables lourds de Kenmare, les mines de charbon de Vale et Rio Tinto et, plus récemment, les travaux d'exploration gazière conduits avec succès par ENI et Anadarko dans le bassin de Rovuma, au large des côtes Nord du pays (pour plus de détails, voir le chapitre 2).

Grâce à la reconstruction et aux réformes du marché engagées après la guerre, les exportations nettes de biens et de services se sont sensiblement redressées (graphique 1.4). Le rebond des investissements et des entrées d'IDE observé depuis 2007 est lié à une croissance des importations, et les

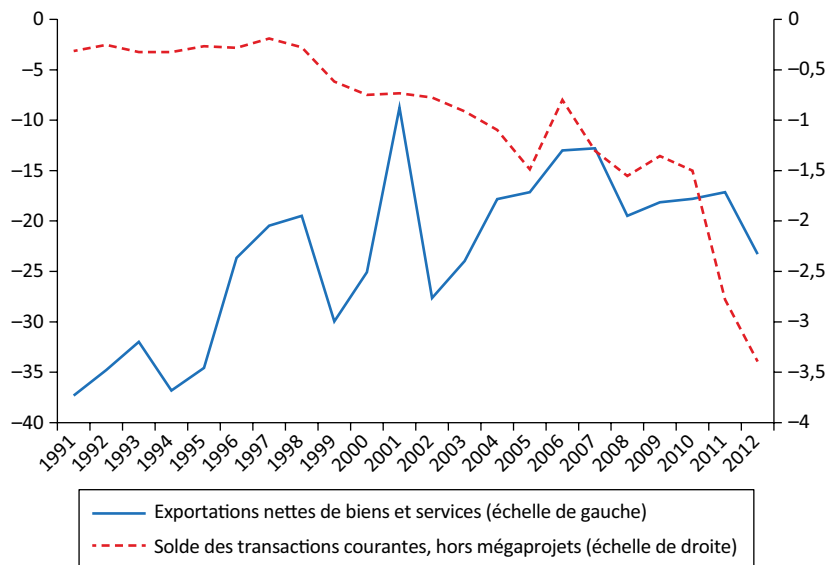
<sup>2</sup>Le terme «mégaprojets» désigne des projets de type enclavé de grande ampleur et à forte intensité capitalistique réalisés par des entreprises étrangères; ils consistent à extraire des ressources naturelles ou à importer des biens intermédiaires, l'essentiel de la production étant ensuite exportée. Voir FMI (2011, appendice II); FMI (2013b, appendice III); Melina et Xiong (2013).

**Graphique 1.3. Investissement direct étranger net et formation brute de capital  
(En millions de dollars et en pourcentage du PIB)**



Sources : autorités mozambicaines; estimations des services du FMI.

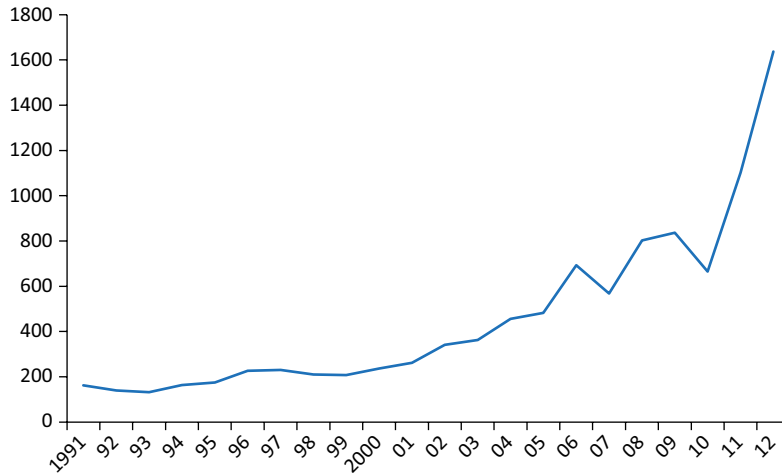
**Graphique 1.4. Solde des transactions courantes et exportations nettes de biens et services  
(En pourcentage du PIB)**



Sources : autorités mozambicaines; estimations des services du FMI.

exportations nettes ont de nouveau fléchi après 2011. Durant la première décennie postconflit, les principales sources d'exportation étaient des secteurs traditionnels comme la crevette, le coton, le bois d'œuvre, les noix de cajou brutes et le sucre. Désormais, ce sont plutôt les secteurs liés aux mégaprojets (aluminium, électricité et charbon, pour l'essentiel) : ils représentent environ 70 % des exportations totales de marchandises, même si les exportations

**Graphique 1.5. Exportations traditionnelles  
(Millions de dollars)**



Source : autorités mozambicaines.

traditionnelles ont poursuivi leur progression en valeur absolue (graphique 1.5). Les produits d'importation sont principalement la bauxite, les combustibles et autres importations liées aux industries extractives, et le déficit courant a atteint 46 % du PIB en 2012. Si l'on exclut les mégaprojets, le solde des transactions courantes hors dons est proche de l'équilibre.

La croissance soutenue s'est rapidement traduite par une baisse sensible de la pauvreté, mais l'effet s'est ensuite atténué. L'incidence de la pauvreté, mesurée par rapport au seuil de pauvreté national, a diminué de 69 % en 1996/97 à 54 % en 2003 (tableau 1.1), avec un repli particulièrement marqué en milieu rural. D'autres indicateurs et mesures du développement humain, comme le taux de scolarisation primaire, la couverture vaccinale, le nombre d'accouchements assistés de personnel qualifié, se sont améliorés à mesure que la pauvreté reculait. L'augmentation des revenus agricoles et le meilleur accès à l'éducation ont contribué au recul de la pauvreté.

Néanmoins, la dernière enquête auprès des ménages (2008/09) a révélé au mieux une stagnation des taux de pauvreté depuis 2003, plus de la moitié de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté<sup>3</sup>. Les améliorations les plus notables ont été observées dans les régions méridionales déjà plus prospères et dans les centres urbains, en particulier la région de Maputo; dans les zones rurales, en revanche, la population demeure encore très pauvre. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, la croissance du secteur industriel après 2000 n'a guère contribué à faire reculer la pauvreté; en effet,

<sup>3</sup>Pour une analyse plus complète de l'évolution récente de la dynamique de la pauvreté au Mozambique, voir le chapitre 9.



Tableau 1.1. Objectifs du Millénaire pour le développement

	Mozambique			AfSS
	1995	2005	2011	2011
Population (millions d'habitants)	16	21	24	875
Incidence de la pauvreté selon enquête nationale ménages (pourcentage)	69,0	54,1 <sup>1</sup>	54,7 <sup>2</sup>	...
PIB par habitant (dollars 2000)	233	308	402	648
Ratio de scolarisation primaire (pourcentage de net)	56	76	90	76
Ratio filles/garçons dans enseignement primaire/secondaire (pourcentage)	75	84	90	90
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1.000)	183	162	103	108
Prévalence du VIH, total (pourcentage de la population de 15–49 ans)	10	12	11	5
Accès à des sources d'eau améliorées (pourcentage de la population)	42	45	47	61 <sup>2</sup>

Source : Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

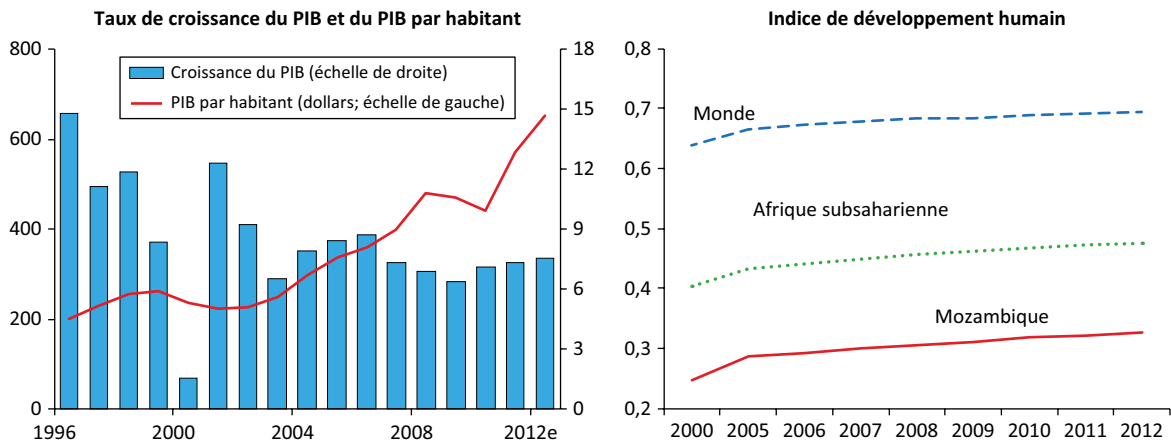
<sup>1</sup>Résultats des enquêtes auprès des ménages de 2003 et 2008.

<sup>2</sup>2010.

peu d'emplois ont été créés en raison de la nature enclavée et de l'intensité capitalistique des mégaprojets. Deuxièmement, les retombées sous forme de transferts technologiques ou de développement des compétences, qui pourraient stimuler la productivité des facteurs, ont été minimales. L'emploi reste dominé par le secteur agricole (environ 80 % de la population active) et concerne essentiellement des activités de subsistance caractérisées par une très faible productivité. La productivité agricole et donc la croissance ont été plus fortes dans les grandes exploitations et le secteur de l'agroalimentaire que dans les petites exploitations (voir le chapitre 4). Comme la croissance récente a moins bénéficié aux pauvres que dans d'autres pays africains à forte croissance (FMI, 2013a), l'indice de développement humain du Mozambique est resté régulièrement inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (graphique 1.6).

L'un des enjeux importants est la jeunesse de la population, qui se double d'une croissance démographique vigoureuse, d'environ 3 % par an, avec une main-d'œuvre qui s'accroît encore plus vite (voir le chapitre 5). En outre, les niveaux d'études moyens sont peu élevés et ne s'améliorent que lentement; plus de 90 % de la main-d'œuvre n'a jamais été scolarisée ou tout au plus pendant cinq ans. L'asymétrie entre le niveau d'études de la main-d'œuvre et ce qui serait nécessaire pour créer des emplois dans le secteur formel freine la croissance (Banque mondiale, 2012; Jones et Tarp, 2012). Le secteur manufacturier exige un niveau d'études plus élevé (collège, lycée) que le niveau d'études général de la main-d'œuvre mozambicaine (Fox et Oviedo, 2008). En outre, le taux de prévalence du VIH/sida est de 16 %, soit le double du taux moyen pour l'Afrique subsaharienne, et, compte tenu de ses effets sur la main-d'œuvre, il constitue une grave menace pour la croissance économique. L'espérance de vie des personnes infectées par le virus est d'environ 37 ans, contre 50 ans pour la population générale (Banque mondiale, 2012). Il est donc essentiel que les investissements dans l'éducation et la santé publique restent prioritaires.

Graphique 1.6. Indicateurs de développement



Sources : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*; Nations Unies, Indice du développement humain.

Relever ces défis à long terme est au cœur de la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté. Le dernier document stratégique publié, qui est le troisième plan d'action du Mozambique pour la réduction de la pauvreté (*Plano de Acção de Redução de Pobreza*, PARP), couvre la période 2011–14 et s'articule autour des grands axes suivants : augmenter la production et la productivité agricoles, promouvoir l'emploi et favoriser le développement humain et social.

## Politiques macroéconomiques

La croissance du Mozambique s'explique par ses politiques macroéconomiques solides, par les réformes structurelles mises en œuvre avec l'appui vigoureux des bailleurs de fonds, ainsi que par une conjoncture mondiale favorable, surtout au regard des cours des matières premières. Dans l'immédiat après-guerre, les réformes de politique macroéconomique ont visé en priorité à libéraliser le régime de change et le système commercial, atténuer les déséquilibres budgétaires et restreindre le rôle de l'État dans l'économie. Par la suite, quand les institutions et les mécanismes de marché ont commencé à produire leurs effets, les politiques macroéconomiques ont eu pour objectif de réduire les facteurs de vulnérabilité et d'augmenter la capacité de résistance aux chocs.

### Politique budgétaire

La politique budgétaire a été marquée par la prudence tout au long des deux décennies à l'examen. Dans le contexte des programmes appuyés par le FMI, l'un des objectifs visés était de concilier la stabilité macroéconomique, en atténuant les pressions exercées sur la demande intérieure, et les réformes structurelles propices au développement. La période initiale s'est centrée sur une plus forte mobilisation de ressources en réformant la fiscalité et en améliorant l'efficacité de l'administration fiscale, tout en rendant les dépenses publiques plus efficaces.

L'adoption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1999 a été un jalon important, et elle a été suivie de la mise en place, en 2003, d'un code des impôts sur les revenus plus transparent. L'administration fiscale mozambicaine (*Autoridade Tributária Moçambicana*) a été créée en 2005, et le pays s'est lancé dans une nouvelle phase de réforme pour améliorer la fiscalité directe et réduire les distorsions et les barrières tarifaires. L'objectif principal des politiques de dépenses était de gérer prudemment les recettes fiscales pour favoriser les secteurs prioritaires et sociaux, et d'utiliser l'aide pour développer les infrastructures et fournir une assistance aux catégories sociales défavorisées. Un programme de privatisation a permis de réduire les risques budgétaires liés aux activités des entreprises publiques. En 2000, la part de ces entreprises dans la production industrielle avait été ramenée à moins d'un tiers. Plus récemment, cependant, les entreprises publiques ont regagné du terrain, notamment en participant à des accords de partage de production dans le secteur des ressources naturelles.

### **Politique monétaire et de change**

Au début des années 90, la maîtrise des agrégats monétaires et l'orientation générale de la politique monétaire ont été renforcées par la transition vers des instruments indirects de contrôle monétaire. Les taux d'intérêt ont été complètement déréglementés en 1994, et les obstacles à l'entrée dans le secteur financier levés. Un marché obligataire a vu le jour à la fin des années 90, et un marché monétaire interbancaire a suivi en 1997. Les périodes de forte inflation liées à des chocs exogènes (fin 2010, par exemple) ont été gérées en conjuguant assainissement des finances publiques et assouplissement du régime de change. C'est également avec des mesures axées sur le marché que le Mozambique est parvenu à gérer la volatilité de ses taux de change, en particulier lors des flambées des cours mondiaux des produits de base.

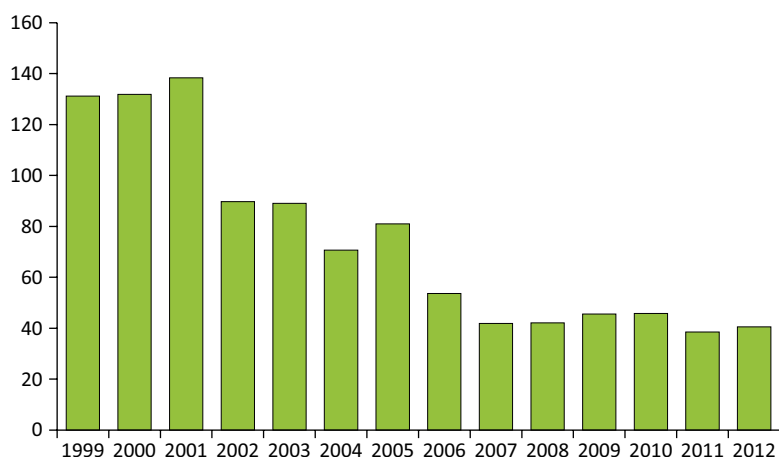
### **Politique relative au secteur financier**

Les politiques de réforme du secteur financier ont surtout consisté à établir le cadre institutionnel nécessaire aux activités bancaires commerciales et à instaurer un régime de surveillance efficace. Une loi sur les établissements financiers et une loi sur la banque centrale ont été votées en 1991, introduisant des règles relatives à la surveillance du secteur bancaire. En outre, des règles prudentielles ont été adoptées pour la réalisation de contrôles sur site et sur pièces. Plus récemment, le gouvernement s'est employé à rendre le secteur bancaire moins vulnérable vis-à-vis de la concentration de l'actionnariat et de l'essor vigoureux du crédit, au moyen de dispositifs de surveillance et de contrôle prudentiel appropriés.

### **Financements extérieurs et politique de la dette**

Le Mozambique a bénéficié d'un solide soutien des bailleurs de fonds, parmi les plus importants au monde; dons extérieurs et financements très concessionnels

**Graphique 1.7. Dette publique totale  
(En pourcentage du PIB)**



Source : autorités mozambicaines.

ont afflué tout au long de l'après-guerre. Durant la dernière décennie, le gouvernement s'est aussi efforcé d'attirer l'IDE et les partenariats public-privé pour financer l'investissement. Le Mozambique a vu sa dette allégée au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1999 et en 2001, et au titre de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) en 2006; sa dette extérieure a ainsi considérablement diminué (graphique 1.7).

De 1998 à 2004, les dons et les prêts extérieurs représentaient 15 % du PIB en moyenne, dont 70 % sous forme de dons. Bien que l'aide des bailleurs de fonds ait quelque peu diminué depuis, les dons représentaient toujours environ 6 % du PIB en 2012 (graphique 1.8).

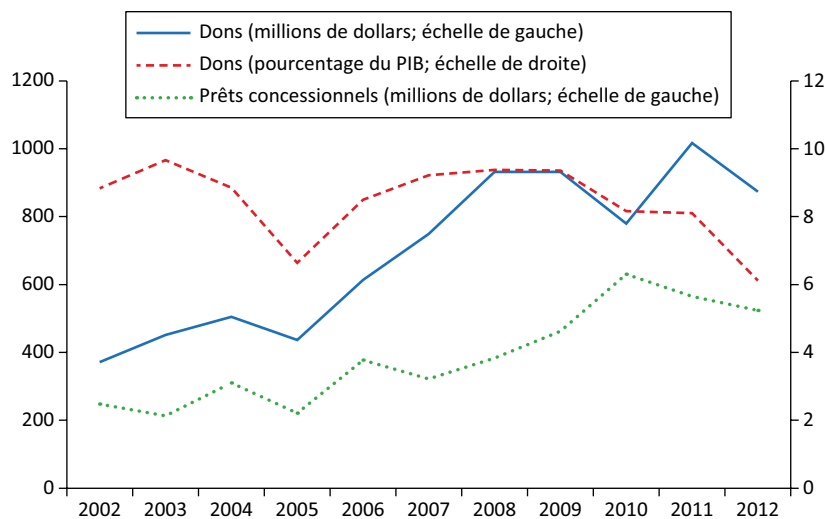
L'essentiel des dons et des prêts a été acheminé vers les secteurs prioritaires désignés dans la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique. Les principaux secteurs destinataires ont été l'agriculture, la construction de routes, l'éducation et la santé. La plupart des prêts accordés au Mozambique étaient assortis de modalités avantageuses, parfois au titre de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale.

Les politiques macroéconomiques prudentes privilégiées par le gouvernement ont contribué aux bons résultats économiques du pays, mais le renforcement du cadre institutionnel a également joué un rôle important.

## Rôle des institutions

Au Mozambique, le cadre institutionnel a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies. Au sortir de la guerre civile, le modèle était celui d'une économie socialiste fondée sur le contrôle étatique, la planification

**Graphique 1.8. Flux des bailleurs de fonds**



Sources : autorités mozambicaines; estimations des services du FMI.

centralisée et la réglementation des prix. Il est resté en vigueur encore quelques années après le conflit, en même temps que commençaient à être posées les bases institutionnelles d'une économie de marché, permettant une répartition plus efficace des ressources. Un vaste programme de réformes structurelles a contribué à faire évoluer les institutions; il s'accompagnait d'initiatives essentielles dans divers domaines : gestion des finances publiques, développement du secteur financier, stratégie de gestion de la dette, réforme du climat des affaires et transparence des industries extractives.

Mais le renforcement des institutions reste un défi majeur. Bien que le gouvernement ait élaboré un certain nombre de documents de stratégie, couvrant l'ensemble de l'économie<sup>4</sup> ou des secteurs en particulier, ces documents sont rarement élaborés dans un souci d'intégration et de coordination (IESE, 2012). Une coordination et une coopération plus efficaces entre les différents ministères et la constitution de groupes de coordination interministériels solides contribueraient à tirer le meilleur parti des efforts de renforcement des institutions et de réforme, à maîtriser les coûts, à améliorer l'efficacité des administrations et à élargir le consensus en faveur des réformes.

### Gestion des finances publiques

Les réformes budgétaires structurelles ont permis de se rapprocher des objectifs globaux de la politique budgétaire. Un programme ambitieux de réforme de la

<sup>4</sup>Il s'agit de la stratégie de développement nationale, de la stratégie de réduction de la pauvreté (PARP), de la stratégie de développement quinquennale (PQG), de rapports annuels d'études économiques (PES), du plan d'investissements publics (PII), de la stratégie de la dette à moyen terme et de l'analyse annuelle de la viabilité de la dette.

gestion des finances publiques a été lancée en 2002 avec la promulgation de la loi relative au système intégré de gestion financière (SISTAFE). L'objectif était de mettre au point un système informatisé de budgétisation et de gestion financière pour le secteur public favorisant une gestion transparente des ressources budgétaires. Au fil des ans, l'actualisation du cadre juridique sous-jacent et la mise en œuvre de divers modules (planification, budgétisation, exécution financière, comptabilité, information financière, audits internes et externes, utilisation des technologies de l'information et des communications, etc.) ont contribué à une meilleure gestion des finances publiques. Dans les évaluations successives des dépenses publiques et de la responsabilité financière, le Mozambique a amélioré ses résultats au regard de divers indicateurs et se classe ainsi parmi les pays africains les plus performants en termes de gestion des finances publiques. Au vu des scores satisfaisants obtenus à l'issue de l'évaluation de ses politiques et de ses institutions nationales (CPIA), les capacités du Mozambique ont été jugées «moyennes» (tableau 1.2).

### **Développement du secteur financier**

Au Mozambique, la première génération de réformes du secteur financier était axée sur la privatisation des banques publiques, la promotion de la stabilité du secteur financier et la densification des circuits financiers. Depuis, le renforcement et le développement du secteur financier ont considérablement progressé, comme l'indiquait la mise à jour 2009/10 du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale (voir le chapitre 8). À l'heure actuelle, les banques privées représentent environ 95 % de l'ensemble des actifs du secteur financier. De 24,5 % en 2003, le ratio des dépôts intérieurs au PIB est passé à un peu moins de 35 % en 2012. Au cours de cette période, le ratio crédit au secteur privé/PIB a quasiment triplé, avoisinant 30 %. La capitalisation et la rentabilité du système sont satisfaisantes, avec un faible taux de prêts improductifs (3,2 % du total des prêts). Le secteur bancaire reste toutefois très concentré : les trois plus grandes banques représentaient 85 % des actifs du système bancaire en 2011 (contre 100 % en 2004). Quinze des dix-huit banques existantes sont des filiales locales détenues à plus de 50 % par des actionnaires étrangers.

Comme la solidité et la stabilité du secteur financier s'améliorent, la politique gouvernementale vise désormais davantage à élargir l'accès aux services financiers, un enjeu jugé capital pour le programme de réduction de la pauvreté, ainsi que pour le programme d'action d'amélioration de l'environnement économique et de croissance du secteur privé<sup>5</sup>. Adoptée début 2013, la Stratégie de développement du secteur financier pour 2013–22 offre une vision d'ensemble du développement du secteur et établit une feuille de route.

---

<sup>5</sup>Dans le Rapport sur la compétitivité dans le monde (2011) du Forum économique mondial, l'accès insuffisant aux financements a été classé comme la principale entrave à la pratique des affaires au Mozambique. Au sujet de l'inclusion financière, voir le chapitre 8.

Tableau 1.2. Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA)

	Mozambique	AfSS (moyenne)
<b>Gestion économique</b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>
Politique monétaire et de change	4,5	3,6
Politique budgétaire	4,5	3,3
Politique de la dette	4,5	3,3
<b>Politiques structurelles</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>
Commerce extérieur	4,0	3,6
Secteur financier	3,5	2,9
Réglementation des affaires	3,0	3,1
<b>Politiques d'inclusion et d'équité sociales</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>
Égalité entre les genres	3,5	3,2
Équité dans l'utilisation des ressources publiques	3,0	3,3
Renforcement des ressources humaines	4,0	3,5
Protection sociale et travail	3,5	2,9
Politiques et institutions pour un environnement durable	3,5	3,1
<b>Institutions et gestion du secteur public</b>	<b>3,4</b>	<b>2,9</b>
Droits de propriété et gouvernance basée sur les règles	3,0	2,7
Qualité de la gestion budgétaire et financière	4,0	3,0
Efficacité de la mobilisation des recettes	4,0	3,4
Qualité de l'administration publique	3,0	2,8
Transparence, responsabilisation et corruption dans le secteur public	3,0	2,7
<b>Score global CPIA</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>

Source : Banque mondiale, CPIA 2013.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne. Le CPIA correspond à 16 critères regroupés en 4 grappes à pondération égale : gestion économique, politiques structurelles, politiques d'inclusion et d'équité sociales, institutions et gestion du secteur public. Pour chacun des 16 critères, les pays sont notés de 1 (bas) à 6 (élevé). Les notes reflètent les résultats d'une année donnée par rapport à ces critères, plutôt que par rapport aux résultats de l'année précédente. Elles traduisent des politiques et des résultats effectifs, plutôt que des promesses et intentions. Elles reflètent divers indicateurs, observations et analyses, provenant de la Banque mondiale ou d'ailleurs.

Diverses mesures sont prévues, parmi lesquelles la création de centrales de risques privées, la promotion de la banque mobile, le renforcement du dispositif applicable à l'insolvabilité et l'établissement d'un registre des nantissements. Un Plan d'urgence pour le secteur financier a été adopté en avril 2013, et un Fonds de garantie des dépôts devrait être opérationnel en 2014.

### Stratégie et gestion de la dette

Véritables ballons d'oxygène pour l'économie mozambicaine, les allègements de dette obtenus au titre des initiatives PPTE et IADM ont permis de réduire le service de la dette et créé une marge de manœuvre budgétaire équivalant à 12 %

du PIB entre 2001 et 2010. Bien que le niveau d'endettement ait à nouveau augmenté depuis, la plus grande partie de la dette était assortie de conditions concessionnelles jusqu'en 2011, et les financements obtenus servaient principalement à améliorer les infrastructures ou à réaliser d'autres projets prioritaires. Le Mozambique est en train de se doter du cadre institutionnel requis pour gérer sa dette et a adopté fin 2012 une stratégie de gestion à moyen terme. Le défi consiste à convertir la stratégie en une analyse régulière qui éclairera les choix et les décisions des responsables de la politique économique. Depuis quelque temps, les efforts gouvernementaux visent à coordonner la gestion de la dette et la planification des investissements pour améliorer les rendements économiques et sociaux tout en préservant la viabilité de la dette.

### Réforme du climat des affaires

Selon les derniers classements de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, le Mozambique a progressé dans des domaines comme la gestion des permis de construire ou le commerce transfrontalier, mais son classement global pour 2013 reste médiocre (139<sup>e</sup> sur 189) (graphique 1.9). De même, selon l'indice de compétitivité mondiale 2014 du Forum économique mondial, il se classe au 137<sup>e</sup> rang (sur 152 pays), derrière la plupart des pays africains. En coopération avec la Société financière internationale, la branche de la Banque mondiale chargée du secteur privé, le gouvernement mozambicain a créé un guichet unique de l'investissement pour faciliter des échanges plus rapides et plus efficaces avec les candidats à l'investissement et ainsi attirer davantage d'investisseurs. En outre, diverses règles ont été adoptées ou modifiées pour mieux protéger les droits de propriété des investisseurs et veiller à l'exécution des contrats. Globalement, il reste encore beaucoup à faire, et il n'est pas exclu que les taux de croissance très élevés liés à l'exploitation des ressources naturelles n'incitent le pays à se satisfaire de ses résultats au lieu de redoubler d'efforts pour renforcer les secteurs d'activité hors ressources naturelles (CTA/ACIS, 2013; CTA/MPD, 2014).

### Gouvernance

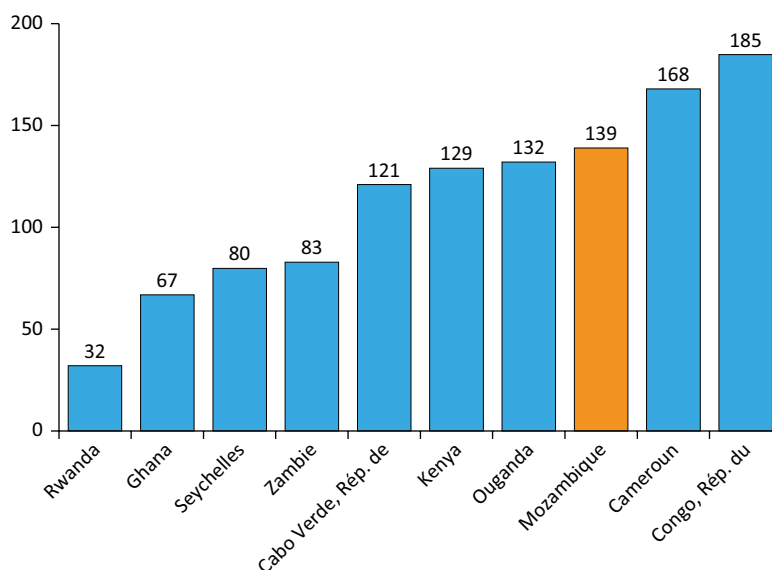
D'après les *Indicateurs de la gouvernance dans le monde*, le Mozambique a obtenu de meilleurs résultats que les pays d'Afrique subsaharienne et les pays à faible revenu. En effet, il a progressé dans des domaines essentiels comme l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation et la primauté du droit, même s'il reste à la traîne dans certains autres (graphique 1.10) (Banque mondiale, 2013)<sup>6</sup>. De même, il se classe devant un certain nombre de pays subsahariens selon l'indice de bonne gouvernance de Mo Ibrahim. Pour l'édition 2013 qui

---

<sup>6</sup>Les six dimensions de l'indice sont les suivantes : voix citoyenne et responsabilisation, stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, primauté du droit, lutte contre la corruption.



**Graphique 1.9. Classement *Doing Business*  
(Classement de 1 à 189)**



Sources : Banque mondiale, Indicateurs *Doing Business 2014*; Fitch.

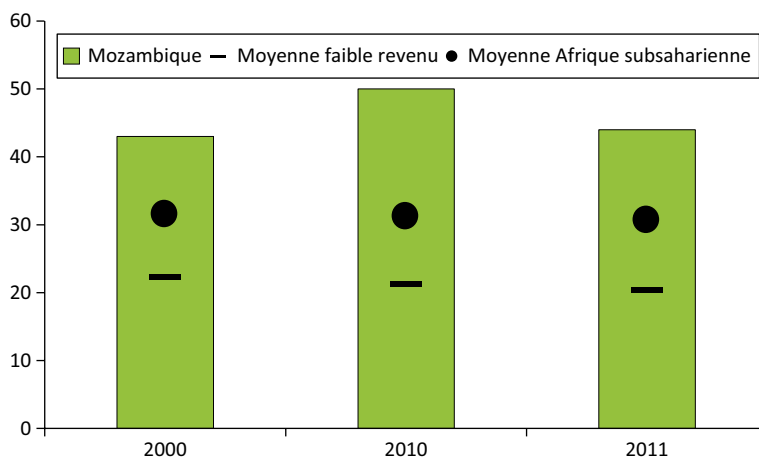
Note : La période de référence du classement des pays est juin 2013. Les pays inclus dans ce graphique sont les pays d'Afrique subsaharienne comparables au Mozambique, auxquels Fitch attribue la note de B ou B+.

comparait 53 pays, il occupait le 20<sup>e</sup> rang, avec un total de 54,8 points sur 100 (Mo Ibrahim Foundation, 2013). Les quatre grandes catégories couvertes par cet indice sont la sécurité et l'état de droit, la participation et les droits de l'homme, les perspectives économiques durables et le développement humain. Si le Mozambique est bien classé en ce qui concerne l'égalité hommes-femmes, les indicateurs de développement humain sont en revanche assez faibles quoiqu'en hausse. Néanmoins, l'impression de corruption est généralisée. Selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, le Mozambique est 119<sup>e</sup> sur 177, avec un score de 30 points sur 100 (Transparency International, 2013). Les délais d'élaboration des projets de loi anticorruption soumis au Parlement et de mise en œuvre des textes ont été très longs.

### **Transparence des industries extractives**

Comme le secteur extractif prend de l'ampleur, les autorités ont commencé à renforcer les cadres juridiques et les régimes fiscaux concernant les activités minières et le secteur des hydrocarbures et à améliorer la transparence des activités proprement dites et de l'information. Le Mozambique a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en 2009 et a été déclaré en parfaite conformité avec ses règles en 2012 (son deuxième rapport

**Graphique 1.10. Indicateurs de gouvernance  
(Classement en percentile; moyenne)**



Source : Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.

couvrait l'année 2010). Il s'est également associé en 2012 au Partenariat mondial pour la responsabilité sociale, dont l'objectif est d'améliorer les résultats du développement en favorisant une participation accrue des citoyens et davantage de remontées d'informations de leur part.

## Résultats de l'analyse causale de la croissance

L'analyse causale de la croissance nous fournit des informations complémentaires sur le rôle respectif des principaux leviers de la croissance mozambicaine, le capital et le travail, et permet d'en tirer des enseignements pour l'action publique future<sup>7</sup>. Globalement, les résultats sont conformes aux analyses de la croissance concernant l'Afrique subsaharienne et corroborent l'expérience de la trajectoire de la croissance mozambicaine :

- La croissance économique du Mozambique s'est largement caractérisée par une forte intensité capitaliste, l'accumulation de capital étant un facteur de croissance plus important que d'autres au cours des deux périodes étudiées. Bien que la part du capital ait reculé pendant la seconde période, sa contribution aux résultats économiques est demeurée substantielle, ce dont témoignent les grands investissements industriels et infrastructurels.
- La contribution du travail n'a guère varié au cours des deux périodes, reflétant l'accroissement démographique<sup>8</sup>.

<sup>7</sup>Le cadre empirique s'appuie sur la théorie classique de l'analyse causale de la croissance. Pour une brève présentation de cette théorie, voir l'appendice 1.1.

<sup>8</sup>Compte tenu de l'insuffisance des données et des hypothèses relatives à l'augmentation de la population active (voir analyse à l'appendice 1.1), l'interprétation de ce résultat est délicate.

- L'ampleur de la contribution de la productivité totale des facteurs (PTF) confirme que d'autres déterminants que le capital et le travail ont alimenté la croissance. Au cours de la première période, la PTF a contribué à la croissance à hauteur de 13 %, puis de 36 % pendant la seconde période. Celle-ci a coïncidé avec une paix prolongée, des programmes macroéconomiques crédibles et un développement des institutions qui ont favorisé l'investissement. Avec la suppression des mécanismes de contrôle hérités de l'ère socialiste, les marchés se sont mis à fonctionner et la productivité a augmenté. Comme les ressources naturelles n'avaient pas encore été exploitées à une grande échelle, la conduite de politiques avisées et le développement institutionnel ont joué un rôle décisif. Même si le taux de croissance moyen a été plus faible pendant la seconde période, la croissance était plus viable, car elle s'appuyait moins sur une simple accumulation de facteurs que sur la productivité totale des facteurs.

### Les défis restant à relever

Les résultats économiques obtenus récemment par le Mozambique doivent beaucoup à la conduite de politiques macroéconomiques et structurelles avisées, à une conjoncture mondiale favorable et au soutien des bailleurs de fonds. Malgré les progrès considérables déjà accomplis, il faudra déployer encore beaucoup d'énergie pour relever les défis auxquels le pays va devoir faire face. La découverte de ressources naturelles abondantes devrait amener le Mozambique à se transformer de manière radicale dans les prochaines années et se traduire par de nouveaux défis liés à la gestion de cette manne. Quoi qu'il en soit, le principal défi consiste toujours à pérenniser la croissance et à la rendre plus inclusive pour réduire plus durablement la pauvreté. Pour cela, les politiques mises en œuvre ne devront pas se limiter au secteur des ressources naturelles.

*L'adoption de politiques macroéconomiques prudentes* est essentielle. Les deux décennies de croissance qu'a connues le Mozambique sont allées de pair avec la mise en œuvre de solides politiques macroéconomiques. L'économie devenant plus dépendante des ressources naturelles, il est encore plus important d'adopter des politiques macroéconomiques prudentes pour leur mise en valeur. Il s'agit surtout de définir un régime et un cadre budgétaires appropriés pour gérer les ressources naturelles de manière à se protéger contre la volatilité des recettes publiques tout en couvrant les besoins en infrastructures et en investissements sociaux et en garantissant une répartition optimale entre les générations. Il faut également élaborer des politiques qui soutiennent la compétitivité des secteurs hors ressources naturelles.

*Les réformes institutionnelles et structurelles* devraient rester des priorités du gouvernement. Il faudrait notamment continuer de renforcer les capacités dans divers domaines : administration du secteur public, analyse économique et élaboration, mise en œuvre et suivi de la politique économique. En parallèle,

il serait souhaitable que les réformes du climat des affaires s'accélèrent et s'appliquent à une très large échelle pour promouvoir l'investissement et les activités susceptibles de générer des emplois formels ou informels pour une part croissante de la population active, qui augmente rapidement. Compte tenu de la prépondérance actuelle des emplois agricoles, les pouvoirs publics doivent en même temps redoubler d'efforts pour stimuler la productivité agricole (y compris en améliorant les infrastructures routières et d'irrigation en zone rurale, l'accès à l'électricité, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, l'accès aux marchés et services agricoles, la qualité des semences et des engrais ainsi que l'offre de services financiers de base). Plus largement, il faut continuer d'investir dans le capital humain pour que la santé et l'éducation progressent, ce qui est indispensable pour obtenir une élévation du niveau de qualification moyen de la main-d'œuvre, elle-même cruciale pour réduire la pauvreté.

*La coordination des politiques*, tant au niveau décisionnel que technique, mériterait d'être renforcée. Le gouvernement produit de nombreux documents stratégiques, mais la coordination au sein des administrations est rare, et les délais de mise en œuvre sont généralement longs.

## Appendice 1.1. Cadre d'analyse causale de la croissance

Le cadre théorique de cette analyse se fonde sur une fonction de type Cobb-Douglas :

$$Y_t = AK_t^\alpha L_t^{(1-\alpha)}. \quad (1)$$

L'équation (1) décrit la production réelle de l'économie comme une fonction du travail, du capital et de la productivité totale des facteurs, où  $Y$  est la production globale,  $K_t$  est la quantité de capital,  $L_t$  la quantité de travail, toutes mesurées en unités de rendement, et  $t$  est l'indice temporel.  $A$  est le rythme du progrès technologique,  $\alpha$  est la part du capital dans la production globale, et la part du travail est un solde résiduel.

En l'occurrence, notre analyse se réfère à des travaux antérieurs sur le Mozambique, en particulier FMI (2005)<sup>9</sup>. Les principales variables sont les suivantes :

- **Production** : La production réelle est mesurée à partir du PIB à prix constants publié par l'Institut national de la statistique (INE) du Mozambique.
- **Travail** : À défaut de séries complètes de données sur l'emploi, le facteur de production travail est estimé au moyen de la population, le taux

---

<sup>9</sup>Voir aussi Jones (2006) et Ndulu et O'Connell (2000).

**Tableau A.1.1. Sources de croissance économique  
(En pourcentage)**

	1993–2002	2003–12
	(Moyenne)	
Croissance du PIB réel	8,6	7,4
Part du facteur		
Capital	5,7	3,1
Travail	1,8	1,6
Productivité totale des facteurs	1,1	2,6
En pourcentage de la contribution		
Capital	66,1	42,2
Travail	21,0	22,1
Productivité totale des facteurs	12,9	35,7

Sources : autorités mozambicaines; estimations des services du FMI.

d'accroissement démographique servant de variable de substitution. Bien que des informations qualitatives soient désormais régulièrement utilisées pour estimer la croissance, l'absence de données sur les niveaux d'études nous empêche d'en faire autant.

- **Capital :** À partir de données officielles sur l'investissement réel, une série sur le stock de capital a été construite selon la méthode de l'inventaire perpétuel, comme l'avaient fait d'autres études<sup>10</sup>. Pour affiner la méthode, deux autres hypothèses concernant les séries sur le capital ont été utilisées. Nous avons supposé que le ratio initial capital/production était de 1 : 5, avec un taux de dépréciation de 6 % l'an. Par conséquent, la dynamique du stock de capital est exprimée comme suit :

$$K_t - K_{t-1} = I_t - \delta K_{t-1},$$

$K$  étant l'accumulation de capital,  $I$  l'investissement brut et  $\delta$  le taux de dépréciation.

L'équation est estimée pour l'ensemble de la période 1992–2012, mais aussi pour chacune des deux sous-périodes afin de coïncider avec notre analyse. Sur la base des hypothèses habituellement formulées pour les pays en développement, nous supposons un partage des facteurs de 0,6 pour le travail et de 0,4 pour le capital (Tahiri *et al.*, 2004).

Les résultats de l'exercice sont présentés au tableau A1.1.

<sup>10</sup>Les résultats sont assez comparables à ceux de FMI (2005), étude qui avait établi que, sur la période 1996–2004, la productivité totale des facteurs expliquait 50 % de la croissance du PIB.

## Bibliographie

- Banque mondiale, 2012, “Mozambique—Reshaping Growth and Creating Jobs through Trade and Regional Integration,” Country Economic Memorandum, March (Washington).
- , 2013, “Worldwide Governance Indicators Database” (Washington).
- Clement, Jean A.P., and Shanaka Peiris, 2008, *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique* (Washington: International Monetary Fund).
- Confederação das Associações Económicas de Mozambique (CTA)/Associação de Comércio et Indústria (ACIS), 2013, “The Evolution of the Business Environment in Mozambique 1996–2013,” unpublished. (Maputo, October).
- Confederação das Associações Económicas de Mozambique (CTA)/Ministerio de Planeamento e Desenvolvimento (MPD)/University of Copenhagen, 2014, “Survey of Manufacturing Industries 2012” (Maputo).
- Fonds monétaire international (FMI), 2004, “Ex-Post Assessment of Mozambique’s Performance Under Fund-Supported Programs,” Country Report No. 04/53 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=17230.0>.
- , 2005, “Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix: Economic Growth and Poverty Reduction in Mozambique,” Country Report No. 05/311 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18529.0>.
- , 2011, “The Impact of Megaprojects on Growth in Mozambique,” Country Report No. 11/350 (Washington).
- , 2013a, «Les moteurs de la croissance dans les pays d’Afrique subsaharienne pauvres en ressources naturelles», *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne —Maintenir le rythme* (Washington). <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2013/afr/sreo1013f.pdf>.
- , 2013b, “The Impact of Mega Projects on Growth and Fiscal Revenue,” Country Report No. 13/200 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40755.0>.
- Forum économique mondial, 2011, *Global Competitiveness Report 2011–2012* (Geneva).
- Fox, L., and A. Oviedo, 2008, “Are Skills Rewarded in Sub-Saharan Africa? Determinants of Wages and Productivity in the Manufacturing Sector,” Policy Research Working Paper 4688 (Washington: World Bank).

- Institute for Social and Economic Studies (IESE), 2012, “Desafi os Para Mocambique 2012” (Maputo). [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=publications\\_books](http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_books).
- Jones, Sam, 2006, “Growth Accounting for Mozambique (1980–2004),” National Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion Paper No. 22E, Ministry of Planning and Development, Republic of Mozambique.
- , and Finn Tarp, 2012, “Jobs and Welfare in Mozambique, Country Case Study for the 2013 World Development Report,” United Nations University World Institute for Development Economics Research, University of Copenhagen.
- Melina, Giovanni, and Yi Xiong, 2013, “Natural Gas, Public Investment and Debt Sustainability in Mozambique,” IMF Working Paper 13/261 (Washington: International Monetary Fund).
- Mo Ibrahim Foundation, 2013, “Ibrahim Index of African Governance.” <http://www.moibrahimfoundation.org/interact/>.
- Ndulu, Benno J., and Stephen A. O’Connell, 2000, “Africa’s Growth Experience: A Focus on Sources of Growth,” African Economic Research Consortium Growth Project, Nairobi.
- Tahari, Amor, Dhaneshwar Ghura, Bernardin Akitoby, and Emmanuel Brou Aka, 2004, “Sources of Growth in Sub-Saharan Africa,” IMF Working Paper No. 04/176 (Washington: International Monetary Fund).
- Transparency International, 2013, “Corruptions Perceptions Index 2013.” <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

# 2

## Le rôle des mégaprojets et leur rapport à l'emploi et à la croissance

*Yi Xiong*

L'investissement direct étranger (IDE) au Mozambique est étroitement lié à des mégaprojets, c'est-à-dire de très grands projets à capitaux étrangers entrepris souvent dans le secteur des ressources naturelles. Nous allons voir, dans ce chapitre, pourquoi l'IDE a principalement revêtu la forme de mégaprojets au Mozambique et comment ces projets peuvent être rendus à l'avenir plus propices à l'emploi et à la croissance.

### **Cahora Bassa et Mozal**

Situé sur le Zambèze dans la province de Tete, le barrage de Cahora Bassa est un objet de fierté nationale au Mozambique. Avec ses 170 mètres de haut pour 302 mètres de long et ses cinq turbines capables de générer chacune 415 mégawatts, ce barrage est comparable au barrage Hoover tant par sa taille que sa capacité de production d'électricité. «Cahora Bassa est à nous!», s'est exclamé le Président Armando Guebuza quand les autorités mozambicaines ont obtenu une participation majoritaire dans cet ouvrage de retenue en 2007.

La construction du barrage de Cahora Bassa a démarré en 1969 alors que le Mozambique était encore une colonie portugaise. C'est un barrage conçu pour produire de l'électricité pour l'exportation. Sa capacité maximale de production d'environ 2.000 mégawatts dépassait de beaucoup la demande nationale d'électricité au moment du lancement des travaux. Un accord de fourniture d'électricité a été conclu entre les gouvernements portugais et sud-africain, et la construction d'une ligne de transport de 1.400 km de long entre Cahora Bassa et l'Afrique du Sud a été intégrée dans le projet, qui a nécessité près de dix ans de travaux. Le barrage de Cahora Bassa a atteint sa capacité maximale de production d'électricité en 1979, peu de temps avant que la ligne de transport électrique ne soit détruite en 1980, en pleine guerre civile, et que le contrat d'exportation conclu avec l'Afrique du Sud ne soit suspendu. Une fois la paix revenue, de vastes travaux de réparation ont été entrepris entre 1995 et 1997, et, en 1998, la capacité de transport d'électricité était entièrement rétablie.



La capacité de production d'électricité du barrage était suffisante pour permettre au Mozambique d'accueillir, près de Maputo, la fonderie d'aluminium Mozal, un projet de 2 milliards de dollars qui a constitué le premier grand projet d'investissement direct étranger de l'histoire du Mozambique. La fabrication d'aluminium est très énergivore. L'abondance de la production d'électricité assurée par le barrage de Cahora Bassa fournissait à la fonderie une alimentation durable en électricité à un prix relativement bas. La première phase de sa construction a été achevée en 2000, après deux ans et demi de travaux. Ceux de la seconde phase, entrepris en 2001, ont pris fin en 2003 et permis de doubler la capacité de production de la fonderie. Depuis l'achèvement de la seconde phase des travaux, celle-ci a consommé quelque 900 mégawatts d'électricité, soit à peu près la moitié de la capacité de production du barrage de Cahora Bassa et plus de quatre fois la consommation d'électricité du reste du pays. La fonderie Mozal s'est révélée, par la suite, être un succès commercial et un investissement très rentable du fait, en partie, des prix élevés atteints par l'aluminium au milieu des années 2000.

Le barrage de Cahora Bassa et la fonderie Mozal ont été suivis par d'autres mégaprojets comme le projet Sasol d'exploitation d'un gisement terrestre de gaz naturel, le projet Kenmare d'extraction de sables lourds et divers projets portant sur l'exploitation de mines de charbon dans la province de Tete, dont les deux plus grands sont gérés par Vale et Rio Tinto (tableau 2.1).

**Tableau 2.1. Mégaprojets en exploitation et à l'étude au Mozambique**

Société	Secteur	Emplacement (ville, province)	Capacité/ réserves	Construction	Production
<b>Projets en cours et expansions à l'étude</b>					
1 Hydroelectrica Cahora Bassa (HCB)	Production d'électricité	Cahora Bassa, Tete			
HCB			2.075 MW	1995–97	1998
HCB_Nord			1.240 MW		
2 Mozal	Fonderie d'aluminium	Zone industrielle de Beluluane, Maputo			
Mozal I			245.000 tonnes	1998–2000	2000
Mozal II			245.000 tonnes	2001–03	2003
Mozal III					
3 Sasol	Gaz naturel	Gisements de gaz de Pande et Temane, Inhambane	154 GJ	2002–04	2004
Expansion de 50 %			183 GJ	2011	Augmentation d'ici 2016
4 Kenmare	Sable lourds	Moma, Nampula	600.000 tonnes	2004	2007
Expansion de 50 %			300.000 tonnes	2011–12	2013
5 Vale (CVRD)	Charbon	Mine de Moatize, Tete	25 millions tonnes/an	2007–11	2011

(À suivre)

Tableau 2.1 (fin)

Société	Secteur	Emplacement (ville, province)	Capacité/ réserves	Construction	Production
6 Rio Tinto	Charbon	Mine de Benga, Tete	45 millions tonnes/an	Acquisition en 2011	2012
7 JSPL	Charbon	District de Changara, Tete	10 millions de tonnes		2012–16 augmentation
8 Beacon Hill	Charbon	Moatize, Tete	87 millions de tonnes de réserves	Acquisition en 2010	2013
<b>Projets à l'étude</b>					
1 Mphanda Nkuwa	Électricité	Zambèze, Tete	1.500 MW	2014–18	2018
2 Anadarko (États-Unis)	Gaz naturel	Bassin Rovuma	10 millions de tonnes/an	2014–19	2020
3 ENI (Italie)	Gaz naturel	Bassin Rovuma	10 millions de tonnes/an	2014–19	2020
4 Statoil (Norvège)	Gaz naturel	Bassin Rovuma			
5 PETRONAS (Malaisie)	Gaz naturel	Bassin Rovuma			
6 Minas de Revuboe	Charbon	Revuboe, Tete	5 millions de tonnes/an	2013–15	2016
7 Ncondezi (mine et centrale thermique intégrées)	Charbon et énergie thermique	Tete	1,2 million de tonnes/an/ 300 MW	2015	2016 (mine), 2017 (centrale thermique)
8 Baobab Resources	Minerai de fer	Dépôts de Tenge/Ruoni, Tete	725 millions de tonnes		
9 ENRC					
Logistique transport de charbon	Ligne chemin de fer	Tete	40 millions de tonnes/an	2014–15	2016
Mines de charbon	Charbon	Tete	20 millions de tonnes/an	2014–15	2016
10 Corridor Sands	Sables lourds	Chibuto, province de Gaza			

Sources : autorités mozambicaines; responsables de projet.

## Les rouages économiques des mégaprojets

Le barrage de Cahora Bassa et la fonderie Mozal partagent, au Mozambique, les caractéristiques de mégaprojets types. Il s'agit, dans les deux cas, de :

- Grands projets financés par des investissements étrangers. Le barrage de Cahora Bassa était sous contrôle étranger jusqu'au transfert de propriété effectué en 2007 au profit de l'État mozambicain, tandis que la fonderie Mozal est détenue à hauteur de 96 % par un groupe d'investisseurs étrangers<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Le contrôle du capital de la fonderie Mozal se répartit comme suit : 47 % pour BHP Billiton (Australie), 25 % pour Mitsubishi (Japon), 24 % pour IDC (Afrique du Sud) et 4 % pour l'État mozambicain.

- Projets axés sur l'exploitation de ressources naturelles. Le barrage de Cahora Bassa exploite la ressource hydraulique pour produire l'électricité indispensable à la fonderie Mozal. Les autres mégaprojets portent sur l'extraction de charbon, de sables lourds et de gaz naturel.
- Projets à forte intensité capitalistique. La fonderie Mozal implique, par exemple, un investissement total de 2 milliards de dollars, mais emploie moins de 3.000 salariés permanents et contractants. Même si l'on tient compte du nombre d'emplois indirects, estimé à 10.000, qu'elle générerait, elle n'en constitue pas moins un projet à très forte intensité de capital avec un emploi créé pour 160.000 dollars d'investissement.
- Projets à vocation exportatrice. La majeure partie de l'électricité produite par le barrage de Cahora Bassa a été exportée vers l'Afrique du Sud ou consommée par la fonderie Mozal, qui, elle-même, exporte la quasi-totalité de l'aluminium qu'elle produit.
- Projets impliquant parfois des investissements dans des infrastructures spécifiques qui ne peuvent être utilisées par le grand public. La ligne de transport de courant continu haute tension (CCHT), qui relie sur 1.400 km la centrale du barrage de Cahora Bassa à l'Afrique du Sud, n'est pas rattachée au réseau électrique du Mozambique bien qu'elle traverse son territoire sur quelque 900 km du fait que ce type de ligne de transport d'électricité est conçu pour relier deux points, et non des réseaux multiterminaux. La fonderie Mozal a également construit et utilisé des lignes ferroviaires et des installations portuaires uniquement pour ses propres besoins.

Les mégaprojets à forte intensité capitalistique reflètent, semble-t-il, l'avantage comparatif dont jouissait le Mozambique au moment de la réalisation des travaux de construction. Plus précisément, ils ont été moins affectés par le désavantage comparatif que le pays présentait au niveau des infrastructures (voir l'appendice 2.1).

### **La contribution des mégaprojets à la croissance**

En raison de leurs caractéristiques décrites plus haut, il a été reproché aux mégaprojets de ne pas contribuer à l'économie locale ou de ne procurer aucun avantage notable aux citoyens ordinaires du Mozambique.

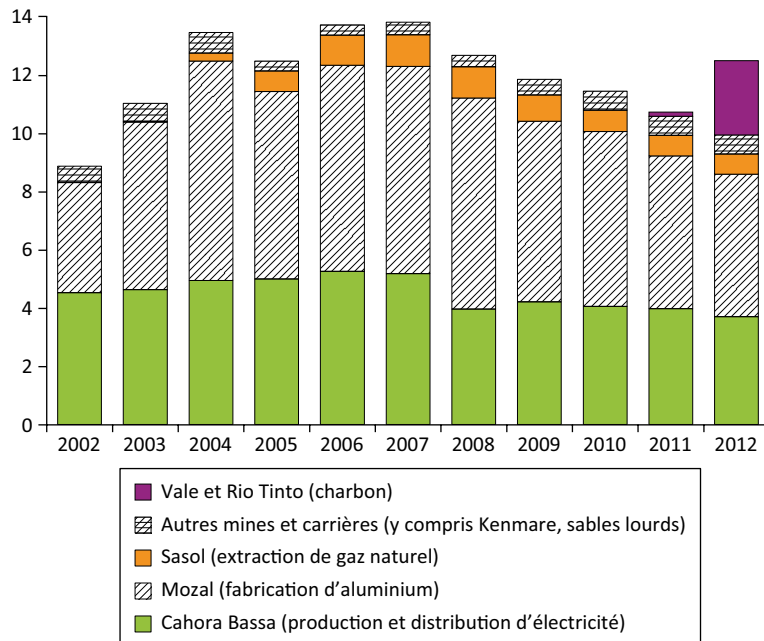
Pourtant, sous l'angle des comptes nationaux, les mégaprojets ont fortement contribué à la croissance économique, et ils jouent un rôle crucial dans l'économie du pays (graphique 2.1). Il a été constaté dans le passé qu'un coup de pouce de 2 à 4 points était donné à la croissance économique les années où un mégaprojet important entrait en production (FMI, 2011). Ce fut notamment le cas en 1998–99 (relance de la production d'électricité à Cahora Bassa) et entre

2001 et 2003 (lancement de la fonderie de Mozal). Bien qu'aucun mégaprojet majeur ne soit devenu opérationnel entre 2004 et 2011, la part des mégaprojets dans la valeur ajoutée se serait maintenue au-dessus de 10 %, d'après les estimations. Leur contribution aux exportations est également importante puisqu'ils ont été à l'origine de 60 à 70 % des exportations ces dernières années.

Des mégaprojets mis en œuvre dans deux nouveaux secteurs d'exploitation des ressources naturelles (charbon et gaz naturel) doivent notablement contribuer, à l'avenir, à la croissance économique :

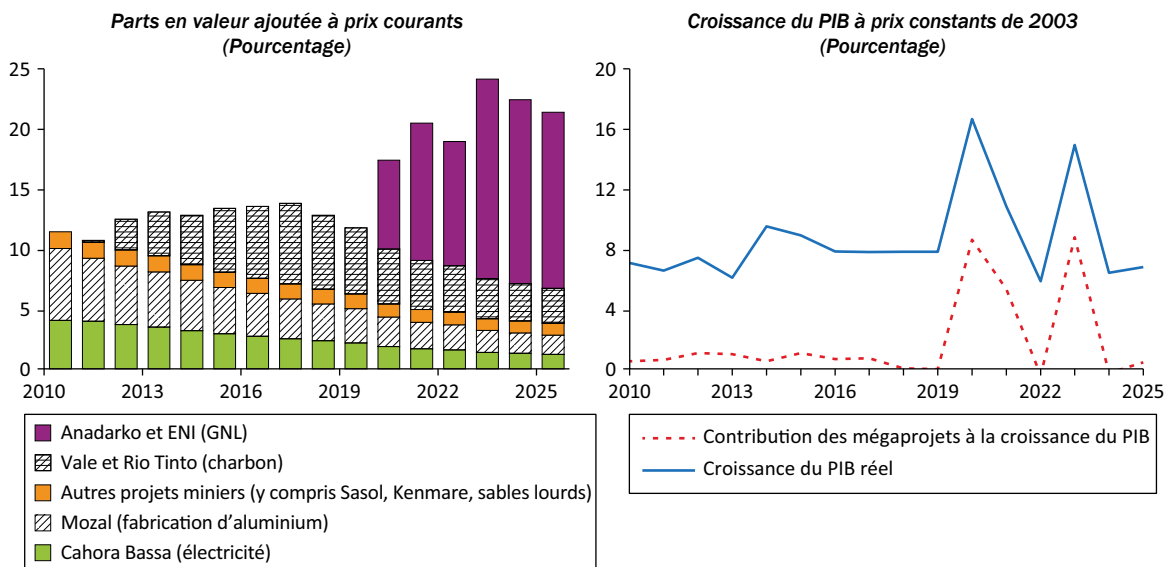
- Les réserves prouvées de charbon du Mozambique s'élèvent à plus de 32 milliards de tonnes. Si elles étaient totalement exploitées, elles pourraient faire du pays l'un des premiers exportateurs mondiaux de charbon. La production charbonnière, qui a atteint 5 millions de tonnes en 2012, est entravée surtout par le manque de capacité du réseau ferroviaire et des installations portuaires.
- D'abondantes réserves de gaz naturel de bonne qualité ont été découvertes en mer dans le bassin de Rovuma au Nord du pays. Les compagnies Anadarko et ENI ont l'intention de lancer, en 2014, la construction d'installations pour l'extraction du gaz naturel, sa

**Graphique 2.1. Contribution des mégaprojets au PIB nominal**  
*Proportion de la valeur ajoutée aux prix courants*  
*(en pourcentage)*



Source : estimations des services du FMI.

**Graphique 2.2. Contribution projetée des mégaprojets à la valeur ajoutée**



Source : estimations des services du FMI.

liquéfaction et le transport du gaz naturel liquéfié (GNL) obtenu, qui commencera à être exporté en 2020.

La valeur ajoutée liée à la production de charbon et de GNL devrait, d'après les projections, dépasser de beaucoup celle produite par les mégaprojets existants pendant la prochaine décennie (graphique 2.2). La part dans la valeur ajoutée des secteurs du charbon et du GNL devrait atteindre 20 % environ du PIB en 2023, alors que celle des mégaprojets existants tombera à moins de 5 %. Le charbon et le gaz contribueront chaque année à hauteur de 2 points, en moyenne, à la croissance du PIB entre 2013 et 2023. La croissance du PIB sera égale ou supérieure à 10 % quand des trains de GNL deviendront opérationnels.

## Avantages pour l'économie mozambicaine

Le principal objectif des premiers mégaprojets était de montrer que le Mozambique pouvait supporter de gros investissements. Cet objectif a été atteint avec succès, mais au prix du renoncement, par les autorités mozambicaines, à des recettes budgétaires potentielles.

Les premiers mégaprojets ont joué le rôle de catalyseurs pour l'investissement étranger au Mozambique. La confiance des investisseurs dans le pays avait été érodée par le long conflit qui y a sévi. L'IDE vers le Mozambique ne dépassait pas 65 millions de dollars en 1997 (moins de 2 % du PIB) juste avant le lancement du projet Mozal. Celui-ci a «démontré que des investissements à grande échelle pouvaient être couronnés de succès dans l'environnement

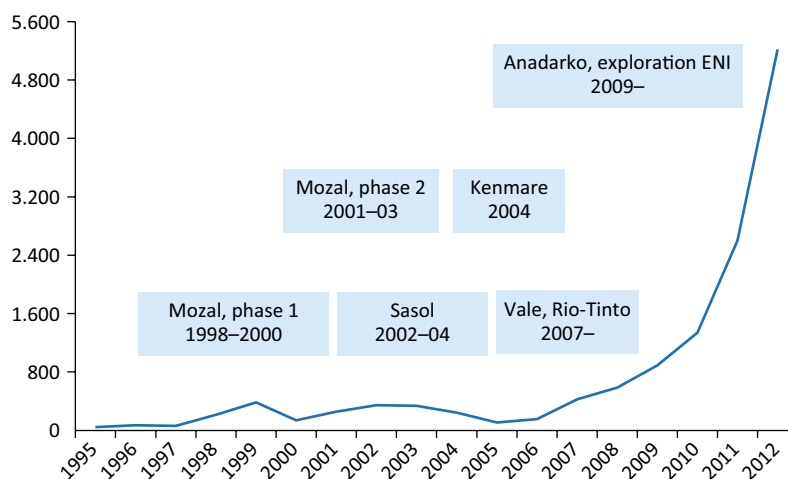
postconflit du pays», d'après un rapport de la Banque mondiale publié en 2007. Le projet Mozal a immédiatement stimulé l'IDE, et son succès a rapidement été suivi par le lancement d'autres projets. L'IDE a atteint, en moyenne, 400 à 500 millions de dollars par an pendant les années 2000. Son envolée, à la fin de cette décennie, tient aux gros investissements effectués dans les secteurs du charbon et du gaz naturel (graphique 2.3).

Les mégaprojets ne créent eux-mêmes pas beaucoup d'emplois, leur capacité de création directe d'emplois étant limitée par leur nature capitalistique. La fonderie Mozal compte environ 1.100 salariés permanents et 1.600 contractants (Mitsubishi, 2006). Pour un projet qui a contribué chaque année à environ 5 % du PIB, il n'emploie que 0,02 % de la population active. Les autres mégaprojets ne devraient pas créer davantage d'emplois, et il est peu probable qu'ils deviennent une source d'emplois importante pour les simples citoyens mozambicains.

Plusieurs facteurs augmentent, toutefois, la contribution des mégaprojets à la création d'emplois, ce qui rend leur impact moins limité qu'il ne semble à première vue :

- La construction des mégaprojets offre elle-même, en effet, d'autres possibilités d'emploi. Pendant les deux phases des travaux effectués entre 1997 et 1999 et 2001 et 2003, 15.000 personnes, pour la plupart de nationalité mozambicaine, auraient été embauchées. Les travaux de construction n'en ont pas moins été à forte intensité capitalistique et fortement tributaires des importations : 6 % seulement des coûts de construction de la fonderie Mozal ont été imputables à l'achat de biens et de services mozambicains, frais de main-d'œuvre compris (Andersson, 2000). De par sa taille, ce projet a, malgré tout, fortement contribué à l'économie nationale.

**Graphique 2.3. Investissement direct étranger  
(Millions de dollars)**



Source : autorités mozambicaines.

- Une fois qu'ils sont opérationnels, les mégaprojets peuvent créer indirectement des emplois par l'intermédiaire des sous-traitants locaux. Les dépenses mensuelles de fonctionnement consacrées par la fonderie Mozal aux entreprises mozambicaines sont passées de 5 à 17 millions de dollars entre 2002 et 2007 (Banque africaine de développement, 2013; OCDE, 2013). On ne dispose pas de statistiques exactes sur le nombre d'emplois créés indirectement par le projet Mozal, mais certains l'ont estimé à environ 10.000 emplois (Banque mondiale, 2007).
- En créant des possibilités d'emploi qui autrement n'existeraient pas, les mégaprojets pourraient avoir des retombées positives par l'intermédiaire de la formation et des transferts de connaissances en cours d'emploi. La fonderie Mozal a établi plusieurs programmes de formation et de renforcement des capacités techniques pour ses sous-traitants. Warren-Rodriguez (2008) a constaté que les entreprises qui effectuaient en sous-traitance des travaux pour la fonderie jouissaient, en moyenne, d'un plus haut niveau de compétences et d'un plus fort accroissement de leurs ventes en 2003, mais il n'a pas été en mesure de déterminer si cela tenait aux transferts de technologie effectués par la fonderie ou à un biais de sélection (c'est-à-dire au fait que celle-ci choisissait comme sous-traitants les entreprises plus compétentes).

Les mégaprojets peuvent aussi contribuer à l'économie locale par la voie budgétaire. Les autorités nationales peuvent bénéficier d'une part de la valeur ajoutée par les mégaprojets par le biais de la fiscalité, des dividendes et de contrats de partage des bénéfices, bien qu'une grande partie des gains réalisés par ces projets serve directement à rétribuer les actionnaires étrangers et/ou à rembourser les créanciers, surtout au début de la phase de production, quand la dette contractée doit être remboursée.

La voie budgétaire n'a toutefois joué qu'un rôle limité au Mozambique dans le passé. Le principal objectif des premiers mégaprojets étant de faire du pays une destination intéressante pour l'IDE après la longue guerre civile qui l'a ravagé, les clauses fiscales des contrats étaient favorables aux entreprises étrangères. La contribution des mégaprojets aux recettes budgétaires a, de fait, été faible puisqu'elle a représenté, en moyenne, moins de 1/2 % de leur total entre 2007 et 2011.

Les régimes fiscaux prévus pour les mégaprojets et les industries extractives ont évolué au fil du temps. Ils ont été rapprochés des meilleures pratiques internationales avec la révision, en 2007, de la législation fiscale applicable aux mines et aux hydrocarbures dont les dispositions régissent les contrats signés depuis. Les autorités mozambicaines envisagent, en outre, de rouvrir les discussions sur le régime fiscal applicable aux premiers mégaprojets quand les clauses initiales viendront à expiration (généralement au bout de vingt ans).

Les recettes budgétaires tirées des mégaprojets devraient augmenter à l'avenir grâce à ces changements. D'après les projections, les recettes provenant des projets

charbonniers et gaziers, en particulier, devraient devenir une source importante de recettes budgétaires dans dix ans, la production de GNL devant atteindre sa pleine capacité en 2023. Entre-temps, les recettes budgétaires n'augmenteront que progressivement du fait de l'application des dispositions fiscales généralement consenties aux investisseurs en vertu desquelles : 1) les compagnies gazières acquittent un plus faible impôt sur les bénéfices des sociétés pendant les huit à dix premières années de production, et 2) la part des bénéfices revenant à l'État n'augmente que peu à peu du fait des clauses d'amortissement. L'ensemble des recettes tirées du charbon et du GNL devrait, selon les projections, atteindre 10 % du PIB environ, soit un tiers des recettes budgétaires, en 2030.

## **Mettre l'investissement direct étranger au service de l'emploi et de la croissance**

Le Mozambique a surtout attiré des mégaprojets reposant sur l'exploitation de ressources naturelles au cours des dernières années. Le défi fondamental qu'il doit relever, pour les années à venir, est de créer un environnement propice à d'autres types d'investissement étranger, c'est-à-dire à des projets de nature moins capitalistique et plus étroitement liés à l'économie locale. Pour attirer ce type de projets et assurer des taux de rentabilité rendant les investissements économiquement viables, il doit remédier aux défaillances constatées dans les infrastructures de soutien et aux lourdeurs du cadre réglementaire. Il reste encore beaucoup de progrès à faire, le Mozambique occupant la 139<sup>e</sup> place dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale en 2014. Les zones économiques spéciales et les zones franches industrielles que le Mozambique a ouvertes à Beira et Nacala pourraient jouer un rôle crucial en attirant l'IDE. Si les politiques à l'égard de l'investissement sont bien conçues et bien mises en œuvre, ces zones pourraient être rapidement développées.

Le Mozambique continuera probablement à attirer en même temps des investisseurs pour de grands projets axés sur l'exploitation de ses ressources naturelles du fait de sa riche dotation dans ce domaine et de son manque de capital et d'aptitude pour élaborer seul ce type de projets. Il devrait en outre veiller à intégrer dans un cadre fiscal unique approprié les mégaprojets existants et en gestation. Il est en effet très important qu'il adopte et mette en œuvre une législation fiscale bien conçue pour les mégaprojets et les industries extractives afin de soumettre les mégaprojets à des conditions fiscales normales et d'éviter d'appliquer des régimes fiscaux variables selon les projets qui pourraient s'avérer trop favorables aux investisseurs étrangers. Il ne devrait pas non plus trop recourir à des incitations fiscales pour attirer l'investissement dans des mégaprojets.

Le Mozambique peut continuer à mettre à profit l'effet d'entraînement exercé par les mégaprojets dans le développement des infrastructures. Celles mises en place dans le cadre de mégaprojets devraient être accessibles aux autres



industries dans toute la mesure possible. La construction de la ligne de chemin de fer de Nacala pour assurer le transport du charbon entre la province de Tete, au centre du pays, et la côte, constitue un exemple encourageant. Même si cette liaison ferroviaire est principalement réservée au transport du charbon, elle peut aussi être utilisée pour transporter d'autres marchandises et des passagers. Autrement dit, si la demande émanant des mines a assuré la viabilité du projet ferroviaire, elle n'en a pas restreint l'utilisation.

L'espace budgétaire créé par les mégaprojets pourrait permettre de financer d'autres investissements publics et d'autres dépenses qui pourraient se traduire par des points de croissance et des emplois supplémentaires. Pour tirer pleinement avantage des recettes fiscales, les autorités mozambicaines doivent poursuivre leurs efforts pour faire en sorte qu'un régime fiscal approprié soit appliqué aux mégaprojets existants et à venir et que de saines politiques d'investissement soient en place pour guider les processus de sélection, d'évaluation et de mise en œuvre des projets.

Le gouvernement mozambicain devrait continuer d'encourager les transferts de connaissances entre les mégaprojets et le reste de l'économie. Il devrait encourager les responsables de mégaprojets à offrir systématiquement des programmes de formation à leurs salariés et à utiliser comme sous-traitants des entreprises locales qualifiées. Il pourrait, à cet égard, prévoir des mesures d'incitation en faveur de programmes de formation ciblant les petites et moyennes entreprises locales qui sont déjà, ou pourraient être, des sous-traitants pour les mégaprojets existants, en tirant les enseignements de son expérience avec ce type de programmes mis en œuvre dans le cadre du projet Mozal.

## Appendice 2.1. Modélisation succincte des mégaprojets

Les mégaprojets à forte intensité capitaliste reflètent, semble-t-il, l'avantage comparatif dont jouissait le Mozambique au moment de la réalisation des travaux de construction. Plus précisément, ils ont été moins affectés par le désavantage comparatif que le pays présentait au niveau des infrastructures.

Pour illustrer ce point, prenons l'hypothèse d'un projet d'investissement dans lequel l'efficacité de la production est liée aux infrastructures publiques de base : routes, voies ferrées, ports, aéroports et accès à l'électricité et à l'eau. Le taux de rendement de l'investissement serait tributaire de la fonction de production  $f$ , du capital public  $\bar{k}$  qui représente les infrastructures et du niveau des salaires  $w$ . Dans un pays disposant d'un niveau adéquat de capital public, l'investisseur choisirait l'apport de capital  $k$  et l'apport de travail  $l$  pour optimiser la rentabilité de son capital :

$$r_1 = \max_{k,l} \frac{f_1(k,l,\bar{k},w_1)}{k}$$

Mais, dans un pays disposant d'un niveau extrêmement faible de capital public, l'investisseur ne considérerait plus la variable  $\bar{k}$  comme une donnée de départ et consacrerait un certain montant d'investissement à l'amélioration des infrastructures. Le taux de rentabilité serait alors :

$$r_2 = \max_{k,l} \frac{f_2(k,l,\bar{k},w_2)}{k + a\bar{k}},$$

où  $0 \leq a \leq 1$  est un paramètre qui mesure la contribution de l'investisseur au capital public.

Il va sans dire que, si les fonctions de production sont les mêmes, toutes choses étant égales par ailleurs,  $r_2 < r_1$ , c'est-à-dire que le projet ne serait pas concurrentiel dans un pays à faible niveau de capital public. Pour qu'un projet offre une meilleure rentabilité dans ce pays, au moins une des conditions suivantes devrait être remplie :

- 1) La production est sensiblement plus efficiente dans le pays ( $f_2(\cdot) > f_1(\cdot)$ ).
- 2) Le coût unitaire du travail  $y$  est nettement moindre ( $w_2 \ll w_1$ ).
- 3) La production n'est pas tributaire des infrastructures publiques, et l'investisseur ne doit donc pas investir dans le capital public ( $a \rightarrow 0$ ).
- 4) L'investissement est très important, ce qui réduit la taille de l'investissement supplémentaire dans le capital public  $k \gg \bar{k}$ .

Un mégaprojet à forte intensité capitalistique dans le secteur des ressources naturelles a de fortes chances de satisfaire aux conditions 1), 3) et 4). La production peut être plus efficiente grâce à la dotation en ressources naturelles. Certains projets axés sur l'exploitation de ressources naturelles requièrent des infrastructures spécifiques et n'utilisent donc pas les infrastructures publiques communes. Les grands projets d'équipement à forte intensité capitalistique ont tendance à présenter une variable importante, ce qui fait que leur taux de rentabilité est moins affecté par la faiblesse des niveaux de capital public.

Inversement, même si les investissements à haute intensité de main-d'œuvre peuvent bénéficier de faibles niveaux de coûts salariaux, ils utilisent généralement des technologies de production comparables dans différents pays où ils ont des fonctions de production du même ordre, ils nécessitent de moindres investissements et sont plus tributaires du capital public, ce qui fait qu'ils ont moins de chances de remplir les autres conditions énumérées plus haut et qu'ils ne sont donc pas concurrentiels dans les pays à faible niveau de capital public.

L'investissement direct étranger sous forme de mégaprojets s'aligne donc sur l'avantage concurrentiel du Mozambique.

Il convient de préciser qu'aux fins d'illustration, l'analyse qui précède est simplifiée au maximum et ne tient pas compte d'autres facteurs qui pourraient aussi affecter les taux de rentabilité des investissements, comme les taux d'imposition et le prix d'intrants essentiels (faibles prix de l'énergie, par exemple). La prise en compte de ces facteurs ne modifie cependant pas la conclusion de l'analyse.

## Bibliographie

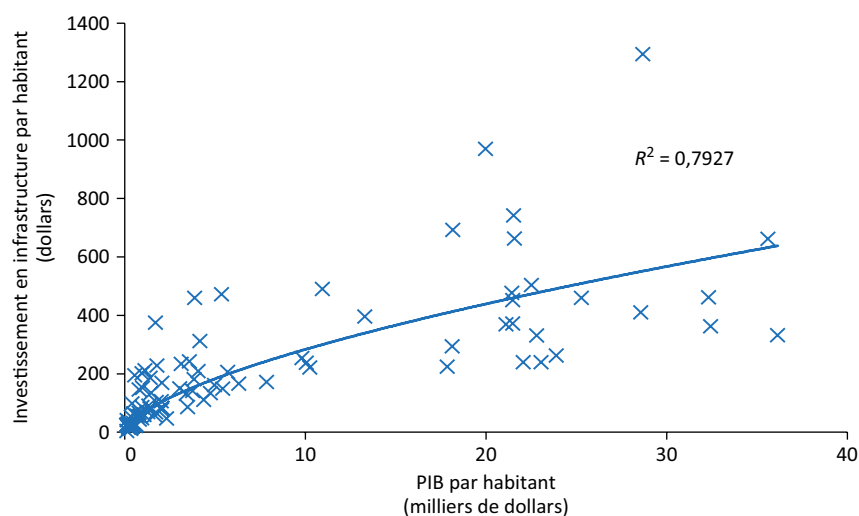
- Andersson, Per-Åke, 2000, "The Impact of the Mega Projects on the Mozambican Economy," Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 18.
- Banque africaine de développement, 2013, *Perspectives économiques en Afrique 2013 — Transformation structurelle et ressources naturelles* (Paris : OECD Publishing).
- Banque mondiale, 2007, «Encourager l'investissement et la croissance au Mozambique». <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,contentMDK:21372674~menuPK:3327267~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074931,00.html>.
- , 2013, Rapport *Doing Business* (Washington). <http://doingbusiness.org/>.
- Fonds monétaire international (FMI), 2011, "The Impact of Megaprojects on Growth in Mozambique," Country Report No. 11/350, Appendix II (Washington).
- , 2013, "Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument," IMF Country Report No. 13/200 (Washington).
- Mitsubishi, 2006, "Mozal S.A.R.L. Aluminum Smelting Project," *Mitsubishi Corporation Sustainability Report 2006*.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2013, *OECD Investment Policy Reviews: Mozambique 2013* (Paris).
- Warren-Rodriguez, Alex, 2008, "Linking Technology Development to Enterprise Growth: Evidence from the Mozambican Manufacturing Sector," Department of Economics Working Paper No. 160, School of Oriental and African Studies, University of London.

## Infrastructure et investissement public

*Enrique Blanco Armas*

Infrastructure et croissance sont étroitement liées. Les investissements dans l'infrastructure peuvent accélérer la croissance, tandis que la hausse des revenus passe par une amélioration de l'infrastructure, ce qui laisse supposer une relation positive entre infrastructure et croissance (graphique 3.1). Calderon et Serven (2004) font valoir que l'infrastructure, par ses retombées positives sur la productivité globale d'une économie, exerce une influence favorable et significative sur la croissance économique à long terme et favorise la résorption des inégalités de revenus. Des études récentes portant à la fois sur des pays développés et des pays en développement montrent qu'un accroissement de 10 % de la construction d'infrastructures augmente de 1 point de pourcentage la croissance à long terme (Calderon, Moral-Benito et Serven, 2011). En Afrique subsaharienne, le développement infrastructurel a concouru pour moitié environ à la récente accélération de la croissance (Calderon, 2009).

**Graphique 3.1. Lien entre l'infrastructure et la croissance**



Source : Banque mondiale (2010).

## Le développement de l'infrastructure au Mozambique

Le Mozambique est un grand pays relativement peu peuplé et régulièrement exposé à des conditions météorologiques difficiles, surtout pendant la saison des pluies, marquée par des crues périodiques. Malgré l'ampleur et la continuité des investissements publics, l'infrastructure demeure insuffisante pour satisfaire aux besoins fondamentaux dans la plupart des régions, par exemple en termes d'accès aux réseaux électriques, routiers, d'approvisionnement en eau salubre, d'assainissement, de télécommunications et de services Internet. L'expansion des réseaux infrastructurels est une composante essentielle du programme gouvernemental de croissance et de lutte contre la pauvreté. L'existence de services d'infrastructure fiables est jugée indispensable au développement du secteur privé; or, il existe des disparités substantielles d'accès aux infrastructures de base entre les milieux urbains et ruraux (Banque mondiale, 2012b). Le programme intégré d'investissement (*Programa Integrado de Investimento* — PII), approuvé en septembre 2013, inscrit les investissements dans le transport, l'énergie et l'irrigation parmi les priorités stratégiques du Mozambique. Le PII ne préconise pas explicitement une croissance plus inclusive, mais définit plusieurs objectifs décisifs de développement dont la réalisation passe par des investissements dans les infrastructures, notamment celles qui 1) favorisent l'intégration du Mozambique, mais pas seulement aux grands corridors infrastructurels qui relient les pays limitrophes aux marchés d'exportation; et 2) permettent au Mozambique d'optimiser les retombées bénéfiques des mégaprojets (chapitre 2), tout particulièrement des pôles de croissance qui seront aménagés le long des couloirs de développement (chapitre 7).

L'indice du développement des infrastructures établi par la Banque africaine de développement, qui, en 2010, a situé le Mozambique dans le bas du classement (au 11<sup>e</sup> rang, par ordre croissant, sur 53 pays), confirme l'état comparativement médiocre de son infrastructure (graphique 3.2)<sup>1</sup>. Malgré l'amélioration de ses résultats, le Mozambique occupe le même rang depuis 2000, ce qui laisse entendre que les progrès accomplis en matière d'infrastructure au cours de la décennie écoulée sont faibles par rapport à ceux réalisés par d'autres pays. Étant donné la croissance vigoureuse prévue à moyen et à long terme, l'infrastructure pourrait, comme auparavant, demeurer le principal obstacle à une croissance durable et inclusive.

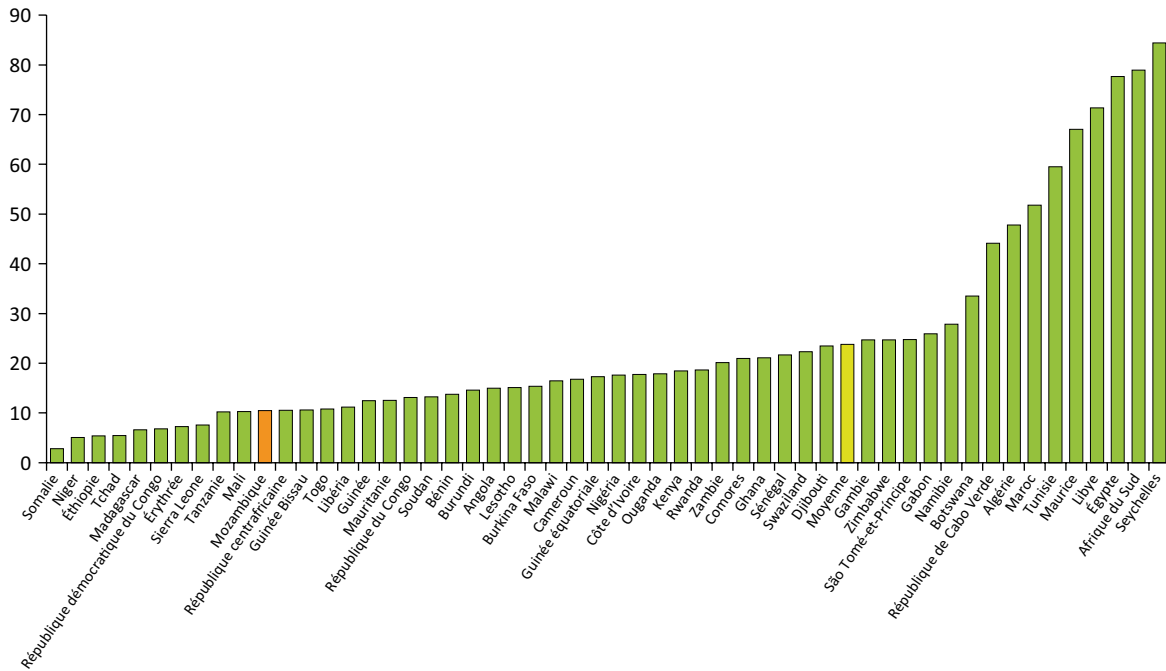
### Transport

L'infrastructure de transport du Mozambique a été organisée selon des axes transversaux afin de desservir les pays voisins, les liens entre le Nord et le Sud du pays et entre les couloirs de développement transversaux étant en revanche

---

<sup>1</sup>L'indice de développement des infrastructures est un indice composite qui examine différents types d'infrastructure. Le Mozambique est le moins bien classé en ce qui concerne l'infrastructure de transport et d'approvisionnement en eau.

Graphique 3.2. Indice de développement des infrastructures en Afrique



Source : Banque africaine de développement (2013).

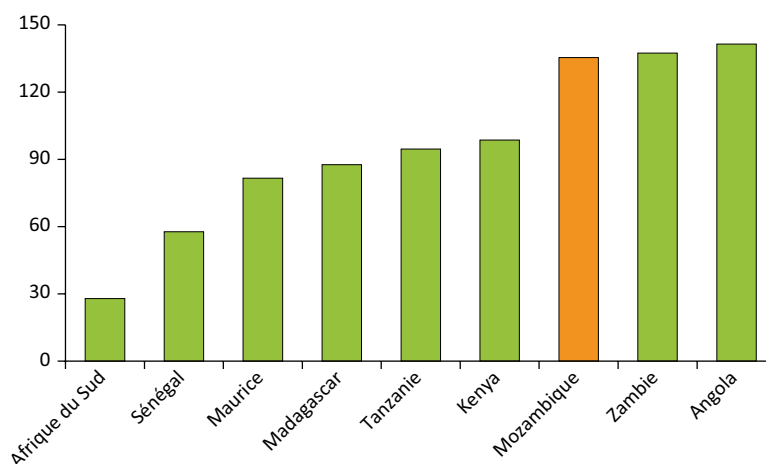
insuffisants (Domínguez-Torres et Briceño-Garmendia, 2011). Compte tenu de sa situation géographique, le Mozambique joue un rôle pivot dans les transports régionaux puisqu'il est la principale voie de passage des exportations à destination de plusieurs pays limitrophes (Swaziland, Malawi, Zambie, Zimbabwe, et la région du Gauteng en Afrique du Sud). Son importance sur les marchés régionaux s'étend également aux secteurs de l'énergie et de l'information, des communications et des technologies (Domínguez-Torres et Briceño-Garmendia, 2011). Bien que la qualité de ces infrastructures soit dans l'ensemble suffisante pour satisfaire à la demande actuelle, le Mozambique devra sensiblement les moderniser, les remettre en état et en construire de nouvelles s'il veut devenir un carrefour stratégique régional pour les transports et l'énergie.

Les gros investissements infrastructurels ne porteront toutefois pas forcément leurs fruits, à moins qu'ils ne s'accompagnent de mesures visant à améliorer l'infrastructure immatérielle de la logistique de transport. Le classement du Mozambique au Logistics Performance Index (LPI) (graphique 3.3) demeure médiocre, et le Mémorandum économique qui lui est consacré recense plusieurs contraintes qui pèsent sur la fiabilité des services logistiques et de transport et l'empêchent de devenir une plateforme régionale de transports (Banque mondiale, 2012a). Il s'agit notamment des délais de dédouanement portuaire, de l'incidence supposée des pots-de-vin, des frais élevés de passage au scanner, et de l'intégration insuffisante des services de transport routier avec le reste de la sous-région. Ce classement concorde avec d'autres, comme l'indice de

compétitivité mondiale du Forum économique mondial, qui place l'économie du Mozambique au 137<sup>e</sup> rang, sur 148 pays, et lui attribue une note particulièrement faible pour la composante infrastructures. Le rapport d'accompagnement de l'indice précise que 10 % des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête ont déclaré que l'infrastructure était le principal obstacle à la pratique des affaires au Mozambique (Forum économique mondial, 2013).

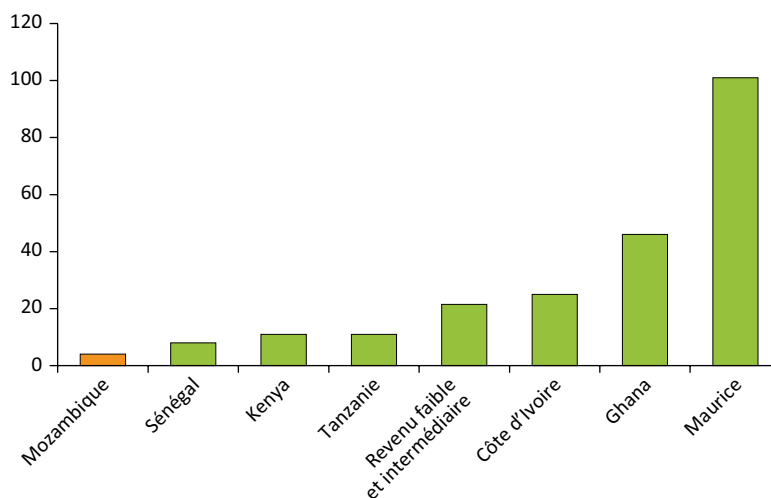
La taille du pays explique la faible densité routière, de 46 mètres par km<sup>2</sup> (graphique 3.4). Sur les 37.000 kilomètres de routes, 6.000 seulement sont revêtus,

**Graphique 3.3. Indice de performance logistique (Classement)**



Source : Banque mondiale (2010).

**Graphique 3.4. Densité du réseau routier, 2007-09 (Km de routes pour 100 km<sup>2</sup>)**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (2013).

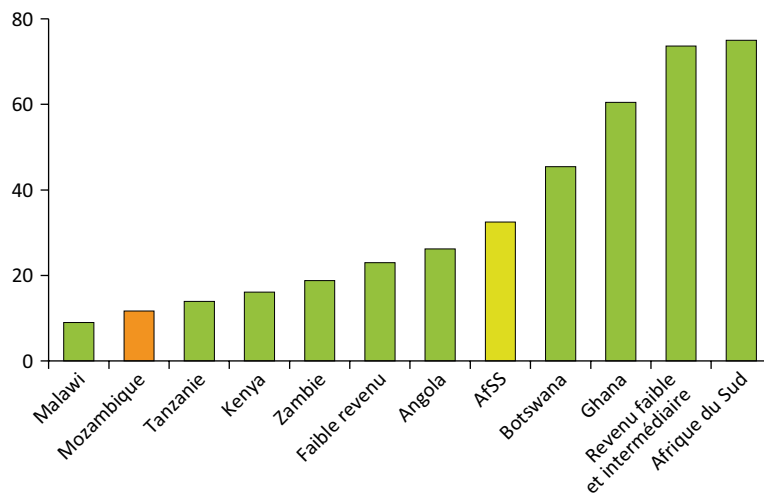
dont la majeure partie font partie du réseau de routes principales. Le réseau routier est en piètre état, surtout dans les zones rurales. Étant donné l'absence de réseau ferroviaire national et l'insuffisance des transports par voie d'eau entre les villes, la route est la seule possibilité de transport pour une large majorité de la population. Le mauvais état des routes est en partie responsable des coûts d'utilisation élevés des véhicules, de la cherté des transports et du faible volume de circulation, ce qui pose de graves problèmes aux régions agricoles.

Les transports ferroviaires sont répartis sur trois réseaux essentiellement indépendants qui sont situés dans le Sud, au centre et dans le Nord du pays et relient les pays voisins aux principaux ports mozambicains (Maputo, Beira et Nacala, respectivement). La stratégie gouvernementale d'investissement dans le transport ferroviaire vise à relier le Sud et le Nord, à établir des liaisons entre les capitales provinciales et à faciliter l'accès aux régions d'industries extractives. Elle a pour autre objectif d'élargir le réseau aux régions qui présentent un plus grand potentiel économique, comme les terres agricoles, les régions touristiques et les zones désignées pour le développement industriel et la mise en valeur des ressources naturelles.

## Énergie

Le Mozambique continue d'afficher l'un des taux d'électrification les plus bas de l'Afrique australe : 15 % des ménages environ ont accès à l'électricité, dont la moitié vivent à Maputo et dans d'autres régions urbaines (graphique 3.5). Le pays est doté de ressources énergétiques considérables. Le barrage de Cahora

**Graphique 3.5. Accès à l'électricité, 2009**  
(En pourcentage de la population)



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde* (2013).

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

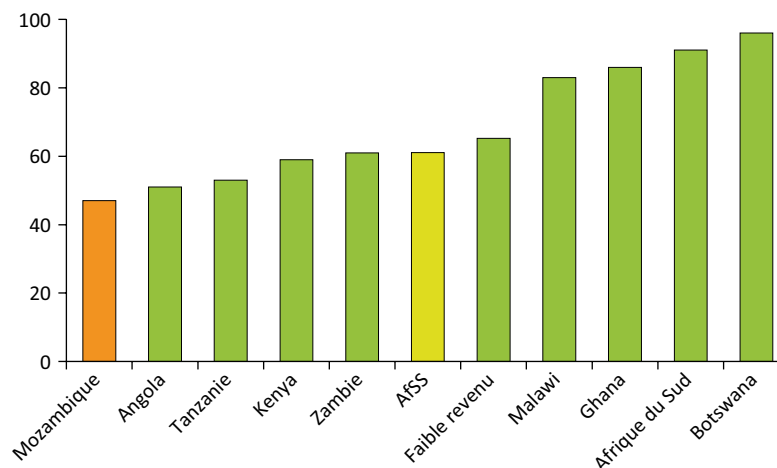


Bassa est l'une des plus grandes installations hydroélectriques d'Afrique. La centrale produit 2.075 mégawatts (soit 85 % de la capacité de production nationale actuelle), la majeure partie de l'électricité étant exportée vers les pays de la région. Le pays possède un potentiel hydroélectrique appréciable que les importants investissements envisagés permettraient de réaliser. L'essentiel de ce potentiel est actuellement concentré dans la province du Tete, dans le centre du pays, alors que la demande devrait accuser la plus forte hausse dans le Sud et dans le Nord : de vastes investissements s'imposent donc dans la production et le transport de l'électricité. On citera parmi les projets prioritaires à différents stades d'élaboration une centrale thermique à gaz à Ressano Garcia pour desservir le Sud du pays, le barrage de Mphanda Nkuwa et la ligne de transport électrique entre Tete et Maputo, la centrale électrique de la rive nord de Cahora Bassa dans la province du Tete, et une centrale de plus petite taille et des lignes de transport dans le Nord.

### Eau et assainissement

Les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement se caractérisent par leur médiocrité et le faible niveau de raccordement aux réseaux. Seuls 43 % de la population ont accès à une eau salubre, et 19 % à des services d'assainissement satisfaisants (graphique 3.6). Ces chiffres masquent des disparités substantielles entre les zones urbaines et rurales. L'approvisionnement en eau dans les grandes villes s'est notablement amélioré ces dernières années; le modèle de gestion déléguée en vigueur est actuellement étendu à de plus petits réseaux. Les investissements dans certaines régions urbaines en plein essor (Nacala, Tete, Pemba) doivent continuer d'alimenter la croissance. En revanche, l'approvisionnement

**Graphique 3.6. Accès amélioré à l'eau, 2010**  
(En pourcentage de la population ayant accès à l'eau)



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde* (2013).

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

en eau en milieu rural laisse sérieusement à désirer. L'accès insuffisant et inégal à l'eau potable et, surtout, à des services d'assainissement de qualité (surtout dans les zones d'établissement spontané dans les grandes zones urbaines) est à l'origine de flambées périodiques de choléra et de diarrhée, cause majeure de maladies infantiles et de décès. Selon les estimations, l'insuffisance des services d'assainissement coûterait au Mozambique plus de 1,2 % de son PIB annuel.

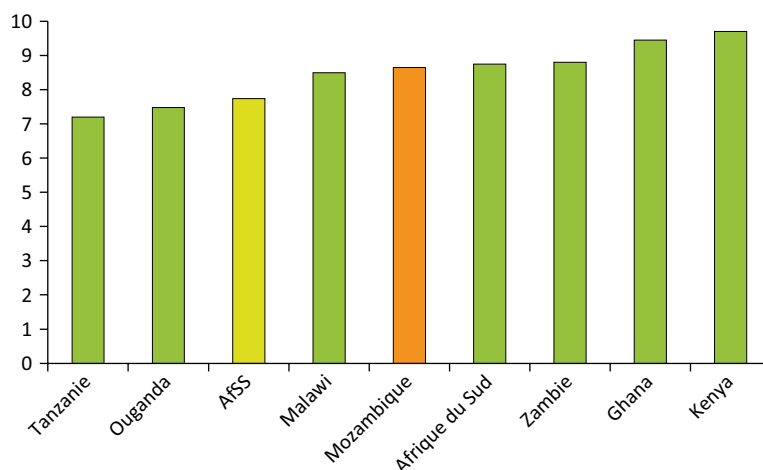
### Irrigation

L'agriculture assure encore la subsistance de près de 80 % de la population. L'atténuation de la pauvreté au Mozambique passera donc par une augmentation de sa productivité. Or, l'infrastructure d'irrigation, essentielle à cette amélioration, est rare. Environ 95 % des terres agricoles sont exploitées en cultures pluviales, et moins de 50 % des surfaces aménagées pour l'irrigation sont effectivement irriguées. Le Mozambique possède 3 millions d'hectares de terres irrigables, mais 1 % seulement sont irriguées et destinées à la production alimentaire, pourcentage très faible vu les besoins en production alimentaire (Gouvernement du Mozambique, 2013).

## Combien le Mozambique investit-il dans l'infrastructure?

La part des dépenses publiques que le Mozambique alloue à l'infrastructure est comparable à celle de pays équivalents en Afrique (graphique 3.7) mais, au prorata de la population, elle demeure très faible et insuffisante pour couvrir les besoins considérables du pays en termes d'aménagements infrastructurels (graphique 3.8). Domínguez-Torres et Briceño-Garmendia (2011) estiment que

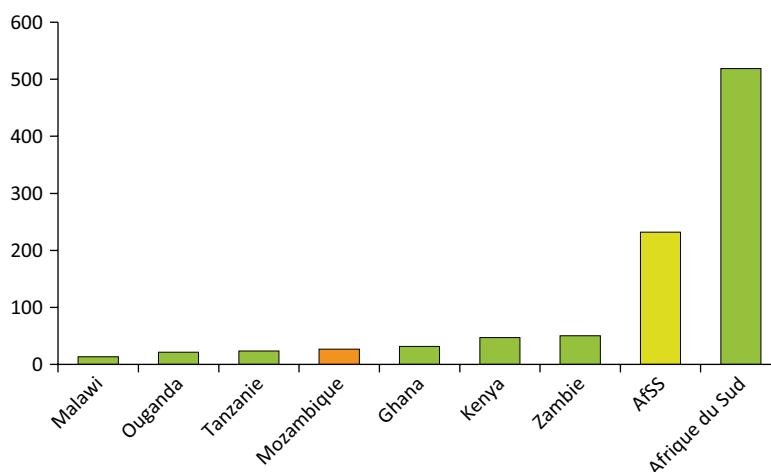
**Graphique 3.7. Dépenses publiques en infrastructure, 2001–06**  
(En pourcentage du PIB)



Source : Briceño-Garmendia, Smits et Foster (2008).

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

**Graphique 3.8. Dépenses publiques par habitant en infrastructure, 2001-06  
(Millions de dollars)**



Source : Briceño-Garmendia, Smits et Foster (2008).

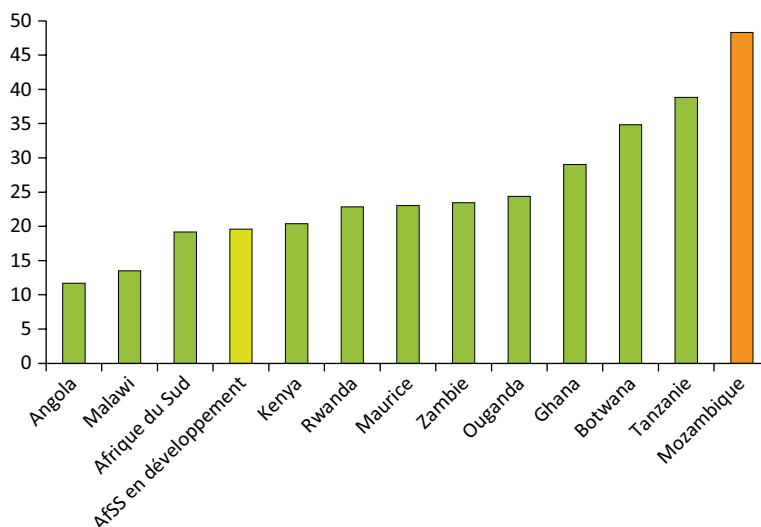
Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

les besoins en investissements publics du Mozambique comptent parmi les plus élevés de la région, et qu'une hausse substantielle des dépenses sera nécessaire pour combler le déficit d'infrastructures.

Quoi qu'il en soit, un gonflement massif et soudain des dépenses d'investissement amènerait à s'interroger sur la capacité d'absorption du pays, au regard des marchés du travail et de la demande globale notamment, et sur le rythme approprié d'augmentation des dépenses d'infrastructure. Le Mozambique affecte une part importante de ses ressources économiques à l'investissement (graphique 3.9), ce qui se retrouve dans les taux d'investissement public (graphique 3.10). Compte tenu des immenses besoins nationaux en infrastructures, les autorités doivent continuer d'allouer une part importante des ressources aux investissements dans ce domaine; il paraît toutefois nécessaire d'en rehausser la rentabilité, et il se pourrait que la capacité de l'État à gérer de tels investissements soit mise à rude épreuve.

Il y a en outre tout lieu de craindre que l'administration publique ne dispose pas des capacités suffisantes pour faire face à des investissements élevés sur une période prolongée. À titre d'exemple, le Mozambique alloue actuellement moins de 20 % du montant qui serait nécessaire à l'entretien du réseau routier, ce qui constitue le plus gros déficit de financement de tous les pays africains (Dominguez-Torres and Briceño-Garmendia, 2011). On pourrait y voir un signe des difficultés qu'éprouvent les autorités à gérer ces investissements. La capacité de gestion n'est pas mise en difficulté dans le seul domaine des routes, mais dans tous ceux appelant des niveaux d'investissements élevés et durables, notamment les secteurs de la santé et de l'éducation.

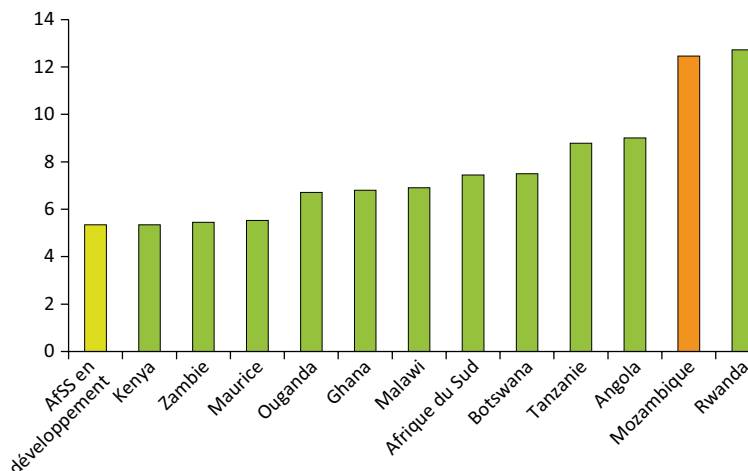
**Graphique 3.9. Investissement total, 2011  
(En pourcentage du PIB)**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (2013).

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

**Graphique 3.10. Investissement public, 2011  
(En pourcentage du PIB)**



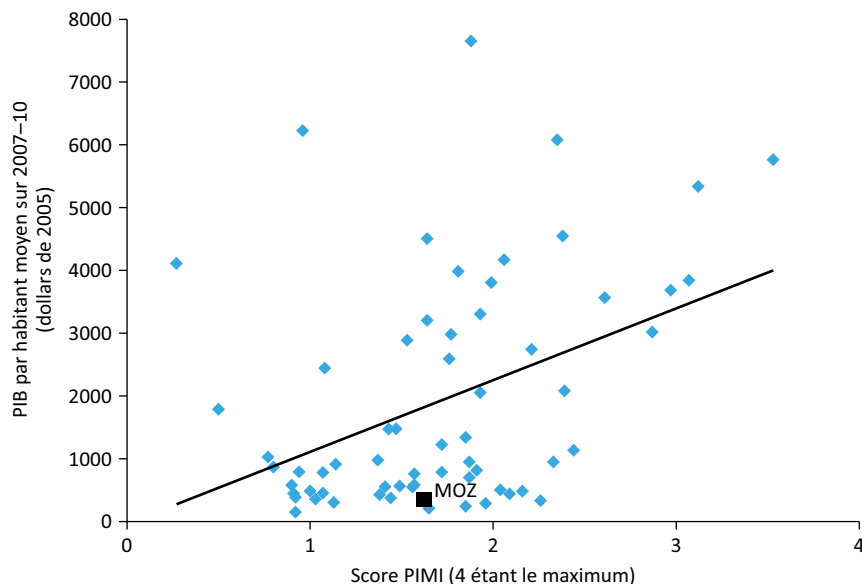
Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (2013).

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

## Incidence de la qualité des investissements sur la croissance

L'aptitude du Mozambique à accélérer la croissance par des investissements dans l'infrastructure sera en grande partie fonction de la qualité de cette infrastructure, comme l'ont indiqué des études récentes à ce sujet (Arslanalp *et al.*, 2010;

**Graphique 3.11. Indice de gestion de l'investissement public et PIB par habitant, 2007-10**



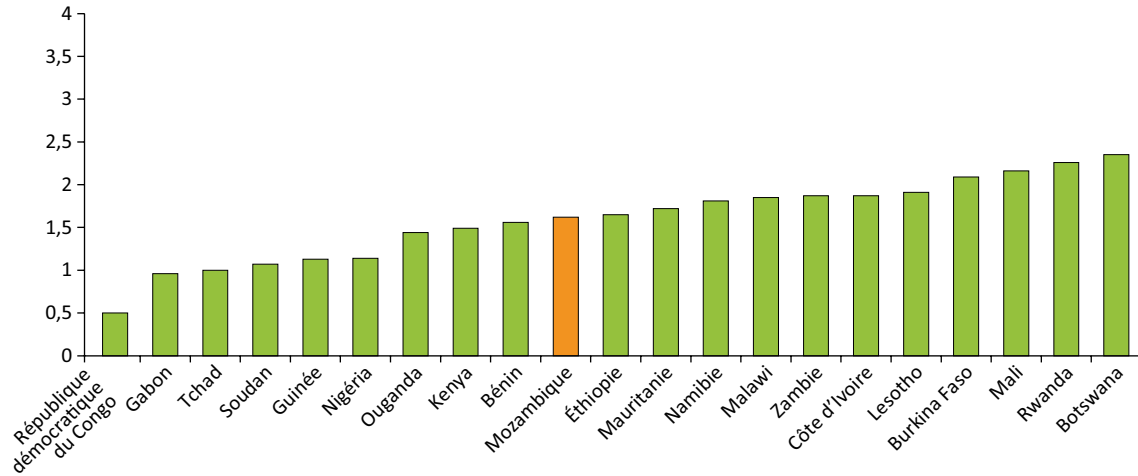
Sources : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (2013); Dabla-Norris *et al.* (2010); estimations des services de la Banque mondiale.

Gupta *et al.*, 2011). Pour qu'un pays assure une croissance durable, l'important n'est pas seulement le montant des sommes qu'il investit, mais la façon dont il les investit. Les investissements infrastructurels doivent combler les déficits critiques, être exécutés avec efficacité, et conduits et gérés de manière à assurer la continuité des services. Le Mozambique affiche déjà des dépenses publiques relativement élevées (en pourcentage du PIB), et l'investissement public a progressé très rapidement ces dernières années, ce qui laisse supposer une pression sur la capacité du gouvernement à gérer de nouvelles hausses.

Des systèmes plus performants de gestion de l'investissement public permettraient de relever la qualité des investissements. Ces systèmes semblent être positivement corrélés aux niveaux de revenus des pays (graphique 3.11). Si de nombreux pays ont tenté d'accroître l'investissement public, les résultats n'ont, pour diverses raisons, pas toujours été à la hauteur : sélection inefficace des projets, retards dans leur exécution, pratiques déficientes de passation des marchés publics, dépassements des coûts, inachèvement des projets, et exploitation et entretien inadéquats. D'où l'importance de processus performants de gestion de ces investissements.

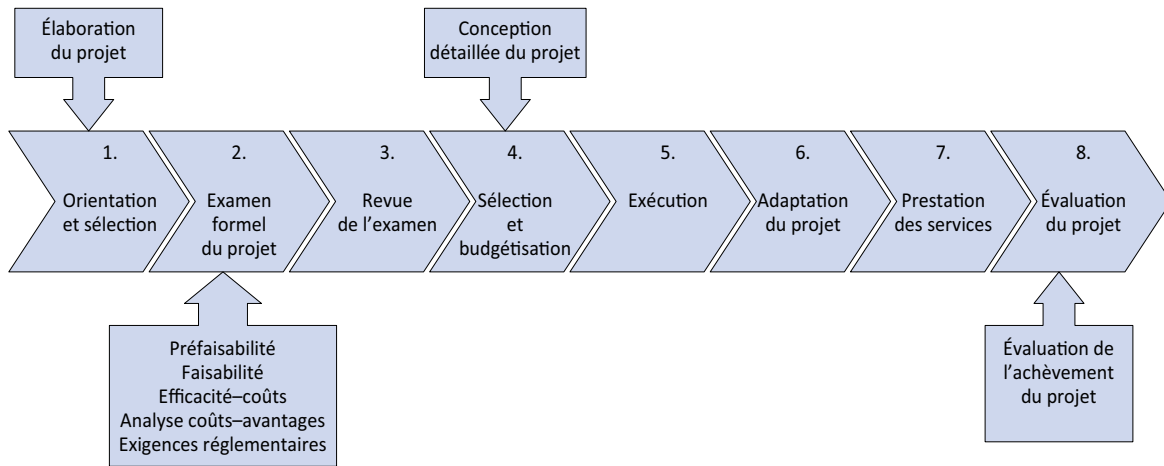
Un indice a récemment été mis au point pour mesurer l'efficacité des systèmes de gestion de l'investissement public. Il classe le système mozambicain à un rang relativement médiocre, légèrement inférieur à celui de pays comparables (graphique 3.12), ce qui montre que le pays doit améliorer sa capacité à gérer

**Graphique 3.12. Indice de gestion de l'investissement public  
(Score de 1 à 4)**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (2013); Dabla-Norris *et al.* (2010); estimations des services de la Banque mondiale.

**Graphique 3.13. Étapes clés de la gestion de l'investissement public**



Source : Rajaram *et al.* (2010).

une enveloppe éventuellement croissante d'investissement dans l'infrastructure. Comme l'illustre le graphique 3.13, un système de gestion de l'investissement public satisfaisant présente plusieurs caractéristiques : 1) une stratégie claire d'orientation des investissements, d'élaboration des projets et de sélection préliminaire; 2) un processus d'examen formel des projets; 3) une revue indépendante de l'examen des projets; 4) la sélection des projets et l'établissement des budgets correspondants; 5) l'exécution des projets; 6) l'ajustement des projets; 7) l'exploitation des installations; 8) l'évaluation des projets (Rajaram *et al.*, 2010).

Une gestion défectueuse des investissements publics peut se traduire par des dépassements de coûts, une sélection inadéquate (souvent influencée par des ingérences politiques abusives), une exécution insatisfaisante et des retards de conception et d'achèvement des projets. Ces insuffisances se manifestent généralement durant la phase qui suit l'investissement, l'exploitation et l'entretien des actifs créés étant alors souvent négligés. L'intention déclarée du Mozambique d'accroître les investissements dans l'infrastructure pour remédier aux carences dans ce domaine est opportune, mais cette augmentation doit être progressive dans la mesure où une part notable des dépenses publiques leur est déjà consacrée. Pour éviter les problèmes évoqués ici, la hausse des investissements publics doit aller de pair avec l'amélioration de leur gestion.

### Mesures engagées pour améliorer la gestion des investissements publics

Des mesures ont été engagées pour améliorer la procédure d'examen, d'évaluation et de sélection des projets d'investissement public; il s'agit toutefois de réformes à moyen terme, et la mise en place d'un système fiable et de capacités renforcées demandera plusieurs années. Jusqu'à présent, le Mozambique a concentré ses efforts sur le déploiement de divers instruments susceptibles de guider la préparation des projets et de renforcer le dispositif institutionnel de préparation et d'évaluation, mais beaucoup reste à faire. Pour mettre en œuvre un système performant de gestion des investissements publics, il lui faudra réaliser des progrès dans les six domaines clés qui en constituent l'assise :

- 1) Un *cadre juridique* approprié établissant que toutes les propositions de projet doivent être évaluées avant de bénéficier d'un quelconque financement. Ce cadre pourrait créer un «système national d'investissement public» et les institutions correspondantes. Il doit clairement distinguer les initiateurs des évaluateurs pour éviter les conflits d'intérêts.
- 2) Une *structure institutionnelle* pour garantir l'indépendance du processus d'évaluation. Comme indiqué au point précédent, les initiateurs et les évaluateurs du projet doivent appartenir à des organismes différents, et le système doit mettre les seconds à l'abri des ingérences politiques dans leurs travaux. Le Ministère du plan et du développement, chargé d'assurer la qualité des investissements publics, devra mettre en place une structure destinée à faciliter l'accomplissement de cette tâche.
- 3) Un *programme permanent de renforcement des capacités* à différents échelons, qui vise essentiellement à améliorer les compétences techniques des équipes chargées d'examiner et d'évaluer les projets d'investissement public sur l'ensemble de l'administration. La formation doit être dispensée à trois niveaux différents : à un niveau de base pour les initiateurs des projets; à un niveau intermédiaire pour les évaluateurs; et à un niveau avancé pour former les formateurs, de manière à mettre progressivement en place des capacités nationales.

- 4) Un *ensemble uniforme de normes, procédures et méthodologies* pour l'élaboration et l'évaluation de projets, qui permettra de comparer ces derniers et de garantir l'indépendance des évaluations. Il devra au minimum comporter un manuel qui guidera la formulation et l'évaluation de projets et établira des normes et processus pour administrer le système de gestion des investissements publics et le calcul des principaux prix de référence à utiliser (taux d'actualisation, taux de change, main-d'œuvre, carburants, etc.). L'évaluation des taux de rendement des projets devra en outre tenir compte des besoins d'entretien ultérieurs.
- 5) Une *banque intégrée de projets* semblable à celles qui ont été incorporées à de nombreux systèmes à travers le monde. Ce dispositif administre le volume appréciable d'informations qui seront recueillies dans le cadre des procédures de soumission, d'évaluation, d'exécution et de suivi des projets d'investissement public. Il s'agit généralement d'un système en ligne comportant différents niveaux d'utilisateurs. Il favorise la transparence et une gestion plus efficace des connaissances.
- 6) Un mécanisme d'*évaluation ex post* des projets pendant les phases d'exécution et d'exploitation. L'évaluation doit privilégier dans un premier temps le calcul et l'interprétation des indicateurs, et ne chercher à comprendre les retombées éventuelles des projets que progressivement, ce type d'analyse étant généralement plus difficile à réaliser.

## Conclusions

De par l'influence qu'ils exercent sur la productivité de l'économie, les investissements dans l'infrastructure sont nécessaires pour assurer une croissance durable et inclusive. Malgré les investissements massifs auxquels le Mozambique a procédé ces dernières décennies, le développement de l'infrastructure y demeure relativement insuffisant, et des besoins substantiels persistent en termes d'accès de base à ces services, comme le montrent la plupart des comparaisons internationales. Le Mozambique pourrait devenir un acteur régional de première importance tant dans le domaine des services de transport que dans celui de la production et de la distribution d'énergie, mais il lui faudra procéder à des investissements d'envergure avant de pouvoir remplir ce rôle.

Les dépenses actuelles demeurent relativement faibles (par habitant). Une augmentation des dépenses d'infrastructure s'imposera donc pour remédier au déficit actuel. Or, le Mozambique affiche déjà l'un des niveaux d'investissement les plus élevés en pourcentage du PIB, et l'investissement public a connu un essor très rapide ces dernières années. Ces tendances soulèvent des inquiétudes quant à la capacité d'absorption de l'État et quant à la façon dont il gèrera d'autres hausses des dépenses d'infrastructure, même en tenant compte du considérable déficit d'infrastructure.



La qualité des investissements est un élément déterminant de la relation entre l'investissement public et la croissance. Un système efficace de gestion de l'investissement public présentera plusieurs caractéristiques, notamment un examen en bonne et due forme du projet, un dispositif d'appréciation et de hiérarchisation des projets d'investissement public, et une évaluation finale qui permettra de dégager des enseignements et d'améliorer la préparation et l'exécution de tels projets. Les capacités du Mozambique en matière de gestion des investissements publics sont relativement faibles, et de nouvelles hausses des dépenses d'équipement les mettront à rude épreuve. Des mesures ont été prises pour améliorer le système de gestion de l'investissement public, mais les résultats ne seront visibles qu'à moyen ou à long terme. Le Mozambique doit aligner les augmentations de l'investissement public sur sa capacité à renforcer leur système de gestion.

## Bibliographie

- Arslanalp, Serkan, Fabian Bornhorst, Sanjeev Gupta, and Elsa Sze, 2010, "Public Capital and Growth," IMF Working Paper 10/175 (Washington: International Monetary Fund).
- Banque africaine de développement, 2013, "The Africa Infrastructure Development Index (AIDI)." <http://www.afdb.org/topics-and-sectors/sectors/infrastructure/knowledge-products/>.
- Banque mondiale, 2010, *Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy* (Washington).
- , 2011, "Transformation through Infrastructure—World Bank Group Infrastructure Strategy Update" (Washington).
- , 2012a, "Mozambique. Reshaping Growth and Creating Jobs through Trade and Regional Integration—Country Economic Memorandum" (Washington).
- , 2012b, "Country Partnership Strategy FY12–15 for the Republic of Mozambique" (Washington).
- , 2013, "World Development Indicators" (Washington). <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Briceño-Garmendía, Cecilia, Karlis Smits, and Vivien Foster, 2008, "Financing Public Infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns and Emerging Issues," Africa Infrastructure Country Diagnostic Background Paper 15 (Washington: World Bank).
- Calderon, Cesar, 2009, "Infrastructure and Growth in Africa," Policy Research Working Paper No. 4914 (Washington: World Bank).

- , and Luis Servén, 2004, “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution,” Policy Research Working Paper No. 3400 (Washington: World Bank).
- Calderon, Cesar, Enrique Moral-Benito, and Luis Servén, 2011, “Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach,” Policy Research Working Paper No. 5682 (Washington: World Bank).
- Domínguez-Torres, Carolina, and Cecilia Briceño-Garmendia, 2011, “Mozambique’s Infrastructure—A Continental Perspective,” Policy Research Working Paper 5885 (Washington: World Bank).
- Forum économique mondial, 2013, *The Global Competitiveness Report 2013–2014* (Geneva).
- Gouvernement du Mozambique, Ministry of Agriculture, 2013, “National Agriculture Investment Plan 2014–2018,” Maputo.
- Gupta, Sanjeev, Alvar Kangur, Chris Papageorgiou, and Abdoul Wane, 2011, “Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth,” IMF Working Paper 11/217 (Washington: International Monetary Fund).
- Rajaram, Anand, Le, Tuan Minh, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, 2010, “A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management,” Policy Research Working Paper 5397 (Washington: World Bank).

## Le Mozambique sur la voie de la croissance inclusive

*Victor Lledó*

La recherche d'une croissance inclusive, dont les fruits soient largement partagés au sein de la population, est devenue un défi macroéconomique de premier plan tant dans les pays avancés que dans les pays en développement. Les fortes augmentations du chômage dans les pays avancés, qui étaient à l'épicentre de la crise financière mondiale, ont mis en lumière la nécessité de promouvoir une croissance génératrice d'emplois pour être inclusive (FMI, 2013). Parmi les pays en développement, dont plusieurs «lions d'Afrique subsaharienne» en croissance rapide, l'impression générale est que la croissance rapide n'a pas eu d'effet notable sur la pauvreté généralisée ou sur les inégalités de revenu, autrement dit, qu'elle n'a pas été inclusive (Garcia-Verdu, Selassie et Thomas, 2012).

Cela se vérifie particulièrement au Mozambique. Les résultats de la dernière enquête sur la pauvreté au Mozambique de 2009 ont suscité un vif débat sur question de savoir pourquoi la croissance n'a pas été inclusive et sur la stratégie et les politiques à adopter pour qu'elle le soit davantage. Ce débat a aidé à façonner la dernière stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique et, de façon plus importante, un certain nombre d'initiatives qui en sont à divers stades de leur mise en œuvre, avec des degrés de réussite différents.

Le présent chapitre montre comment s'est instauré le débat sur la croissance inclusive et comment il s'est traduit en stratégies, en politiques et en mesures concrètes au Mozambique. Il met l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et des réformes macro-critiques propices à une croissance inclusive. Il signale ensuite, de manière préliminaire, les lacunes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et réformes que le pays va devoir combler.

### Qu'est-ce que la croissance inclusive?

Il n'existe pas de définition unique de la croissance inclusive. Outre la définition générale donnée ci-dessus, il n'existe pas d'accord sur une définition plus

opérationnelle qui permettrait de fixer une mesure commune et de mener une évaluation fréquente dans le temps et dans l'espace<sup>1</sup>. Selon une définition opérationnelle largement acceptée, la croissance inclusive correspond à une croissance de la production soutenue dans le temps, généralisée dans tous les secteurs économiques (et donc source de transformation structurelle), qui crée des emplois productifs pour la majorité de la population et qui fait reculer de façon notable la pauvreté (Commission sur la croissance et le développement, 2008; Ianchovichina et Lundstrom, 2009)<sup>2</sup>. La réduction des inégalités excessives de revenu apparaît également comme une condition préalable à la croissance inclusive, au vu des données de plus en plus nombreuses qui démontrent que l'inégalité sape la croissance, par exemple en amplifiant le risque de crise ou en empêchant les pauvres d'investir dans l'éducation (Berg et Ostry, 2011; FMI, 2013). En résumé, la croissance inclusive est une question de rythme et de répartition de la croissance économique.

Les fondements économiques à la base de la croissance économique rapide et soutenue sont bien connus (Commission sur la croissance et le développement, 2008). On trouve, parmi les caractéristiques communes, 1) la stabilité macroéconomique; 2) des taux élevés d'investissement public et privé (notamment dans l'éducation et les infrastructures) de pair avec une solide épargne nationale; 3) l'ouverture à l'économie mondiale; 4) le respect des signaux du marché sans qu'il y ait pour autant une déférence absolue envers eux; et 5) des États engagés, crédibles et compétents. Au niveau macroéconomique, les fondamentaux comprennent un ensemble de politiques budgétaires et monétaires, l'élimination des distorsions dans l'affectation des réserves de change et la mise en œuvre de réformes structurelles pour 1) assurer des déficits budgétaires et courants viables, un ratio dette-PIB stable, une inflation faible et stable et des niveaux appropriés de réserves de change; 2) augmenter les taux d'épargne et d'investissement publics et privés dans le capital physique et humain; 3) libéraliser les échanges; 4) faire respecter les droits de propriété et l'état de droit; et 5) promouvoir la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur public.

Le débat économique sur la croissance inclusive continue de prendre forme. Il est un principe fondamental en vertu duquel les politiques et les réformes structurelles doivent offrir une égalité des chances pour que toutes les couches de population puissent prendre part à la croissance et au développement de l'emploi; rectifier certaines des inégalités, particulièrement celles dont souffrent les secteurs pauvres et vulnérables de la population; et préserver la cohésion

---

<sup>1</sup>Voir une étude récente dans Anand, Saurabh et Peiris (2013).

<sup>2</sup>Cette définition concorde avec la définition absolue de la croissance pro-pauvres. Dans la définition absolue, on considère que la croissance est pro-pauvres tant que la population pauvre en bénéficie en valeur absolue, au vu de certains indices convenus de pauvreté (Ravallion et Chen, 2003). Cela se distingue de la définition relative, où la croissance est pro-pauvres si et seulement si le revenu des pauvres croît plus vite que celui de la population globale, c'est-à-dire si les inégalités reculent (Dollar et Kraay, 2002).

sociale. Plusieurs éléments se dégagent du débat sur la croissance économique, comme nous le décrivons ci-dessous.

### **La stabilité macroéconomique reste une condition nécessaire pour la croissance inclusive**

Il ressort d'observations récentes qu'une inflation modérée et une moindre volatilité de la production présentent une corrélation négative avec les indices de croissance inclusive (Anand, Saurabh et Peiris, 2013). Cela semble renforcer le rôle des politiques de stabilisation macroéconomique comme l'une des conditions préalables à la croissance inclusive.

### **L'investissement de qualité dans le capital humain et physique est aussi une condition nécessaire**

Les études de cas et les études empiriques confirment également que l'éducation et les investissements dans les infrastructures sont des vecteurs de croissance inclusive (Commission sur la croissance et le développement, 2008). Les besoins en investissements demeurent certes considérables, mais l'accent a aussi été mis sur la qualité de l'investissement. S'agissant de l'éducation, les efforts doivent aller au-delà de l'amélioration des taux de scolarisation pour s'attaquer aux lacunes en matière de qualité de l'éducation en commençant aux niveaux primaire et secondaire<sup>3</sup>. En matière d'infrastructures et de capital physique, la priorité est de promouvoir un environnement propice à l'investissement public et privé dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les réformes devraient aussi améliorer les institutions et les capacités institutionnelles qui sous-tendent la sélection, l'approbation et l'exécution des projets d'investissement public.

### **Les tentatives de surévaluation ou de sous-évaluation du taux de change sont à éviter**

Nombreuses sont les données empiriques qui montrent qu'une surévaluation prolongée du taux de change pénalise la croissance et l'emploi et freine la transformation structurelle, surtout si elle s'accompagne de la «malédiction des ressources», aussi appelée syndrome hollandais (Rajan et Subramanian, 2011)<sup>4</sup>. Un taux de change surévalué érode la compétitivité extérieure d'un pays et peut aboutir à un déficit intenable du compte courant. Les faits ne corroborent pas certains avis récents (Rodrik, 2008) selon lesquels la sous-évaluation profite

---

<sup>3</sup>Dans certains pays, il reste encore une marge considérable de progression du taux de scolarisation des filles.

<sup>4</sup>Le chapitre 10 offre plus de détails sur les dispositifs d'action en faveur d'une croissance inclusive dans les pays disposant d'abondantes ressources naturelles, et le chapitre 12 sur le syndrome hollandais.

à la croissance (Montiel et Serven, 2009; Anand, Saurabh et Peiris, 2013). Globalement, d'après les faits disponibles, on peut appliquer à la croissance inclusive le point de vue déjà établi selon lequel ce sont les réformes du climat des affaires plutôt que les interventions sur le taux de change qui comptent pour renforcer la compétitivité extérieure et entretenir la croissance.

### **Promouvoir l'emploi productif dans l'agriculture : une priorité de transformation structurelle dans la plupart des pays à faible revenu**

Dans la plupart des pays à faible revenu, la majorité de la population dans les zones rurales est piégée dans l'agriculture vivrière à faible productivité. Les stratégies de croissance inclusive donnent la priorité à la création d'emplois dans l'agriculture commerciale, tout en facilitant l'insertion professionnelle des travailleurs de l'agriculture vivrière dans ces zones. Au lieu de viser des bénéficiaires particuliers, les politiques et les réformes devraient chercher à améliorer le climat des affaires pour l'agriculture dans le cadre de l'environnement des affaires global. Il serait possible d'y parvenir 1) en encourageant l'investissement public et privé dans les infrastructures et la logistique pour relier les zones rurales aux marchés; 2) en libéralisant les prix (par exemple en démantelant les contrôles sur les prix, les offices de commercialisation et les taxes à l'exportation); 3) en passant des subventions directes pour certains produits agricoles à des subventions et ou des prestations en nature à l'appui des intrants agricoles tels qu'engrais et semences; et 4) en fournissant des biens publics tels que de la recherche de base, les infrastructures et les services de vulgarisation agricole<sup>5</sup>.

### **Utiliser la politique budgétaire pour réduire les inégalités et préserver la cohésion sociale durant le processus de transformation structurelle**

La politique budgétaire peut faciliter la transformation structurelle et atténuer les pertes de recettes, prévenir un creusement excessif des inégalités de revenu et ainsi atténuer les tensions sociales pendant le processus de réaffectation de la main-d'œuvre vers des secteurs plus productifs. Cela s'applique particulièrement aux pays en développement, étant donné que leur fiscalité et leurs dépenses sont moins progressives et que leurs systèmes de protection sociale sont sous-développés (Bastagli, Coady et Gupta, 2012). Sur le plan fiscal, il faudrait mettre l'accent sur l'élargissement de l'assiette fiscale en réduisant les exonérations, en supprimant les niches et en améliorant le respect des règles fiscales, plutôt que sur la hausse des taux d'imposition. Dans les pays riches en ressources naturelles, il est généralement possible d'améliorer la progressivité des régimes fiscaux appliqués aux secteurs des ressources naturelles<sup>6</sup>. S'agissant des dépenses, la

---

<sup>5</sup>Voir le chapitre 6 pour plus de détails sur l'agriculture.

<sup>6</sup>Le niveau de progressivité ne devrait pas menacer la viabilité des projets existants et à venir, afin de ne pas compromettre les recettes de l'État provenant de ces projets.

progressivité peut être améliorée en éliminant les subventions universelles aux produits énergétiques, en s'assurant que les dépenses d'éducation et de santé ciblent les besoins des pauvres et en étendant les socles de protection sociale à une part plus grande de la population<sup>7</sup>.

### **Dans quelle mesure la croissance a-t-elle été inclusive au Mozambique<sup>8</sup>?**

Bien que le Mozambique ait connu une croissance économique élevée, celle-ci n'a pas été aussi pro-pauvres que dans d'autres pays qui ont réussi sur ce plan. Qui plus est, elle est devenue progressivement moins pro-pauvres (graphique 4.1).

- La croissance économique du Mozambique des vingt dernières années a été l'une des plus fortes parmi les pays non exportateurs de matières premières combustibles de la région. Le PIB réel par habitant a quasiment doublé après 1992. Cette performance s'est appuyée sur une gestion macroéconomique saine et des réformes structurelles.
- Le recul de la pauvreté a été considérable dans un premier temps. Le taux de pauvreté est passé de 69 % en 1997 à 54 % en 2003, tandis que la consommation par habitant a augmenté de 50 % en cumulé pendant la même période. Le recul de la pauvreté rurale a été encore plus prononcé, de 71 % à 55 % pendant la même période.
- Le recul de la pauvreté n'a pas été aussi important que dans d'autres pays en forte croissance. Les estimations internationales de l'élasticité du taux de pauvreté globale par rapport à la croissance du PIB réel par habitant donnent une élasticité moyenne proche de 0,20, ce qui n'est qu'une fraction de ce que l'on observe dans des pays comme la Chine, le Viet Nam ou l'Ouganda.
- De même, il ressort des données des enquêtes sur les ménages qu'en 2002–03 et 2008–09, la croissance n'a pas suivi une tendance inclusive ou pro-pauvres. La courbe d'incidence de la croissance indique notamment que les ménages dans les trois déciles inférieurs de la répartition des dépenses par habitant ont connu des baisses en valeur absolue, tandis que les sept déciles restants ont connu une croissance positive. Cette situation se distingue nettement de l'expérience d'autres pays, tels que la Chine et surtout le Brésil, durant ces trente à quarante dernières années.

---

<sup>7</sup>En protégeant les personnes plutôt que les emplois, ces politiques ne seront pas seulement plus équitables, elles permettront aussi d'affecter les ressources de façon plus efficace.

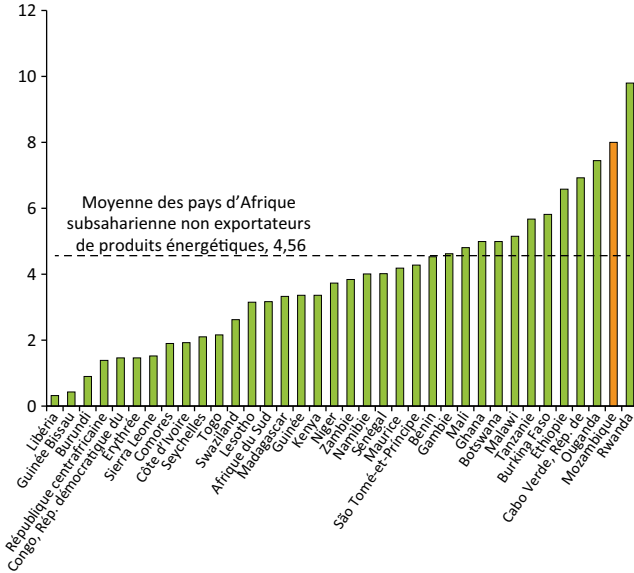
<sup>8</sup>Cette section s'inspire d'une annexe rédigée par Victor Lledó et Rodrigo Garcia-Verdu, préparée dans le cadre des consultations au titre de l'article IV de 2011 avec le Mozambique (FMI, 2011).

### Graphique 4.1. Croissance économique et réduction de la pauvreté

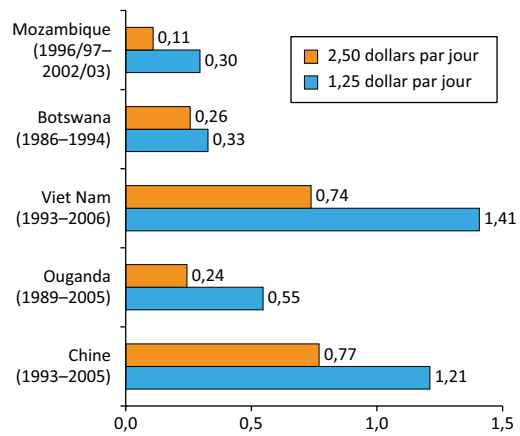
Le taux de croissance du Mozambique a été le deuxième parmi les pays d'Afrique subsaharienne non exportateurs de pétrole.

Cependant, la croissance du Mozambique a été moins pro-pauvres que dans d'autres pays à forte croissance d'Afrique ou d'ailleurs.

**Croissance du PIB réel des pays d'Afrique subsaharienne non exportateurs de produits énergétiques (Pourcentage, moyennes 1995–2010)**



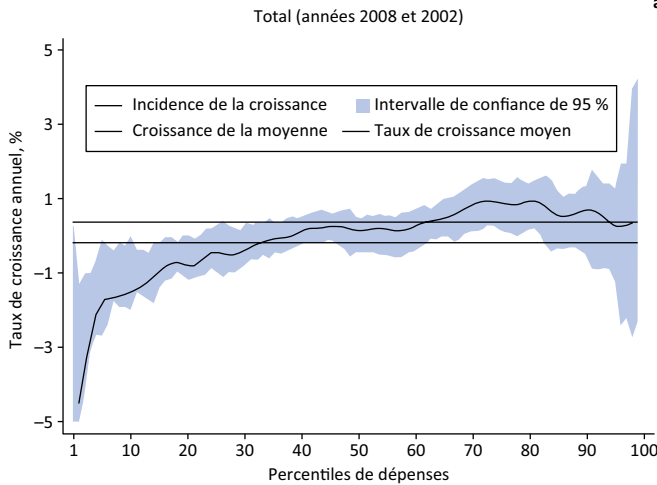
**Élasticité du taux de pauvreté par rapport à la croissance du PIB réel par habitant**



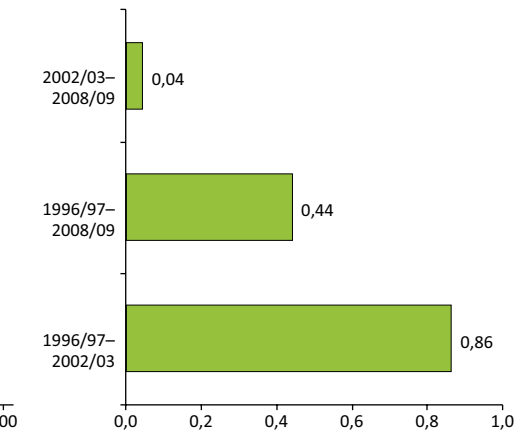
La courbe d'incidence de la pauvreté du Mozambique confirme que la croissance n'a pas été particulièrement pro-pauvres durant la dernière décennie.

Les attributs pro-pauvres de la croissance mozambicaine semblent également diminuer dans le temps.

**Courbe d'incidence de la croissance pour le Mozambique**



**Élasticité du taux de pauvreté du Mozambique par rapport à la croissance du PIB réel par habitant**



Sources : autorités mozambicaines; estimations et projections des services du FMI.

- Outre que la croissance n'a pas été aussi pro-pauvres au Mozambique que dans d'autres pays, il semblerait qu'elle l'ait été de moins en moins dans le temps. Si la croissance est restée relativement forte, le nombre de pauvres a stagné depuis le début du millénaire. Le dernier Rapport national sur la pauvreté



(MPD-DNEAP, 2010) indique que le taux de pauvreté restait élevé en 2008, à environ 54 %, la pauvreté rurale ayant légèrement augmenté à 57 %.

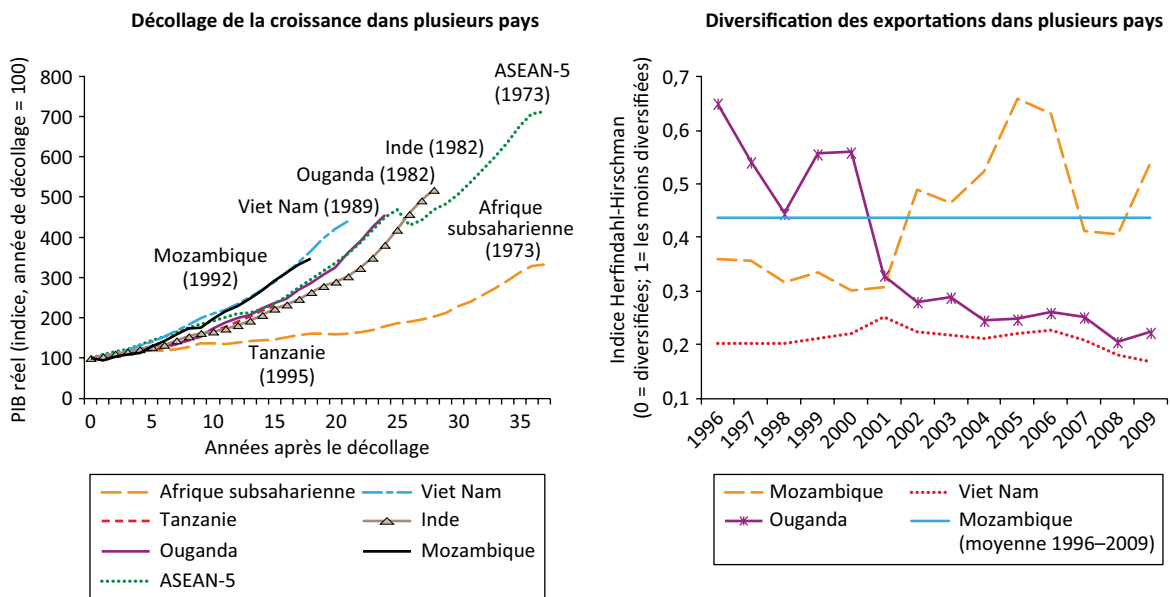
Pour que la croissance économique du Mozambique puisse devenir plus inclusive, il faut qu'elle soit soutenue, élargie et diversifiée. La croissance du Mozambique a commencé à décoller aux alentours de 1992 et, pour se hisser au niveau des autres cas de réussite économique, elle devra rester soutenue pendant encore plusieurs décennies. En effet, dans tous les pays considérés par la Commission sur la croissance et le développement (2008) comme des réussites en matière de développement inclusif, le taux de croissance est resté élevé pendant au moins trente ans.

- La croissance n'est pas allée de pair avec une diversification de l'économie. Selon l'indice Herfindahl-Hirschman, les exportations du Mozambique ont perdu en diversité, ce qui s'explique par la montée en puissance de mégaprojets, alors qu'un pays comme l'Ouganda est parvenu à diversifier ses exportations malgré son faible PIB par habitant initial, son conflit civil prolongé et sa situation d'enclavement.
- La croissance ne s'est pas traduite par une transformation structurelle (graphique 4.2). La majorité de la population mozambicaine vit de

**Graphique 4.2. Croissance économique et transformation structurelle**

La croissance a certes été impressionnante durant ces deux dernières décennies, mais elle doit rester soutenue pendant encore plusieurs années ...

... et aller de pair avec une diversification de l'économie.



Sources : autorités mozambicaines; estimations et projections des services du FMI.

Note : ASEAN = Association des nations d'Asie du Sud-Est.

l'agriculture vivrière en zone rurale. Des gains de productivité dans l'agriculture seraient importants pour que l'économie se transforme structurellement, car ils doteraient la main-d'œuvre excédentaire libérée des activités agricoles des qualifications supplémentaires nécessaires pour faciliter la transition vers des activités transformatrices et industrielles et, à terme, vers les services (McCalla, 2011). Le Mozambique en est encore à une phase initiale de cette transition. En fait, la part de la population employée dans l'agriculture n'a pas vraiment varié entre 2002–03 et 2008–09, ce qui porte à croire que la productivité agricole a stagné (Fox, 2011).

## Une stratégie de croissance inclusive en évolution

La publication de la dernière enquête sur la pauvreté au Mozambique en 2010 et ses conclusions selon lesquelles la croissance est élevée mais insuffisamment favorable aux pauvres a exacerbé les tensions sociales et provoqué un débat intense sur la manière de rendre la croissance plus inclusive. L'État, la société civile et les partenaires au développement ont traité des moyens d'adapter le modèle de croissance du Mozambique. Le débat s'est intensifié après les émeutes provoquées par l'augmentation du coût de la vie à la fin de 2010<sup>9</sup>. Le gouvernement a organisé une conférence de haut niveau à Maputo en février 2011 en étroite collaboration avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque africaine de développement et les bailleurs de fonds bilatéraux. Elle a attiré plus de 100 participants, notamment des représentants du secteur privé, de la société civile et du monde universitaire et a fait l'objet d'une large couverture médiatique. Cette conférence a diffusé des pratiques venues d'autres pays, notamment la Chine et le Brésil, qui ont récemment réussi à rendre leur croissance plus inclusive. Les conclusions ont été présentées et étudiées lors d'une réunion ministérielle présidée par le Premier Ministre du Mozambique.

Une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté (*Plano de Acção para Redução da Pobreza* — PARP) pour la période 2011–14 a ainsi été adoptée en mai 2011 pour promouvoir une croissance plus inclusive<sup>10</sup>. La croissance inclusive a été érigée en objectif structurant. La stratégie reconnaît en particulier que, pour permettre à plus de Mozambicains de profiter de la croissance économique, les efforts en cours pour promouvoir le développement humain et social doivent être complétés par une stratégie économique propre à stimuler la productivité dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à promouvoir la transformation structurelle et la diversification de l'économie (FMI, 2011).

---

<sup>9</sup>Des émeutes semblables avaient également eu lieu à Maputo et dans d'autres grandes villes du Mozambique en 2008.

<sup>10</sup>Le PARP est la troisième stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique. Il vient après le Plan d'action de réduction de la pauvreté absolue (PARP) de 2002–05 et le PARP II, pour la période 2006–10.

**Encadré 4.1. Piliers et objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique pour la période 2011-14**

- 1. Augmenter la production et la productivité de l'agriculture et de la pêche :**
  - Améliorer la compétitivité et la pénétration sur le marché des produits de l'agriculture et de la pêche du Mozambique.
  - Développer l'investissement privé et public dans les infrastructures physiques et économiques propres à améliorer le stockage, la manutention, le transport, la gestion des ressources en eau, les services bancaires et d'assurance et les informations de marché.
- 2. Promouvoir l'emploi :**
  - Créer des emplois grâce à l'amélioration du climat des affaires.
  - Accélérer les réformes réglementaires pour améliorer le climat des affaires.
  - Attirer plus d'investissements étrangers dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.
  - Accroître l'investissement public dans l'éducation générale pour développer les compétences de base, et dans la formation professionnelle et technique pour développer l'employabilité des travailleurs locaux semi-qualifiés.
  - Augmenter les liens entre les petites et moyennes entreprises et les mégaprojets.
- 3. Promouvoir le développement humain et social :**
  - Garantir l'accès universel à sept années d'éducation primaire.
  - Améliorer les infrastructures sociales, notamment l'accès à un meilleur approvisionnement en eau et aux services d'assainissement de base, aux transports urbains, à l'électricité et au logement.
  - Étendre la couverture de la protection sociale minimale.
- 4. Promouvoir la bonne gouvernance :**
  - Améliorer l'accès aux services publics et leur qualité, la lutte contre la corruption, la décentralisation et la gouvernance locale, ainsi que la consolidation des institutions démocratiques.
- 5. Préserver la stabilité macroéconomique :**
  - Soutenir les efforts de réforme de la gestion des finances publiques et de l'administration fiscale et dans le développement du secteur financier.
  - Insister davantage sur le renforcement de l'architecture d'investissement public et de la gestion des ressources naturelles.

Le PARP était fondé sur des composantes fondamentales de la croissance inclusive. Il comportait trois piliers principaux : 1) augmenter la production et la productivité dans l'agriculture et la pêche; 2) promouvoir l'emploi; et 3) favoriser le développement humain et social. Deux autres piliers se concentraient sur la bonne gouvernance et la préservation de la stabilité macroéconomique (encadré 4.1).

L'accent mis par le PARP sur l'amélioration de la productivité agricole, la création d'emplois grâce à l'amélioration du climat des affaires et à la formation, le développement de programmes de protection sociale mieux ciblés et mieux conçus et la préservation de la stabilité macroéconomique cadre sans aucun doute avec les recommandations générales pour créer une croissance plus inclusive, énoncées au début de ce chapitre. Cela dit, les objectifs du pilier de la gouvernance auraient gagné à être plus spécifiques. Le PARP tenait par ailleurs un discours mitigé en matière de politique de change en faisant état de l'engagement de l'État de promouvoir la compétitivité par le biais du taux de change.

Cependant, le PARP n'a pas véritablement défini une stratégie de croissance inclusive entièrement applicable. Au-delà des objectifs généraux, la plupart des piliers ne définissaient pas de manière suffisamment claire les priorités, les échéances et les mesures quantifiables. Autrement dit, les stratégies sous-jacentes restaient majoritairement incomplètes et devaient être consolidées. Les circuits de coordination interministérielle nécessaires pour s'assurer que la consolidation débouche sur une stratégie cohérente et que les responsabilités soient définies dans les domaines transversaux n'étaient pas non plus en place, et la qualité et la fréquence des données disponibles pour mesurer certains des indicateurs de performance proposés n'étaient pas adéquates. Les carences dans les mesures de la pauvreté et de la productivité agricole étaient particulièrement visibles. Les bailleurs de fonds se sont souvent plaints de l'absence de cadre budgétaire adapté axé sur les résultats, ce qui ne permettait pas d'identifier et de suivre les affectations budgétaires aux objectifs spécifiques du PARP.

Les responsables gouvernementaux ont rapidement pris conscience de ces carences et ont conçu le PARP comme un document dynamique et évolutif. À la différence des stratégies précédentes de réduction de la pauvreté, le PARP III a permis au gouvernement d'adapter les priorités et les objectifs aux variations des conditions économiques et sociales et à l'évolution de la conjoncture internationale, parallèlement à la mise en œuvre de stratégies sectorielles. Les objectifs et les indicateurs allaient être actualisés dans le Plan économique et social annuel et repris par le Cadre d'évaluation des résultats convenu avec les partenaires au développement qui offrent un appui budgétaire.

Les progrès pour renforcer la conception et la mise en œuvre du PARP ont été globalement satisfaisants. Les grandes stratégies ont été finalisées pour les piliers de l'agriculture et de l'emploi, mais les mesures doivent encore se traduire par une augmentation claire de la production et de la productivité de la petite agriculture, ou par la satisfaction de la demande croissante en compétences techniques et professionnelles<sup>11</sup>. Des progrès sensibles ont été observés dans l'élargissement de la couverture et du champ de la protection

---

<sup>11</sup>Les stratégies pour l'agriculture sont la Stratégie de développement sectoriel (PEDSA) et le Plan d'investissement (PNSA). Pour l'emploi, il s'agit de la Stratégie de développement du secteur financier (FSDS) et d'une nouvelle stratégie pour le climat des affaires.

sociale grâce à l'application de nouveaux programmes et à l'augmentation des crédits budgétaires<sup>12</sup>. Les progrès ont également été importants en matière de scolarisation et de baisse du taux de mortalité infantile et maternelle. Sur le plan macroéconomique, un renforcement soutenu de l'administration fiscale a aidé à élargir l'assiette fiscale et à améliorer la mobilisation des recettes. Par ailleurs, le système des dépenses pourrait être plus progressif (par exemple en abolissant les subventions à l'énergie), et les efforts entrepris pour améliorer la sélection et la hiérarchisation des projets d'infrastructures devront être renforcés pour préserver leur rendement économique et social.

Un certain nombre de mesures peuvent être prises pour améliorer la nature inclusive de la stratégie de croissance du Mozambique. La mise au point d'un solide système de suivi, doté d'indicateurs basés sur les résultats, permettrait de mesurer et d'évaluer les progrès plus fréquemment. La prochaine enquête auprès des ménages est prévue pour 2014–15, et les résultats devraient être disponibles d'ici à 2016. La prochaine stratégie de réduction de la pauvreté sera approuvée par le nouveau gouvernement qui devrait prendre ses fonctions en 2015. Des progrès plus poussés pour réformer le climat des affaires et la gestion des investissements publics aideraient à accélérer les investissements publics et privés et à créer plus d'emplois. Le Mozambique doit surtout définir une vision claire des moyens qui permettront de mettre en valeur la richesse pour l'essentiel inexplorée en matière de ressources naturelles, afin de transformer et de diversifier l'économie.

### Bibliographie

- Anand, Rahul, Mishra Saurabh, and Shanaka J. Peiris, 2013, "Inclusive Growth: Measure and Determinants," IMF Working Paper 13/135 (Washington: International Monetary Fund).
- Bastagli, F., D. Coady, and S. Gupta, 2012, "Income Inequality and Fiscal Policy," IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, and Jonathan D. Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" IMF Staff Discussion Note 11/08 (Washington: International Monetary Fund).
- Commission sur la croissance et le développement, 2008, *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington: World Bank).
- Dollar, D., and A. Kraay, 2002, "Growth Is Good for the Poor," *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, No. 3, p. 195–225.

---

<sup>12</sup>Voir une description plus détaillée de l'évolution en matière de protection sociale au chapitre 9.

- Fonds monétaire international (FMI), 2011, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, Second Review Under the Policy Support Instrument, and Request for Modification of Assessment Criteria—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Mozambique,” IMF Country Report No. 11/149 (Washington).
- , 2013, “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund,” IMF Board Paper (Washington, May).
- Fox, Louise, 2011, “Employment and Job Creation in Mozambique,” presentation at the Government of Mozambique Seminar on Broad-Based Development through Economic Transformation, and Job Creation, February 9–11, Maputo.
- Garcia-Verdu, Rodrigo, Abebe Selassie, and Alun Thomas, 2012, “Inclusive Growth in Sub-Saharan Africa: Evidence from Six Countries During the Recent High-Growth Period,” in *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. Rabah Arezki, Catherine Patillo, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).
- Ianchovichina, Elena, and Susanna Lundstrom, 2009, “Inclusive Growth Analytics. Framework and Application,” Policy Research Working Paper 4851 (Washington: World Bank).
- McCalla, Alex F., 2011, “The Role of Agriculture in Economic Development,” presentation at the Government of Mozambique Seminar on Broad-Based Development through Economic Transformation and Job Creation, February 9–11, Maputo.
- Ministry of Planning and Development, National Directorate for Policy Studies and Analysis (MPD-DNP), 2010, “Poverty and Well-Being in Mozambique: Third National Poverty Assessment” (*Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza*).
- Montiel, P., and L. Serven, 2009, “Real Exchange Rate, Saving, and Growth: Is There a Link?” Policy Research Working Paper 4636 (Washington: World Bank).
- Rajan, R., and A. Subramanian, 2011 “Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth,” *Journal of Development Economics*, Vol. 94 (January), Issue 1, p. 106–18.
- Ravallion, M., and S. Chen, 2003, “Measuring Pro-Poor Growth,” *Economics Letters*, Vol. 78, p. 93–99.
- Rodrik, D., 2008, “The Real Exchange Rate and Economic Growth,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 39, Issue 2, p. 365–439.

## Facteurs démographiques et structure de l'emploi

*Keiichiro Inui*

La croissance économique du Mozambique, forte et régulière ces vingt dernières années, a été plus rapide que la croissance démographique, et le PIB par habitant est passé de façon spectaculaire de 132 à 567 dollars. Néanmoins, le PIB par habitant reste modeste en valeur absolue, et le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde. La moitié de la population vit encore sous le seuil de pauvreté.

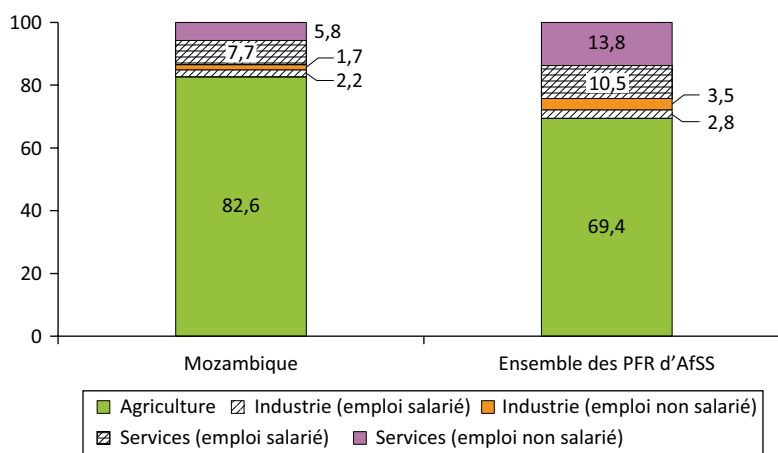
L'agriculture reste l'un des plus grands secteurs en matière de production et d'emploi au Mozambique. La part du secteur primaire (agriculture et pêche) dans la production globale était de 29,6 % en 2012, et on estime que plus de 80 % de la main-d'œuvre travaillait dans l'agriculture en 2010 (graphique 5.1)<sup>1</sup>. La productivité de la main-d'œuvre dans ce secteur important est bien inférieure aux autres secteurs. La croissance annuelle moyenne du secteur primaire pendant les dix ans qui ont précédé 2012 était de 7,1 %, soit à peine moins que le taux de croissance du PIB global pendant la même période (7,4 %). Ainsi, l'agriculture, malgré sa faible productivité, a été l'un des moteurs de la croissance économique de ces dernières années. Le secteur agricole du Mozambique est très grand, même quand on le compare à d'autres pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne. Vu l'expérience des autres pays en matière de développement économique, la croissance s'accompagne généralement d'une transition progressive de la structure économique : du secteur agricole, qui a la productivité la plus faible, vers l'industrie et le secteur des services, où la productivité est plus élevée. À cet égard, le Mozambique en reste au début de ce type de transformation structurelle.

L'évolution démographique est un autre facteur primordial pour les perspectives à long terme de la structure de l'emploi au Mozambique. Le Mozambique a une population très jeune, qui croît rapidement (graphique 5.2). En 2010, la population totale du Mozambique était d'environ 24 millions d'habitants, dont environ 45 % avait 14 ans ou moins. Ainsi, près de la moitié de la population totale n'est pas encore en âge de travailler (15–64 ans), et la croissance de la

---

<sup>1</sup>D'après l'estimation de Fox *et al.* (2013). Le graphique 5.1 intègre le faible niveau estimé de chômage, dans la logique de l'hypothèse des simulations de ce chapitre.

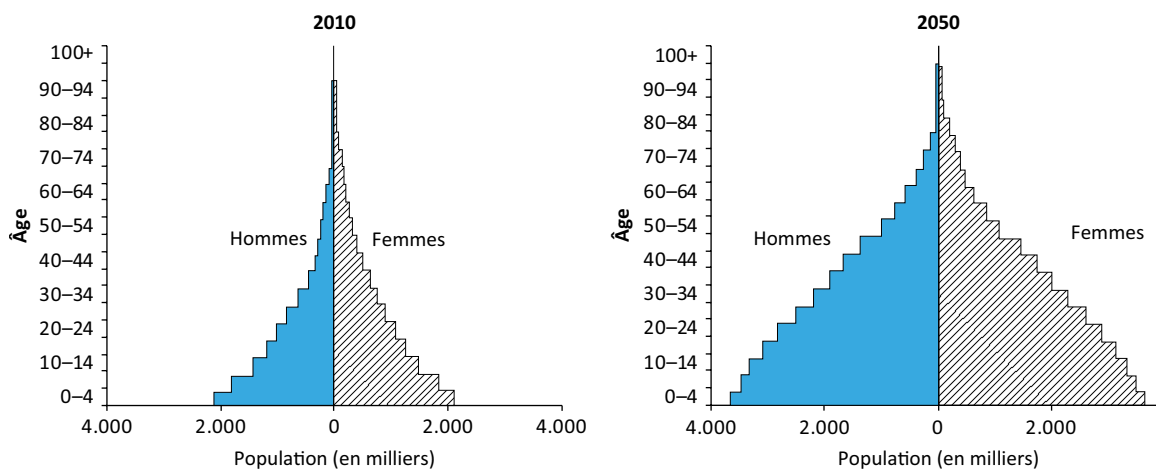
**Graphique 5.1. Distribution comparée de l'emploi par secteur en 2010  
(En pourcentage)**



Source : Fox et Thomas (2013).

Note : PFR = pays à faible revenu; AfSS = Afrique subsaharienne.

**Graphique 5.2. Pyramide des âges du Mozambique**



Source : Nations Unies (2012).

population active et de la main-d'œuvre devrait être plus rapide que la forte croissance démographique de ces prochaines années.

Le présent chapitre rend compte des simulations de l'évolution à long terme de la structure de la population active du Mozambique, en utilisant les données et le modèle utilisés par Fox *et al.* (2013). Il se concentre principalement sur la transformation de la structure de l'emploi : de l'agriculture vers l'industrie et le secteur des services à moyen et à long terme. Le chapitre tire plusieurs conclusions pratiques au regard de la hiérarchisation des projets d'investissement propres à alimenter la croissance économique future et à la rendre plus inclusive.



## Modèle et hypothèses

L'analyse simule l'évolution de la structure de l'emploi du Mozambique jusqu'en 2050 selon une démarche fondée sur l'élasticité, en appliquant la méthodologie et les données utilisées par Fox *et al.* (2013). Premièrement, le modèle estime la structure actuelle de l'emploi par secteur. La classification sectorielle utilisée est la suivante : agriculture, industrie salariée, industrie non salariée, services salariés et services non salariés. Les secteurs non salariés comprennent les entreprises des ménages. Fox *et al.* (2013) ont réalisé un certain nombre d'enquêtes sur les ménages dans chaque pays d'Afrique subsaharienne entre 2000 et 2010 et ont traité ces microdonnées pour estimer la répartition sectorielle de la main-d'œuvre en 2005 ou en 2010 dans un format homogène. Au Mozambique, deux enquêtes sur les ménages menées en 2002 et en 2008, (*Inquérito aos Agregados Familiares* (IAF) et *Inquéritos aos Orçamentos Familiares* (IOF)), ont servi de sources de données primaires.

Le modèle estime l'«élasticité emploi de la croissance» pour chaque secteur au moyen des données des enquêtes sur les ménages mentionnées ci-dessus et des données historiques concernant la croissance de la production sectorielle. L'élasticité emploi de la croissance de chaque secteur représente la réactivité de l'emploi par rapport à la croissance de la production réelle de chaque secteur, c'est-à-dire le pourcentage de croissance de l'emploi dans chaque secteur quand la production réelle dans ce secteur augmente de 1 %<sup>2</sup>. Au moyen des élasticités estimées de l'emploi, il est possible de faire des projections pour l'emploi dans chaque secteur en multipliant l'élasticité emploi par la croissance de la production sectorielle réelle pour chaque année.

Fox et Sohnesen (2013) estiment que le taux de chômage au Mozambique est d'environ 1,6 %. Cette estimation est très basse en raison de l'application de critères très stricts de chômage. En réalité, il est très difficile de distinguer le chômage du sous-emploi ou de l'emploi dans le secteur informel dans des pays à faible revenu tels que le Mozambique. Ainsi, la méthodologie du présent chapitre ne fait pas la distinction entre l'emploi dans le secteur agricole et le chômage. On notera cependant que cette hypothèse n'indique pas pour autant qu'il faut négliger le problème du chômage ou du sous-emploi.

Ce chapitre utilise un certain nombre d'hypothèses concernant les indicateurs économiques et démographiques. La période d'estimation utilisée par Fox *et al.* (2013) court jusqu'en 2020, et la conclusion était que la transformation de la structure de l'emploi dans les pays d'Afrique subsaharienne serait plus lente que ce que beaucoup pensaient. Dans ce chapitre, on prolonge la période de la

---

<sup>2</sup>La relation entre l'emploi et le PIB sectoriel peut être décrite par l'équation  $dln(E_{it}) = \alpha dln(GDP_{it})$ , où  $E_{it}$  est le volume d'emploi par secteur à l'instant  $t$ ,  $GDP_{it}$  est la valeur de la production sectorielle à l'instant  $t$ , et  $\alpha$  est l'élasticité sectorielle de l'emploi (Fox *et al.*, 2013).

simulation jusqu'à 2050 pour simuler la tendance à plus long terme de la structure de l'emploi au Mozambique. À l'évidence, plus la période de simulation est longue, plus l'incertitude est grande à l'égard de l'hypothèse et des résultats. C'est pourquoi des analyses de sensibilité utilisant divers ensembles d'hypothèses à propos de la croissance démographique sont utiles pour mieux situer les résultats.

Le scénario de référence s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- *Croissance démographique* : Les données et les prévisions proviennent de la révision de 2012 des Perspectives de la population mondiale des Nations Unies. Selon ces données et ces prévisions, le taux de croissance annuel moyen de la population du Mozambique est d'environ 2,4 % entre 2010 et 2050.
- *Main-d'œuvre* : La population active est estimée à partir de la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans), multipliée par le taux estimé de participation à la population active. Fox *et al.* (2013) estiment que ce taux dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, dont le Mozambique, est de 89 % et constatent qu'il est inférieur dans les pays à revenu intermédiaire. Cette relation inverse entre taux de participation à la population active et niveau de développement économique peut s'expliquer en partie par le fait que, dans le pays plus riche, une plus grande part de la population active a la souplesse nécessaire pour quitter le monde du travail afin de se consacrer à l'éducation ou aux tâches ménagères. Puisque ce chapitre couvre le long terme jusqu'à 2050, il est plus raisonnable de supposer que le taux de participation à la population active baissera progressivement à mesure que progressera le développement économique du Mozambique. Concrètement, l'analyse part d'un taux initial de 89 %, qui, à partir de 2020, baisse progressivement pour atteindre 79 % en 2029 et rester à ce niveau après 2029. Malgré la diminution progressive du taux de participation à la population active, le taux annuel moyen de croissance de la population active entre 2010 et 2050 est prévu à 2,7 %, ce qui dépasse le taux de croissance démographique global en raison de la structure jeune de la population.
- *Taux sectoriels de croissance du PIB* : On utilise les hypothèses du scénario de base de l'analyse de la viabilité de la dette menée par le Fonds monétaire international en 2013 pour la période couverte par cette analyse, soit jusqu'en 2033. Le taux de croissance du PIB global en 2033 est estimé à 7,5 %. Après cette période, le taux de croissance de la production de chaque secteur reste stable jusqu'en 2050.
- *Élasticités sectorielles de l'emploi* : Le scénario de référence de Fox *et al.* (2013) utilise des élasticités de l'emploi fixes pendant toute la période de la simulation jusqu'en 2020, tandis que le présent chapitre part de l'hypothèse que l'élasticité de l'emploi varie au fil de la transformation de la structure

économique au Mozambique, compte tenu de l'exploitation des ressources naturelles du pays. Entre autres facteurs, l'exploration et l'exploitation du gaz naturel dans le bassin de la Rovuma a eu et continuera d'avoir une grande incidence sur l'économie mozambicaine. Le FMI (2013) a supposé que la production et les exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) commenceront en 2020 et prendront une ampleur croissante après cela. Le scénario de référence de ce chapitre tient compte de ce changement structurel au moyen de variations de l'élasticité de l'emploi de chaque secteur. Jusqu'en 2019, on applique l'élasticité de l'emploi de l'économie mozambicaine telle qu'elle est actuellement, estimée à partir des données historiques (voir la colonne «Mozambique» du tableau 5.1). Entre 2020 et 2023, bien que la production de GNL monte en puissance progressivement, on calcule l'élasticité de l'emploi comme la moyenne pondérée des élasticités actuelles du Mozambique et des élasticités

**Tableau 5.1. Paramètres estimatifs de l'élasticité de l'emploi**

	Mozambique	Faible revenu	Revenu intermédiaire, tranche inférieure	Riche en ressources naturelles	Revenu intermédiaire, tranche supérieure (hors Afrique du Sud)	Afrique du Sud
Agriculture <sup>1</sup>					-0,8	-1,0
Industrie salariée	0,5	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Industrie non salariée <sup>2</sup>	0,8	0,7	0,6	0,7	0,3	0,3
Services salariés	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5
Services non salariés <sup>2</sup>	0,8	0,8	0,9	0,7	0,6	0,5
<b>Comparateurs</b>						
	Asie 1990–2010			OIT, AfSS, 1990–2003 <sup>3</sup>		
	Viet Nam, Cambodge Bangladesh	Indonésie, Philippines	Faible revenu et revenu intermédiaire, tranche inférieure	Revenu intermédiaire, tranche supérieure		
Agriculture	0,3	0,3	0,7	0,1		
Industrie salariée	1,2	0,4	0,6	0,8		
Industrie non salariée	1,1	0,4	0,6	0,8		
Services salariés	0,7	0,7	0,8	0,7		
Services non salariés	0,7	0,7	0,8	0,7		

Source : Fox *et al.* (2013).

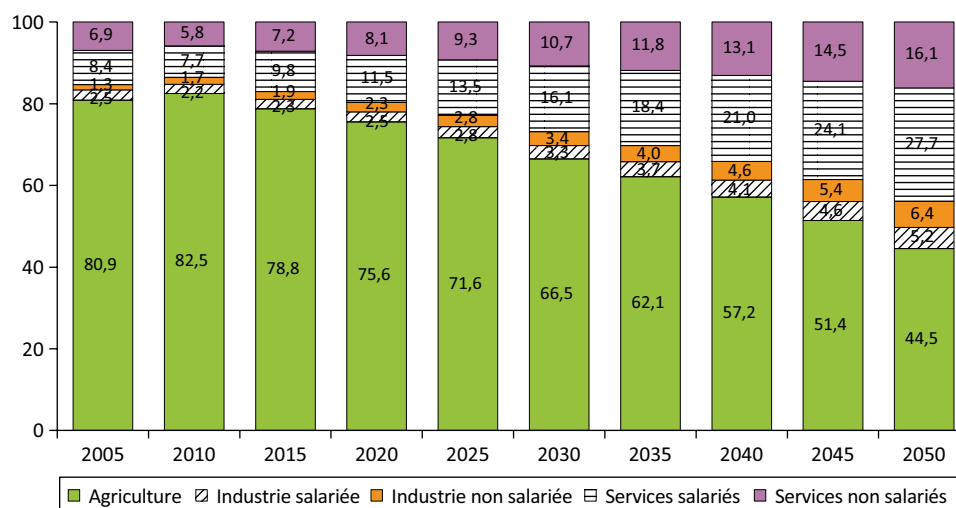
Note : OIT = Organisation internationale du travail; AfSS = Afrique subsaharienne.

<sup>1</sup>L'emploi agricole ferme le modèle pour les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), les pays à faible revenu et les pays riches en ressources naturelles.

<sup>2</sup>Les entreprises familiales sont incluses dans les activités et les services non salariés.

<sup>3</sup>Les données de 1991–2003 sont estimées à partir de Kapsos (2005).

**Graphique 5.3. Résultats de la simulation pour le scénario de référence  
(Répartition par secteur de la population active totale; en pourcentage)**



Source : calculs de l'auteur.

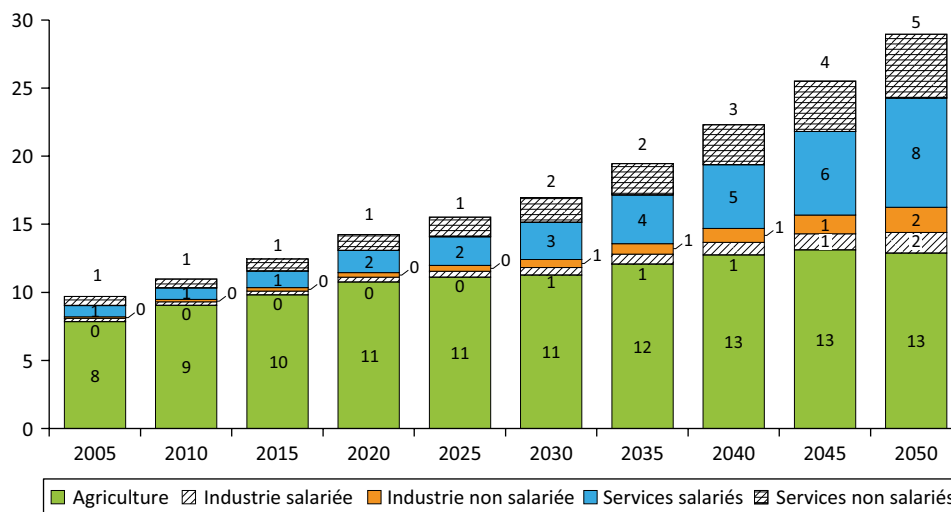
spécifiques du secteur du GNL<sup>3</sup>. Le principe est ici que la production de GNL présente une forte intensité de capital et créerait bien moins d'emplois avec une croissance marginale de la production que les autres secteurs. Bien que l'on classe la production de GNL dans la catégorie «industrie», les autres secteurs ne profiteraient qu'à la marge de l'expansion de la production de GNL. On suppose que l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance du secteur du GNL est de 0,2 pour l'industrie salariée et de 0,1 pour les autres secteurs. Après 2021, on utilise l'élasticité des pays disposant d'abondantes ressources naturelles, estimée à partir des données actuelles pour les autres pays riches en ressources en Afrique subsaharienne par Fox *et al.* (2013), car le secteur extractif représentera à terme une part importante de l'économie mozambicaine.

## Résultats de l'analyse

Les résultats de la simulation obtenus avec les hypothèses de référence sont présentés aux graphiques 5.3 et 5.4. Ces graphiques illustrent la transition progressive de la structure de l'emploi au Mozambique sur le long terme. Le graphique 5.3 décrit la part de chaque secteur dans la population active globale jusqu'en 2050. La part de l'agriculture baisse progressivement d'environ 83 % en 2010 à environ 45 % en 2050. Le secteur tertiaire (les services salariés et non

<sup>3</sup>Ce calcul est pondéré par la part du secteur du GNL et du secteur traditionnel hors GNL dans la croissance du PIB global.

**Graphique 5.4. Résultats de la simulation pour le scénario de référence  
(Millions de travailleurs dans chaque secteur)**



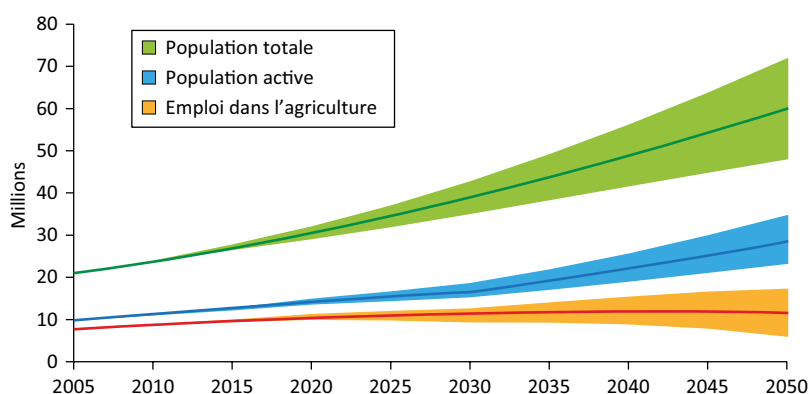
Source : calculs de l'auteur.

salariés) augmente considérablement. La part de l'industrie s'accroît également, mais en partant d'un très faible niveau, et n'atteint qu'environ 12 % même en 2050.

Le graphique 5.4 présente le nombre absolu de travailleurs dans chaque secteur, ce qui offre un tableau bien différent du graphique 5.3. Bien que l'expansion rapide des secteurs des services et de l'industrie absorbe la plupart des nouveaux entrants sur le marché du travail ces trente prochaines années, le rythme de la croissance de la population active globale dépassera celui de la croissance de l'emploi dans les services et l'industrie. Par conséquent, le nombre absolu de travailleurs employés dans l'agriculture continuera de croître ces trente prochaines années.

Une analyse de sensibilité étudie ensuite les effets de différentes trajectoires de l'évolution démographique. Les projections démographiques dépendent de diverses hypothèses de taux de fécondité, de mortalité et d'immigration/émigration. Si certains de ces indicateurs s'éloignent des hypothèses de référence, la structure démographique variera, ce qui aura aussi des conséquences sur la croissance de population active. Les facteurs pertinents sont, entre autres, que 1) le taux de natalité pourrait baisser avec la progression du développement économique, l'amélioration de l'assainissement et d'autres facteurs, et 2) le taux de participation à la population active pourrait baisser du fait de la croissance économique et de l'évolution des structures sociales et familiales. Le graphique 5.5 illustre les trajectoires de la population, de la population active et de la main-d'œuvre du secteur agricole selon diverses hypothèses de croissance démographique. Un scénario haussier suppose que la population dépassera de 20 % en 2050 l'hypothèse de base des Nations Unies, tandis qu'un scénario baissier suppose que la population sera inférieure

Graphique 5.5. Sensibilité à une croissance démographique élevée/faible



Source : calculs de l'auteur.

de 20 % en 2050. Les autres hypothèses, hormis la croissance démographique, sont les mêmes que dans le scénario de référence<sup>4</sup>. Le graphique 5.5 montre que le nombre absolu de travailleurs dans l'agriculture est quelque peu sensible à la variation de la trajectoire démographique à long terme (après 2040). Si la croissance de la population active est plus lente que dans le scénario de référence, la pression pour que l'agriculture absorbe l'excédent de main-d'œuvre s'atténuera dans une certaine mesure. Toutefois, même dans ce cas, le nombre de travailleurs dans l'agriculture ne baissera pas, et le secteur agricole restera important dans la structure de l'emploi des vingt prochaines années.

## Conséquences pour l'action des pouvoirs publics

Ce chapitre a simulé la future structure de l'emploi au Mozambique. Bien qu'à long terme l'évolution démographique et le développement économique modifieront sensiblement la structure de l'emploi en basculant de l'agriculture vers d'autres secteurs, la transition sera très lente. Vu la croissance rapide de la population et de la population active, ces simulations démontrent que les secteurs des services et de l'industrie ne pourront probablement pas absorber tous les nouveaux entrants sur le marché du travail et que l'emploi dans le secteur agricole continuera d'augmenter, au moins pendant les vingt prochaines années. Ainsi, même si l'industrie extractive devient le principal moteur de la croissance et de la diversification de l'économie, ce qui renforcera la résilience du pays à moyen terme, les politiques économiques devront en même temps viser à augmenter la productivité de l'agriculture, où le nombre de travailleurs est important et continuera de croître. La création d'emplois et l'amélioration de la productivité dans l'agriculture amélioreront directement le bien-être de la population dans

<sup>4</sup>Par souci de simplicité, on suppose qu'une variation de la croissance démographique ne modifiera pas la croissance de la production sectorielle.

les campagnes, ce qui rendra la croissance plus inclusive. Les investissements nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement des infrastructures dans les zones rurales sont essentiels pour accroître la productivité agricole.

Bien que l'on suppose ici que toute la main-d'œuvre supplémentaire est absorbée par l'agriculture, le chômage est en réalité difficile à estimer. Le chômage existe, même si les statistiques officielles n'en rendent pas compte. Si l'agriculture ne peut pas absorber le nombre de travailleurs qui augmente rapidement, le problème de chômage deviendra plus grave à l'avenir. Le propos de ce chapitre n'est pas de faire des propositions concrètes visant à créer des emplois dans chaque secteur, mais les dirigeants devraient surveiller de très près la transformation de la structure de l'emploi. Un changement structurel de l'économie, accompagné par des politiques adéquates, pourrait faire varier le taux de croissance ou l'élasticité de l'emploi dans chaque secteur, ce qui se traduirait par un résultat différent à long terme, même si le tableau d'ensemble ne devrait probablement pas beaucoup s'écarter de ces projections à court terme.

## Bibliographie

- Fonds monétaire international (FMI), 2013, "Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument," IMF Country Report No. 13/200 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40755.0>.
- Fox, L., and T. Pave Sohnesen, 2013, *Household Enterprises in Mozambique: Key to Poverty Reduction but Not on the Development Agenda?* (Washington: World Bank). <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6570>.
- Fox, L., C. Haines, J. Huerta Muños, and A. Thomas, 2013, "Africa's Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century," IMF Working Paper 13/201 (Washington: International Monetary Fund). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40973.0>.
- Kapsos, S., 2005, "The Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants," Employment Strategy Paper 2005/12 (Geneva: International Labour Organization). [http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS\\_143163/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_143163/lang--en/index.htm).
- Nations Unies, 2012, "World Population Prospects: The 2012 Revision." <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm>.

## Le développement du secteur agricole

*Jan Joost Nijhoff, Patrick Verissimo, Pedro Arlindo et Aniceto Bila*

L'agriculture est le secteur le plus important de l'économie mozambicaine; elle contribue à un quart du PIB et emploie 80 % environ de la population active. Elle offre donc d'immenses possibilités de résorber les disparités de revenus persistantes entre les zones rurales et urbaines et de réduire la pauvreté dans les régions qui ont peu tiré profit des progrès économiques de ces dernières années.

Le secteur agricole est dominé par la production végétale, qui représente 78 % du PIB agricole, les parts de la sylviculture, de l'élevage et de la pêche s'élevant respectivement à 9,1 %, 7,1 %, et 5,6 % (selon le dernier recensement agricole, effectué en 2009) (encadré 6.1). La croissance du secteur, qui se situe aux alentours de 7 % par an en moyenne depuis 2003, a fortement participé au développement économique global. Elle tient essentiellement à l'accroissement de la main-d'œuvre et à l'expansion des superficies cultivées qui ont suivi la réinstallation de réfugiés dans les zones rurales après la fin de la guerre civile en 1992.

Le Mozambique reste un importateur net de produits alimentaires, surtout de riz destiné à approvisionner les centres urbains. La production totale de maïs n'a augmenté que de 3,5 % par an entre 2005/06 et 2010/11, et le manioc de 2,5 % seulement — ce qui permet à peine d'accompagner la croissance démographique (+ 2,7 % par an). La productivité des aliments de base a peu progressé, et les rendements du riz, du maïs, du manioc et de la patate douce comptent parmi les plus faibles de la région.

Les exportations agricoles sont en hausse constante, favorisées par la libéralisation du régime des échanges. Si les cultures commerciales (cane à sucre, tabac, coton et noix de cajou) occupent un faible pourcentage de la superficie cultivée, elles représentent l'essentiel de ces exportations. De récents investissements privés et une assistance technique des partenaires au développement ont suscité l'émergence de nouvelles chaînes de valeur axées sur l'exportation, en particulier pour les cultures horticoles comme les bananes, les mangues, le sésame, le maïs miniature et les haricots verts. L'agriculture



**Encadré 6.1. Principaux résultats du recensement agricole de 2010 au Mozambique**

Le recensement agricole décennal conduit en 2009–10 par l’Institut national de statistiques (INE), en collaboration avec le Ministère de l’agriculture, a permis de dresser des constats essentiels :

- La superficie cultivée a augmenté de 24 % entre 1999 et 2009.
- Le nombre de producteurs agricoles a progressé de 45 % au cours de la même période.
- Dans le même temps, le pourcentage de ménages agricoles dirigés par des femmes est passé de 23 % à plus de 27 %.
- La superficie d’un tiers environ des exploitations est inférieure à 1 hectare; celle des deux tiers restants est comprise entre 1 et 10 hectares.
- Seuls 5 % des producteurs ont recours à l’irrigation, et moins de 3 % d’entre eux utilisent des engrais.
- Le sésame est devenu la première culture de rapport; il occupe 30 % de la superficie consacrée aux cultures commerciales.
- Plus de 40 % des producteurs ne peuvent ni lire, ni écrire.

---

Source : INE (2011), Recensement agricole 2009–2010.

contractuelle et les programmes de plantation–satellites, qui associent les petites exploitations aux unités de traitement ou aux grandes exploitations commerciales, créent un nombre croissant de débouchés commerciaux qui permettent aux petits exploitants de s’intégrer aux nouvelles chaînes de valeur.

Le secteur agricole se compose de quatre grandes catégories d’entreprises : 1) les petites exploitations de subsistance; 2) les petites et moyennes exploitations reliées aux marchés; 3) les entreprises agro-industrielles à intégration verticale (qui administrent des programmes de plantation–satellites); et 4) les prestataires de services agro-industriels (fournisseurs d’intrants, agrégateurs). Le développement du secteur agricole passera par l’intégration du premier groupe et d’une plus grande partie du deuxième groupe aux chaînes de valeur alimentées par la demande et impulsées par les entreprises agro-industrielles (troisième et quatrième groupes). Ces différents intervenants sont confrontés à des difficultés distinctes et ont besoin de différentes sortes de soutien.

Le secteur agricole mozambicain connaît une croissance vigoureuse depuis vingt ans, et des créneaux de développement considérables s’offrent à lui. Un processus de transformation agricole est en cours, fondé sur l’investissement privé et l’introduction progressive de modèles commerciaux. Les nouveaux agriculteurs et entrepreneurs agro-industriels, toujours plus nombreux, ont la

possibilité de participer à des chaînes de valeur productives de produits de base qui généreront des revenus supérieurs pour les ménages agricoles et créeront dans le même temps une base de production agricole capable de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. La compétitivité accrue du secteur, appuyée par l'amélioration de la productivité agricole et de l'efficacité des marchés, dopera les exportations et diminuera la facture des importations de produits agricoles de base.

Pour s'adapter à ce recentrage sur une croissance induite par le secteur privé, le gouvernement a adopté une nouvelle approche au développement qui vise à intégrer les petits exploitants agricoles à des chaînes de valeur et à favoriser l'investissement dans le secteur agro-industriel. Cette nouvelle priorité donnée à la compétitivité est d'autant plus pertinente qu'elle intervient dans le cadre du développement des industries minière et gazière, qui risque d'exposer le pays aux effets du syndrome hollandais, ce qui compromettrait la compétitivité de la production et de la valeur ajoutée agricole. Si l'économie minière et gazière du Mozambique est bien gérée, elle peut offrir des moyens de développer le secteur agricole et de réduire la pauvreté, notamment en fournissant des recettes à l'appui du développement et en stimulant la demande de produits de consommation. La demande de produits alimentaires, surtout celle de produits à plus haute valeur ajoutée comme les produits de l'horticulture et de l'élevage, progressera parallèlement aux revenus. L'urbanisation et l'évolution, liée aux revenus, des préférences des consommateurs pousseront la demande globale de produits alimentaires et de produits alimentaires transformés à la hausse. Le développement du secteur agricole devrait donc privilégier 1) l'expansion et l'amplification de l'agriculture commerciale, pour augmenter les revenus, améliorer la sécurité alimentaire d'un plus grand nombre de ménages et satisfaire la demande naissante de produits alimentaires transformés; et 2) l'intensification, afin de réaliser les gains de productivité nécessaires pour rehausser la compétitivité et développer la résilience du secteur et amortir ainsi les effets d'une éventuelle appréciation du taux de change réel ou d'autres effets défavorables des évolutions structurelles de l'économie mozambicaine.

## Perspectives

La stratégie publique de développement du secteur agricole pour 2011–20 fait appel à une approche multisectorielle. Elle a pour objectif stratégique de renforcer la sécurité alimentaire et d'accroître les revenus des producteurs dans le cadre d'une démarche compétitive et durable qui garantit l'équité sociale et la parité entre les sexes. La stratégie s'articule autour de quatre axes stratégiques et des objectifs correspondants :

- 1) *Productivité agricole* : Accroître la productivité, la production et la compétitivité de l'agriculture.

- 2) *Accès aux marchés* : Améliorer les services et l'infrastructure pour assurer un meilleur accès aux marchés dans un cadre propice aux investissements dans le secteur.
- 3) *Ressources naturelles* : Favoriser l'exploitation durable des ressources foncières, hydriques, forestières et animales.
- 4) *Institutions* : Renforcer la capacité institutionnelle du secteur.

Avec la mise en œuvre de cette stratégie sectorielle, les autorités visent à assurer une croissance agricole annuelle de 7 % au moins en associant augmentation de la productivité et expansion de la superficie cultivée (plus précisément, un accroissement de 25 % de la superficie consacrée aux cultures alimentaires d'ici à 2020, conjugué à une hausse de la productivité). La stratégie favorise l'instauration d'un environnement porteur propre à renforcer la participation du secteur privé aux différentes chaînes de valeur. Elle donne en outre priorité aux investissements publics dans des domaines présentant un fort potentiel économique, et soutient dans le même temps les initiatives locales et les activités non agricoles dans d'autres domaines. Six couloirs de développement ont été définis, dont la vallée du Zambèze, les corridors de Beira dans le centre du pays, et celui de Nacala dans le Nord (voir le chapitre 7).

Un plan d'investissement sectoriel ambitieux a été établi pour l'exécution de la stratégie (*Programa Nacional de Investimento do Sector Agrário* — PNISA), selon le schéma défini dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) coordonné par l'Union africaine. La Banque mondiale, d'autres partenaires au développement, la société civile et le secteur privé sont déterminés à appuyer le plan d'investissement, dont les modalités sont en voie de définition. En parallèle, le gouvernement du Mozambique s'est engagé à le soutenir par des investissements publics et des réformes de l'action publique et des réglementations destinées à favoriser l'investissement privé dans l'agriculture.

### **Priorités de l'action publique et de l'investissement**

Pour accélérer et amplifier le processus de transformation agricole en cours, diverses réformes politiques et institutionnelles stratégiques, conjuguées à des investissements publics, ont été arrêtées.

#### **Technologies des semences**

L'adoption par les petits exploitants de programmes de techniques agricoles adaptées aux spécificités de leur système d'exploitation permettrait de réaliser des gains de productivité et de production dans le secteur. Ces programmes associent

la fourniture de semences améliorées et d'engrais à une assistance technique. Les semences certifiées sont utilisées sur moins de 10 % de la superficie consacrée aux cultures de base. C'est l'Institut de recherche agricole du Mozambique (IIAM) qui, de tout temps, a été responsable de la production de semences de base, et la participation des entreprises spécialisées n'a pas été suffisamment encouragée. Le Département des semences du Ministère de l'agriculture (MINAG), qui relève de la Direction nationale des services agraires (*Direcção Nacional de Serviços Agrários* — DNSA) et de ses homologues à l'échelon provincial, a toujours été chargé de la diffusion, du contrôle de la qualité et de la certification des semences, mais ses capacités d'exécution sont limitées. En 2011, par exemple, les dossiers d'enregistrement de plus de 80 variétés étaient en attente, moins de la moitié des zones de production de semences étaient inspectées, et les essais de laboratoire ne couvraient que 50 % de la demande environ.

Un rapport récent de la Banque mondiale sur les indicateurs de l'agro-industrie montre en quoi le déficit de capacité des institutions publiques (y compris le manque d'équipements et de personnel qualifié) pèse sur les résultats et la performance des programmes de sélection végétale et de multiplication des semences (Banque mondiale, 2012). Pour commercialiser le secteur des semences, des incitations à la participation du secteur privé s'imposent. La législation relative aux semences, récemment amendée, prévoit désormais la protection des droits de propriété intellectuelle des sélectionneurs et facilite l'échange et la diffusion de nouvelles variétés au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe, mettant ainsi en application le protocole régional en la matière.

## Engrais

L'utilisation d'engrais est concentrée sur quelques cultures de rapport, le tabac et la canne à sucre en particulier, les petits exploitants y faisant très peu appel compte tenu de leurs prix élevés en milieu rural. Elle est très faible en termes d'éléments nutritifs apportés (4,3 kilogrammes par hectare, contre 9,5 kg au Ghana et 8,2 kg en Éthiopie). Ce niveau est nettement inférieur à celui mentionné dans la Déclaration d'Abuja sur les engrais (2006) de l'Union africaine, qui fixe pour l'Afrique subsaharienne l'objectif de 50 kilogrammes par hectare à l'horizon 2015.

Les prix élevés des engrais pour les agriculteurs tiennent aux inefficiences de la chaîne d'approvisionnement et du réseau de distribution, dues pour une large part à la cherté des transports. De ce fait, leur utilisation n'est pas toujours rentable à l'échelon des exploitations; autrement dit, les recettes découlant du surcroît de production ne couvrent pas leur coût (Banque mondiale, 2012). De plus, même quand les engrais sont théoriquement rentables, les contraintes de trésorerie en limitent l'achat, souvent parce qu'ils ne sont disponibles qu'en grosses quantités.

Par le passé, plusieurs projets de développement ont pris en charge la distribution d'engrais aux petits agriculteurs sous forme de kits de démarrage abordables, notamment à la suite d'inondations et dans le cadre de programmes de réinstallation. En 2009, le gouvernement a mis en place un dispositif de subvention des intrants sous forme de bons, avec l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et grâce au financement de l'Union européenne. Dans le cadre de ce programme, conduit par le Centre international de développement des engrais, 25.000 agriculteurs ont reçu une quantité suffisante de semences et d'engrais pour planter 0,5 hectare de maïs ou de riz. Le programme s'est achevé au bout de deux ans; il est en cours d'évaluation en vue d'une éventuelle transposition à plus grande échelle.

Pour proposer des engrais abordables aux petits exploitants, il faut qu'un réseau de distribution privé compétitif se développe. Un environnement porteur offrant les incitations nécessaires doit être instauré. Dans un premier temps, il convient d'éliminer progressivement les programmes publics de distribution de semences qui faussent le marché (sauf dans le cas d'interventions d'urgence) et de soutenir à leur place les réseaux de distribution privés. Il faut ensuite actualiser et mettre en application les règles et réglementations régissant le secteur des engrais de manière à assurer la qualité, la sécurité et la véracité des informations d'étiquetage. Il convient en outre de favoriser les liens entre les entreprises privées et les établissements publics de recherche. Divers organismes bailleurs de fonds aident le gouvernement et le secteur privé à réaliser ces objectifs.

### **Irrigation**

L'irrigation peut rehausser la productivité agricole et réduire les risques de production associés aux sécheresses et à d'autres formes de variabilité climatique, celle-ci étant forte au Mozambique. Seuls 40 % des 120.000 hectares aménagés aux fins d'irrigation sont effectivement irrigués. Les systèmes d'irrigation à grande et à moyenne échelle et les infrastructures connexes datent de l'époque coloniale; bon nombre d'entre eux ont été laissés à l'abandon pendant la guerre civile et ont depuis subi des dégradations. Après la guerre, les investissements publics dans l'irrigation ont été irréguliers, en partie à cause du coût d'investissement exorbitant des systèmes de cette envergure. D'après les chiffres les plus récents, la canne à sucre occupe à peu près 60 % de la superficie effectivement irriguée (grâce aux investissements privés dans les grandes exploitations commerciales), suivie de la petite horticulture (18 %) et du riz (10 %).

Pour améliorer les résultats du sous-secteur de l'irrigation et en faire un moteur de croissance de l'agriculture, les autorités ont défini les priorités suivantes :

- 1) Améliorer la gestion des réseaux d'irrigation, dans le souci spécifique de récupérer les coûts afin de financer les opérations d'exploitation et de

maintenance. Une solution consisterait à mettre en place des organismes d'irrigation dont les fonctions seraient celles d'associations d'usagers de l'eau.

- 2) Perfectionner le cadre juridique et réglementaire régissant l'eau destinée à l'agriculture et améliorer l'efficacité de l'application du droit foncier. Ce dernier doit préciser les droits d'utilisation des sols et renforcer la sécurité d'occupation des sols pour faciliter l'accès des producteurs à l'irrigation et favoriser l'investissement privé dans ce sous-secteur.
- 3) Instaurer des passerelles institutionnelles et des relations de travail entre les organismes publics responsables de l'irrigation (aux échelons central et provincial) et les bénéficiaires (associations de petits exploitants, organismes d'irrigation, exploitants individuels et entreprises privées) dans le cadre de partenariats public-privé pour le développement de l'irrigation.

Ces dernières années, les autorités ont fait de l'expansion de l'irrigation une priorité. De ce fait, l'infrastructure d'irrigation a été rénovée ou construite sur quelque 15.000 hectares depuis 2004. L'adoption de la Stratégie nationale d'irrigation en décembre 2010 a conduit à la création de l'Institut national d'irrigation (*Instituto Nacional de Irrigação* — INIR), qui est représenté à l'échelon provincial et qui supervise les questions stratégiques, opérationnelles et de politique générale associées à l'irrigation. Le gouvernement a adopté des réglementations qui gouvernent les droits d'utilisation de l'eau et sont appliquées par l'intermédiaire d'un réseau de centres régionaux de gestion des ressources hydriques qui délivrent les permis d'utilisation et collectent les redevances correspondantes auprès des producteurs. Pour améliorer le fonctionnement insatisfaisant des systèmes publics d'irrigation, une structure de gestion publique-privée a été établie qui est chargée de créer des incitations. Le gouvernement investit actuellement dans des ouvrages d'irrigation à petite échelle dans le centre du pays. Le projet PROIRRI, d'un montant de 70 millions de dollars, financé par l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, suit une approche intégrée qui recouvre l'infrastructure d'irrigation, sa gestion, la productivité agricole et l'accès aux marchés.

### **Propriété foncière**

L'accès à la propriété et aux droits fonciers forme l'assise du développement rural, de la protection de l'environnement et de l'amélioration du climat de l'investissement. Pour exploiter le potentiel qu'offrent les immenses ressources foncières du pays, le gouvernement doit mettre en place un régime performant d'administration foncière et concilier des intérêts concurrents.

La politique foncière du Mozambique et le cadre juridique correspondant sont dans l'ensemble de qualité, mais la mise en application du second présente des lacunes considérables qui l'empêchent de procurer des avantages sociaux

et économiques tangibles. L'administration foncière est déficiente à tous les niveaux, et l'on s'accorde à penser qu'un réexamen du régime d'imposition foncière des propriétés rurales s'impose. Outre les taux d'imposition très faibles, une étude récente de la Banque mondiale montre que le taux de recouvrement de l'impôt est extrêmement bas (entre 16 % et 33 %). Un renforcement des droits fonciers locaux est d'autant plus nécessaire que l'intérêt pour les terres agricoles va croissant dans le monde. La superficie faisant l'objet de demandes de DUAT (droits d'usage et d'exploitation de la terre) a plus que quintuplé entre 2005 et 2009. Les DUAT ruraux ne bénéficient pas de la même transférabilité que les DUAT urbains.

Les priorités suivantes ont été établies :

- 1) Appliquer et améliorer le régime d'imposition foncière de manière à obtenir davantage de biens sociaux — mode plus efficace d'utilisation des sols, augmentation des recettes des collectivités locales et décentralisation plus rationnelle, par exemple.
- 2) Renforcer la protection des droits fonciers locaux et améliorer le climat de l'investissement en procédant à la délimitation généralisée des collectivités territoriales, en développant la transférabilité des droits d'utilisation des terres rurales et en améliorant le zonage rural et l'aménagement du territoire.
- 3) Élaborer une stratégie détaillée visant à renforcer la capacité des systèmes d'administration et de gestion foncières à tous les niveaux.

Compte tenu de l'accélération de la demande de terres, les autorités sont aujourd'hui confrontées à la tâche délicate de mettre en application la loi foncière et d'adapter certains de ses volets au contexte socioéconomique en mutation. L'augmentation des prix internationaux des denrées alimentaires et des combustibles observée ces dernières années a dopé la demande mondiale de terres de la part d'investisseurs internationaux désireux d'exploiter les débouchés qu'offre la production de produits alimentaires, d'éthanol et de produits forestiers. Le Mozambique, pays que l'on imagine généralement constitué de vastes superficies de terres non exploitées adaptées à l'agriculture, a suscité un intérêt considérable chez les investisseurs étrangers qui ont cherché à obtenir des droits d'utilisation des terres pour mettre en œuvre leurs projets agricoles, touristiques et miniers. Dans plusieurs cas, ces projets ont été à l'origine de différends avec les collectivités locales et ont donné lieu à des rumeurs largement diffusées d'«accaparement des terres» (Oakland Institute, 2011; *Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses*, 2011). Dans le même temps, les autorités sont de plus en plus conscientes de la complexité, de la longueur et de l'inefficacité des pratiques actuelles d'affectation ou de transfert des droits d'utilisation des terres relatifs aux petites parcelles, qui dissuadent les investissements dans l'irrigation et dans d'autres mesures visant à rehausser la productivité.

Les conflits entre les collectivités et les investisseurs étrangers résultent souvent des failles et des défauts d'attribution des DUAT. Un problème en particulier tient à ce que les consultations obligatoires avec les collectivités sont souvent conduites de manière inadéquate, et portent essentiellement sur des promesses formulées par les investisseurs et non tenues par la suite. Les différends fonciers sont souvent exacerbés par la fragilité institutionnelle des administrations locales, la vulnérabilité des communautés pauvres, et la connaissance et la compréhension fragmentaires des droits et obligations des investisseurs, des collectivités et des autorités locales énoncés dans la loi foncière. Ce manque de transparence s'est généralement traduit par une mauvaise gouvernance, raison pour laquelle un moratorium sur l'attribution de DUAT pour les superficies supérieures à 1.000 hectares a été imposé de 2009 à 2011. Les allocations de DUAT existantes et la procédure d'attribution ont été réexaminées; les autorités semblent avoir adopté une approche plus prudente pour gérer la demande de terre des gros investisseurs commerciaux. Avec l'appui des partenaires au développement, dont le projet PROIRRI de la Banque mondiale, elles ont entrepris d'accélérer la délivrance de certificats de délimitation aux différentes collectivités territoriales, et celle de DUAT aux associations déclarées. Le projet d'administration foncière de la Millennium Challenge Corporation fait une place privilégiée au renforcement de la capacité institutionnelle de la Direction nationale des terres et des forêts et de ses organismes décentralisés, ceci afin de développer les connaissances théoriques et pratiques des agents de l'administration foncière en ce qui concerne la loi foncière.

Pour accompagner l'amélioration du régime d'administration foncière, le gouvernement du Mozambique et le secteur privé ont confirmé leur intention d'adhérer aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (les «Directives volontaires») adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale en mai 2012<sup>1</sup>. Ils prendront également en considération les principes d'investissement responsable dans l'agriculture établis par plusieurs organisations internationales et évalués, entre autres, par le G-8 et le G-20. Ces principes font actuellement l'objet d'un processus de consultation par l'intermédiaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Le gouvernement reconnaît qu'il est urgent de s'attaquer aux problèmes recensés et a pris des mesures sérieuses afin d'y remédier. Ces dernières années, il a notamment :

- Approuvé l'Initiative des terres communautaires (*Iniciativa de Terras Comunitárias*) financée par des bailleurs de fonds dans l'objectif de

---

<sup>1</sup>Les Directives volontaires ont vocation à fournir des indications qui permettent d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le but ultime de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Les principes de mise en œuvre des directives portent notamment sur l'égalité des sexes, la consultation, la participation et l'obligation de rendre compte.



rechercher des modèles efficaces de délimitation territoriale des collectivités locales.

- Accepté d'intégrer, à titre d'indicateur, le nombre de délimitations menées à bien au cadre d'évaluation des performances G-19 de sa stratégie de réduction de la pauvreté.
- Engagé l'exécution d'un projet foncier (39 millions de dollars) financé par la Millennium Challenge Corporation qui donne priorité au suivi de la politique nationale, au renforcement des capacités et à l'amélioration de l'accès aux terres dans certaines provinces.

Les autorités ont en outre entretenu avec la Banque mondiale, pendant plusieurs années, un dialogue productif sur les politiques foncières qui a abouti aux résultats suivants :

- Création en 2011 du Forum consultatif national sur les questions foncières pour faciliter les discussions concernant l'action publique et renforcer l'adhésion de la société civile.
- Suppression des incertitudes relatives aux documents exigés pour la reconnaissance des droits foncières locaux procédant de l'amendement de 2007 à l'article 35 de la loi foncière.
- Augmentation du taux d'imposition foncier en zone rurale (à compter de 2010), bien que le nouveau taux soit encore jugé trop bas, étant donné le taux initial encore plus faible.
- Discussions au Forum foncier des recommandations des notes d'orientation de la Banque mondiale et de la FAO sur l'impôt foncier et la délimitation des collectivités locales.

### **Accès aux marchés, climat des affaires et services financiers**

Assez naturellement, les conditions de vie des ménages et l'accès aux marchés sont étroitement liés. La proximité d'une route principale et l'accès à l'infrastructure de stockage sont des éléments importants, mais pas les seuls déterminants d'un accès au marché propre à améliorer le bien-être des petits exploitants. Une étude récemment conduite par le MINAG et la Michigan State University (MINAG/MSU, 2013) souligne que l'intégration réussie des petits exploitants à un marché passe par des mesures complémentaires visant à accroître la production de cultures commerciales pour la porter à un volume et à un degré d'efficacité suffisants. Les entreprises agro-industrielles d'aval, comme les négociants et les transformateurs, encouragent les accords agricoles contractuels en vertu desquels l'approvisionnement en intrants, le crédit, le transfert de connaissances et l'accès aux marchés des produits sont intégrés en un modèle opérationnel. Les

programmes de plantation–satellites, dans le cadre desquels de grosses unités de production centrales complètent leur production au travers de contrats avec des producteurs locaux, font appel à des accords similaires. Au Mozambique, plusieurs entreprises agro-industrielles ont recours à ce mécanisme, dont l'influence sur le niveau de vie des ménages varie en fonction du produit concerné. Les modèles intégrés de gestion des intrants et des extrants qui sont performants et viables assurent 1) une application adéquate des contrats ou d'autres mesures incitatives ayant pour effet de diminuer les ventes parallèles des petits exploitants, et 2) la transparence, sous forme d'informations commerciales, pour permettre aux producteurs de disposer d'un pouvoir de négociation suffisant.

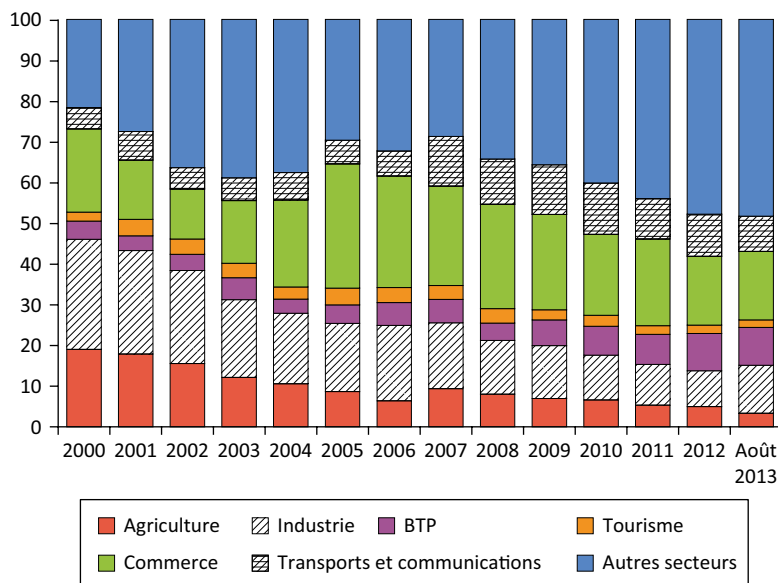
Un rapport de diagnostic des réformes commerciales, juridiques et institutionnelles conduites dans le secteur agricole au Mozambique a mis en lumière les obstacles au développement de l'agro-industrie (USAID, 2011). Il s'agit notamment des procédures d'autorisation, du recrutement de salariés, de l'obtention de crédits, du paiement des impôts, de l'accès aux infrastructures de commercialisation, des échanges transfrontaliers et de l'exécution des contrats. Des difficultés analogues ont été évoquées au Forum national sur l'agro-industrie, qui s'est tenu en mai 2011 et a réuni des représentants du secteur privé, d'ONG, de partenaires au développement et d'organismes publics intervenant dans ce domaine au Mozambique. Les débats ont recensé les défis les plus importants pour le développement de l'agro-industrie, à savoir :

- Améliorer l'accès aux financements et leur accessibilité économique.
- Améliorer l'approvisionnement en intrants en termes de disponibilité, de volume et de qualité.
- Remettre en état les routes et les ponts, surtout ceux qui relient les régions agricoles présentant un potentiel élevé au réseau routier.

Malgré ces contraintes, le secteur agro-industriel a connu une transformation rapide ces dernières années. Le paysage a longtemps été dominé par les cultures commerciales traditionnelles à vocation exportatrice insérées dans des chaînes de valeur très intégrées dirigées par des entreprises étrangères pour la production de sucre, de coton, de tabac et de noix de cajou. Or, ces dernières années, de nouvelles chaînes de valeur agricoles favorisant la participation de petites et moyennes entreprises et de petits exploitants ont vu le jour (riz, oléagineux, volaille, bananes, mangues et haricots verts notamment). La mise en place de chaînes de valeur est devenue un modèle pour apporter une aide publique, favoriser les synergies entre agriculteurs, entreprises agro-industrielles et prestataires de services financiers, et faciliter les partenariats public–privé.

Dans le cadre du lancement du programme national d'investissement dans le secteur agricole (*Programa Nacional de Investimento do Sector Agrário* — PNISA), le gouvernement s'est engagé à privilégier :

**Graphique 6.1. Prêts des banques commerciales par secteur au Mozambique**  
(En pourcentage du total des prêts)



Source : Banque du Mozambique.

- La cohérence et la transparence de la politique commerciale.
- Les incitations au secteur privé, notamment par l'élaboration et l'application de mesures nationales encourageant la participation du secteur privé en matière d'intrants.
- Le renforcement de la transparence et de l'efficacité de l'administration foncière.
- La mise au point de méthodes innovantes pour augmenter l'accès des petits exploitants au crédit. En octobre 2012, le gouvernement a publié un décret autorisant la création d'une bourse des produits agricoles, et examine actuellement la possibilité de mettre en place un système de récépissés d'entrepôt.

Comme dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les prêts bancaires à l'agriculture sont extrêmement rares au Mozambique. Alors que l'agriculture contribue à hauteur de 25 % au PIB, le volume des prêts accordés au secteur a fléchi, passant de 20 % des prêts bancaires en 2000 à 6 % en 2010 (graphique 6.1)<sup>2</sup>. Les services financiers commerciaux ont connu

<sup>2</sup>Le graphique 6.1 ne tient compte ni des crédits aux entreprises de transformation agricole, ni des crédits pour l'achat d'équipements et de machines agricoles, qui représentent une part important du crédit au secteur agricole au Mozambique.

un développement plus rapide dans les régions de production des cultures d'exportation, les crédits étant accordés tout au long de la chaîne de production, de transformation et de commercialisation. Seuls 2,3 % des producteurs signalent avoir accès au crédit. Près de la moitié de ceux qui ont accès à des services financiers structurés en milieu rural vivent à plus de deux heures de trajet de leur établissement financier, et plus d'un tiers à plus de trois heures, voire une journée (INE, 2011). Le récent projet pilote portant sur les services de paiement et d'échanges d'informations (comme les cours du marché) par téléphone mobile offre des perspectives intéressantes pour améliorer l'accès aux services financiers en milieu rural, mais cette industrie naissante doit être rapidement développée pour servir de base à l'innovation et à la concurrence en matière de services financiers destinés aux populations rurales.

La majeure partie des crédits ruraux destinés aux petites entreprises agro-industrielles et aux petits exploitants sont couverts par des lignes de crédit et des fonds garantis financés par l'État ou par des bailleurs de fonds. Ils sont assortis de taux d'intérêt bonifiés et sont souvent associés à des projets de développement rural et agricole (Ministère des finances, 2012). Les gros investissements, en revanche (dans la canne à sucre et le tabac, par exemple) sont généralement financés par des crédits étrangers ou des prises de participation. Le coût extrêmement élevé du crédit agricole (de 25 % à 30 % par an, plus des frais et commissions dans la limite de 3 %, plus des frais de transaction) a pour effet d'exclure les entrepreneurs ruraux, et la plupart des crédits agricoles se limitent à des prêts à court terme destinés à financer les fonds de roulement. Le microcrédit n'est pas bien développé en milieu rural, surtout pour les petits exploitants, en raison des risques inhérents à l'agriculture (risques météorologiques, risques de maladie des plantes et risques commerciaux), de l'absence de garanties, et du coût élevé des services de crédit. Une évolution favorable se dessine toutefois avec la concession de crédits à des chaînes de valeur bien structurées, qui concorde avec celle observée dans d'autres pays.

La première stratégie nationale de finance rurale (EFR 2011–17) a été approuvée par le Conseil des ministres en avril 2011. Elle vise à établir et consolider un système financier accessible à tous en milieu rural afin d'appuyer le développement socioéconomique des individus, des groupes et des entreprises.

## **Nutrition**

Comme expliqué précédemment, la malnutrition compromet gravement le développement du capital humain et la croissance économique au Mozambique. Le taux de sous-nutrition chronique ne s'est guère amélioré au cours de la décennie écoulée, et la malnutrition pèse directement sur la productivité de la main-d'œuvre. La stratégie du Ministère de la santé (MISAU) pour lutter contre les déficiences en micronutriments prévoit

l'enrichissement des aliments, des compléments vitaminiques et minéraux ciblés, et la diversification du régime alimentaire.

Un défi stratégique à la mise en œuvre du programme national de nutrition consiste à assurer la participation, la coordination et le contrôle de divers organismes relevant de différents secteurs et ministères à de multiples échelons de l'administration publique. L'enrichissement des aliments offre un exemple des difficultés rencontrées pour travailler avec différents secteurs et assurer la conformité aux normes nutritionnelles. Le MISAU établit les normes et prescrit des taux d'enrichissement adaptés. Le Ministère de l'industrie et du commerce confie l'enrichissement des aliments au secteur privé et vérifie le respect des normes. Les chances qu'un programme obligatoire d'enrichissement soit couronné de succès sont d'autant plus élevées que l'industrie concernée est concentrée sur le plan géographique et commercial, comme c'est le cas de la farine de blé et de l'huile alimentaire.

Avec l'aide de partenaires au développement, le MISAU travaille à l'élaboration et à l'application d'une stratégie d'enrichissement des aliments en micronutriments. Il a également mis en place une législation relative à l'iodation du sel qui a fait qu'une grande part du sel produit ou transformé à grande échelle est iodée (60–70 %). Les autorités examinent les moyens de procéder à l'enrichissement à grande échelle de la farine de blé et de l'huile alimentaire, qui permet de couvrir efficacement un pourcentage élevé de la population. La farine de blé et les huiles alimentaires peuvent être enrichies en vitamines et minéraux divers, et les produits dérivés de la farine de blé, comme le pain, en micronutriments. Le gouvernement peut dégager des enseignements de l'expérience acquise dans le cadre du programme d'iodation obligatoire du sel déjà en application, la gageure consistant désormais à ioder le sel produit par les petits producteurs ou transformateurs.

### Gestion et coordination sectorielles

L'adoption du cadre pour le développement de l'agriculture du PDDAA et la mise en œuvre du plan d'investissement dans le secteur supposent l'application d'un mécanisme de suivi fondé sur des statistiques de qualité. D'autres demandes de données émanent des investisseurs publics (partenaires au développement), des investisseurs privés et des organismes de recherche agricole (IIAM et université *Eduardo Mondlane*).

Tous les dix ans, l'Institut national de la statistique (*Instituto Nacional de Estatística* — INE) et le MINAG procèdent au Recensement de l'agriculture et du bétail (*Censo Agro-Pecuário*), la principale source de données fondamentales. Le dernier a été conduit en 2009–10 et a débouché sur la publication d'un volume complet de tableaux chiffrés de base en 2011. Les statistiques agricoles annuelles officielles sont établies essentiellement dans le cadre de deux enquêtes

annuelles menées par le MINAG. La Direction de l'économie conduit l'enquête agricole post-récolte (*Trabalho do Inquerito Agrícola* — TIA), et la Direction des services agraires l'enquête de prévision des récoltes aux fins d'alerte avancée (*Aviso Previo*). Ces jeux de données servent des finalités distinctes, mais seront désormais réunis dans le cadre d'une seule enquête<sup>3</sup>.

Suite à l'engagement pris par le gouvernement d'élaborer une stratégie nationale de développement de la statistique en application du Cadre stratégique régional de référence pour le renforcement des capacités statistiques en Afrique (2007) (l'«Initiative Paris 21»), l'INE et le Conseil supérieur de la statistique ont mis en place le Système statistique national (PESEN 2008–12). Celui-ci ne comprend cependant pas de statistiques agricoles. Le MINAG, avec l'assistance de la FAO, a établi un projet de Plan directeur pour les statistiques agricoles qui prévoit un cadre intégré pour ces statistiques. Le Plan directeur insiste sur la nécessité de :

- Faire des statistiques de production agricole une composante intégrante de la stratégie du secteur de l'agriculture.
- Améliorer la coordination entre les différents intervenants et rehausser l'efficacité institutionnelle.
- Convenir d'un jeu d'indicateurs de base dont les données devront faire l'objet d'une collecte annuelle.

## Conclusions

Une accélération de la croissance agricole s'impose pour réduire la pauvreté et maintenir la compétitivité pour subvenir aux besoins alimentaires grandissants du Mozambique et exploiter les créneaux d'exportation. Soutenu par les partenaires au développement, le gouvernement met actuellement en œuvre plusieurs réformes stratégiques et institutionnelles de fond qui offriront des incitations à l'investissement privé et favoriseront l'intégration des petits exploitants aux chaînes de valeur. Le plan d'investissement dans le secteur est toutefois ambitieux et devra faire l'objet d'une gestion rigoureuse. L'objectif fondamental des autorités étant d'attirer l'investissement privé, les ressources publiques devront être allouées de manière stratégique.

Les partenaires au développement appuient l'exécution technique des principaux volets du plan d'investissement dans le secteur agricole (PNISA), et continueront de le faire, dans le cadre de financements par projet, budgétaires

---

<sup>3</sup>Les données de l'enquête *Aviso Previo* servent de dispositif d'alerte avancée, mais aussi, par défaut, à l'évaluation du programme social et économique annuel du MINAG; celles du TIA, en revanche, ont été largement utilisées par le MINAG pour analyser l'économie agricole et définir des priorités pour l'investissement dans la recherche et l'agriculture. Voir MINAG et INE (2011).

et non budgétaires. La Banque mondiale apporte aussi au secteur des prêts à l'appui des réformes qui financent la plupart des composantes du programme gouvernemental présenté dans ce chapitre, et offre des ressources modulables aux autorités. Par ailleurs, les partenaires au développement travaillent actuellement à définir les besoins en matière d'aide à la gestion du PNISA (y compris la capacité analytique) et le processus annuel d'examen sectoriel, de dialogue sur les politiques et d'affectation des ressources.

### Bibliographie

Banque mondiale, 2012, "Agribusiness Indicators—Mozambique" (Washington, February). <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16374790/agribusiness-indicators-mozambique>.

Instituto Nacional de Estatística (INE—National Statistics Institute), 2011, "Censo Agro-Pecuário 2009–2010" (Maputo).

Justiça Ambiental and União Nacional de Camponeses, 2011, "Lords of the Lands: Preliminary Analysis of the Phenomenon of Land Grabbing in Mozambique" (Maputo, March).

Ministry of Agriculture (MINAG) and National Statistics Institute (INE), 2011, "Government of Mozambique: A 10-Year Master Plan for Agricultural Statistics for Mozambique, 2012–2022" (Maputo, October).

Ministry of Agriculture (MINAG) and Michigan State University (MSU), 2013, "Government of Mozambique: Flash No. 63E, Agricultural Marketing and Development in Mozambique: Research Findings and Policy Implications" (Maputo, June).

Ministry of Finance, 2012, "Government of Mozambique: Mozambique Financial Sector Development Strategy, 2012–2021" (Maputo).

Oakland Institute, 2011, "Understanding Land Investment Deals in Africa." Country Report: Mozambique (Oakland, California).

USAID (United States Agency for International Development), 2011, "AgCLIR Mozambique: Commercial, Legal, and Institutional Reforms in Mozambique's Agriculture Sector" (Washington, August).

## Couloirs de développement du Mozambique : plateformes pour une prospérité partagée

*Ganesh Rasagam, Michael Engman,  
Tugba Gurcanlar et Eneida Fernandes*

Après les ravages de la guerre civile, il était essentiel de relancer l'économie du Mozambique. Les «couloirs de développement» étaient un élément fondamental de la stratégie d'après-guerre. Du fait de leur position ou de leurs ressources naturelles, ces régions devaient pouvoir stimuler la croissance économique du pays grâce à des investissements dans des projets d'équipement à portée régionale. Le présent chapitre pose le cadre des initiatives d'aménagement du territoire en Afrique, offre un panorama et une analyse détaillée des couloirs de croissance au Mozambique et envisage, en conclusion, des moyens de gérer les défis et risques liés aux couloirs de développement.

### Géographie économique des couloirs de développement et pôles de croissance

Le concept de couloir de développement s'est inspiré des couloirs de transport qui relient divers pays ou diverses régions d'un pays pour promouvoir le commerce national et international grâce à des réseaux de logistique et de transport efficaces. Le concept de couloir, souvent centré sur des réseaux routiers et ferroviaires desservant des ports, repose sur un investissement intégré dans des infrastructures fondamentales ainsi que sur des politiques, réglementations et institutions régissant les échanges et les investissements durables le long des couloirs.

Les couloirs de développement résultent souvent de facteurs historiques et politico-économiques, comme c'est le cas pour l'orientation Est-Ouest des couloirs mozambicains qui découle de l'économie coloniale portugaise. Les couloirs soutiennent l'intégration régionale par le développement coordonné d'infrastructures de transport et de logistique de fret, notamment en facilitant les échanges transfrontaliers, coordonnent les investissements dans un cadre juridique commun et cristallisent des projets d'investissement très souvent liés aux industries extractives. Le concept de couloir présuppose un agencement institutionnel dans



lequel le secteur privé joue un grand rôle et où l'État et les collectivités locales participent activement. Une telle plateforme public-privé devrait permettre de démanteler plus facilement les obstacles réglementaires et juridiques à la circulation transfrontalière des personnes, des biens et des services.

Il y a, de par le monde, de nombreux exemples de couloirs de développement qui ont plus ou moins bien réussi : le couloir économique Est-Ouest de la grande sous-région du Mékong, appuyé par la Banque asiatique de développement, raccorde le Myanmar, la Thaïlande, le Laos et le Viet Nam. La région d'Antofagasta au Chili, où se concentrent de nombreuses entreprises minières et connexes, notamment de production de cuivre, est connectée au couloir du Capricorne, qui relie des ports chiliens à des provinces argentines et brésiliennes.

En Afrique subsaharienne, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) poussa l'idée de couloirs régionaux de transport dès les années 80 et au début des années 90. Cette idée allait se transformer en Programme régional d'aménagement du territoire (RSDIP), lancé par l'Afrique du Sud. Le RSDIP, lancé à la fin des années 90, allait être intégré dans le cadre général du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). En 2007, le NEPAD et la Banque africaine de développement adoptèrent officiellement les couloirs de développement comme moyens de structurer, de hiérarchiser et de promouvoir les investissements dans des infrastructures interconnectées et les grands investissements économiques dans des régions bien définies. Vingt-et-un couloirs de développement dans seize pays furent identifiés dans le cadre du RSDIP. Le RSDIP est, semble-t-il, actif dans les huit couloirs suivants : Beira, Limpopo et Maputo (Mozambique), Mtwara et Central (Tanzanie), Bas-Congo (République démocratique du Congo, RDC), Trans-Caprivi (Namibie) et le couloir Nord-Sud (Zimbabwe).

Le couloir Central raccorde la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la RDC, tandis que le Couloir Nord-Sud couvre huit pays : Afrique du Sud, Botswana, RDC, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Le couloir Nord-Sud s'étend du port de Dar es-Salaam en Tanzanie jusqu'à Durban en Afrique du Sud avec une interconnexion au couloir de Maputo. Le couloir Nord relie le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la RDC. Plusieurs couloirs rayonnent du port de Walvis Bay : le Trans-Kalahari dessert la Namibie, le Botswana et l'Afrique du Sud; le Trans-Caprivi, la Namibie, la Zambie et la RDC; et le Trans-Cunene, la Namibie et l'Angola.

Les couloirs de croissance agricole sont récemment devenus plus importants, notamment le couloir de croissance agricole méridional en Tanzanie et le couloir de croissance agricole de Beira (CCAB) au Mozambique. L'enchevêtrement de couloirs en Afrique subsaharienne est souvent peu lisible avec des axes qui se chevauchent, et, pour beaucoup, l'impression est qu'ils en sont encore au stade de la planification, les plus aboutis se trouvant au Mozambique.

Les pôles de croissance sont souvent, mais pas toujours, des sous-ensembles dans les couloirs de développement et reposent sur l'hypothèse selon laquelle la croissance économique est inégale sur le territoire national et se concentre autour d'un ou de plusieurs secteurs ou industries à partir desquels se développent des activités connexes. La croissance d'une industrie principale entraîne une augmentation de la production, des investissements et de l'emploi, mais aussi l'émergence de nouvelles technologies, de nouveaux savoirs et de nouveaux secteurs et industries. Parmi les principaux facteurs de réussite des pôles de croissance, on citera 1) la concentration géographique d'activités économiques telles que les activités minières, l'agroalimentaire, le tourisme, l'industrie légère, les services aux entreprises; 2) des investissements privés avérés, et 3) la capacité à générer de la croissance sur une période longue du fait de la présence de facteurs locaux.

La théorie des pôles de croissance s'inspire de la théorie de l'organisation industrielle ainsi que de théories plus récentes comme celle de la géographie économique ou de la croissance endogène. Dans les études et les applications récentes, elle inclut également les questions normatives liées à l'action des pouvoirs publics et aux investissements géographiquement ciblés pour accélérer la croissance économique. Les stratégies de pôle de croissance servent d'outil d'aménagement du territoire mettant en valeur les économies d'échelle dans la production, les liaisons en amont et en aval dans la demande, les liens entre les questions budgétaires et la demande finale, et, plus généralement, les économies d'agglomération liées aux rassemblements géographiques et à la concentration d'activités économiques sur un territoire. Ces concentrations territoriales se développent souvent naturellement ou spontanément, mais il est de plus en plus admis que des initiatives bien conçues visant à corriger les manques de coordination peuvent faciliter le processus de développement. La Banque mondiale apporte actuellement son soutien à des investissements dans des pôles de développement au Burkina Faso, en RDC, à Madagascar et au Mozambique.

## **Couloirs de développement au Mozambique**

Du fait de sa position et de ses ressources naturelles exceptionnelles, c'est au Mozambique, peut-être plus que dans tout autre pays d'Afrique subsaharienne, qu'un certain nombre de couloirs de développement visant l'intégration régionale se sont concentrés. De fait, le RSDIP fut lancé en 1995 avec le couloir de développement de Maputo (CDM). Ce programme vise à promouvoir la croissance par les échanges et les investissements le long de couloirs de développement en s'appuyant sur de grands projets d'ancrage, généralement miniers, et en optimisant les investissements dans l'infrastructure, ce qui soutient les activités à valeur ajoutée et renforce la compétitivité des économies régionales. Les principaux moteurs du CDM sont la présence d'électricité

provenant de Cahora Bassa, dans le centre du pays, pour alimenter la fonderie d'aluminium Mozal, près de Maputo, et la présence de gaz dans la province d'Imhanbane, dans le Sud du pays, pour alimenter le complexe pétrochimique Sasol en Afrique du Sud.

Le RSDIP cherche également à faire partager les fruits de la croissance économique dérivée des grands projets dans les couloirs de développement par la *densification* (déploiement de réseaux secondaires pour soutenir les petits agriculteurs) et l'*approfondissement* (soutien à l'émergence de liaisons en amont et en aval entre les grands investissements et les PME locales). En mars 2010, le Ministère des transports et des télécommunications a mis sur pied la Commission de coordination des études et projets pour créer, au sein de l'administration, des capacités institutionnelles pérennes dans le domaine de la planification de l'aménagement du territoire et pour préparer des propositions concrètes d'aménagement du territoire.

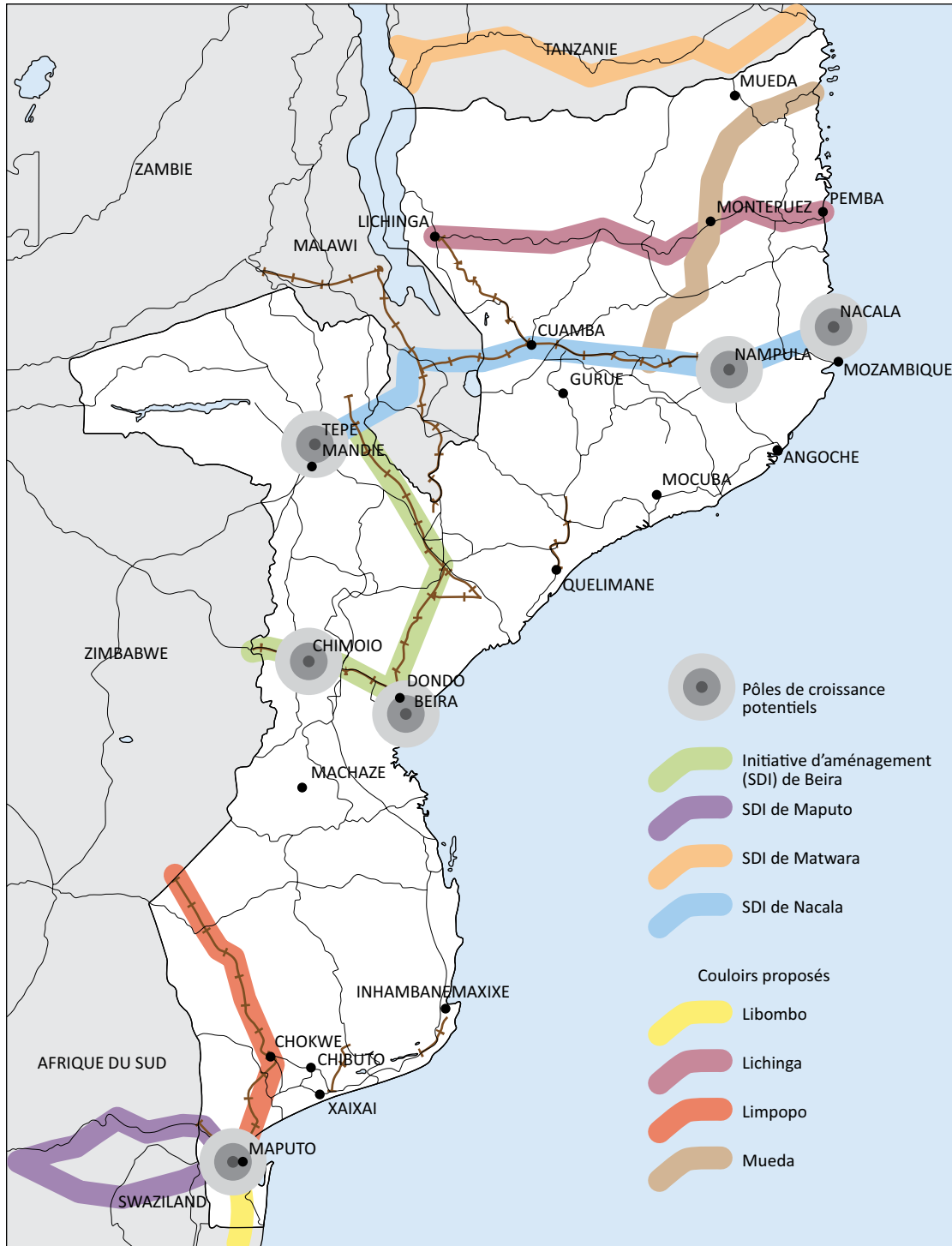
Le ciblage et la concentration des investissements publics dans certains pôles de croissance à fort potentiel devraient à terme avoir des retombées nationales. Les investissements privés au Mozambique se concentrent actuellement dans deux provinces : Tete (principalement dans l'extraction du charbon et le BTP) et Nampula (agroalimentaire, extraction minière et BTP). Dans la province de Tete, c'est dans la municipalité de Tete que se retrouve la demande de denrées, de biens, de services et de compétences tant du fait des investissements miniers dans le district voisin de Moatize que de la croissance démographique rapide liée à l'afflux de travailleurs. Dans la province de Nampula, on trouve quelques poches d'investissement dans l'agriculture commerciale et dans les mines, mais la croissance économique et démographique se concentre actuellement autour de la zone économique spéciale de Nacala du fait des récents investissements dans le port de Nacala comme point d'aboutissement du couloir de Nacala. Dans ces deux provinces, l'analyse et le recoupement territorial des données démographiques, sociales et économiques, y compris le potentiel de production agricole, ont permis d'identifier, à des fins d'intervention, les districts au plus fort potentiel (pôles de croissance).

Hormis le CDM, on trouve parmi les grands couloirs de développement ceux de Beira, Mtwara et Nacala. Parmi les autres propositions, signalées au graphique 7.1, on trouve les couloirs de Lichinga, du Limpopo, de Lubombo et de Muenda.

### **Le couloir de développement de Maputo**

Le CDM est sans doute le couloir le plus avancé d'Afrique subsaharienne. Il dessert les provinces sud-africaines très développées du Gauteng, de Mpumalanga et du Limpopo ainsi que le Swaziland et offre aux entreprises sud-africaines une possibilité de relier par la route de manière rentable le port de Maputo au lieu d'utiliser le port de Durban. Le programme de développement

Graphique 7.1. Couloirs de croissance au Mozambique



Source : Banque mondiale.

de ce couloir inclut l'autoroute à péage EN4/N4 dans le cadre d'une concession en construction–exploitation–transfert, la rénovation de la ligne ferroviaire Ressano Garcia, le poste-frontière de Lebombo-Ressano Garcia, la rénovation des ports de Maputo et de Matola dans le cadre d'une concession en partenariat public–privé et le projet de gazoduc de Sasol.

L'Initiative logistique du couloir de Maputo (ILCM), lancée en 1994 pour fournir un soutien institutionnel public–privé aux objectifs de développement du couloir, est une belle réussite. Le premier projet d'ancrage était Mozal, qui transforme de la bauxite importée en aluminium. Mozal fut fondé en 1998 et montra clairement aux investisseurs que de gros investissements (des mégaprojets) pouvaient réussir au Mozambique, entraînant ainsi, à terme, dans son sillage une série d'investissements dans les secteurs minier et énergétique. Parmi les mégaprojets ultérieurs, il convient de citer la zone industrielle de Beluluane (qui accueille des entreprises de divers secteurs, dont le BTP, l'électronique et le matériel médical) et le pôle pétrochimique de Sasol, qui utilise le gaz naturel de Pande et Temane. Mozal et Sasol ont investi respectivement plus de 2 milliards et plus de 800 millions de dollars. Mozal représente plus de 48 % de la production industrielle du Mozambique et 28 % de la valeur ajoutée manufacturière. Il représente également 75 % des exportations de produits manufacturés, 60 % du total des exportations et 42 % des recettes d'exportation du pays.

Au total, il y a eu une augmentation notable de la circulation et des échanges le long du CDM, y compris de nouveaux investissements dans le tourisme, et une amélioration des durées de transport, de la sécurité routière et de l'efficacité logistique. Il existe des plans ambitieux pour une deuxième phase de développement, dont une nouvelle extension de Mozal, de nouveaux investissements dans la sidérurgie, un complexe de production d'engrais et un rallongement possible de l'autoroute jusqu'à Ponto do Ouro sur la côte, à la frontière avec l'Afrique du Sud, et jusqu'à Macaneta-Bilene au nord de Maputo.

Les capacités routières et ferroviaires du couloir sont cependant sous-utilisées, et le couloir pourrait ne pas atteindre son plein potentiel vu les investissements d'équipement consentis. Le segment mozambicain du couloir connaît une croissance plus faible que celle du segment sud-africain. Ceci s'explique par diverses raisons, notamment les difficultés liées à la concession ferroviaire et les sous-investissements qu'elles entraînent dans la capacité ferroviaire. De façon plus générale, le climat des investissements reste médiocre au Mozambique, ce qui restreint l'activité privée, et la logistique des échanges transfrontaliers pourrait être bien plus efficace (le poste-frontière à guichet unique ne fonctionne pas encore). De plus, les nouveaux investissements effectués dans les ports concurrents de Durban et Richards Bay, en Afrique du Sud, pourraient entamer les avantages comparatifs du port de Maputo et étouffer le développement du CDM à moins que le gouvernement mozambicain n'imprime un nouvel élan pour relever ces défis.

## **Le couloir de développement de Nacala**

Le couloir de Nacala, au Mozambique, couvre les provinces de Tete, Zambezia, Niassa, Nampula et Cabo Delgado, soit une superficie totale de plus de 499.000 km<sup>2</sup> et une population totale de 14 millions d'habitants<sup>1</sup>. Résultant d'un accord signé en 2004 par le Mozambique, la Tanzanie, le Malawi et la Zambie, le couloir de Nacala traverse le Malawi pour s'étendre jusqu'à Lusaka, la capitale de la Zambie. Ce couloir a traditionnellement servi d'axe de transit international qui permettait à la Zambie et au Malawi d'accéder au port de Nacala en empruntant les chemins de fer du Nord et les chemins de fer du Malawi (Nacala-Nampula-Cuamba-Entre Lagos-Lilongwe-Mchinji-Chipata) jusqu'à ce que la guerre civile au Mozambique ne perturbe les réseaux de transport.

Le couloir de Nacala attire aujourd'hui d'importants investissements publics et privés du fait des besoins de transport des exploitations de mines de charbon de Tete. On estime à 5 milliards de dollars les investissements consentis sur les cinq dernières années pour l'exploitation de ressources minérales au Mozambique, dont une bonne part dans le couloir de Nacala. Il y a également un fort potentiel inexploité dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt, des mines, du tourisme et de l'industrie. Les grands investissements d'infrastructure en cours dans le couloir de Nacala sont les suivants :

- Un investissement de 3,4 milliards de dollars effectué par un consortium dirigé par Vale, le géant minier brésilien, pour remettre en état les 912 km de voie ferrée reliant Moatize (Tete) au port de Nacala, dont un tronçon au Malawi. Les travaux devraient se terminer fin 2014 ou début 2015.
- L'investissement par Vale de 1,1 milliard de dollars dans la construction d'un nouveau port à Nacala Velha qui devrait être achevé en même temps que la voie de chemin de fer.
- La construction d'un grand aéroport censé ouvrir en 2014.
- La mise à niveau des routes de Nampula-Cuamba et de Cuamba-Mandimba-Lichinga, qui sont actuellement des pistes rurales.
- La mise à niveau du port actuel de Nacala.
- Le développement de la zone économique spéciale de Nacala, fondée en 2007. Le total des investissements annoncés est, à ce jour, de 1,2 milliard de dollars pour 53 projets approuvés, parmi lesquels certaines usines de transformation agroalimentaire fonctionnent déjà.

De plus, le gouvernement zambien rénove actuellement la ligne ferroviaire Mchinji-Chipata. La capacité de transport ferroviaire du couloir de Nacala

---

<sup>1</sup>Il n'y a pas de définition géographique généralement admise de l'emprise du couloir de Nacala, et les couloirs de Nacala et de Beira se chevauchent en partie à Tete.

devrait atteindre 18 à 20 millions de tonnes en 2017, puis, à terme, 30 millions de tonnes, principalement pour exporter le charbon produit à Tete<sup>2</sup>. La découverte de réserves de gaz naturel dans le bassin de Rovuma, au nord de Nacala, et les investissements correspondants attendus pourraient également renforcer le couloir de Nacala.

Les investissements dans le couloir de Nacala pourraient, en permettant de surmonter les goulets d'étranglement logistiques et de transport existants, redessiner le paysage économique du Mozambique, mais aussi ceux de la Zambie et du Malawi. Pour ce faire, il faudra néanmoins traiter plusieurs questions essentielles, dont l'absence d'un cadre institutionnel efficace pour planifier, coordonner, suivre et gérer l'expansion du couloir de façon systématique, participative et durable. L'efficacité de l'ILCM a été reconnue comme la principale raison de la réussite du couloir de Maputo. La réussite du couloir de Nacala dépendra de la création d'une plateforme public-privé de ce type et du renforcement notable des capacités des organismes publics, tant nationaux que provinciaux. Les capacités institutionnelles de l'Agence de développement de la vallée du Zambèze, de l'Autorité des zones économiques spéciales (GAZEDA) et des provinces et municipalités, y compris celles de l'institution de coordination de la province de Nampula (UCODIN), sont faibles et doivent être rapidement renforcées. Il est essentiel d'avoir des investissements publics dans les infrastructures (notamment les routes, l'eau et l'énergie), une meilleure qualité de services, des compétences professionnelles et un bon climat d'investissement pour que les retombées des investissements privés augmentent les revenus et aident les populations à sortir de la pauvreté. De telles capacités renforcées seront également essentielles à l'avenir dans la planification de l'aménagement du territoire, la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures de sauvegarde environnementales et sociales.

### **Le couloir de développement de Beira**

Le couloir de Beira est généralement défini comme étant le réseau de transport reliant le port de Beira au Zimbabwe. La définition du couloir de Beira inclut depuis peu les liaisons routières reliant Beira au Malawi et à la Zambie ainsi que la liaison ferroviaire jusqu'à Tete. Les principaux axes de transport en sont les suivants :

- Au Zimbabwe : route (EN6), chemin de fer et oléoduc.
- Au Malawi : route (EN102/103) et chemin de fer de Sena jusqu'à Moatize (Tete) avec une extension prévue au Malawi.
- En Zambie : route (EN102/221).

---

<sup>2</sup>Il y a 23 milliards de tonnes de réserves connues de charbon à Tete, la production de charbon devrait atteindre 62 millions de tonnes en 2017 et 75 millions de tonnes en 2020.

Le port de Beira est également raccordé à l'intérieur du Mozambique ainsi qu'au Botswana et à la RDC. Le développement du couloir de Beira repose sur deux initiatives parallèles : les investissements dans les mines de charbon de Tete et le couloir de croissance agricole de Beira (CCAB). La ligne de Sena a été rénovée et est entrée en service en juin 2010 pour faciliter les exportations de charbon de Tete (Vale et Rio Tinto exportent actuellement toutes deux du charbon par le port de Beira). Le fonctionnement de la ligne de Sena a été perturbé en 2013 par des inondations et des actes de violence politique. Des plans existent pour agrandir le port de Beira et augmenter la capacité ferroviaire de 6 à 20 millions de tonnes par an, mais il faudra surmonter des contraintes physiques. Le port de Beira est assez peu profond et desservi par un long chenal d'accès non navigable pour les navires de haute mer à gros tonnage. À l'inverse, Nacala a un port en eau profonde mieux adapté aux cargaisons en vrac comme le charbon. Il y a également des plans pour construire une nouvelle liaison ferroviaire entre Tete et Macuse ainsi qu'un nouveau port en eau profonde multiutilisateur.

L'initiative du CCAB est un partenariat entre le gouvernement du Mozambique, des investisseurs privés, des associations d'agriculteurs, le Département britannique du développement international, la Norvège et les Pays-Bas. Lancée en 2010, elle vise à promouvoir des investissements supplémentaires dans les exploitations commerciales et l'agroalimentaire dans le couloir de Beira (en particulier dans les provinces de Tete, Sofala et Manica). Le fonds d'amorçage du CCAB soutient de nombreux investissements dans les secteurs agricole et agroalimentaire. Le CCAB soutient également, en coopération avec l'Alliance pour une révolution verte en Afrique, des investissements dans des projets d'irrigation et de services d'appui aux petits exploitants.

Les défis à relever dans le couloir de Beira sont similaires à ceux du couloir de Nacala : la capacité institutionnelle à planifier, coordonner et gérer le développement du couloir en partenariat avec le secteur privé. Le calendrier, la portée et l'agencement des investissements en infrastructure (expansion des capacités portuaires et ferroviaires) seront dorénavant d'une importance cruciale. Le secteur privé s'inquiète de l'augmentation des risques politiques et sécuritaires dans le Nord du Mozambique. Le traitement de ces questions dans un avenir proche sera déterminant pour les couloirs de Nacala et de Beira.

## **Relever les défis et gérer les risques**

La stratégie des pôles de croissance vise à renforcer les liens entre les grands investissements, d'une part, et les petits exploitants et les petites entreprises, d'autre part. Les investissements dans les pôles de croissance sont motivés par une volonté d'améliorer les effets des mégaprojets, dans le cadre desquels les flux d'investissements directs étrangers n'ont que de faibles retombées sur la création d'emplois et la productivité malgré la prééminence des exportations.



Les quelques mégaprojets existants représentent 62 % de la valeur de la production du secteur manufacturier, mais seulement 3 % de l'emploi dans le secteur et 2 % des emplois dans le secteur privé en milieu urbain (Ministère du plan et du développement, 2012). De plus, ces projets n'ont que des avantages budgétaires limités du fait des mesures existantes d'incitation aux investissements.

Vu les barrières à l'activité économique, le secteur privé national est faible, mal organisé, très informel et n'a pas les capacités économiques ou financières pour profiter de l'effet d'entraînement des grands investissements dans le BTP, l'agroalimentaire, les services et l'industrie légère qui pourraient créer de nombreux emplois. Les principales contraintes sectorielles devront être traitées systématiquement et en partenariat avec le secteur privé. Les investissements dans l'agroalimentaire sont limités par un coût des affaires élevé et par des lacunes dans les infrastructures d'irrigation, d'énergie et de transport routier, par une faible productivité, et par l'absence de services de crédit, de vulgarisation et de certification<sup>3</sup>. Les PME locales, n'ayant que peu d'accès à des marchés de facteurs compétitifs ou à des services de développement des entreprises, ne peuvent remplir les attentes des grands investisseurs en termes de qualité ou d'approvisionnement et n'ont pas l'expertise des affaires ou de la gestion nécessaire. Ces contraintes doivent être traitées par des interventions intégrées et ciblées pour améliorer l'environnement des affaires, améliorer l'accès aux équipements et aux compétences et renforcer les capacités des institutions publiques et du secteur privé du pays. Le Projet des pôles de croissance intégrés de la Banque mondiale (100 millions de dollars, approuvé en avril 2013) vise à aider le gouvernement à relever ces défis à moyen terme.

### Bibliographie

Ministère de l'aménagement du territoire et du développement, 2012, «Plan d'action pour la réduction de la pauvreté 2011–14» (*Plano de Acção de Redução de Pobreza* — PARP), Maputo.

---

<sup>3</sup>D'après le Programme compétitivité et agroalimentaire (Agrifuturo) de l'USAID, à Maputo.

## Inclusion financière au Mozambique

*Felix F. Simione et Yuan Xiao*

L'accès au financement reste un problème au Mozambique. D'après l'enquête FinScope 2012, 75 % des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) sont exclues financièrement, c'est-à-dire qu'elles n'utilisent pas de produits ou de services de financement, formels ou informels (FinMark Trust, 2013). Ceci tranche avec la croissance rapide du système bancaire et des institutions de microfinancement au Mozambique depuis une dizaine d'années. Le présent chapitre reprend les études et données statistiques existantes pour analyser l'ampleur de l'augmentation de l'inclusion financière au Mozambique ces dernières années, les facteurs contraignants qui limitent l'inclusion financière ainsi que les politiques à mener pour faciliter encore l'accès aux financements.

Cette analyse de l'inclusion financière se fait à la lumière de deux décisions récentes. Premièrement, les autorités mozambicaines ont entrepris de réorienter leur politique pour rendre la croissance économique plus inclusive et considèrent de plus en plus l'inclusion financière comme un pilier de cette démarche. Deuxièmement, depuis l'adoption de la Stratégie de développement du secteur financier début 2013, les autorités préparent une stratégie d'inclusion financière pour intégrer un plus grand nombre de ménages et d'entreprises dans le système financier formel.

### Tendances et défis récents

En termes généraux, l'inclusion financière renvoie à un processus qui assure la facilité d'accès au système financier formel, sa disponibilité et son utilisation par tous les membres d'une économie donnée (Sarma et Pais, 2011). Elle facilite l'allocation efficace des ressources productives dans l'économie et contribue ainsi à la croissance économique. Elle contribue aussi au bien-être des individus en fournissant des services financiers. Une inclusion financière élevée va donc de pair avec un niveau de développement économique et d'inclusion sociale avancé et renforce l'efficacité des politiques monétaires et financières.

**Tableau 8.1. Indice d'accès aux services financiers de la Banque du Mozambique**

<b>D1. Accès géographique</b>	<b>D2. Accès démographique</b>	<b>D3. Utilisation</b>
1. Nombre d'agences (banques, microbanques et coopératives de crédit) par 10.000 km <sup>2</sup>	1. Nombre d'agences (banques, microbanques et coopératives de crédit) pour 100.000 adultes	1. Dépôts (volume) pour 100.000 adultes (approximation utilisée) : dépôts (valeur)/PIB
2. Nombre d'opérateurs de microcrédit et de caisses d'épargne par 10.000 km <sup>2</sup>	2. Nombre d'opérateurs de microcrédit et de caisses d'épargne pour 100.000 adultes	2. Crédit (volume) pour 100.000 adultes (nombre de contrats de crédit pour 100.000 adultes)
3. Nombre d'agents d'établissement de monnaie électronique par 10.000 km <sup>2</sup>	3. Nombre d'agents d'établissement de monnaie électronique pour 100.000 adultes	3. Crédit (valeur)/PIB
4. Nombre de DAB par 10.000 km <sup>2</sup>	4. Nombre de DAB pour 100.000 adultes	
5. Nombre de TPV par 10.000 km <sup>2</sup>	5. Nombre de TPV pour 100.000 adultes	

Source : Banque du Mozambique.

Note : DAB = distributeurs automatiques de billets; TPV = terminaux de points de vente.

Mesurer l'inclusion financière dans un pays signifie évaluer diverses dimensions de l'accès aux produits et services financiers et de leur utilisation. Ainsi, la Banque du Mozambique utilise les indicateurs repris au tableau 8.1 pour mesurer l'inclusion financière et construire son indice d'inclusion financière.

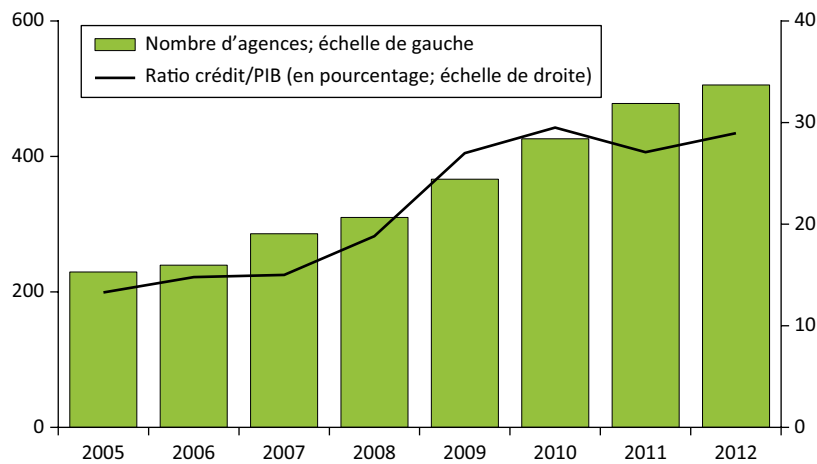
Bien que les définitions classiques de l'inclusion financière mettent l'accent sur les indicateurs de la demande, le présent chapitre inclut également des éléments liés à l'offre. L'analyse de l'offre se fonde principalement sur l'étude de l'inclusion financière menée par la Banque du Mozambique en 2013, tandis que l'analyse de la demande se fonde sur les résultats de l'enquête FinScope<sup>1</sup>, une enquête représentative au niveau national menée en 2012 auprès des MPME.

### **L'offre**

Sur l'offre, il existe des éléments qui tendent à prouver une amélioration de la couverture géographique et démographique des établissements financiers au Mozambique. L'enquête de la Banque du Mozambique montre que l'indice d'inclusion financière, qui note le niveau d'accès aux services financiers formels sur une échelle de 0 à 100, a augmenté, passant de 9,2 en 2005 à 13,1 en 2012. Cela reflète sans doute l'augmentation du nombre de banques et d'agences en zone urbaine, dont certaines se sont étendues rapidement vers les zones rurales. De fait, le nombre d'agences d'établissements de crédit est passé de 228 en 2005 à 502 en 2012 (graphique 8.1). Ceci a étendu la couverture géographique des banques, le nombre d'établissements par 10.000 km<sup>2</sup> étant ainsi passé de 2,9 en 2005 à 6,6 en 2012.

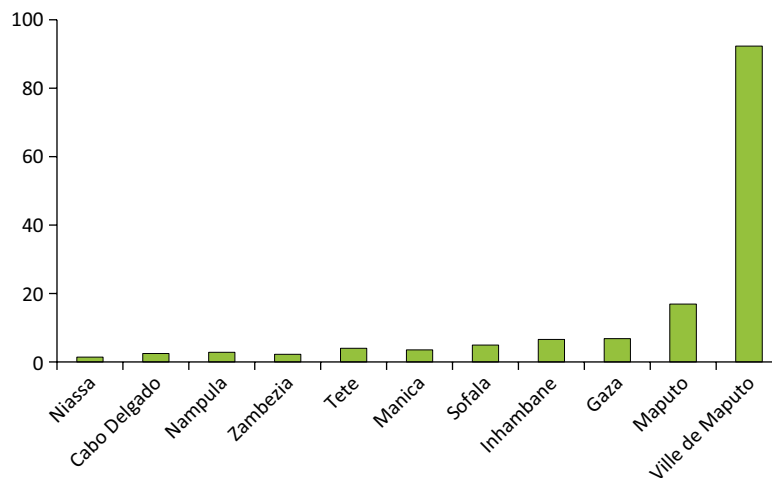
<sup>1</sup>L'enquête FinScope auprès des MPME est une enquête représentative au niveau national conçue par FinMark Trust qui se centre sur les propriétaires de MPME (à partir d'un échantillon représentatif) et leurs besoins de services financiers.

**Graphique 8.1. Expansion bancaire et développement des circuits financiers**



Source : Banque du Mozambique.

**Graphique 8.2. Indice d'accès aux services financiers par province, 2012**

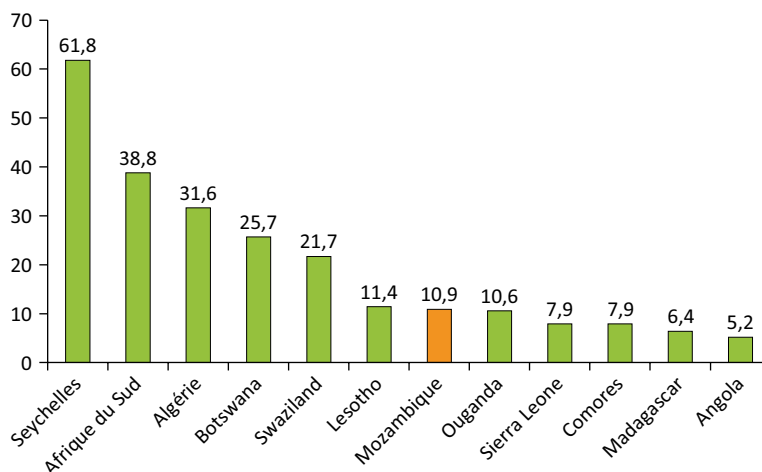


Source : Banque du Mozambique.

Cependant, alors que l'indice d'inclusion financière de la ville de Maputo était très élevé à la fin de 2012 (91,8), d'autres provinces avaient encore un très faible accès aux services financiers (graphique 8.2). Comme Sarma (2012) le propose, les pays à indice d'inclusion financière inférieur à 30, ce qui semble être le cas du Mozambique<sup>2</sup>, sont considérés comme des pays à faible inclusion financière. Cela signifie donc que ces pays ont en moyenne accès à moins de services et produits financiers (agence bancaire, distributeurs automatiques, terminaux

<sup>2</sup>Sarma (2012) calcule l'indice d'inclusion financière pour divers pays, mais pas pour le Mozambique. L'indice évoqué ici pour le Mozambique est celui calculé par la Banque du Mozambique selon une méthode largement inspirée de Sarma.

**Graphique 8.3. Indice d'accès aux services financiers de plusieurs pays africains (Échelle de 1 à 100)**



Sources : Sarma (2012); Banque du Mozambique (2013).

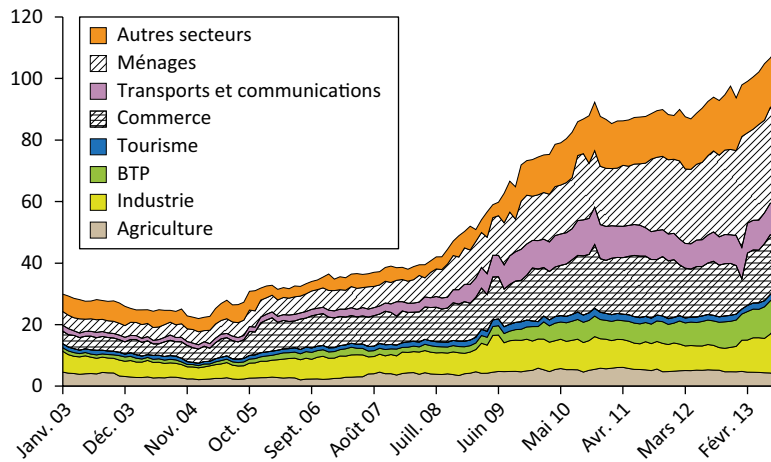
de point de vente, etc.) par unité géographique et démographique normalisée. D'après l'indice d'inclusion financière de Sarma (2012), le Mozambique semble avoir été mieux classé en 2010 que l'Angola et Madagascar, mais moins bien que les Seychelles, l'Afrique du Sud et le Botswana (graphique 8.3).

Fin 2012, le secteur financier du Mozambique se composait de 18 banques, 8 microbanques, 7 coopératives de crédit, 11 caisses d'épargne, 202 opérateurs de microcrédit, 1 établissement de monnaie électronique et 3.051 agents bancaires mobiles. La profondeur financière, soit la part du crédit au secteur privé dans le PIB, a grimpé de 13,2 % en 2005 à 28,8 % en 2012 (graphique 8.1). Le ratio monnaie au sens large/PIB a également augmenté de façon notable, passant de 28,9 % en 2005 à 45,6 % en 2012. La financiarisation de l'économie est néanmoins inégale : alors que la part du crédit dans le PIB a augmenté de façon notable, cela a surtout aidé à financer la consommation des ménages et les services, aux dépens de l'agriculture et de l'industrie, qui emploient à elles deux plus de 80 % de la main-d'œuvre (graphique 8.4).

### La demande

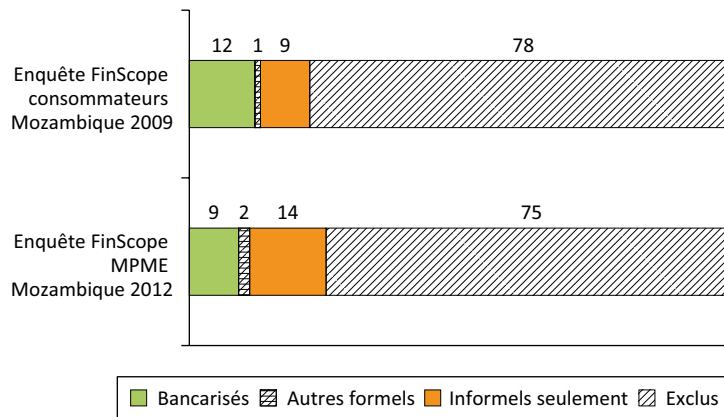
L'examen des indicateurs de la demande fait apparaître une certaine amélioration, mais l'inclusion financière générale reste très limitée. Alors que le nombre d'adultes disposant d'au moins un compte de dépôt est passé de 6 % en 2005 à 20 % en 2012, la part des adultes ayant au moins un compte de crédit est beaucoup plus faible. Elle n'a augmenté que de 0,3 % à 3,9 % sur la même période (Banque du Mozambique, 2013). Dans le même temps, l'enquête FinScope 2012 a montré que seuls 25 % des propriétaires de MPME utilisaient des produits et services financiers pour gérer leur entreprise, et seuls 11 % d'entre eux utilisaient des

**Graphique 8.4. Crédit à l'économie**  
(En prix constants de 2010; milliards de meticals)



Sources : Banque du Mozambique; calculs de l'auteur.

**Graphique 8.5. Accès aux services financiers**  
(En pourcentage de l'échantillon)



Sources : enquêtes FinScope auprès des consommateurs et des MPME 2009 et 2012.

Note : MPME = micro, petites et moyennes entreprises.

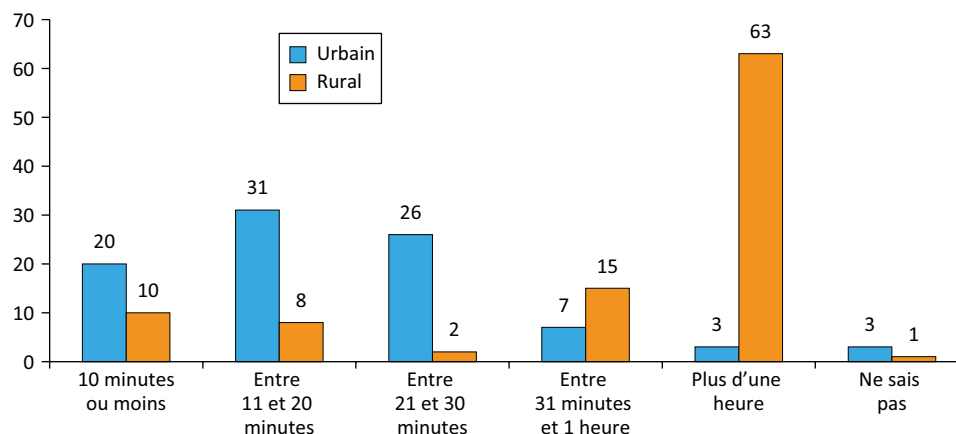
services financiers formels. De même, une enquête FinScope des consommateurs menée en 2009 montrait que seuls 22 % des ménages utilisaient des produits ou services financiers pour gérer leurs finances personnelles (graphique 8.5).

### Défis

Ainsi, alors même que l'offre de services bancaires a augmenté de façon notable ces dernières années, le recours à ces services ne semble pas avoir été très inclusif. À la marge, le crédit est absorbé par les ménages plutôt que par le secteur productif. En première analyse, il y a quatre explications possibles à cette situation :

- 1) *Les revenus en zone rurale sont trop faibles et trop irréguliers.* La présence accrue des banques en zone rurale contribue à l'inclusion financière, mais est limitée par la faiblesse et l'incertitude des revenus des ménages ruraux, qui restent inférieurs au niveau de subsistance. D'après l'enquête FinScope 2012, les problèmes liés à la faiblesse et à l'irrégularité du chiffre d'affaires ont empêché 55 % des MPME d'ouvrir un compte en banque.
- 2) *La densité de population est faible, en particulier dans les zones rurales.* Même lorsque les populations non bancarisées ont des revenus qui pourraient les permettre de l'être, les coûts logistiques liés à l'ouverture d'un compte sont élevés. La densité de la population au Mozambique est très faible par rapport à d'autres pays, ce qui implique que les clients des banques doivent parcourir de longues distances et engager d'autres dépenses connexes pour atteindre une agence. D'après l'enquête FinScope, 63 % des propriétaires de MPME en zone rurale devaient voyager plus d'une heure pour atteindre la banque la plus proche (graphique 8.6). L'explication selon laquelle «les banques sont trop éloignées» est le deuxième obstacle à l'inclusion financière le plus cité (19 % des propriétaires de MPME). En termes d'inclusion financière, cela signifie donc que la contribution marginale d'une nouvelle agence pour atteindre de nouveaux clients (jusqu'alors non bancarisés) risque d'être faible au Mozambique.
- 3) *L'accès au financement bancaire est trop coûteux.* Les taux d'intérêt sur les prêts bancaires ont certes baissé ces dernières années, mais restent élevés au Mozambique. Dans les douze mois qui ont précédé l'enquête FinScope, seuls 5 % des propriétaires de MPME avaient emprunté ou acheté des biens à crédit pour leur entreprise, ou remboursaient ou devaient de l'argent ou des

**Graphique 8.6. Distance entre entreprises et banques**  
(En pourcentage des propriétaires de MPME)



Source : enquête Finscope auprès des MPME 2012.

Note : MPME = micro, petites et moyennes entreprises.

biens au titre de leur entreprise. De ces 5 %, seul 1 % avait emprunté auprès d'une banque commerciale. La principale raison pour laquelle de nombreux propriétaires de MPME (42 %) n'avaient pas emprunté était la crainte de ne pas pouvoir rembourser. Ainsi, l'augmentation notable du crédit dans le secteur privé constaté depuis quelques années ne sert pas tant à financer les petites entreprises en zone rurale que les clients existants en zones urbaines, y compris la consommation des ménages.

- 4) *Les grosses banques n'ont pas le savoir-faire pour traiter avec des MPME locales.* L'un des éléments qui freine également l'inclusion financière, en particulier en ce qui concerne l'accès au crédit, tient à ce que la démarche suivie par la plupart des banques prévoit des conditions standard d'accès au crédit que la plupart des MPME ne peuvent remplir. Comme le montre l'étude FinScope, 87 % et 46 % des MPME, respectivement, remplissent les critères de fonctionnement depuis un an et d'existence de garanties, mais seuls 6 % sont officiellement inscrites, seuls 2 % ont un plan d'exploitation, et peu d'entreprises (18 %) tiennent une comptabilité. Ainsi, les MPME sont perçues par les banques traditionnelles comme étant risquées et n'ont donc généralement pas accès aux prêts bancaires.

## **Programme de réformes gouvernementales : stratégie de développement du secteur financier 2013–22**

Le gouvernement du Mozambique a adopté début 2013 une Stratégie de développement du secteur financier pour 2013–2022 (SDSF) qui vise à démanteler les principaux obstacles empêchant les services financiers formels d'atteindre la population. L'un des piliers de la SDSF est l'amélioration de l'accès aux services financiers et le soutien à une croissance inclusive. Les autorités ont identifié plusieurs types d'actions possibles pour soutenir ces efforts :

- *Promouvoir la concurrence dans le secteur bancaire.* Les taux d'intérêt sur les emprunts seraient vraisemblablement beaucoup moins élevés si le système financier du Mozambique était plus concurrentiel. Les trois plus grosses banques du pays représentent plus de 80 % des actifs du système bancaire, ce qui illustre la puissance considérable de ces banques sur le marché. Plus de concurrence pourrait contribuer à faire baisser les taux et à diversifier la palette de services financiers offerts.
- *Promouvoir la banque mobile.* On peut réduire notablement les coûts de transaction assez élevés que les Mozambicains subissent pour atteindre les agences bancaires, en particulier dans les zones rurales, en utilisant les services de banque mobile. De nombreux Mozambicains ont désormais accès au téléphone portable, la banque mobile pourrait donc donner aux clients en zone rurale un accès à faible coût aux produits financiers de base



**Encadré 8.1. La banque mobile au Mozambique**

- **La banque mobile est en train d'émerger au Mozambique.** Il existe actuellement deux opérateurs bancaires mobiles au Mozambique — mKesh et m-Pesa — qui ont respectivement obtenu leur agrément en 2010 et 2013. Ces opérateurs ont atteint plus de 150.000 clients pour l'instant et progressent rapidement.
- **La banque mobile offre une excellente possibilité d'atteindre les populations non bancarisées.** Le problème de l'accès aux banques dans les zones rurales pourrait être résolu en permettant aux ménages d'avoir accès à des comptes par téléphone. Les comptes proposés actuellement par mKesh et m-Pesa permettent d'effectuer des retraits sur les dépôts, des virements et des paiements.
- **L'éducation financière a progressé dans les zones desservies par la banque mobile.** Ces services sont utilisés de façon substantielle dans le Sud du Mozambique, où l'introduction de la banque mobile a eu une incidence positive sur l'éducation financière et la confiance (Batista et Vicente, 2012). Le consentement marginal à envoyer de l'argent a augmenté grâce à la disponibilité de la banque mobile. En outre, l'argent mobile a remplacé d'autres solutions traditionnelles d'épargne et d'envoi de fonds.
- **Il est nécessaire d'établir un cadre juridique pour la banque mobile.** Pour réussir à toucher les populations sans compte bancaire, la banque mobile aura notamment besoin d'une réglementation propice. La Banque du Mozambique y travaille. Des questions telles que l'interopérabilité des réseaux de téléphonie mobile, qui permet de transférer des fonds entre différents prestataires de services d'argent mobile, seront vitales pour continuer de développer l'utilisation de la banque mobile.

comme les dépôts (voir encadré 8.1). L'efficacité de la banque mobile pour atteindre les populations non bancarisées dépend, entre autres, du cadre réglementaire existant. D'après certaines données, les réglementations visant à promouvoir une concurrence équitable ont tendance à obtenir de meilleurs résultats (di Castri, 2013). Il est donc essentiel que les autorités mettent en place une réglementation des services financiers mobiles qui s'inspire des meilleures pratiques internationales.

- **Renforcer le lien entre banques et MPME.** Sachant que le modèle économique de la plupart des banques n'est pas adapté aux MPME, deux types de mesures sont envisageables. Des programmes pourraient être mis en place pour renforcer la capacité des établissements financiers à couvrir le créneau des MPME, mais ceci pourrait être source de distorsions sur les marchés financiers. À l'inverse, des initiatives pourraient être prises pour renforcer la capacité des MPME à demander un crédit. On pourrait ainsi établir un registre des garanties mobilières qui permettrait aux MPME d'utiliser des garanties, ou créer des centrales des risques privées qui faciliteraient l'évaluation des risques en fournissant aux banques des informations sur le profil des emprunteurs.

Le rôle des centrales des risques privées dans l'accès à la finance en Afrique subsaharienne est largement reconnu (Triki et Gajigo, 2012).

D'autres mesures permettront de lever les obstacles à l'inclusion financière, dont les suivantes :

- La mise en place des infrastructures de base — en particulier de télécommunications et d'électricité — essentielles pour permettre aux banques de fonctionner dans des zones sans couverture bancaire, mais à potentiel économique éprouvé.
- La mise en œuvre de programmes d'éducation financière visant à sensibiliser davantage les ménages ruraux et les MPME aux services et produits financiers offerts par les établissements financiers et aux outils formels de gestion.
- Le renforcement de la déconcentration de l'exécution budgétaire vers les zones rurales, en dynamisant ainsi la liquidité de l'économie rurale, ce qui représente une forte incitation pour l'ouverture d'agences.
- Promouvoir des programmes d'assurance agricole visant à atténuer la volatilité des revenus des ménages ruraux, ce qui est un facteur incitatif pour qu'ils épargnent dans le secteur bancaire formel.
- Améliorer les règles applicables aux garanties afin de diversifier les actifs utilisables comme garantie de prêt, en particulier dans les zones rurales où la valeur réside souvent dans des actifs non standard tels que les récoltes et le bétail. Ces diverses mesures doivent être considérées de manière complémentaire, et non isolément.

Les institutions et bailleurs de fonds internationaux offrent depuis longtemps déjà un soutien financier et technique au développement du secteur financier au Mozambique. La mise en œuvre de la SDSF sera une entreprise de grande ampleur qui exigera du gouvernement qu'il continue de mobiliser un appui extérieur. À cet égard, la Banque mondiale a approuvé, en septembre 2013, la première opération programmatique de développement du secteur financier pour le Mozambique pour un montant de 25 millions de dollars. Cette opération soutiendra la stabilité financière, l'inclusion financière et le développement durable des marchés financiers. Le Fonds monétaire international offre actuellement une assistance technique en surveillance du secteur financier, systèmes de paiement et développement des marchés monétaires. D'autres bailleurs de fonds participent également. Ainsi KfW contribue à la mise sur pied d'un fonds de garantie des dépôts et, avec la Banque mondiale et le Département britannique du développement international, contribue au fonds fiduciaire de financiarisation qui soutient le développement d'un secteur financier plus dense et plus vaste, en particulier dans les zones rurales. Le succès dépendra d'une coordination durable de l'action de ces bailleurs de fonds et des autorités.

## Conclusions

L'inclusion financière est un pilier important de la stratégie de croissance inclusive des autorités mozambicaines. Malgré l'expansion récente des établissements bancaires et des services financiers, la plupart des ménages et des MPME sont financièrement exclus. Pour relever ce défi les autorités ont adopté une Stratégie de développement du secteur financier destinée à modifier en profondeur l'accès aux services financiers et leur utilisation.

Il faudra une coordination performante entre les autorités et les bailleurs de fonds. Il sera également essentiel de compléter ces politiques financières par des réformes structurelles qui s'attaqueront à la faiblesse de la productivité et des revenus dans les zones rurales, à la répartition territoriale des ménages et aux faibles capacités de gestion des MPME. Chacune de ces contraintes pèse sur l'expansion des banques vers les zones rurales et sur la capacité des ménages et des entreprises à utiliser les services financiers existants.

## Bibliographie

- Banque du Mozambique, 2013, "Desafios da Inclusão Financeira em Moçambique: Uma Abordagem do Lado da Oferta," XXXVII Conselho Consultivo. [http://www.bancomoc.mz/Files/GPI/Desafios\\_Mocambique.pdf](http://www.bancomoc.mz/Files/GPI/Desafios_Mocambique.pdf).
- Batista, C., and P. Vicente, 2012, "Introducing Mobile Money in Rural Mozambique: Evidence from a Field Experiment." [http://www.poverty-action.org/sites/default/files/batista-vicente\\_compressed.pdf](http://www.poverty-action.org/sites/default/files/batista-vicente_compressed.pdf).
- diCatri, S., 2013, "Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions" (London: GSMA). <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/MMU-Enabling-Regulatory-Solutions-di-Catri-2013.pdf>.
- FinMark Trust, 2013, "FinScope MSME Survey Mozambique 2012," Preliminary Research Report.
- Sarma, M., 2012, "Index of Financial Inclusion—A Measure of Financial Sector Inclusiveness," Berlin Working Paper on Money, Finance, Trade and Development No. 07/2012.
- Sarma, M., and J. Pais, 2011, "Financial Inclusion and Development," *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, p. 613–28.
- Triki, T., and O. Gajigo, 2012, "Credit Bureaus and Registries and Access to Finance: New Evidence from 42 African Countries," African Development Bank Working Paper No. 154.

## Vers un socle de protection sociale au Mozambique

*Yuan Xiao*

Le Mozambique est l'une des économies d'Afrique qui a crû le plus rapidement ces vingt dernières années, mais des difficultés récentes à transformer cette tendance positive en réduction effective de la pauvreté ont montré qu'il était nécessaire d'adopter de nouvelles politiques qui mettent l'accent sur la croissance inclusive. Dans cette quête, la protection sociale est devenue l'un des éléments au cœur du débat politique au Mozambique. Suite à l'engagement des autorités et à leur étroite coopération avec les institutions internationales et les partenaires du développement, le pays est devenu un pays pilote dans le cadre de l'Initiative pour un socle de protection sociale (SPS), un effort international adopté par les Nations Unies en avril 2009 suite à la crise économique et financière mondiale.

Au Mozambique, la coopération internationale renforcée nécessaire dans le cadre de l'Initiative SPS a inclus 1) l'examen par la Banque mondiale des programmes de protection sociale de base existants, 2) la simulation, par l'OIT et l'UNICEF avec un soutien technique de l'Oxford Policy Management, des coûts des programmes relevant du plan opérationnel, et 3) l'analyse par le Fonds monétaire international de la marge de manœuvre budgétaire pour mettre en œuvre ces programmes. Le résultat de ces efforts collaboratifs a été l'adoption d'une nouvelle Stratégie nationale de sécurité sociale de base (*Estratégia Nacional de Segurança Social Básica* — ENSSB) et d'un Plan opérationnel qui respectent les normes internationales. Divers partenaires internationaux travaillent ensemble pour aider le pays à mettre cela en œuvre.

Le présent chapitre expose les résultats de cet exercice collaboratif sur l'Initiative SPS au Mozambique. Le chapitre analyse d'abord les raisons qui motivent l'introduction d'un socle de sécurité sociale au Mozambique<sup>1</sup>, puis décrit les principes et les éléments du plan gouvernemental repris dans l'ENSSB. Le chapitre examine ensuite la viabilité budgétaire du SPS avant de proposer quelques conclusions.

---

<sup>1</sup>Pour une analyse complète de l'expérience mozambicaine dans l'adoption d'un socle de protection sociale, voir Cunha *et al.* (2013), sur lequel se fonde le présent chapitre.

## Protection sociale : argumentaire

### Pauvreté, structure du marché du travail et vulnérabilités

Malgré la bonne performance macroéconomique du Mozambique, ses efforts de réduction de la pauvreté n'ont pas reflété la croissance économique des dernières années. Le dernier Rapport national d'évaluation de la pauvreté montre qu'il n'y a eu aucune amélioration en termes de réduction de la pauvreté entre 2003 et 2008, le taux de pauvreté absolue restant stable et se maintenant à 54,7 % en 2008/09. Pour le gouvernement, trois raisons principales expliquent ce coup d'arrêt à la réduction de la pauvreté : 1) une croissance très lente de la productivité dans la production de denrées alimentaires de base, ce qui a un impact direct sur la sécurité alimentaire et les revenus de la majorité de la population qui dépend de la production agricole, 2) la vulnérabilité de la production agricole aux chocs et la saisonnalité des revenus ruraux, et 3) l'effet des cours des denrées alimentaires et des carburants sur le coût de la vie. Cette tendance a également contribué à renforcer la tension sociale, ce qui a conduit à des émeutes urbaines en 2008 et 2010. Non seulement la croissance au Mozambique a été moins favorable aux pauvres que dans d'autres pays de la région, mais l'effet de la croissance sur la pauvreté s'est également atténué avec le temps. Les inégalités sociales ont également augmenté.

L'absence de corrélation entre croissance économique et réduction de la pauvreté est en grande partie due à la structure du marché du travail au Mozambique. Comme d'autres pays de la région, le Mozambique a connu une croissance sans création d'emplois, le marché du travail n'offrant que des perspectives d'emploi limitées et la plupart des ménages dépendant d'une agriculture de subsistance. La population active est estimée à environ 11 millions de personnes, dont la grande majorité (plus de 60 %) travaille à son compte, environ 25 % sont des travailleurs familiaux non rémunérés et 10 % seulement des salariés (4,1 % de fonctionnaires et 6,8 % dans le secteur privé). Environ 75 % de la main-d'œuvre participe à l'économie informelle, et un nombre comparable travaille dans l'agriculture, dans l'extrême majorité des cas dans l'agriculture de subsistance. Les possibilités d'emploi plus productives se sont principalement concentrées dans les grands projets à forte intensité capitalistique, ce qui a conduit à un décollage de la croissance qui ne s'est pas accompagnée d'une diversification économique (voir le chapitre 4).

Les résultats de la dernière enquête sur le budget des ménages (INE, 2008/09) montrent une forte vulnérabilité des ménages aux chocs agrégés et ponctuels du fait de l'association d'une forte exposition aux risques et de l'absence de capacités et de mécanismes pour les gérer.

En ce qui concerne les risques agrégés, le pays est très exposé aux chocs climatiques, comme la sécheresse, les cyclones et les inondations, et aux chocs économiques externes, comme les variations du cours du pétrole et des denrées

alimentaires, ainsi qu'à des ralentissements économiques localisés, en particulier en zone rurale. La saisonnalité est l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire. De plus, il y a une forte corrélation entre insécurité alimentaire, pauvreté et manque de ressources, ainsi qu'entre une forte prévalence de malnutrition chronique, l'absence d'information et une faible couverture des services publics de santé.

Les chocs ponctuels sont principalement liés à la structure démographique des ménages et aux limites à la participation au marché du travail de ceux qui pourraient être soutien de famille.

L'une des caractéristiques de la population mozambicaine est la prévalence de la pauvreté et de la vulnérabilité. Le taux de pauvreté est élevé, et la présence d'une population nombreuse proche du seuil de pauvreté rend un nombre encore plus élevé de Mozambicains vulnérables à de petites variations de revenus, qu'elles soient saisonnières ou annuelles.

L'évaluation de la protection sociale menée en 2012 par la Banque mondiale n'identifie qu'une faible variation entre le niveau moyen de consommation alimentaire et non alimentaire parmi les quatre premiers quintiles de richesse. Il est donc difficile d'utiliser les indices liés aux revenus, à la consommation ou aux actifs pour identifier et cibler les individus.

### **Structure démographique et capacités de la population à travailler**

On trouvera au tableau 9.1 la répartition des ménages selon leur structure démographique et leur capacité de travail. On tire de ces données trois conclusions principales qui ont servi à structurer le ciblage du programme dans le cadre de l'Initiative SPS :

- La très grande majorité des ménages pauvres et vulnérables n'a pas un accès limité au marché du travail.
- Il y a un nombre limité, mais notable, de ménages privés en permanence d'une quelconque capacité productive. L'enquête sur le budget des ménages montre que ces ménages sont en bas de l'échelle de distribution des revenus.
- Il y a un petit nombre de ménages vulnérables qui, à titre temporaire, ne sont pas en mesure de participer au marché du travail du fait de conditions passagères telles que la grossesse ou le VIH/sida ou d'autres maladies graves.

### **Principaux défis à l'introduction d'un socle de sécurité sociale**

Le Mozambique a un avantage pour développer son SPS en ce qu'il existe un cadre législatif général et de grande portée relatif à la sécurité sociale. Il inclut deux éléments principaux : la loi sur la protection sociale (loi 4/2007)

Tableau 9.1. Répartition des types de ménages et composition des ménages

Types de ménages	Répartition des ménages (pourcentage)			Composition démographique				Nombre moyen d'adultes handicapés ou malades chroniques
	Total	Urbains	Ruraux	Ménage Taille moyenne	Ratio de dépendance	Nombre moyen de personnes âgées	Nombre moyen de enfants de 0-17 ans	
Accès limité en permanence au marché du travail	8,1	5,2	9,2	2,3	1,0	1,4	0,9	0,0
Personnes âgées, pas aptès physiquement								
Malades chroniques/ handicapés, pas aptès physiquement	0,2	0,2	0,3	2,2	1,0	0,0	1,1	1,0
Accès temporairement limité au marché du travail	0,1	0,2	0,1	1,7	1,0	0,0	1,7	0,0
Enfant à la tête								
Tous aptès physiquement, provisoirement pas en mesure de travailler	1,5	2,4	1,1	4,4	0,7	0,5	2,2	0,6
Accès non limité au marché du travail	20,2	18,4	20,9	4,1	0,6	0,3	2,5	0,1
Femme à la tête								
Homme à la tête	69,9	73,6	68,4	5,1	0,5	0,1	2,7	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	4,5	0,6	0,3	2,5	0,2

 Source : Cunha *et al.* (2013).

et le règlement sur la sécurité sociale de base (décret 85/2009). La loi sur la protection sociale structure le système de protection sociale selon trois piliers : de base, obligatoire et complémentaire.

Jusqu'aux réformes actuelles, le système souffrait néanmoins de défaillances graves. L'un des principaux problèmes liés à la protection sociale au Mozambique est la faible couverture qu'offre le système dans son ensemble. La couverture offerte par les mécanismes d'assurance sociale se limite à certaines catégories de la population économiquement active. De plus, dans certaines circonstances, la couverture déjà limitée qu'offre la loi n'est pas suivie d'effet du fait de défaillances dans la mise en œuvre. À court terme, la possibilité d'offrir une couverture sociale à une part importante de la population par le biais de ces mécanismes d'action sociale est donc limitée. La couverture des régimes non contributifs connaît également des lacunes importantes. Avant les récentes réformes, le système était principalement centré sur le programme de subventions alimentaires (*Programa de Subsídio de Alimentos* — PSA). L'immense majorité des ménages pauvres comportant des membres en âge de travailler et les familles avec des enfants et les jeunes en étaient exclues. Ceci illustre d'ailleurs le budget limité alloué à ce secteur malgré les tendances positives de ces dernières années.

La fragmentation des programmes et les doublons limitent également de façon notable la mise en place d'un système de protection sociale réelle et efficace. Étant mis en œuvre par un grand nombre d'institutions gouvernementales et non gouvernementales ayant chacune leurs sources de financement et leurs modalités de mise en œuvre, la plupart des programmes non contributifs ne sont pas d'une ampleur suffisante pour garantir l'effet attendu d'un programme de protection sociale. Ceci mène à un manque de coordination, d'autant que des interventions ponctuelles sont parfois encouragées par les bailleurs et les institutions internationales en marge du cadre politique existant.

Enfin, même dans un scénario budgétaire idéal, il y aurait un défi considérable en termes de capacité opérationnelle pour mettre en œuvre ce programme de façon réelle et efficace. Chacun reconnaît que les systèmes existants, y compris leurs ressources humaines, leur gestion et leurs systèmes informatiques ainsi que les processus d'identification, de sélection et de paiement des bénéficiaires, engendrent des coûts administratifs trop élevés et ne proposent pas les solutions les plus modernes. Il faudra donc un effort considérable de renforcement des capacités institutionnelles pour permettre un déroulement progressif, pérenne et efficace de la couverture sociale ainsi que pour le déploiement progressif d'un socle de protection sociale.

## Éléments de l'actuelle réforme de la protection sociale

En 2010, le gouvernement a approuvé l'ENSSB, qui définit trois objectifs principaux pour 2010–14 : 1) renforcer la couverture et l'effet des



interventions, 2) renforcer l'efficacité du système, et 3) assurer la coordination entre les divers programmes et services. Le principe de la couverture universelle ainsi que l'idée d'un déploiement progressif de la couverture en fonction des capacités du pays et son organisation en quatre domaines d'intervention (directe, santé, éducation et action sociale productive) font de l'ENSSB une première étape importante dans la mise en place au Mozambique d'un SPS qui respecte les normes internationales. Le Conseil des ministres a ensuite adopté en septembre 2011 un nouveau Plan opérationnel stratégique pour une sécurité sociale de base.

### Conception du système réformé

La mise en œuvre de l'ENSSB dans les domaines de l'action sociale directe et productive pour 2012–14 repose sur le Plan opérationnel. Il reprend les lignes d'action et les projections exposées dans l'ENSSB et offre un cadre plus cohérent dans lequel développer et renforcer le système. Il est structuré autour des programmes suivants (tableau 9.2) :

- Le **Programme d'allocation sociale de base** (*Programa de Subsídio Social Básico* — PSSB) est un programme de prestations en espèces qui vise les foyers extrêmement pauvres où aucun adulte n'est apte au travail (chefs de famille âgés ou handicapés).
- Le **Programme d'action sociale directe** (*Programa de Apoio Social Directo* — PASD) offre une aide à court terme pour des foyers temporairement vulnérables.
- Les **Services d'aide sociale** (*Programa de Apoio às Unidades Sociais*) offrent un suivi résidentiel et une aide institutionnelle pour les enfants vulnérables ou abandonnés, les personnes âgées, les victimes de violence et les sans-abri qui ont besoin de services de soins intensifs.
- Le **Programme d'action sociale productive** (*Programa de Ação Social Productiva* — PASP) offre des emplois directs dans des projets de travaux publics visant à construire ou améliorer des équipements dans les communautés pauvres et vulnérables et à proposer des programmes de formation ou d'autres possibilités éducatives. Le PASP met l'accent sur les foyers extrêmement pauvres où au moins un adulte est apte au travail mais n'a que de faibles perspectives d'emploi ou de revenus.

Les coûts envisagés pour chacun de ces programmes sur la base du Plan opérationnel sont récapitulés aux tableaux 9.3 et 9.4.

La combinaison de programmes et leur structure reflètent les quatre orientations principales qui guident la réforme :

Tableau 9.2. Paramètres des programmes formant la Stratégie nationale de sécurité sociale de base du Mozambique

Programme	Groupe admissible	Catégories visées	Type de transfert	Nombre de paiements par an (fréquence)	Valeur des transferts mensuels	Montant des transferts mensuels (2013)	Ciblage additionnel
Programa Subsídio Social Básico (PSSB)	Ménages ayant en permanence un accès limité au marché du travail	Avec une personne âgée (femmes d'au moins 55 ans et hommes d'au moins 60 ans) et sans adultes aptes physiquement	Monétaire	6 (bimensuel)	Un tiers du seuil de pauvreté pour le principal bénéficiaire, plus 0,25 % de la prestation principale pour chaque personne à charge jusqu'à un maximum de quatre	253 MT (principal bénéficiaire) + 63 MT par personne à charge	Ménages des quatre quintiles les plus pauvres de la population totale
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	Ménages ayant provisoirement un accès limité au marché du travail + ménages subissant des chocs	Avec un malade chronique et sans adultes aptes physiquement Avec une personne handicapée et sans adultes aptes physiquement Enfant à la tête du ménage (au moins 12 ans)	En nature	Varie (selon le mois)	Panier alimentaire de base (proposition pour adapter la composition à la taille du ménage)	Moyenne de 985 MT (proposition pour adapter la composition à la taille du ménage)	Ménages des quatre quintiles les plus pauvres de la population totale
		Avec adultes provisoirement pas en mesure de travailler et sans adultes aptes physiquement Avec personnes âgées et handicapées ou malades chroniques et sans adultes aptes physiquement					

(À suivre)

Tableau 9.2 (fin)

Programme admissible	Groupe	Catégories visées	Type de transfert	Nombre de paiements par an (fréquence)	Valeur des transferts mensuels	Montant des transferts mensuels (2013)	Ciblage additionnel
		Avec adultes sous traitement antirétroviral et souffrant de malnutrition aiguë					
		Avec enfants souffrant de malnutrition aiguë					
		Choc temporaire (soutien ponctuel)		1	Varie	Varies	Pas précisé
Programa de Apoio às Unidades Sociais	Membres du ménage ayant besoin d'être hospitalisés	Enfants dans le besoin, enfants des rues; personnes âgées et handicapées sans soutien; victimes d'abus et de violence domestiques; ménages rapatriés	Soins hospitaliers	Néant	Néant	Néant	Néant
Programa de Ação Social Produtiva (PASP)	Ménages sans accès limité au marché du travail	Ménages avec au moins un adulte apte physiquement		Rural : 4 (mensuel)	Valeur du seuil de pauvreté (fixé par ménage)	650 MT	Rural : 15 % des ménages identifiés en combinant ciblage par région, par catégorie et niveau de pauvreté
		Priorité aux ménages ayant une femme à leur tête; avec personnes âgées et handicapées ou malades chroniques; avec enfants malnutris; avec taux de dépendance élevé; et familles d'accueil		Urbain : 6 (mensuel)			Rural : 25 % des ménages identifiés en combinant ciblage par région, par catégorie et niveau de pauvreté

Sources : autorités mozambicaines; compilation des services du FMI.

**Tableau 9.3. Projections pour la couverture du plan opérationnel, en nombre de ménages**

	2012	2013	2014
Programa Subsídio Social Básico (PSSB)	280.244	287.637	311.238
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	37.243	46.617	58.029
Programa de Apoio às Unidades Sociais (Serviços Sociais de Acção Social)	2.159	2.253	2.351
Programa de Acção Social Produtiva (PASP)	174.994	295.629	443.363
<b>Total</b>	<b>494.640</b>	<b>632.136</b>	<b>814.981</b>

Source : Ministère des femmes et de l'action sociale, Plan opérationnel (2011).

**Tableau 9.4. Coût total estimé de la proposition actuelle du gouvernement**

	2012		2013		2014	
	Coût total (millions de MT)	Pourcentage du PIB	Coût total (millions de MT)	Pourcentage du PIB	Coût total (millions de MT)	Pourcentage du PIB
Programa Subsídio Social Básico (PSSB)	1.303	0,30	1.473	0,29	1.707	0,30
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	291	0,07	393	0,08	499	0,09
Programa de Apoio às Unidades Sociais (Serviços Sociais de Acção Social)	54	0,01	72	0,01	86	0,01
Programa de Acção Social Produtiva (PASP)	848	0,20	1.507	0,30	2.348	0,41
<b>Total</b>	<b>2.475</b>	<b>0,58</b>	<b>3.425</b>	<b>0,69</b>	<b>4.617</b>	<b>0,81</b>

Source : Ministère des femmes et de l'action sociale, Plan opérationnel (2011).

- Mettre en place un système intégré et généralisé qui oriente les foyers pauvres et vulnérables vers les différents programmes selon leur situation et leurs caractéristiques, en particulier leur capacité à travailler.
- Une séparation conceptuelle stricte entre les actions qui visent les ménages dont l'accès au marché du travail est limité et ceux dont l'accès ne l'est pas.
- Le principe selon lequel les transferts monétaires subordonnés à la participation à une activité professionnelle (rémunération contre travail) sont une solution appropriée pour transférer des ressources aux ménages pauvres dont l'accès au marché du travail n'est pas limité.
- La décision de cibler les ménages, et non les individus, la personne n'étant qu'un point d'entrée pour assurer la couverture de tous les membres du foyer.

Les éléments du Plan opérationnel sont une amélioration notable par rapport à la situation préalable et se rapprochent des trois garanties pour la sécurité des revenus reconnues par l'Initiative SPS<sup>2</sup>.

- La sécurité de revenu pour les personnes âgées, les handicapés et les personnes souffrant de maladie chronique — Garantie (a) — est assurée par le PSSB en faveur des ménages dont l'accès au marché du travail est limité, mais, par l'introduction du PASP, elle est désormais également indirectement étendue aux ménages dont l'accès n'est pas limité.
- La sécurité minimale des revenus pour les enfants — Garantie (b) — leur est indirectement accordée en faisant bénéficier leur foyer des dispositions du PSSB et du PASP. La seule inquiétude concerne ici le fait que le PASP n'a pas été conçu pour s'adapter aux caractéristiques démographiques et à la taille des différents ménages, à l'inverse du PSSB, ce qui implique donc que les enfants dans des ménages plus grands jouiront d'un soutien financier par tête moindre, ce qui aura un effet négatif sur l'équité et l'efficacité.
- La redéfinition des groupes cibles du PASD est un progrès sur le chemin qui vise à offrir une certaine sécurité des revenus à ceux qui ne peuvent pas (pour cause de maladie) ou ne doivent pas (pour cause de maternité) gagner suffisamment de revenus pour des raisons temporaires — Garantie (c). Ceci ne s'applique cependant que lorsqu'ils sont l'unique soutien de famille.
- L'introduction du PASP lui-même est également une étape importante sur le chemin visant à offrir un minimum de sécurité des revenus aux actifs incapables de gagner un revenu suffisant pour cause de chômage ou de sous-emploi — Garantie (c). Cela dépendra de l'ampleur et de la couverture du nouveau programme.

### **Renforcer le socle de protection sociale : simulations de coûts à moyen terme**

#### **Marge budgétaire**

L'identification de marges budgétaires ou de financements pour les années à venir est essentielle pour garantir la viabilité de toute réforme visant à mettre sur pied un système de protection sociale plus complet au Mozambique. En termes généraux, on peut créer une marge budgétaire en renforçant l'enveloppe de dépenses et/ou en réorganisant les dépenses prioritaires dans un budget donné.

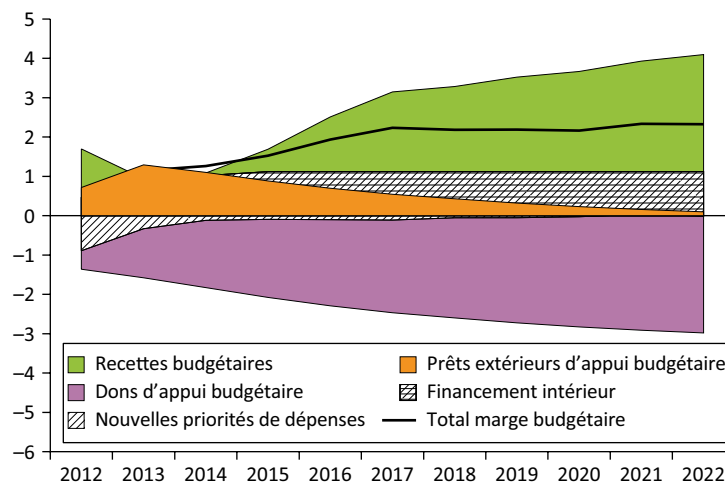
---

<sup>2</sup>Malgré des progrès importants, il reste une grande marge d'amélioration si l'objectif du nouveau système est de couvrir intégralement les garanties définies dans l'Initiative SPS.

L'enveloppe budgétaire peut être renforcée en augmentant les recettes fiscales, en mobilisant des dons financiers extérieurs supplémentaires, en empruntant à l'étranger, ou en mobilisant l'épargne nationale. Le Mozambique, pays à faible revenu et à fort besoin en développement, a su par le passé se créer une marge budgétaire pour ses projets prioritaires. Ainsi, les réformes en profondeur de l'administration fiscale ont permis aux recettes fiscales d'augmenter de 6 points de PIB entre 2008 et 2011. L'aide extérieure a joué un rôle clé pour soutenir les investissements publics et les projets de développement du Mozambique, couvrant environ un tiers du budget.

Les recettes fiscales devraient continuer de croître, quoiqu'à un rythme moins soutenu, et continuer d'être la source de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, leur croissance devant être de 0,2 point de PIB par an entre 2012 et 2022 (graphique 9.1)<sup>3</sup>. Avec la maturation de l'économie du Mozambique, l'appui budgétaire de la part des bailleurs bilatéraux devrait diminuer de façon notable<sup>4</sup>. Les prêts en appui budgétaire provenant principalement des bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale devraient également décliner, mais moins rapidement. Le gouvernement envisage de limiter autant que possible le financement national pour éviter

**Graphique 9.1. Projections pour la constitution de la marge de manœuvre budgétaire (Chiffres cumulatifs pour la période 2012–22; en pourcentage du PIB)**



Source : estimations des services du FMI.

<sup>3</sup>Ce scénario bas s'inspire de FMI (2013) et ne prend en compte aucune ressource additionnelle notable provenant du jeune secteur des ressources naturelles. Des recettes importantes sont attendues lorsque la production de gaz naturel liquéfié aura commencé au début des années 2020. Le pic de contribution tombe hors de la période envisagée par le présent chapitre (voir le chapitre 11). Consulter les derniers rapports pays du FMI pour des projections budgétaires mises à jour.

<sup>4</sup>La présente analyse ne prend en compte que les dons et prêts extérieurs qui ne sont pas destinés à des projets particuliers.

d'en priver le secteur privé. L'effet net de ces éléments serait d'augmenter de 1,2 % du PIB l'enveloppe totale pour 2012–22, l'augmentation des recettes fiscales surcompensant les réductions attendues de dons. Le gouvernement envisage également de réorganiser et d'optimiser ses programmes de dépense, notamment en éliminant le programme coûteux et mal ciblé de subventions aux carburants, qui représentait 1,1 % du PIB en 2011 et environ 0,6 % en 2012. L'élimination totale de cette subvention libérerait des ressources pour les dépenses prioritaires. Au total, la combinaison de ces deux mécanismes pourrait créer une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire de 2,3 % du PIB sur 2012–22 utilisable pour les dépenses prioritaires du gouvernement.

Divers éléments pourraient conforter plus encore cette analyse. La croissance du secteur des ressources naturelles pourrait fournir des ressources supplémentaires à moyen terme, sous réserve de l'absence de restrictions logistiques à son développement, de la modernisation du régime fiscal applicable au secteur et de l'intégration de ces recettes exceptionnelles dans le cadre budgétaire. L'appui des bailleurs pourrait également être galvanisé.

### **Autres scénarios envisageables**

Le programme économique du gouvernement prévoit une allocation budgétaire d'environ 0,8 % du PIB pour 2014–16. Selon la rapidité des réformes visant à augmenter les capacités de mise en œuvre et selon les choix politiques du gouvernement, le déploiement du SPS à long terme peut se faire selon un certain nombre de scénarios<sup>5</sup>. Nous en proposons deux ci-dessous :

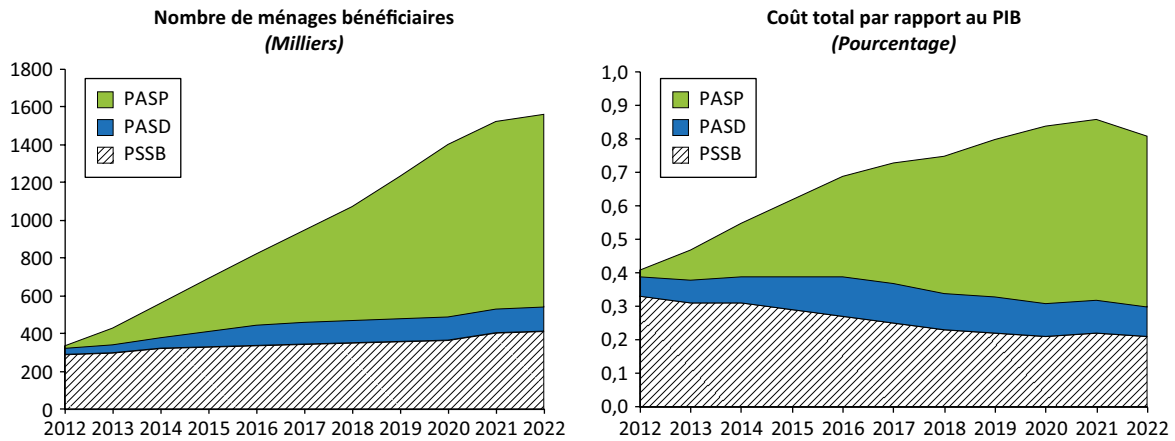
#### ***Scénario A : la proposition gouvernementale actuelle jusqu'à 2022***

Ce scénario reprend les objectifs adoptés par le gouvernement dans le Plan opérationnel (hormis la prise en compte des retards de déboursments et de mise en œuvre sur 2012 rappelés ci-dessus). La principale augmentation en termes de couverture se ferait dans le cadre du PASP après 2016 avec une augmentation de l'adhésion au programme (graphique 9.2). Dans le cadre des réformes actuelles, c'est d'ailleurs le programme qui a le plus fort potentiel d'extension, avec légèrement plus d'un million de ménages bénéficiaires en 2022. À l'inverse, le PSSB vise un groupe de ménages bien définis (ceux qui, en permanence, ont un accès limité au marché du travail) qui ne devrait pas dépasser 400.000 ménages, après élimination des foyers appartenant au quintile supérieur et de ceux qui touchent une pension formelle. Les estimations sont plus incertaines en ce qui concerne le PASD. Les données disponibles ne permettent pas l'identification de certains groupes cibles tels que les ménages

---

<sup>5</sup>Voir Cunha *et al.* (2013) pour d'autres simulations.

**Graphique 9.2. Scénario de protection sociale A : bénéficiaires et coût total**



Source : Cunha *et al.* (2013).

Note : PASP = Programa de Acção Social Produtiva; PASD = Programa de Apoio Social Directo; PSSB = Programa Subsídio Social Básico.

comportant des membres souffrant de malnutrition et sous traitement antirétroviral. En régime de croisière, ce programme devrait toucher environ 130.000 ménages bénéficiaires.

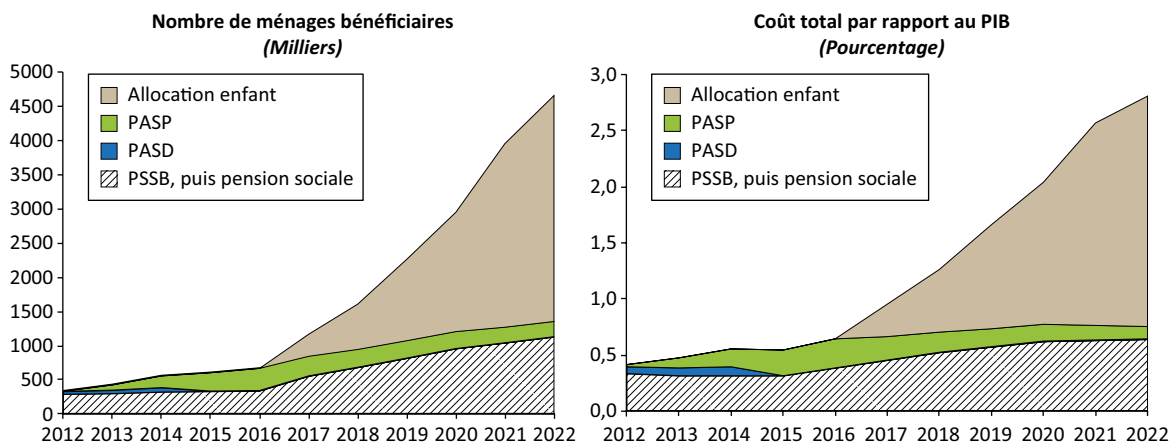
Ce scénario de référence rentre dans le cadre budgétaire à moyen terme du FMI pour 2012–17 et cadre avec son analyse de la viabilité de la dette à plus long terme tout en permettant de continuer à investir et à couvrir d'autres types importants de dépenses. Après cette date, le gouvernement devra évaluer régulièrement les coûts et la possibilité d'augmenter encore les transferts existants pour améliorer les conditions de vie des bénéficiaires tout en prenant en compte les avancées obtenues en matière de renforcement des capacités et les investissements en capital nécessaires pour fournir ces services.

### **Scénario B : la restructuration du programme après 2015**

Après 2014, le gouvernement évaluera la mise en œuvre de la Stratégie nationale de sécurité sociale de base et du Plan opérationnel, ce qui pourrait provoquer des ajustements de politique. Sans vouloir préjuger de la direction future des réformes, le scénario B (graphique 9.3) s'aligne sur certaines recommandations tirées de l'Évaluation de la protection sociale au Mozambique faite par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2012). Elle suggère dans une seconde phase que le SPS repose sur deux piliers : une pension sociale pour les personnes âgées, pour les handicapés et les personnes souffrant de maladies chroniques et un programme d'allocations familiales mettant l'accent sur les ménages pauvres avec enfants et les enfants chefs de famille. Cette structure



**Graphique 9.3. Scénario de protection sociale B : bénéficiaires et coût total**



Source : Cunha et al. (2013).

Note : PASP = Programa de Acção Social Produtiva; PASD = Programa de Apoio Social Directo; PSSB = Programa Subsidio Social Básico.

de programme exigerait de changer l’approche actuelle, passant de mécanismes de soutien alternatif à une évaluation de la capacité résiduelle de travail. Ce scénario simule une couverture quasi universelle de certaines prestations, ce qui correspond mieux aux trois garanties de revenus du SPS et montre quel effort budgétaire devrait être consenti pour se rapprocher d’un tel objectif. Comparé au scénario de référence, les coûts augmenteraient de façon notable après 2017.

## Conclusions

Au Mozambique, le déploiement de la couverture sociale est vu de plus en plus comme étant un élément essentiel pour obtenir une croissance plus inclusive et donc réduire les tensions sociales et améliorer l’environnement économique. Étant donné la structure du marché du travail, la solution la plus viable pour établir un socle de protection sociale au Mozambique est de déployer des protections sociales non contributives et de ne pas dépendre exclusivement des sous-systèmes contributifs. Ceci devrait avoir un effet positif notable sur la réduction de la pauvreté et, s’il est associé à d’autres interventions, mener à des changements pérennes et profonds de la structure productive de la main-d’œuvre.

La principale conclusion de cet exercice conjoint en est que la mise sur pied progressive d’un socle de protection sociale adapté aux besoins du Mozambique ne menace pas les équilibres budgétaires à long terme. Le Mozambique a su, par le passé, se créer des marges de manœuvre budgétaires pour financer ses priorités. Le gouvernement devrait continuer de profiter de la réforme des recettes et de la réorganisation des dépenses et se créer ainsi la marge de

manœuvre budgétaire nécessaire pour couvrir ses diverses priorités. En termes de coûts, le gouvernement pourrait se permettre une extension notable des programmes de sécurité sociale de base et aller peut-être au-delà de ce qui était proposé dans le Plan opérationnel.

Cependant, il existe des restrictions aux capacités opérationnelles, en particulier le fait que les plus vulnérables vivent souvent dans les zones les plus reculées. Une telle extension ne serait possible que si elle s'accompagnait d'investissements d'ampleur dans le développement de systèmes réels et efficaces pour fournir ces services. Au-delà du coût, le vrai défi en termes de réforme sera de créer des systèmes qui permettent de fournir ces services de façon efficace, transparente et responsable. Il est essentiel de développer de nouveaux modes de gestion et d'information, notamment un registre unique, de nouvelles modalités de paiement comme la banque mobile, de nouvelles procédures d'identification et de sélection des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation. Cet exercice est en cours et jouit du soutien de divers partenaires.

## Bibliographie

- Banque mondiale, 2012, “Mozambique Social Protection Assessment: Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures,” Report No. 68239-MZ (Washington).
- Cunha, N., L. Pellerano, J. Mueller, V. Lledo, Y. Xiao, and P. Gitton, 2013, “Towards a Mozambican Social Protection Floor: Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs.” ESS Paper No. 41 (Geneva: International Labor Organization).
- Fonds monétaire international (FMI), 2013, “Republic of Mozambique: Staff Report for Fifth Review under the Policy Support Instrument, and Request for Modification of Assessment Criteria,” IMF Country Report No. 13/1 (Washington).
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (Institut national de la statistique), 2008/09, “Household Budget Survey” (*Inquérito ao Orçamento Familiar—IOF*), Maputo.

# 10 Problèmes budgétaires associés au boom des ressources naturelles

*Alex Segura-Ubiergo, Marcos Poplawski-Ribeiro et Christine Richmond*

La mise en valeur des ressources naturelles aura des effets considérables sur l'économie mozambicaine, de sorte que les autorités devront profondément modifier la manière dont elles formulent la politique budgétaire. Les recettes tirées des ressources, qui sont encore limitées, devraient prendre de l'importance et offrir une opportunité unique de combler le déficit d'infrastructure, d'investir dans des secteurs prioritaires comme la santé et l'éducation, d'appuyer une croissance plus solidaire et de transformer radicalement l'économie. Dans le même temps, comme on a pu le constater ailleurs dans le monde, les revenus générés par les ressources naturelles peuvent aussi être une malédiction lorsqu'elles accroissent la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs, réduisent la capacité d'imposer les secteurs autres que celui des ressources naturelles et contribuent à la précarité de la gouvernance politique et économique. Les flux d'aide — qui ont représenté, en moyenne, 9 à 10 % du PIB au cours des dix dernières années — pourraient en revanche diminuer, ce qui permettrait de réduire la dépendance du Mozambique à l'égard de cette dernière.

Il est évident que le Mozambique pourrait connaître une forte expansion des activités d'exploitation des ressources naturelles. En effet, si la contribution du secteur minier à l'économie est faible à l'heure actuelle, l'extraction de charbon se développe parallèlement aux capacités de transport, et les récentes découvertes de gaz naturel feront probablement du Mozambique l'un des grands pays riches en ressources (tableau 10.1). Les activités d'exploration et d'évaluation se poursuivent, mais des réserves éventuellement récupérables de l'ordre de 28,3 milliers de milliards de mètres cubes de charbon (100 milliers de milliards de pieds cubes) ont récemment été découvertes par Anadarko et ENI, et des réserves supplémentaires pourraient être encore découvertes. Il est possible qu'au cours des vingt prochaines années, le Mozambique devienne le troisième exportateur mondial de gaz naturel liquéfié (GNL) (après le Qatar et l'Australie). Les investissements actuellement réalisés dans les mines de charbon et l'infrastructure des transports, en particulier par les géants miniers Vale et Rio Tinto, pourraient de surcroît placer le Mozambique parmi les cinq plus gros exportateurs de charbon au monde au cours des dix prochaines années.

**Tableau 10.1. Indicateurs du secteur minier (En pourcentage, sauf indication contraire)**

	Moyenne 2001–10	2011	2012 (estimation)	2013 (projection)	2014 (projection)
PIB minier (nominal, millions de TM)	2.030	5.022	8.718	12.270	14.978
PIB minier (part du PIB nominal total)	1,0	1,4	2,1	2,7	2,8
Croissance réelle du secteur minier	19,8	15,5	39,3	33,4	15,6
Contribution du secteur minier à la croissance du PIB total (points de pourcentage)	0,1	0,2	0,5	0,5	0,3
<i>Pour mémoire :</i>					
Croissance du PIB réel total	8,0	7,3	7,2	7,1	8,3
Croissance du PIB réel hors mines	8,0	7,2	6,8	6,7	8,2

Sources : autorités mozambicaines; estimations et projections des services du FMI.

Ce chapitre examine les problèmes budgétaires engendrés par un boom des ressources naturelles, et il présente certains outils d'analyse qui peuvent aider à évaluer les arbitrages associés aux différentes décisions relevant de l'action publique. Il commence par analyser les objectifs du cadre budgétaire dans le nouvel environnement riche en ressources, puis aborde la manière dont la politique budgétaire doit concilier la nécessité d'accroître l'échelle des investissements dans les secteurs prioritaires, compte tenu des contraintes de capacités, avec les considérations de viabilité à long terme et le fait que les ressources sont épuisables. Le chapitre traite ensuite de l'importance de protéger le budget annuel de la volatilité des prix et décrit plusieurs règles budgétaires que le Mozambique pourrait envisager d'appliquer pour promouvoir cet objectif. Il indique plusieurs importants domaines institutionnels, notamment la gestion de finances publiques, qui devront être renforcés pour assurer une utilisation efficace et transparente de la richesse naturelle.

## Renforcement du cadre budgétaire

Un cadre budgétaire définit la manière dont un pays choisit ses priorités et ses objectifs lorsqu'il formule sa politique budgétaire. Il se compose d'une série d'indicateurs, de règles et d'institutions appuyant des objectifs déterminés<sup>1</sup>. Le principal objectif budgétaire consiste à mettre les recettes issues des ressources naturelles au service du développement en procédant à des investissements de grande envergure dans l'infrastructure et dans les secteurs sociaux qui ont des externalités positives sur le reste de l'économie, tout en tenant compte de la nécessité de constituer une épargne pour atténuer la volatilité des recettes et

<sup>1</sup>Cette analyse s'inspire de l'étude du FMI 2012a (section III), qui a été coordonnée par Alex Segura-Ubierno et modifie le cadre antérieurement établi par le FMI pour l'analyse de la politique budgétaire dans les pays riches en ressources. Se reporter à Barnett et Ossowski (2002) pour une description résumée du cadre antérieur.

assurer l'équité intergénérationnelle. Le principal défi d'ordre budgétaire consiste à exploiter les recettes tirées des ressources naturelles sans compromettre la stabilité macroéconomique dans un contexte dans lequel la formulation de la politique budgétaire devient plus complexe (Daniel *et al.*, 2013). Cela suppose que les pouvoirs politiques sont déterminés à utiliser la richesse naturelle à bon escient, que les opérations sont menées de manière transparente pour assurer la responsabilisation et une bonne gouvernance, et que des instruments budgétaires permettant d'éviter les écueils auxquels se sont heurtés d'autres pays sont employés. Trois instruments sont particulièrement importants à cet égard :

- **Indicateurs.** Il sera nécessaire de recourir à des indicateurs budgétaires pour déterminer l'orientation budgétaire à court terme et la viabilité à moyen terme<sup>2</sup>. Les indicateurs budgétaires classiques, comme le solde budgétaire global, ou le solde primaire intérieur, auquel le Mozambique a actuellement recours, ne permettent pas de guider ce type d'analyse. Maintenant que les ressources tirées des recettes augmentent, le Mozambique devrait commencer à calculer le solde primaire hors ressources naturelles (SPHR)<sup>3</sup>. Le solde primaire structurel, dans le contexte duquel les recettes tirées des ressources sont calculées sur la base des moyennes des prix antérieurs et/ou des prix futurs attendus (voir l'analyse ci-après), est un autre indicateur utile.
- **Règles.** La transformation du Mozambique en pays riche en ressources naturelles compliquera également la formulation de la politique budgétaire à deux autres égards. Premièrement, la volatilité des prix des ressources naturelles au cours des périodes futures rendra les recettes volatiles et compliquera la planification budgétaire. Elle pourra nécessiter l'adoption d'une règle budgétaire dissociant les dépenses des recettes tirées des ressources naturelles. Deuxièmement, contrairement aux recettes provenant d'une activité économique régulière, les recettes provenant des ressources naturelles sont épuisables. Cela signifie que l'État devra faire face aux questions de viabilité à long terme et d'équité intergénérationnelle, pour éviter de devoir procéder à de massifs ajustements budgétaires une fois que la richesse naturelle aura été épuisée.
- **Institutions.** Le cadre budgétaire doit également s'appuyer sur de solides institutions budgétaires. Le Mozambique devra accroître les capacités dont il dispose pour effectuer des projections des recettes à long terme,

---

<sup>2</sup>Plus simplement, pour répondre à cette question, il faut déterminer si le déficit budgétaire retenu comme cible cadre avec la viabilité de la dette et la stabilité macroéconomique à court terme (par exemple faible inflation, viabilité de la position du compte extérieur courant et taux d'intérêt modérés) compte tenu de la phase du cycle économique (c'est-à-dire selon que la croissance du PIB réel est jugée supérieure ou inférieure à son niveau potentiel).

<sup>3</sup>Le SPHR équivaut aux recettes hors ressources naturelles moins les dépenses primaires (c'est-à-dire à l'exclusion des charges et revenus d'intérêts nets). Lorsque les recettes des ressources naturelles sont importantes, cet indicateur est une meilleure mesure de l'impact de la politique budgétaire sur la demande globale.

Tableau 10.2. Objectifs du cadre budgétaire des pays riches en ressources

Matrice décisionnelle		Recettes tirées des ressources naturelles			
		Durables		Court terme	
		Objectifs	Exemples	Objectifs	Exemples
Rareté du capital	Élevée	Stabilité macroéconomique	Iraq	Stabilité macroéconomique	Ghana
		Gestion de la volatilité	Nigéria	Durabilité/Épuisement	Bolivie
		Développement	<b>Mozambique (scénario B)</b>	Développement	<b>Mozambique (scénario A)</b>
	Faible	Stabilité macroéconomique	Arabie saoudite	Stabilité macroéconomique	
Gestion de la volatilité		Canada Koweït	Durabilité/Épuisement	Pays-Bas Norvège	

Source : compilation des services du FMI.

définir une orientation budgétaire à moyen terme, exécuter des projets d'investissements publics de qualité et gérer des institutions spéciales, telles que des fonds de gestion des ressources naturelles.

Le principal objectif du cadre budgétaire du Mozambique consiste à promouvoir le développement tout en maintenant la stabilité macroéconomique. Le tableau 10.2 décrit quatre grands objectifs d'un cadre budgétaire pour des pays riches en ressources. Contribuer à la stabilité macroéconomique est un objectif fondamental de tout cadre budgétaire. L'importance relative des autres objectifs dépend de la rareté du capital et du nombre d'années pendant lesquelles la richesse naturelle pourra être exploitée.

- Dans les pays qui *ne manquent pas de capital et dont la richesse naturelle durera pendant une période très prolongée*<sup>4</sup>, l'une des grandes priorités consiste à lisser la volatilité. Par exemple, un pays comme l'Arabie saoudite est relativement développé et jouit d'une richesse pétrolière qui pourrait durer plusieurs générations. Les recettes qu'il tire de ces ressources constituent également une proportion importante de ses recettes totales. Dans ce contexte, l'épuisement des ressources (ou plus précisément l'impact de cet épuisement sur les finances publiques) n'est pas une préoccupation immédiate. En revanche, il lui faut s'assurer que ses programmes de dépenses publiques ne sont pas à la merci de fluctuations inattendues des prix des ressources. De même, l'existence d'importantes recettes provenant des ressources naturelles

<sup>4</sup>La richesse naturelle est considérée avoir une période d'épuisement longue lorsque les recettes provenant de ces ressources doivent, selon les projections, demeurer à des niveaux élevés (par exemple plus de 20 % des recettes totales) pendant plus de 30 à 35 ans.

peut engendrer des pressions sur les autorités pour qu'elles accroissent les dépenses publiques trop rapidement, ce qui peut avoir des conséquences inattendues revêtant la forme d'une appréciation excessive du taux de change réel ou d'une accélération de l'inflation.

- Dans les pays où *le capital n'est pas rare, mais où la période d'épuisement des ressources est relativement courte*, il semble judicieux de préserver une part importante de la richesse procurée par les ressources pour les générations futures. En Norvège, par exemple, l'essentiel des recettes issues des ressources naturelles est placé dans un compte distinct. En d'autres termes, la richesse naturelle est transformée en actifs financiers qui serviront à répondre aux besoins d'une population vieillissante par le biais des systèmes de retraite et de santé. Le modèle norvégien est célébré partout dans le monde pour sa prudence en matière financière, sa transparence et son équité intergénérationnelle. La mise en réserve de l'essentiel des recettes procurées par les ressources naturelles dans un compte distinct peut toutefois avoir un taux de rendement inférieur à celui de l'investissement de ces mêmes recettes dans des infrastructures lorsque le capital physique d'un pays est limité, comme c'est le cas dans les pays en développement.
- Dans un pays comme le Mozambique, qui a *peu de capital et des besoins de développement considérables*, une stratégie consistant à préserver l'essentiel de la richesse des ressources pour les générations à venir ne semble pas optimale. Un cadre différent est nécessaire, qui assure une souplesse suffisante pour permettre d'accroître l'échelle des investissements publics tout en tenant compte des limites de la capacité d'absorption et de la nécessité d'assurer la transparence pour maintenir une bonne gouvernance dans le cadre du recouvrement des recettes des ressources et de leur utilisation. Toutefois, lorsque l'on ne sait pas avec certitude pendant combien de temps le pays pourra exploiter sa richesse avant qu'elle ne soit épuisée, il n'est pas possible de décider si le principal objectif du cadre budgétaire doit consister à faire face aux questions de viabilité/d'épuisement ou à gérer la volatilité — questions qui font respectivement l'objet des scénarios A et B présentés ci-après. Il n'est en outre approprié de s'écarter du modèle prudent adopté par la Norvège que lorsque la richesse naturelle est affectée à la réalisation de projets qui permettent d'optimiser l'emploi des ressources financières, ce qui dépend de la solidité du système de gestion des finances publiques et de la qualité des institutions chargées de la gestion des investissements publics.

La structure du cadre budgétaire optimal pour le Mozambique est fonction de plusieurs facteurs qui ne sont pas encore entièrement connus<sup>5</sup>. En particulier,

---

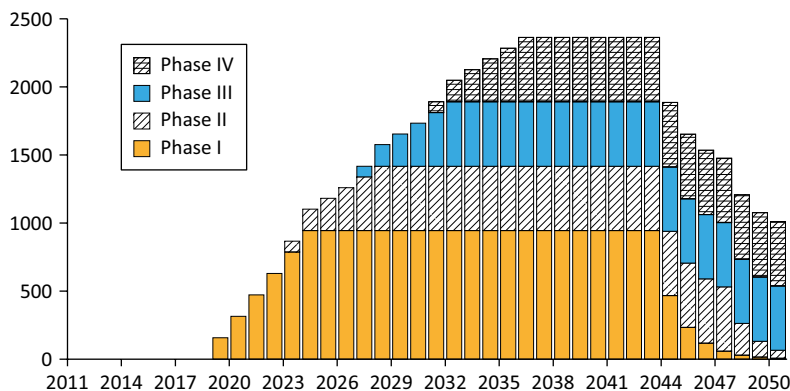
<sup>5</sup>Voir Segura-Ubiergo *et al.* (2013) pour une étude plus approfondie de la question.

on ne dispose que d'indications préliminaires sur l'ampleur des réserves prouvées totales de gaz, et il est possible que d'autres champs soient découverts dans un avenir proche. Deuxièmement, les taux de production et les prix du gaz sont difficiles à prévoir en raison des incertitudes dont sont entachés les plans d'investissement d'Anadarko et d'ENI pour les dix prochaines années. Troisièmement, la position du Mozambique sur le marché mondial du gaz n'est pas encore établie. Ces différents facteurs pourraient se traduire par une variabilité considérable du niveau des recettes que pourrait tirer le Mozambique de ses ressources naturelles. Les considérations analytiques concernant différentes options sont donc préliminaires, et il n'est pas possible de formuler des conseils précis sur l'action qui devrait être menée. Il semble donc utile de structurer la discussion sur la base de deux scénarios possibles : le scénario A, qui suppose que l'épuisement des réserves naturelles s'inscrit dans un horizon à court terme (c'est-à-dire à moins de 30 ans), auquel cas les questions d'épuisement revêtent plus d'importance que la gestion de la volatilité, et le scénario B, qui suppose que l'épuisement des réserves s'effectuera à plus long terme (c'est-à-dire à plus de 30 ans), auquel cas la gestion de la volatilité devient une priorité plus immédiate.

### Scénario A d'exploitation des ressources naturelles : évaluation de la viabilité des finances publiques

Il est possible de formuler un scénario à titre d'illustration pour évaluer les compromis associés à différentes actions publiques dans une situation dans laquelle on suppose que d'importantes recettes seront procurées par les ressources pendant environ 30 ans. Ce scénario repose sur l'hypothèse que la phase de production de GNL commencera en 2019, que les opérations se développeront progressivement pour atteindre leur pleine capacité en 2036 (graphique 10.1), mais qu'elles commenceront à se ralentir après 2043. Si

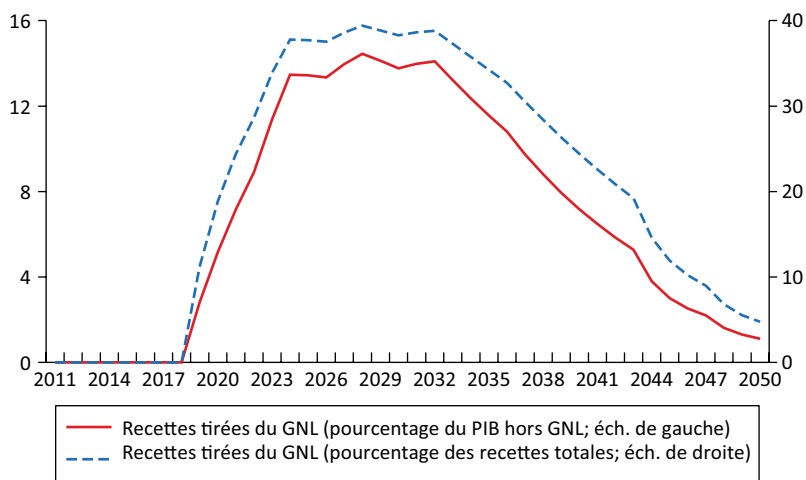
**Graphique 10.1. Hypothèses de production de gaz naturel liquéfié**  
(Milliers de milliards de BTU par an)



Source : calculs des services du FMI.



**Graphique 10.2. Recettes tirées du gaz naturel liquéfié  
(En pourcentage)**



Source : calculs des services du FMI.

l'horizon d'exploitation des ressources est relativement long, la question de leur épuisement reste néanmoins une source de préoccupation importante dans le cadre de la conception d'une règle budgétaire appropriée. À moins que de nouvelles réserves ne soient découvertes, la production diminuera rapidement. En 2055 (soit environ 35 ans après le début de la phase de production), les niveaux de production auront sensiblement diminué. Comme indiqué ci-après, cette évolution aura un impact marqué sur les recettes publiques. Sachant que les recettes procurées par les ressources naturelles finiront par diminuer, les pouvoirs publics devront, au cours des années, mettre en réserve une part suffisante de ces dernières pour se préparer à cette situation et investir dans des actifs productifs qui appuieront la croissance du reste de l'économie. Si l'augmentation de la production posée en hypothèse dans ce scénario ne se concrétise pas, la question de l'épuisement des ressources revêtira manifestement encore plus d'importance.

Sur la base du profil de production précédent, les recettes tirées des ressources pourraient atteindre 15 % du PIB hors ressources et représenter jusqu'à 40 % des recettes totales vers la fin de la prochaine décennie (graphique 10.2). Elles constitueraient donc une importante source de recettes budgétaires et pourraient procurer l'espace budgétaire requis pour faire face à des besoins de développement pressants. Elles offriraient aussi la possibilité d'investir dans des projets d'investissements hautement rentables, notamment dans des installations portuaires, dans la production d'énergie et dans les réseaux de transport. Actuellement, par exemple, seulement 20 % des routes mozambicaines sont revêtues, pas plus de 30 % de la population du pays a accès à des services d'assainissement et environ 60 % des ménages n'ont pas l'électricité. Le pays est

également confronté à d'importants défis sociaux, qui consistent notamment à réduire la malnutrition infantile et à améliorer les qualifications de la main-d'œuvre.

Dans le même temps, ces recettes proviennent de ressources non renouvelables et les autorités doivent décider comment les dépenser et combien en mettre en réserve pour l'avenir. La règle du solde primaire hors ressources est particulièrement bien adaptée aux pays dont les ressources naturelles seront épuisées à relativement brève échéance, pour lesquels la question de leur épuisement doit revêtir une importance prédominante. L'objectif du SPHR peut être fixé de différentes manières. Les démarches présentées ci-après fournissent d'utiles indications pour appuyer la prise de décisions en ce domaine<sup>6</sup> :

- ***Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras.*** Dans cette optique, toutes les recettes tirées des ressources naturelles sont mises en réserve dans un compte ou dans un fonds distinct. Seul le revenu des intérêts produits par l'épargne financière effective peut être dépensé. Dans ce cas, la richesse naturelle est transformée de manière permanente en richesse financière. La valeur de l'épargne augmentant progressivement dans le temps, au fur et à mesure que les recettes tirées des ressources sont déposées dans le compte, l'espace budgétaire créé par les recettes issues des ressources naturelles augmente également dans le temps (graphique 10.3, plage A)<sup>7</sup>.
- ***Hypothèse du revenu permanent.*** Une autre option consiste à fixer l'objectif budgétaire (SPHR) à un niveau compatible avec la richesse financière «future». Ce calcul transforme fondamentalement la richesse naturelle dans le sol en richesse financière «virtuelle» et utilise un taux de rendement implicite. La richesse totale tirée des ressources est la somme du patrimoine financier accumulé et des recettes futures que procureront les ressources mesurées à leur valeur actuelle nette. Avec cette méthode, il est possible d'accroître l'échelle des dépenses plus rapidement, mais il importe de les maintenir à des niveaux relativement modestes compte tenu des importants besoins de développement. La règle de l'hypothèse du revenu permanent assure un espace budgétaire (c'est-à-dire la capacité d'accroître les dépenses) équivalant à 2,8 % du PIB hors ressources (graphique 10.3, plage B)<sup>8</sup>.

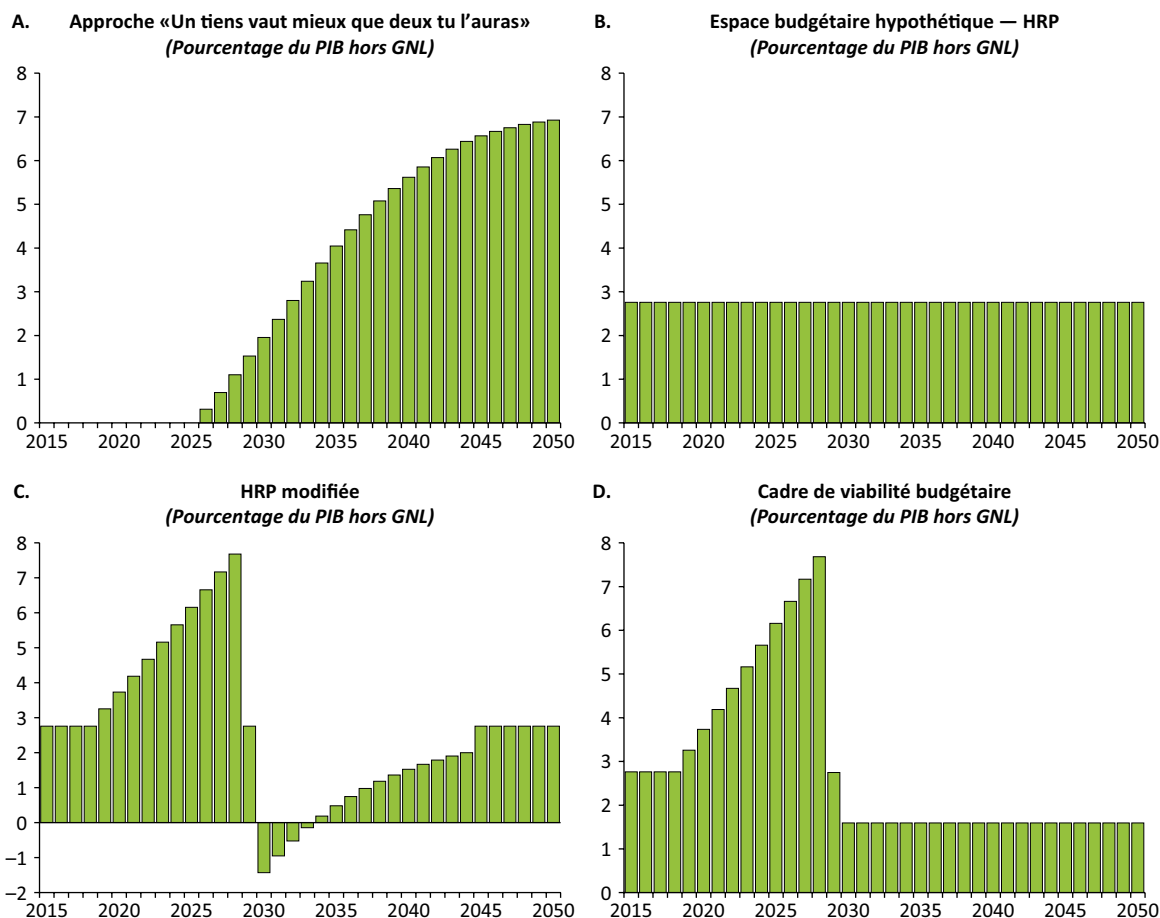
---

<sup>6</sup>L'analyse suppose que le pays se trouve au départ dans une situation d'équilibre budgétaire durable et détermine le niveau approprié de dépenses supplémentaires qui peut accompagner la «richesse naturelle» en posant en hypothèse que les recettes hors ressources demeurent constantes et que l'aide extérieure ne diminue pas. En pratique, sachant que les flux d'aide peuvent diminuer dans le temps, l'espace budgétaire supplémentaire peut être moins important, car une partie des recettes issues des ressources peut devoir être utilisée pour compenser la baisse des dons des bailleurs de fonds.

<sup>7</sup>Ce modèle est celui suivi par la Norvège, qui fixe la cible du SBHR à environ 4 % de la valeur de l'encours des actifs financiers existants, c'est-à-dire au niveau estimé par l'État du taux de rendement à long terme de ses actifs financiers.

<sup>8</sup>Il est supposé, à cette fin, que la position budgétaire initiale, avant la découverte de la richesse naturelle, est viable, et que les recettes hors ressources restent constantes dans le temps.

**Graphique 10.3. Exemples de marge de manœuvre budgétaire selon diverses règles applicables aux ressources naturelles**



Source : calculs des services du FMI.

Note : GNL = gaz naturel liquéfié; HRP = hypothèse du revenu permanent.

- Hypothèse du revenu permanent modifiée.** Étant donné la rareté du capital au Mozambique, le taux de rendement de l'investissement dans les actifs physiques et/ou dans le capital humain du pays pourrait bien être supérieur aux taux de rendement des actifs financiers épargnés à l'étranger. Dans ce cas, on pose en hypothèse qu'une partie de la richesse naturelle est dépensée aux périodes initiales. Toutefois, si la poursuite d'investissements publics sur une plus grande échelle n'engendre pas une accélération de la croissance, il sera nécessaire de procéder à un ajustement budgétaire à une date future pour reconstituer les actifs financiers et s'assurer que la politique budgétaire demeure sur une trajectoire viable. En effet, la richesse dans le sol aura été «consommée» sans avoir eu pour contrepartie une augmentation suffisante des actifs physiques. L'hypothèse modifiée du revenu permanent montre comment la contrainte budgétaire intertemporelle peut être satisfaite

lorsque l'accroissement de l'échelle des investissements n'a pas un impact positif sur la croissance (graphique 10.3, page C).

- **Cadre de la viabilité budgétaire (CVB).** Ce cadre incorpore *ex ante* l'impact attendu de l'augmentation des investissements sur la croissance et les recettes hors ressources. La viabilité budgétaire est compatible avec une diminution du patrimoine de l'État (sous réserve que ces actifs soient utilisés pour renforcer le capital humain et le capital physique). L'amoindrissement de la richesse financière se traduit par des flux de revenus budgétaires moins importants que ceux produits par l'hypothèse du revenu permanent, mais il est toujours possible de stabiliser les dépenses budgétaires à un niveau plus élevé parce que l'accélération de la croissance a un «rendement budgétaire» qui revêt la forme de recettes hors ressources plus importantes (graphique 10.3, page D). Le niveau de stabilisation de la richesse nette dépend des hypothèses relatives au futur taux de croissance hors ressources du Mozambique. Ce cadre diffère à cet égard des autres cadres, qui s'efforcent de préserver l'intégralité de la richesse financière à long terme.

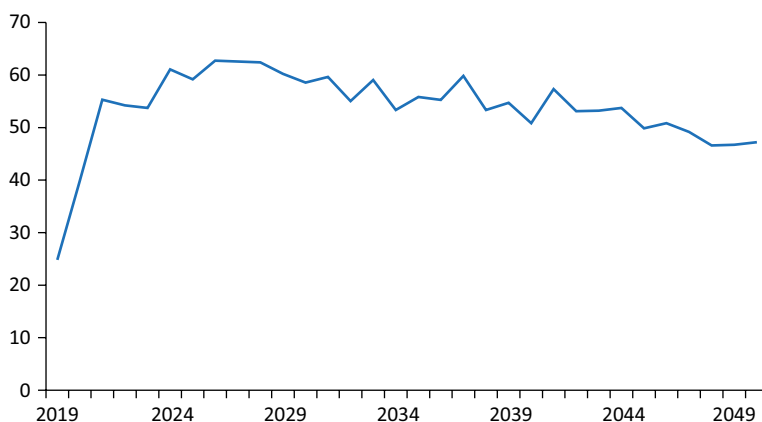
Le cadre de la viabilité budgétaire serait mieux adapté à la situation du Mozambique, mais il serait difficile à appliquer. La principale différence entre le CVB et les autres cadres tient au fait que le CVB est le seul à permettre une réduction permanente de la richesse financière. Tous les autres modèles supposent que la richesse naturelle est épuisable et doit être épargnée (c'est-à-dire transformée en richesse financière), et ne diffèrent qu'au niveau du profil temporel de l'accumulation de l'épargne<sup>9</sup>. Le CVB reconnaît, en revanche, que la richesse naturelle est épuisable et qu'elle devrait non pas être «consommée», mais transformée en actifs physiques et en capital humain par le biais d'un accroissement des investissements publics. L'amoindrissement de la richesse financière se traduira par un amoindrissement des revenus des intérêts au niveau du budget, mais le pays connaîtra une croissance plus rapide par suite de l'augmentation de son stock de capital (y compris du capital humain). Une croissance plus rapide aura à son tour pour effet de générer des recettes hors ressources qui assureront la viabilité budgétaire.

L'hypothèse du rapide accroissement des investissements publics retenue dans le CVB doit prendre en compte la capacité d'absorption. Il importe à cet effet d'évaluer avec soin l'impact de la politique budgétaire sur l'inflation et sur le taux de change. Il importe aussi de veiller à ce que l'espace budgétaire supplémentaire

---

<sup>9</sup>La méthode dite Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras est la plus prudente parce que seuls les revenus constitués par les intérêts générés par l'épargne effective peuvent être dépensés. L'hypothèse du revenu permanent produit un montant constant d'espace budgétaire sur la base du taux de rendement supposé de la valeur de la richesse dans le sol, tandis que l'hypothèse du revenu permanent modifiée se prête à un accroissement des dépenses dans les premières phases, mais oblige à procéder à un ajustement budgétaire à une période ultérieure afin de reconstituer le patrimoine financier et à assurer la viabilité budgétaire.

**Graphique 10.4. Recettes tirées des ressources naturelles**  
(En pourcentage des recettes totales)



Source : calculs des services du FMI.

soit utilisé pour réaliser des projets qui optimisent l'emploi des ressources financières. Cela implique l'apport d'améliorations au système de gestion des investissements publics. Il faudrait, de surcroît, avant de fortement accroître les dépenses publiques, prendre des mesures résolues pour améliorer la gestion des finances publiques de manière à assurer l'efficacité des dépenses et le respect de normes rigoureuses de transparence et de bonne gouvernance.

### **Scénario B d'exploitation des ressources naturelles : gestion de la volatilité**

Il est concevable que les recettes tirées des ressources prennent une telle importance pendant une période tellement prolongée que la gestion de leur volatilité devient la principale source de préoccupation. Ce serait le cas, par exemple, si des réserves de gaz supplémentaires étaient découvertes ou si les gisements récemment découverts entraient en production à moyen terme plus rapidement que prévu dans le scénario A. Dans ce cas, les recettes tirées des ressources pourraient représenter plus de 40 à 50 % des recettes totales pendant plus de 35 ans (graphique 10.4). Dans un tel scénario, c'est la volatilité des recettes qui poserait probablement les défis les plus importants. Il serait particulièrement utile, dans ce cas, d'adopter une règle budgétaire protégeant le budget de l'État de cette volatilité. Le scénario B examine les types de règles qui pourraient être employées à cette fin.

La volatilité des ressources pourrait être due à trois facteurs au Mozambique :

- **Les prix.** En tant qu'intervenant sur le marché mondial, le Mozambique devra accepter le prix du gaz naturel et n'aura guère d'influence sur le prix

des produits de base. Les prix peuvent être influencés, entre autres, par les perspectives générales des produits de base, l'activité économique et le climat (Hamilton, 2009). La majorité des prix du gaz naturel sont indexés sur les cours du pétrole ou fixés sur le marché au comptant, de sorte qu'il est probable que le Mozambique sera exposé à une forte volatilité des prix.

- **Les quantités.** La production de gaz naturel est fondamentalement incertaine. Des problèmes techniques peuvent se poser à tout moment, et les incertitudes s'accroissent au fur et à mesure du vieillissement des gisements. Par suite de l'accroissement de la concurrence exercée au niveau de l'offre par de nouveaux producteurs (comme les États-Unis et l'Angola), des nouvelles technologies d'extraction et de la faiblesse de la progression de la demande (due à la morosité des conditions économiques internationales), la pratique qui consistait à signer des contrats d'approvisionnement de longue durée (plus de 15 ans) a fait place à la signature de contrats d'approvisionnement de plus courte durée et plus diversifiés. Cela permet de penser que le Mozambique sera confronté à une volatilité au niveau des quantités.
- **Les modalités institutionnelles.** Il pourrait être difficile de garantir que le Trésor recevra toutes les recettes qui sont censées lui revenir. Ce problème pourrait se poser de manière encore plus aiguë si la société nationale d'énergie ou l'entreprise d'État assume la responsabilité de la commercialisation du gaz naturel pour le compte de l'État, puis transfère les recettes obtenues au Trésor. Cette source de volatilité potentielle des recettes peut toutefois, pour l'essentiel, être contrôlée par l'État.

La volatilité des recettes peut avoir des conséquences macroéconomiques négatives. Les études consacrées à ce sujet montrent que les pays qui sont confrontés à une plus grande volatilité affichent en général une croissance plus lente, en particulier dans les secteurs hors ressources. Par ailleurs, les incertitudes engendrées par la volatilité ont souvent pour effet de réduire les investissements directs étrangers et d'inciter les investisseurs à demander des taux de rendement plus élevés pour entreprendre des projets. Pour les responsables de l'action publique, il devient plus difficile de planifier à moyen terme parce que les dépenses deviennent procycliques — elles augmentent lorsque les prix sont élevés, mais il est difficile de les comprimer en phase de repli — de sorte que la qualité et l'efficacité peuvent en souffrir.

Il est particulièrement utile d'appliquer des règles de solde structurel fondées sur les prix pour faire face aux préoccupations associées à la volatilité. Les règles ciblent un solde primaire structurel, aux fins duquel les recettes tirées des ressources sont calculées sur la base d'une moyenne des prix antérieurs et futurs. Le recours à des moyennes des prix des ressources (plutôt qu'aux prix actuels) peut contribuer à atténuer la volatilité. Il peut également contribuer à favoriser la

viabilité en permettant d'établir des prévisions prudentes des recettes structurelles grâce à une sous-projection délibérée des prix viables des ressources naturelles.

## Application des règles du solde primaire structurel fondées sur les prix au Mozambique

Cette section simule les effets des règles du solde primaire structurel fondées sur les prix sur les résultats budgétaires du Mozambique à partir de 2019. Le Mozambique pourrait aisément se trouver confronté à une forte volatilité de ses recettes une fois qu'il tirera une part importante de ces dernières de ses ressources naturelles. Un seuil d'au moins 20 % des recettes totales est généralement retenu. Compte tenu des perspectives de production positives, d'un régime budgétaire favorable et de l'importante contribution d'autres produits de base comme le charbon, ce scénario pourrait se concrétiser dès 2020. Il s'ensuit que le scénario de production de GNL plus optimiste considéré ici expose le budget à des chocs extérieurs plus importants et, donc, que les priorités de la politique budgétaire devraient viser dans une plus large mesure à gérer la volatilité<sup>10</sup>.

Trois règles fondées sur les prix pourraient présenter de l'intérêt pour le Mozambique :

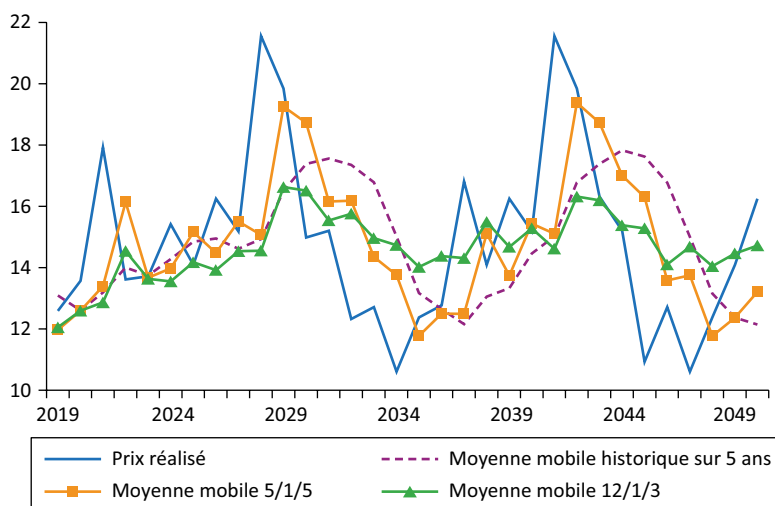
- La règle du Ghana — moyenne mobile des prix du pétrole des cinq dernières années (5/0/0).
- La règle de Trinité-et-Tobago — moyenne mobile des prix du pétrole des cinq dernières années, de l'année en cours et des cinq prochaines années (5/1/5).
- La règle de la Mongolie — moyenne mobile sur seize ans des prix des douze dernières années, des prévisions pour l'année en cours et des prix des trois prochaines années (12/1/3).

Ces règles de lissage des prix permettraient au Mozambique de se doter des marges de manœuvre nécessaires pour gérer la volatilité. Il pourrait être souhaitable, du moins au départ, de constituer une certaine épargne dont le

---

<sup>10</sup>Il est nécessaire d'adopter certaines hypothèses importantes. Nous avons simulé une trajectoire des prix du pétrole comportant le même degré de volatilité que celui observé au cours des dix dernières années. Étant donné la relation qui existe actuellement entre les prix du pétrole et les prix du gaz naturel, nous avons maintenu les prix du gaz naturel à une fraction constante de 14 % des prix du pétrole, et nous avons posé en hypothèse que l'État reçoit une proportion fixe des recettes brutes égale à 42 %. Selon les projections, les recettes hors ressources représentent une proportion constante du PIB hors ressources de 22,2 %, tandis que le secteur hors GNL affiche un taux de croissance nominal de 13,5 %. Le taux de rendement réel moyen des actifs financiers posé en hypothèse est de 8,5 %. Pour des raisons de simplicité, l'analyse ne prend pas en compte l'encours des engagements du Mozambique.

**Graphique 10.5. Prix budgétaires du gaz naturel selon diverses règles de prix  
(Dollars par million de BTU)**



Source : calculs des services du FMI.

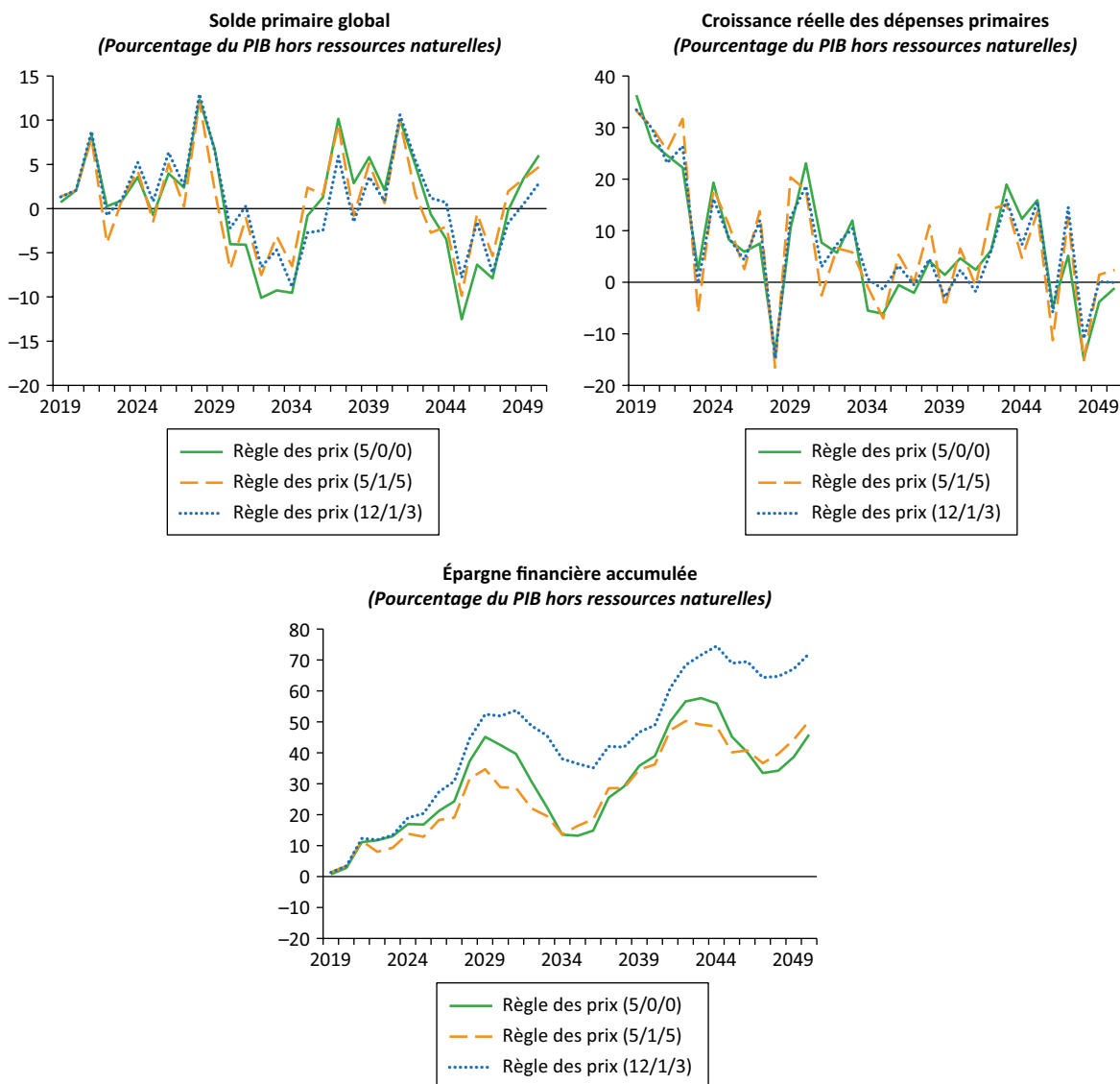
Note : se référer au texte pour une explication des règles de prix 5/1/5 et 12/1/3.

montant serait déterminé en fonction de la capacité d'absorption existante du Mozambique ou d'autres objectifs budgétaires (par exemple la constitution d'une épargne pour les générations futures). L'objectif du solde primaire structurel devrait donc être positif de manière à permettre de créer une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour faire face aux périodes de baisse des prix. Une cible de 1 % du PIB hors ressources a été retenue aux fins de la présente analyse. En pratique, cet objectif pourrait devoir être fixé à un niveau plus élevé si les recettes issues des ressources sont importantes, si la volatilité attendue est forte et si la capacité d'absorption requise pour accroître les dépenses est limitée.

Le budget peut être protégé d'une forte volatilité par l'adoption d'une règle fondée sur les prix. Le graphique 10.5 décrit une simulation du prix que le Mozambique obtiendrait pour ses ventes de gaz naturel ainsi que les prix budgétaires découlant de l'application des trois règles précédentes. Ces dernières contribuent toutes à lisser les prix, mais la règle de Trinité-et-Tobago (5/1/5), qui fait intervenir à la fois les prix antérieurs et les prix futurs, expose le Mozambique au degré de volatilité le plus élevé. La règle de la Mongolie (12/1/3), qui s'appuie sur de longues séries chronologiques, est celle qui lisse le plus les prix, tandis que la règle des prix du Ghana (5/0/0) procure un degré de lissage intermédiaire. Étant donné les incertitudes qui caractérisent l'évolution future des prix des ressources, les prix obtenus aux périodes antérieures fournissent des indications limitées sur leur évolution future.



**Graphique 10.6. Solde primaire global, dépenses et épargne selon les règles de prix appliquées**



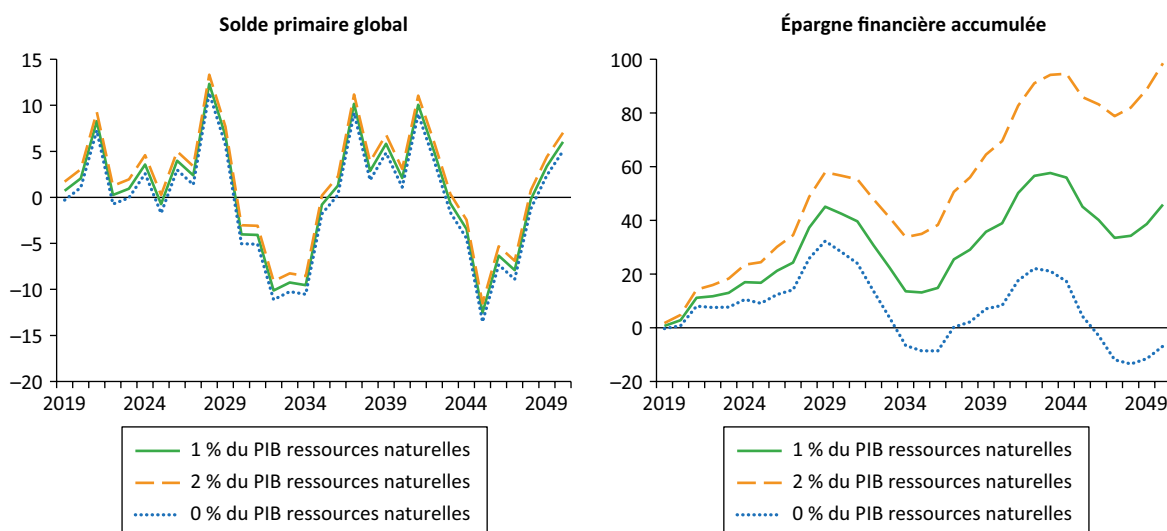
Source : calculs des services du FMI.

Note : se référer au texte pour une explication des règles de prix.

### Résultats donnés par les règles fondées sur les prix

Le graphique 10.6 montre le solde primaire global obtenu, la croissance des dépenses primaires réelles et l'épargne financière accumulée dans le cadre des simulations effectuées en appliquant les trois règles. Le solde primaire global s'écarte de la cible du solde structurel représentant 1 % du PIB hors ressources, par suite de la volatilité à laquelle sont exposées les finances publiques. La règle des prix de la Mongolie (12/1/3) est celle qui permet le

**Graphique 10.7. Résultats budgétaires selon différents objectifs d'équilibre structurel  
(En pourcentage du PIB hors ressources naturelles)**



Source : calculs des services du FMI.

mieux de lisser les dépenses, mais elle produit aussi une importante épargne financière. Le niveau de cette dernière pourrait être trop élevé dans le cas du Mozambique étant donné l'ampleur de ses besoins d'investissement. La règle des prix du Ghana (5/0/0) se traduit par une relativement plus forte volatilité, mais est compatible avec une épargne financière moins élevée bien qu'encore relativement notable. La règle des prix de Trinité-et-Tobago (5/1/5), qui associe les prix antérieurs et les prix futurs, produit une plus forte volatilité et une plus faible épargne financière que la règle du Ghana.

Une cible pour le solde structurel représentant moins de 1 % du PIB hors ressources pourrait perturber l'exécution du budget et entraîner l'accumulation de dettes. Le graphique 10.7 fait ressortir la sensibilité des résultats budgétaires à différentes cibles de solde structurel lorsque l'on applique la règle des prix du Ghana (5/0/0). Bien que les différentes cibles retenues pour le solde primaire structurel ne se traduisent pas par des soldes primaires nettement différents, les faibles écarts entre les cibles peuvent avoir d'importantes conséquences au niveau de l'épargne financière. Adopter pour cible un solde structurel équivalant à 0 % du PIB hors ressources se traduirait par des périodes d'accumulation de dettes, ou perturberait l'exécution du budget. Des cibles plus prudentes équivalant à 1 % ou 2 % du PIB hors ressources permettraient de constituer une épargne suffisante pour assurer une protection en cas de repli et d'empêcher un arrêt brusque des dépenses.

Il pourrait être approprié d'appliquer une simple règle fondée sur les prix antérieurs dans le cas du Mozambique. Étant donné les incertitudes dont sont entachés les contrats relatifs au gaz naturel et les capacités institutionnelles

dont dispose le Mozambique, une règle fondée sur les prix accordant un poids important aux prix futurs semble risquée et pourrait être coûteuse et plus difficile à mettre en œuvre. La règle des prix du Ghana (5/0/0) permettrait au Mozambique de lisser les prix dans une large mesure et l'aiderait à se doter d'une importante marge de manœuvre budgétaire qui l'aiderait à stabiliser les fluctuations macroéconomiques, tout en étant facile à mesurer, à administrer et à suivre. Il pourrait en outre être utile, étant donné les incertitudes relatives à l'évolution future du marché du gaz (notamment par suite des pressions qui seront exercées sur les prix par le gaz de schiste), d'incorporer un «coefficient de prudence» ayant pour effet de réduire d'un certain facteur le prix produit par la règle budgétaire de manière à prendre en compte le risque associé à l'évolution future des prix (le Mexique, par exemple, multiplie ce prix par un coefficient de 0,85).

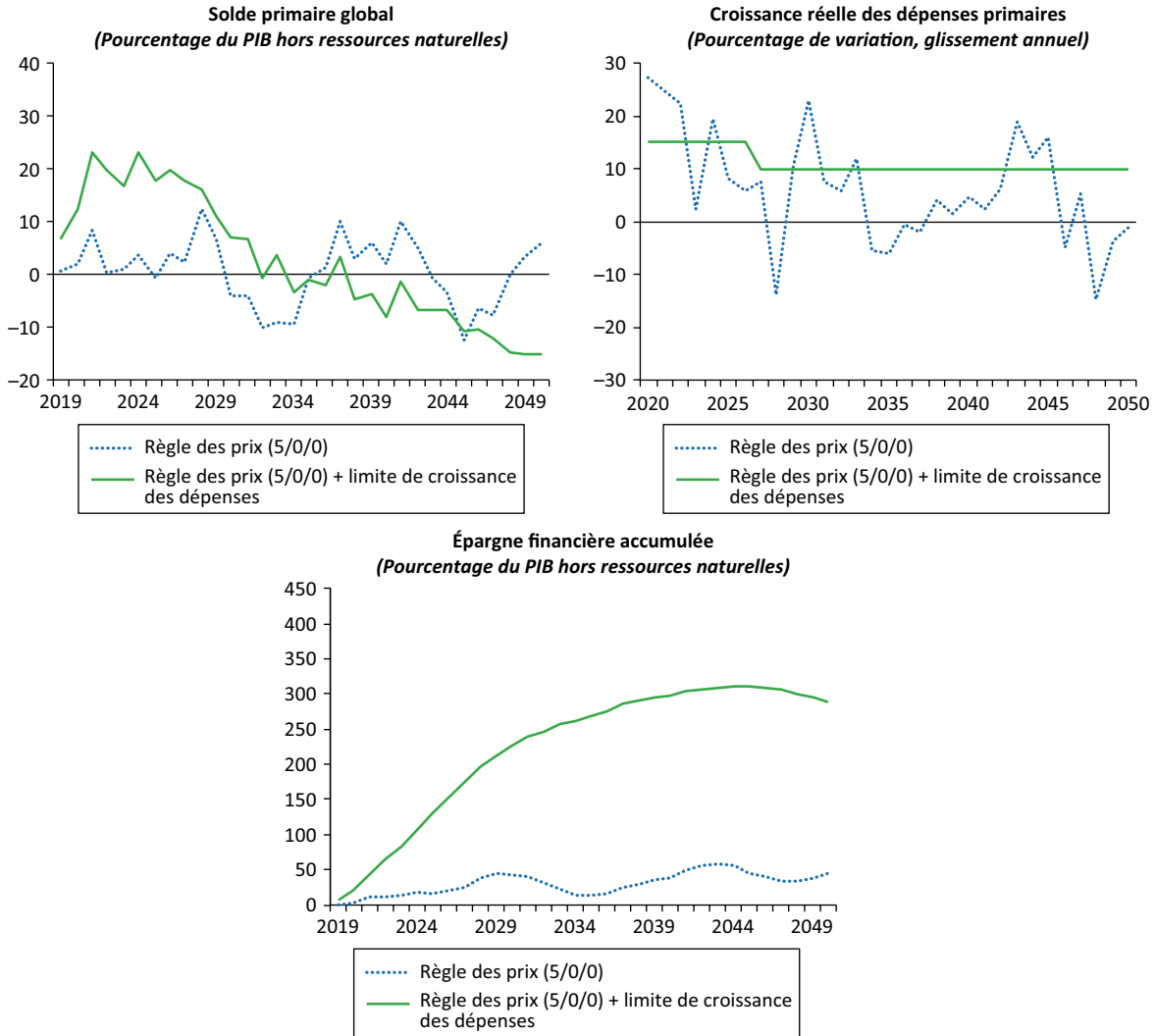
Il serait possible de satisfaire une préférence pour un lissage plus important en adoptant une règle de progression des dépenses. Cette règle compléterait la règle des prix en prenant en compte la volatilité de la production et en assurant sa compatibilité avec les cadres des dépenses à moyen terme. Le graphique 10.8 décrit les résultats produits par l'application de la règle des prix 5/0/0 lorsque la progression des dépenses est limitée à 10 à 15 % par an en termes réels. L'adoption de cette limite particulière permettrait au Mozambique d'accumuler une épargne importante (proche de 300 % du PIB hors ressources) à l'horizon 2050.

### Aspects institutionnels

Le Mozambique doit renforcer ses institutions budgétaires pour s'assurer que les recettes qu'il tire de ses ressources financent la réalisation de dépenses publiques productives sur une plus grande échelle sans compromettre la prise de décisions dans le cadre d'une politique budgétaire rationnelle. Les recettes tirées des ressources faciliteront l'accroissement de l'ampleur des investissements publics dans l'infrastructure et dans les secteurs sociaux. Il sera toutefois essentiel de veiller à ce que cet accroissement ne compromette pas la stabilité budgétaire afin de maintenir un sentier de croissance durable et plus solidaire. Pour atteindre ces objectifs, il faudra également gérer de manière appropriée les recettes issues des ressources, qui deviendront probablement plus volatiles au fur et à mesure qu'elles représenteront une part plus importante des recettes totales. On a pu constater, dans certains pays riches en ressources, qu'un solide système de gestion des finances publiques peut contribuer à appuyer une utilisation plus efficace de la richesse naturelle (FMI, 2012b). Des améliorations devront être apportées dans au moins cinq domaines particuliers au Mozambique :

- **L'administration fiscale.** Au fur et à mesure que les recettes tirées des ressources prendront de l'importance, les autorités devront accroître les capacités dont elles disposent pour effectuer des projections à leur titre. Il sera essentiel de mettre en place un programme de formation axé sur le service des gros contribuables de l'administration fiscale pour renforcer

**Graphique 10.8. Résultats budgétaires de la règle des prix 5/0/0 avec plafonnement**  
(En pourcentage du PIB hors ressources naturelles)



Source : calculs des services du FMI.

sa capacité de recouvrement de l'impôt et, notamment, pour procéder à l'audit des gros contribuables dans le secteur des ressources naturelles, afin d'assurer le respect des obligations fiscales parallèlement à l'augmentation des recettes dans ce secteur (Watson *et al.*, 2012).

- **La gestion des investissements publics<sup>11</sup>.** Premièrement, il est nécessaire de réduire et d'harmoniser le nombre de documents de planification. Deuxièmement, il importe de donner aux ministères sectoriels des «repères budgétaires» — plafonds des dépenses pouvant être consacrées aux

<sup>11</sup>Voir Berg *et al.* (2012) pour une évaluation du rôle des investissements publics dans les pays riches en ressources.

programmes d'investissement public proposés (projets et activités). Enfin, il convient de nettement améliorer le processus centralisé établi pour certifier qu'un projet d'investissement particulier optimise l'utilisation des ressources financières. L'ordre de priorité des projets d'investissements doit être établi sur la base de critères économiques et sociaux, ce qui nécessitera la constitution de capacités supplémentaires, en particulier au Ministère du plan et du développement. Les projets qui ne satisfont pas aux prescriptions techniques minimales devront être rejetés. S'il est décidé de les poursuivre pour des motifs politiques particuliers, il faudra indiquer clairement au Parlement les raisons qui ont conduit à faire abstraction du fait que les projets considérés ne remplissent pas les conditions techniques minimales.

- **L'exécution du budget.** Il est essentiel d'améliorer la programmation des flux de trésorerie et la formulation d'un plan de trésorerie dont la portée sera progressivement élargie de manière à couvrir l'intégralité de l'exercice, pour permettre une exécution efficace du budget. La gestion de trésorerie n'assure actuellement aux unités dépenrières aucune prévisibilité quant à la disponibilité des fonds et ne leur laisse que très peu de temps pour suivre le processus de dépenses. Des paiements importants sont, de surcroît, effectués à l'avance, ce qui peut avoir un impact sur la qualité des dépenses et accroître le risque de dépassement de coûts. Enfin, il importe d'éviter de procéder en cours d'année à des ajustements excessifs des crédits budgétaires initiaux, en particulier entre les ministères, ce type d'ajustement compromettant l'utilité des instruments de planification à moyen terme. Il importerait de remédier à ces carences avant que le budget ne commence à enregistrer d'importantes recettes issues des ressources naturelles.
- **Le fonds souverain/fonds de développement.** Ce fonds est une institution budgétaire à vocation spéciale qui peut contribuer à stabiliser le budget, à constituer une épargne pour financer les besoins d'investissement aux périodes futures et à assurer l'équité intergénérationnelle. Le Mozambique devrait mettre en place un fonds de patrimoine souverain après 2020, lorsque les recettes qu'il tirera de ses ressources naturelles atteindront des niveaux importants. Toutefois, les montants entrant et sortant de ce fonds devront être régis par une règle budgétaire établie au préalable pour déterminer la part de la richesse naturelle qui doit être épargnée et celle qui doit être investie sur la base des éléments considérés antérieurement dans ce chapitre. Le fonds ne devrait pas avoir le pouvoir d'autoriser les dépenses de manière indépendante et pourrait avoir deux comptes : un compte de stabilisation, qui pourrait avoir pour objet de protéger le budget d'épisodes de volatilité inattendus; et un compte d'épargne, qui pourrait servir à financer les dépenses qui pourront être nécessaires à l'avenir. Le compte de stabilisation devrait être relié à un compte unique du Trésor et être assorti de règles d'entrées/sorties souples.

Le compte d'épargne ne devrait pas être utilisé pour financer le budget annuel, sauf dans des situations d'urgence bien déterminées.

- **La transparence.** Aucun cadre budgétaire ne peut, en fin de compte, produire de résultats si les autorités ne mettent pas l'accent sur la transparence et la bonne gouvernance. Cela est particulièrement important dans les pays riches en ressources où les recettes et les dépenses peuvent augmenter relativement rapidement avant que des contrôles internes et externes adéquats et les structures requises pour la divulgation de l'information et la responsabilisation n'aient été mis en place. Dans le cas du Mozambique, il sera important de veiller à la publication régulière des chiffres de production et des données relatives aux exportations et à la communication intégrale de toutes les recettes issues du secteur des ressources naturelles. Dans le droit fil des nouvelles normes de transparence établies dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, les entreprises publiques comme ENH devront déclarer leurs transferts financiers à d'autres entités publiques, les recettes recouvrées au nom de l'État et toutes leurs opérations quasi budgétaires (telles que dépenses au titre de subventions, services sociaux, infrastructure, etc.).

Il pourrait être approprié, dans le cas du Mozambique, de promulguer une loi sur la responsabilité budgétaire assortie d'objectifs à moyen terme et recouvrant la gestion des recettes issues des ressources naturelles. Une telle loi pourrait être définie de manière à couvrir les activités contribuant à déterminer et à présenter la cible du solde budgétaire; la formulation, la soumission et l'approbation du cadre budgétaire à moyen terme et les cibles du budget annuel; ainsi que les procédures d'approbation du budget et d'amendement à l'exécution du budget. La loi sur la responsabilité budgétaire devrait comprendre des détails concernant le calcul des recettes issues des ressources, fixer des règles pour l'établissement d'un fonds de patrimoine souverain, et indiquer s'il serait possible de suspendre temporairement l'application de la loi et comment remédier aux écarts.

## Conclusions

Il existe d'excellentes raisons de compter que le Mozambique pourra servir d'exemple en échappant à la malédiction des ressources et en mettant la richesse naturelle qui vient d'être découverte sur son territoire au service de son développement. Ce pays semble toutefois se heurter à d'importantes contraintes de capacités, de sorte qu'il lui faudra utiliser cette richesse de manière progressive. Étant donné la rareté du capital, l'augmentation de l'échelle des investissements publics pourrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement économique optimale, mais il faudrait, à cette fin, que les autorités renforcent leur capacité d'analyse macrobudgétaire, de sélection et de gestion des investissements publics, et aussi qu'elles procèdent à des réformes essentielles de la gestion des finances publiques pour s'assurer que la richesse

naturelle est utilisée de manière efficace. Bien que certaines améliorations aient récemment été apportées, il importe d'accroître au plus tôt la capacité dont dispose l'État pour évaluer, sélectionner et suivre les concessions et les projets d'investissements publics. Une augmentation progressive des investissements au fur et à mesure de l'atténuation des contraintes de capacités d'absorption contribuerait également à accroître l'efficacité de ces investissements, à accélérer l'expansion du stock de capital et à assurer un taux de croissance économique peut-être plus élevé et moins volatil. Cette approche contribuerait également à atténuer les pressions pouvant provoquer une appréciation du taux de change, c'est-à-dire le syndrome hollandais (voir le chapitre 12).

## Bibliographie

- Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2002, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2012, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries," IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, Philip, Sanjeev Gupta, Todd Mattina et Alex Segura-Ubiergo, 2013, «La rente des ressources naturelles», *Finances et Développement*, Vol. 50, No. 3. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2013/09/pdf/fd0913f.pdf>.
- Fonds monétaire international (FMI), 2012a, «Cadres de politique macroéconomique pour les pays en développement riches en ressources naturelles» (Washington). <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2012/082412f.pdf>.
- , 2012b, Mise à jour des *Perspectives de l'économie mondiale : Après de nouveaux contretemps, des mesures supplémentaires s'imposent* (Washington, juillet). <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2012/update/02/pdf/0712f.pdf>.
- Hamilton, James D., 2009, "Understanding Crude Oil Prices," *Energy Journal*, Vol. 30, No. 2, p. 179–206.
- Segura-Ubiergo, Alex, and others, 2013. "Mozambique: Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment," IMF Fiscal Affairs Department Technical Assistance Report (Washington: International Monetary Fund).
- Watson, Alistair, Ricardo Varsano, Charles McPherson, Cesar Santa Gadea, and Ejona Fuli, 2012. "Mozambique: Reforming the Fiscal Regimes for Mining and Petroleum," IMF Fiscal Affairs Department Technical Assistance Report. Unpublished. (Washington: International Monetary Fund).

## Richesses en ressources naturelles et stratégie d'investissement public : conséquences pour la croissance et pour la dette

*Yi Xiong et Giovanni Melina*

L'investissement et la dette sont comme les deux faces d'une même pièce, surtout au Mozambique, où le déficit d'infrastructure reste un frein majeur à la croissance et au développement (Domínguez-Torres et Briceño-Garmendia, 2011). D'un côté, les infrastructures — routes, voies ferrées, ports, centrales et réseaux électriques, réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement, écoles et hôpitaux — sont ce qui fait le plus défaut au Mozambique pour se développer et faire reculer la pauvreté. De l'autre, la construction des infrastructures est particulièrement coûteuse dans ce pays, où plus des trois quarts de la population économiquement active travaillent encore dans le secteur agricole, la population est en majorité rurale, le PIB par habitant est inférieur à 700 dollars, et les recettes budgétaires, de même que les recettes en devises, sont limitées.

La situation est en train de changer avec la découverte d'énormes gisements de gaz naturel dans le bassin de Rovuma au large de la côte septentrionale du pays. Si les réserves découvertes sont pleinement exploitées, le Mozambique pourrait devenir l'un des premiers exportateurs mondiaux de gaz naturel liquéfié (GNL). Le bilan national s'en est trouvé consolidé, et la capacité d'endettement du pays renforcée. Les recettes gazières attendues permettent aux autorités nationales d'envisager d'effectuer les investissements publics indispensables dans les infrastructures et le secteur social en recourant davantage à l'emprunt.

Il n'est toutefois pas toujours judicieux de financer l'investissement public par l'emprunt, qui augmente les coûts d'autant. Plus un pays emprunte aujourd'hui, plus il devra payer demain pour assurer le service de sa dette (intérêts et principal). L'investissement voit souvent, par contre, ses taux de rentabilité diminuer parce que la capacité physique et administrative d'un pays d'investir dans les infrastructures est limitée. Si ces limites sont dépassées, les coûts de l'investissement s'en trouveront accrus et son efficacité réduite. Les projets portant sur des ressources naturelles ont, en outre, de longs délais de démarrage

---

Ce chapitre repose sur l'étude de Melina et Xiong (2013).



et sont entourés d'incertitudes au niveau de la production et des prix, et les recettes publiques effectivement perçues ne sont connues que plusieurs années après que la dette a été contractée. Les recettes obtenues à l'avenir pourraient, en effet, être sensiblement inférieures aux attentes. Le pire scénario serait que les autorités mozambicaines accumulent des dettes sans pouvoir, au bout du compte, générer assez de recettes pour les rembourser.

Comment le Mozambique peut-il relever au mieux ces défis et éviter le scénario du pire? Nous proposons, dans ce chapitre, une approche en trois étapes. La première consiste à estimer avec précision les recettes à attendre de l'exploitation des ressources naturelles dans des conditions normales («scénario de référence») et dans des conditions défavorables. La seconde a pour objet de chiffrer le rendement de l'investissement et les contraintes qui pèsent sur lui. Puis, sur la base des résultats de ces deux premières étapes, la troisième s'appuie sur un modèle macroéconomique d'équilibre général pour analyser différents profils d'évolution de l'investissement et déterminer les façons possibles d'augmenter l'échelle de celui-ci.

### **Prévision des recettes publiques : le secteur du gaz naturel et son potentiel**

On sait depuis longtemps que le Mozambique dispose de ressources potentielles en hydrocarbures. Les gisements gaziers de Pande et Temane, au Sud du pays, ont été découverts dans les années 60, mais les troubles civils des années 70 et 80 ont interrompu les activités de prospection. Celles-ci ont repris dans les années 90, mais lentement du fait notamment que les cours du pétrole étaient alors bas. Leur rythme s'est accéléré au début des années 2000 avec la hausse des prix mondiaux du pétrole et du gaz naturel. En 2003, Sasol, une compagnie pétrolière sud-africaine, a entrepris de vastes travaux de prospection dans les blocs à terre des gisements de Pande et Temane et porté les réserves prouvées de gaz à environ 5.500 milliards de pieds cubes. En 2004, le Mozambique a commencé à exporter, par gazoduc, du gaz vers l'Afrique du Sud.

Alors que c'est surtout dans le Sud du pays qu'ont eu lieu les premières découvertes de gaz et les activités commerciales qui leur étaient liées, c'est dans le Nord que se trouve l'avenir du gaz naturel mozambicain. Des études géographiques indiquent que le bassin de Rovuma situé au large des côtes, près de la frontière avec la Tanzanie, pourrait receler d'importantes réserves d'hydrocarbures. Les autorités mozambicaines ont conclu des accords de prospection et d'exploitation avec plusieurs partenaires internationaux depuis 2006. Les activités de prospection menées jusqu'à présent ont révélé l'existence, en mer, de réserves de gaz naturel exploitables considérables dans les zones 1 et 4 (placées, respectivement, sous la responsabilité de la compagnie américaine Anadarko et de la compagnie italienne ENI). Ces deux compagnies ont actuellement l'intention de collaborer pour développer à terre un site de production de gaz naturel liquéfié (GNL) à proximité des zones 1 et 4 et

**Tableau 11.1. Pays présentant les réserves prouvées de gaz naturel les plus importantes  
(Milliers de milliards de pieds cubes)**

Pays	Réserves <sup>1</sup>	Exportations 2012
Iran	1187	
Russie	1163	0,52
Qatar	885	3,72
Turkménistan	618	
États-Unis	300	0,03
Arabie saoudite	291	
Émirats arabes unis	215	0,27
<b>Mozambique</b>	<b>200</b>	1,02 (2013)
Venezuela	195	
Nigéria	180	0,96
Algérie	159	0,94
Australie	133	0,99
Iraq	127	
Chine	108	
Indonésie	105	

Sources : BP Statistical Review of World Energy, juin 2013; autorités mozambicaines; calculs des services du FMI.

<sup>1</sup>Données à fin 2012, sauf pour le Mozambique, pour lequel les données sont les dernières disponibles.

construire, à terre également, quatre usines («trains») de GNL à partir desquelles celui-ci pourra être directement exporté. Les réserves de gaz découvertes dans les deux zones s'élèvent à un total d'environ 200.000 milliards de pieds cubes, qui devrait encore être revu en hausse. Les réserves de gaz naturel découvertes jusqu'à présent au Mozambique figurent parmi les plus importantes du monde (tableau 11.1).

Les découvertes faites dans le bassin de Rovuma pourraient faire du Mozambique un grand pays exportateur de gaz naturel. La situation géographique de ces réserves et le fait qu'elles se trouvent au large des côtes rendent économiquement envisageables la liquéfaction du gaz naturel et son transport vers l'Asie du Sud et de l'Est, où la demande d'énergie augmente rapidement. Les réserves confirmées du Mozambique sont suffisamment importantes pour permettre d'envisager une production massive de GNL sur une longue période.

### Le modèle

Nous supposons ici que chaque train pourra produire 5 millions de tonnes de GNL par an et nécessitera cinq ans de travaux de construction environ. Les quatre trains ne pourront être construits simultanément du fait de l'ampleur des travaux de construction et des contraintes logistiques que cela impliquerait. La

construction du premier train devrait démarrer en 2014–15 pour une entrée en production avant 2020. Celle du deuxième train et son entrée en production devraient commencer avec un décalage d'un an par rapport au premier train. La construction des deux derniers trains pourrait commencer deux ans après celle du deuxième train. Une fois opérationnels, ces quatre trains devraient avoir une capacité maximale de production annuelle de 20 millions de tonnes (FMI, 2013a).

Le plan de production que nous venons de décrire est l'hypothèse de travail sur laquelle nous fonderons notre analyse. Les quatre trains de GNL planifiés ne devraient traiter qu'une petite fraction (entre 20.000 et 24.000 milliards de pieds cubes environ) des réserves prouvées de gaz naturel du bassin de Rovuma. Techniquement, les réserves peuvent faire face à un niveau de production de GNL beaucoup plus élevé, mais la liquéfaction est coûteuse, et la réalisation de la production de GNL dépendra de nombreux facteurs, comme l'évolution des prix mondiaux, la présence d'investisseurs et de clients, l'obtention des moyens de financement nécessaires et la maîtrise des contraintes de capacité existant au niveau de la construction. En raison de ces incertitudes, le scénario de référence utilisé ici pour l'analyse est celui des quatre trains de GNL.

La contribution du secteur du GNL au PIB et aux recettes publiques est estimée à l'aide du modèle FARI d'analyse de la fiscalité applicable aux industries extractives qui a été mis au point par le Département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international et dont on trouvera les détails dans le document FMI (2012). Ce modèle permet de prévoir les contributions de projets miniers et/ou pétroliers donnés aux recettes budgétaires, à la balance des paiements et aux comptes nationaux. Il utilise les données relatives à la production, aux exportations, à la structure des coûts et à l'évolution possible des prix, ainsi que les paramètres fiscaux.

L'étalonnage du modèle FARI pour l'adapter au contexte des projets GNL du Mozambique a été opéré au cours de deux missions d'assistance technique effectuées dans le pays en 2012 et 2013. Les hypothèses concernant la production et les coûts utilisées dans le modèle reflètent cet étalonnage et portent sur le projet prévu de quatre trains de GNL, décrit dans la précédente section. Les principales hypothèses formulées sont résumées dans l'encadré 11.1.

### **Projections des recettes publiques tirées du gaz naturel liquéfié**

D'après les résultats produits par le modèle FARI, les projets d'exploitation du gaz naturel devraient avoir des effets positifs non négligeables pour l'économie du Mozambique. Les exportations culminent à 30 % du PIB hors pétrole et, à son maximum, le total des taxes et des autres recettes fiscales tirées du gaz naturel atteint 9 % du PIB hors pétrole (graphique 11.1). Les recettes fiscales, qui représentent actuellement 20 % du PIB, devraient augmenter de 50 % lorsque les recettes publiques tirées du GNL atteindront leur maximum.

**Encadré 11.1. Hypothèses formulées pour le modèle FARI d'analyse de la fiscalité applicable aux industries extractives**

La production de gaz naturel liquéfié (GNL) doit commencer au Mozambique en 2020. Elle devrait être de 5 millions de tonnes la première année, ce qui ne représente qu'un quart de la capacité totale de production du fait qu'un seul des quatre trains prévus devrait être opérationnel la première année. Un deuxième train, qui sera opérationnel à la fin de 2020, portera la production à 10 millions de tonnes en 2021 et 2022. La production de GNL atteindra sa capacité maximum de 20 millions de tonnes par an en 2023.

L'investissement total devrait s'élever à 40 milliards de dollars sur la durée prévue du projet et se répartir à peu près à parts égales entre les activités amont (extraction et traitement initial du gaz naturel) et intermédiaires (liquéfaction). Côté amont, le coût de la prospection préliminaire et de la mise en exploitation devrait atteindre 15 milliards de dollars d'ici à 2021, auquel viendra s'ajouter un investissement de 5 milliards de dollars destiné à financer les activités de forage pendant toute la durée du projet pour maintenir le niveau de la production de gaz. Du côté des activités intermédiaires, le coût de la construction des usines de liquéfaction et des infrastructures de soutien devrait s'élever à 20 milliards de dollars entre 2014 et 2022, d'après les projections.

L'investissement sera financé sur fonds propres à hauteur de 30 % et sur fonds empruntés pour les 70 % restants. Ce financement par voie d'endettement est supposé être effectué aux conditions du marché. La participation de l'État mozambicain à l'investissement se situe entre 10 et 15 %.

Les activités amont (extraction du gaz naturel) et intermédiaires (liquéfaction) seront placées sous la responsabilité d'entités distinctes. La compagnie chargée des activités amont confiera la liquéfaction du gaz naturel à la compagnie responsable des activités intermédiaires qu'elle rémunérera pour le service rendu. Le taux de rendement interne du projet intermédiaire est supposé être de 8 % pour le calcul du coût de la liquéfaction du gaz.

Les prix du GNL suivront l'évolution des cours du pétrole à moyen terme. Les projections concernant cette évolution sont tirées des *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (FMI, 2013b). Un coefficient de pente de 0,14 est appliqué pour convertir les prix du pétrole à moyen terme (en dollars le baril) en prix du gaz naturel (en dollars/millions de kilocalories). Le prix du GNL est supposé être constant en termes réels sur le long terme à partir de 2018.

Le régime fiscal applicable aux activités relatives au gaz naturel comprend trois principaux éléments : une taxe à la production (redevance), un accord de partage de production et un impôt sur les sociétés prélevé sur les bénéfices réalisés par les opérateurs. Les règles fiscales applicables sont exposées en détail dans les contrats de concession négociés entre l'État et les opérateurs pour la prospection et l'exploitation. Les deux contrats de concession pour les activités de prospection confiées à Anadarko et à l'ENI ont été signés en 2006. Des paramètres représentatifs des contrats de concession existants sont utilisés pour étalonner le

**Encadré 11.1 (fin)**

modèle FARI (voir le tableau 11.1.1). Les clauses des deux contrats de concession n'avaient toujours pas été divulguées au moment de la rédaction du présent encadré.

Le facteur R est un paramètre du recouvrement des coûts qui détermine la part des bénéfices tirés du gaz qui revient à l'État. Il correspond au montant cumulé des liquidités perçues par le concessionnaire, déduction faite des frais d'exploitation et des impôts, rapporté au montant cumulé des dépenses en capital. Selon le scénario de référence, la part de l'État dans la production augmentera progressivement avec le facteur R, passant de 10 %, au départ, à 60 % à terme.

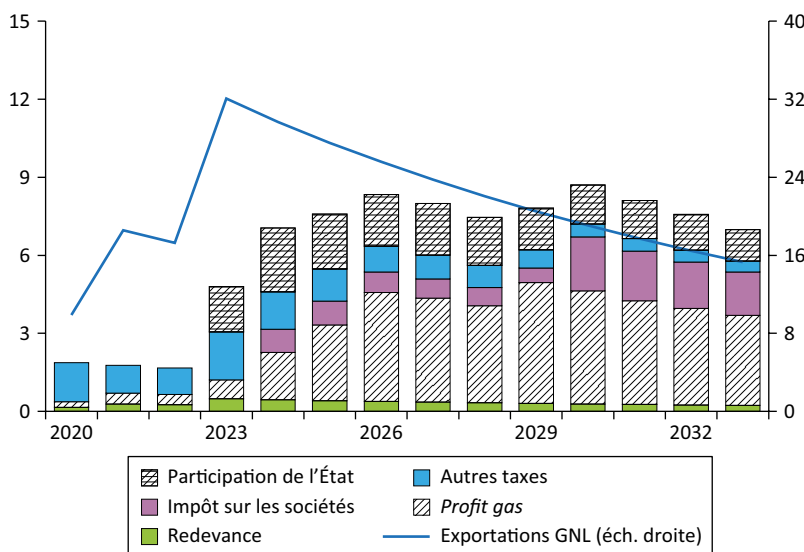
**Tableau 11.1.1. Paramètres représentatifs pour les contrats de concession pour l'exploration et la production**

Taxe	Taux d'imposition (pourcentage)	
Redevance		2
Limite de recouvrement des coûts		65
	Facteur R	Part
<i>Profit oil/ Profit gas</i>	1,0	10
	2,0	20
	3,0	30
	4,0	50
	>4,0	60
Impôt sur les sociétés		
8 premières années de production		24
Après les 8 premières années		32
Retenue à la source dividendes		10
Retenue à la source sous-traitants		20

Source : National Petroleum Institute of Mozambique (INP).

D'après les projections, la participation de l'État mozambicain sera limitée au cours des quelques premières années, lorsque la production de gaz sera faible et les recettes fiscales serviront surtout à couvrir les coûts. Ces recettes devraient faire un bond en 2023, quand les quatre trains de GNL seront opérationnels, et augmenter régulièrement après cela. Leur composition évoluera aussi sur la durée du projet. Au départ, elles résulteront principalement de la retenue à la source effectuée auprès des sous-traitants. Celles tirées de l'impôt sur les sociétés et de la participation du secteur public remonteront quelques années après le début du projet. Les recettes résultant des contrats de partage conclus

**Graphique 11.1. Contribution du secteur du gaz naturel liquéfié au PIB et aux recettes budgétaires (En pourcentage du PIB hors charbon et GNL)**



Sources : autorités mozambicaines; estimations des auteurs à partir du modèle FARI d'analyse de la fiscalité.

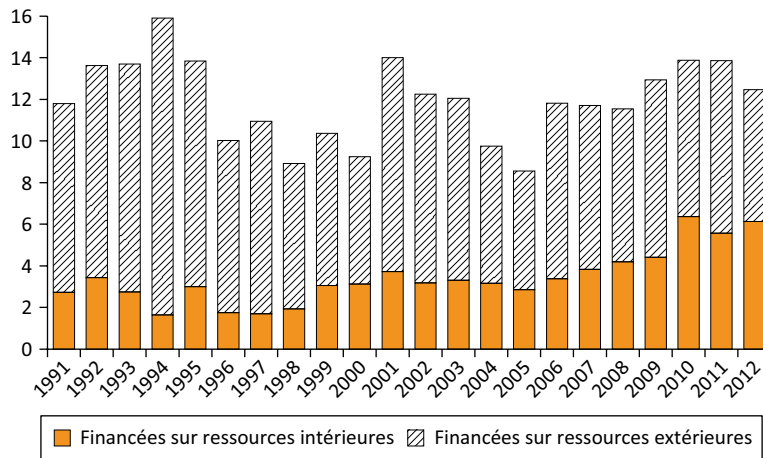
pour la prospection et l'exploitation seront faibles au départ, mais la part des bénéfices tirés du gaz augmentera peu à peu avec la progression du facteur R. À terme, ces bénéfices deviendront la principale source de recettes publiques et représenteront plus de la moitié des recettes budgétaires liées au GNL.

## Limites et contraintes de l'investissement public

Depuis la fin du conflit qui l'a ravagé, le Mozambique enregistre des niveaux d'investissement public relativement élevés. Les dépenses publiques d'équipement ont dépassé 10 % du PIB pendant seize des vingt dernières années (graphique 11.2). Elles ont, pour l'essentiel, été financées par des dons et prêts étrangers du fait de la faiblesse de l'épargne intérieure, mais la contribution locale à leur financement augmente depuis quelques années. L'investissement public a été principalement consacré aux infrastructures : routes, ports, centrales et réseaux électriques, alimentation en eau et assainissement, écoles et hôpitaux. Le manque d'infrastructure reste important. Il est toutefois coûteux de construire et d'entretenir des infrastructures dans un pays peu peuplé (25 millions environ d'habitants pour une superficie de 800.000 kilomètres carrés, soit le double de la superficie de la Californie).

L'investissement public augmente le stock de capital public qui soutient les activités productives du pays. La productivité économique est, de fait, tributaire

**Graphique 11.2. Dépenses publiques d'investissement  
(En pourcentage du PIB)**



Source : autorités mozambicaines.

de nombre des investissements mentionnés plus haut, y compris les liaisons routières reliant les fournisseurs aux clients, l'alimentation en eau et en électricité des producteurs et l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et en bonne santé grâce aux services sanitaires et éducatifs fournis. L'investissement public ne se mue ni automatiquement ni pleinement en infrastructures. C'est là qu'entre en jeu la notion du manque d'efficacité de l'investissement.

Ce manque d'efficacité peut se manifester de nombreuses façons. Des projets d'investissement public mal planifiés peuvent s'avérer stériles et n'être d'aucun secours aux activités productives (c'est ce que l'on appelle dans le jargon du développement «les ponts qui ne mènent nulle part»). L'inefficacité de l'investissement peut aussi tenir à d'autres facteurs tels qu'un dépassement de coût inattendu, une mauvaise gouvernance, la corruption, des goulets d'étranglement de l'offre et l'absence d'infrastructures complémentaires.

L'inefficacité de l'investissement est fonction du montant de celui-ci. Plus le nombre de projets d'équipement lancés en même temps est élevé, plus il est probable que certains d'entre eux soient mal choisis, gérés en dépit du bon sens, ou se heurtent à des goulets d'étranglement au niveau des ressources disponibles («contraintes de capacité d'absorption»). On s'attend à ce que l'investissement public soit beaucoup moins efficace les années où il est particulièrement élevé par rapport aux années où il se situe au niveau moyen antérieur. Cette fonction de l'(in)efficacité de l'investissement est un élément essentiel pour le modèle examiné dans la section suivante.

Il est toutefois très difficile, en pratique, de déterminer le niveau d'efficacité des investissements. On peut mesurer l'efficacité d'un investissement en divisant l'accroissement du capital public par le montant de l'investissement. Si ce dernier est

observable, le premier ne l'est pas. Peu de pays produisent en effet des statistiques sur le stock de capital public du fait qu'il est difficile à mesurer et qu'il n'existe pas de pratiques statistiques établies dans ce domaine. Dans le cas du Mozambique, aucune statistique n'est malheureusement disponible en ce qui le concerne. Nous ne pouvons donc qu'établir une estimation raisonnée à partir d'observations transnationales et d'études de cas portant spécifiquement sur le Mozambique.

Des études transnationales donnent à penser que l'efficacité moyenne des investissements dans les pays à faible revenu est d'environ 50 %, c'est-à-dire que la moitié environ seulement des dépenses d'investissement public se traduit par la création d'un capital public vraiment productif (Gupta *et al.*, 2011). Domínguez-Torres et Briceño-Garmendia (2011) ont estimé qu'au Mozambique sur les 664 millions de dollars qui étaient consacrés chaque année aux dépenses d'infrastructure à la fin des années 2000 jusqu'à 204 millions de dollars étaient perdus en raison du manque d'efficacité. Leur estimation ne couvrant pas toutes les sources d'inefficacité, elle pourrait sous-estimer les pertes qui sont imputables à celle-ci. En combinant les deux résultats, nous avons supposé que les investissements sont efficaces à 60 % en temps normal («état d'équilibre»), soit un pourcentage légèrement supérieur à la moyenne estimée pour les pays à faible revenu.

Il est en outre supposé ici que, lorsque l'investissement public s'écarte positivement de plus de 50 % de son niveau d'équilibre initial, les contraintes liées à la capacité d'absorption commencent à peser, et l'investissement y perd en efficacité. Cela n'est guère éloigné des estimations formulées par Pritchett (2000) pour l'Afrique subsaharienne. L'efficacité moyenne de l'investissement tomberait aux alentours de 30 % si l'investissement public devait s'écarter d'environ 200 % de son état d'équilibre initial.

## **Effets macroéconomiques de l'intensification de l'investissement**

Le modèle DIGNAR (dette, investissement, croissance et ressources naturelles) est destiné à analyser le couple investissement public–croissance avec la viabilité de la dette et la gestion des recettes publiques tirées des ressources naturelles dans les pays en développement. Le cadre retenu est un modèle de petit pays dont la participation au marché des actifs est limitée pour refléter la situation qui prévaut dans les pays à faible revenu où les ménages n'ont généralement pas accès aux marchés des capitaux. Le modèle représente un secteur des ressources naturelles ainsi que la constitution de capital public par l'investissement public avec un manque d'efficacité et des contraintes liées à la capacité d'absorption. Sans aller dans les détails techniques du modèle<sup>1</sup>, nous allons examiner ici ses principaux aspects et résultats.

---

<sup>1</sup>On trouvera dans Melina et Xiong (2013) une description complète du modèle précisant ses détails techniques.



### Le secteur des ressources naturelles

Le secteur des ressources naturelles n'inclut que le secteur du gaz naturel dans notre configuration du modèle. Les autres ressources naturelles étant peu importantes au Mozambique, nous les en avons exclues, à des fins de simplification.

Les marchés des ressources naturelles sont généralement entourés de fortes incertitudes. L'une d'elles tient à l'instabilité des prix qui caractérise les marchés des produits de base. Les ressources naturelles non renouvelables sont en outre épuisables, c'est-à-dire qu'elles sont appelées à disparaître complètement à un moment donné. Il se peut aussi que, dans certains cas, même si une ressource n'est pas épuisée, les conditions du marché rendent son extraction et sa distribution non envisageables ou non rentables et entraînent l'arrêt ou une très forte réduction de son exploitation. Cette incertitude se reflète dans les recettes que les pouvoirs publics sont susceptibles de tirer des ressources naturelles. La production du secteur des ressources naturelles est aussi souvent tributaire de l'investissement public, ce qui n'est toutefois pas le cas au Mozambique du fait que le GNL est surtout produit en mer et qu'il ne dépend d'aucune infrastructure publique.

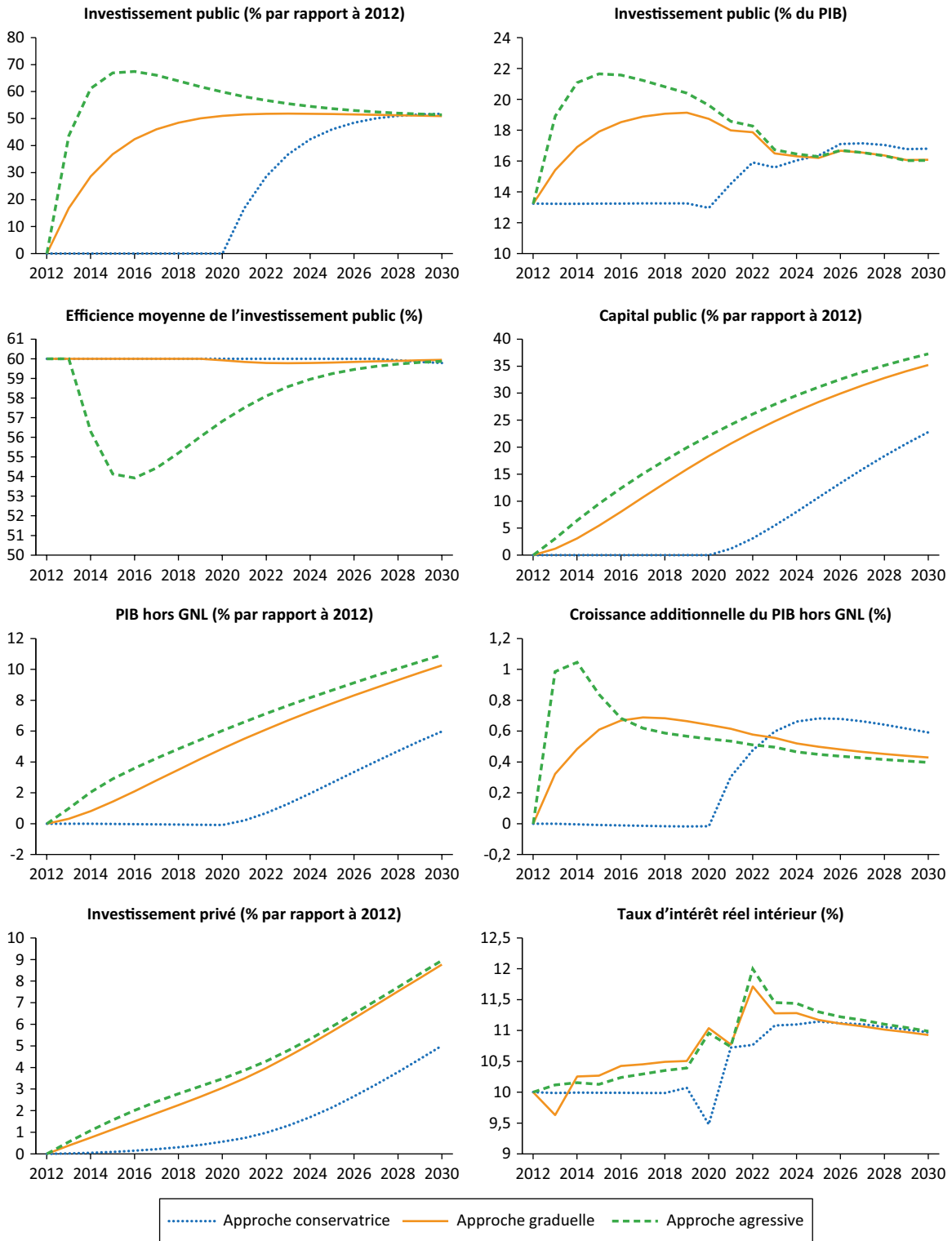
Pour montrer les conséquences de chocs sur les recettes publiques tirées du GNL dans le cas du Mozambique, nous avons envisagé deux scénarios :

- 1) Un *scénario de référence* dans lequel la production de GNL et les recettes publiques qui en sont tirées ne s'écartent pas des données utilisées pour les projections des recettes effectuées à l'aide du modèle FARI, examinées plus haut. En particulier, la production commence en 2020 et culmine en 2023. Dans ce scénario, les recettes tirées du GNL représentent 30 à 40 % de l'ensemble des recettes budgétaires.
- 2) Un *scénario défavorable* dans lequel la production moyenne de GNL est plus faible (80 % du niveau retenu dans le scénario de référence), le prix du GNL subit des chocs négatifs d'une ampleur comparable à celle généralement observée en cas de crise sur les marchés du pétrole et du gaz, et les réserves de gaz s'épuisent plus vite que prévu. Dans ce scénario, les recettes tirées du GNL ne dépassent pas 20 % des recettes budgétaires.

### Profils d'évolution de l'investissement public

Le modèle examine trois approches différentes de l'augmentation de l'investissement public qui se traduisent par des profils d'évolution différents pour celui-ci (graphiques 11.3 et 11.4) : une *approche conservatrice*, suivant laquelle l'investissement public est bloqué jusqu'au lancement de la production de GNL en 2020, puis est alors progressivement porté à un niveau dépassant de 50 %, en termes réels, celui atteint en 2012; une *approche graduelle*, selon laquelle

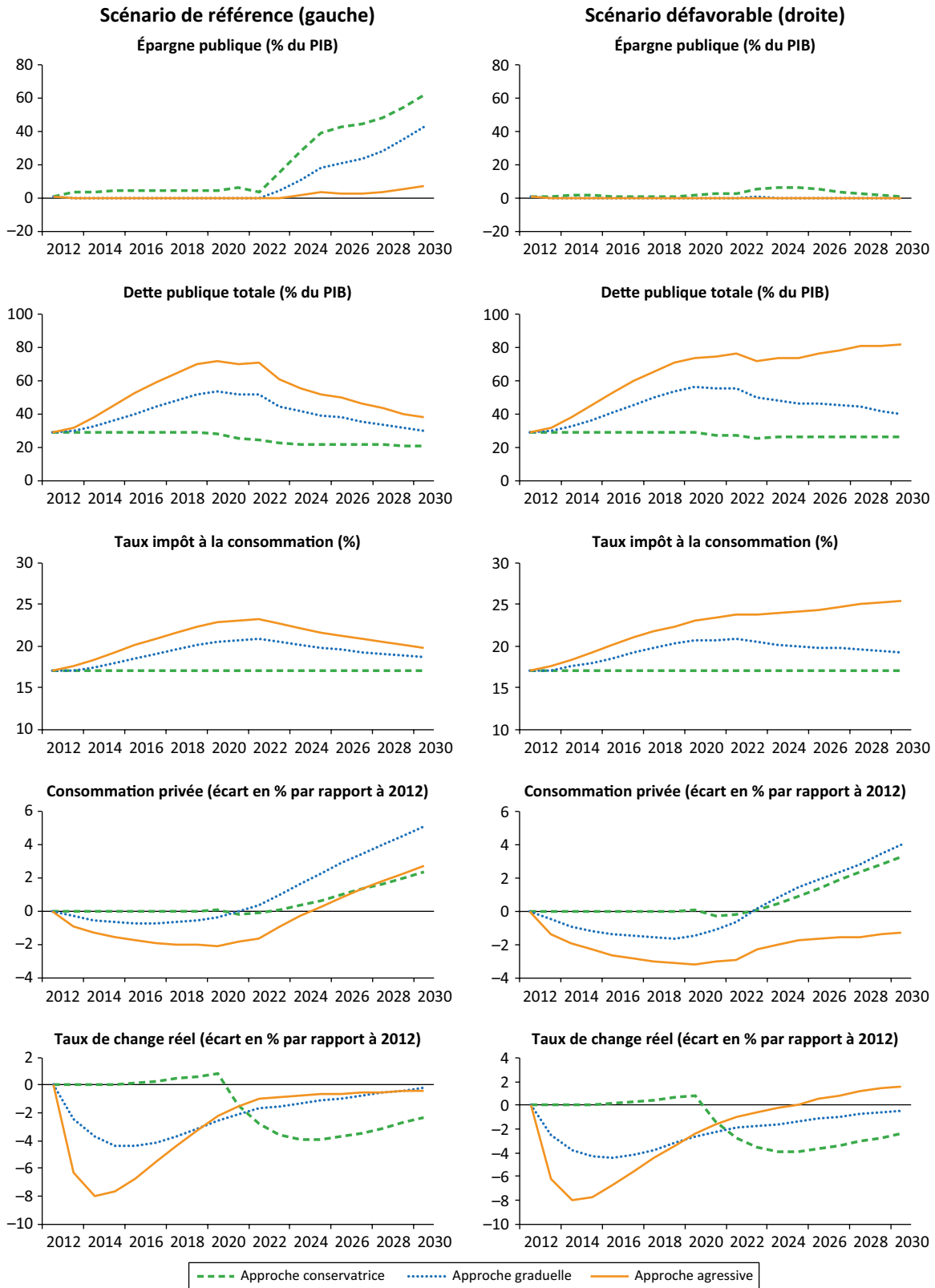
**Graphique 11.3. Expansion de l'investissement public et croissance**  
(En pourcentage)



Source : calculs des services du FMI.

Note : LNG = gaz naturel liquéfié.

**Graphique 11.4. Conséquences budgétaires de l'expansion de l'investissement public  
(En pourcentage)**



Source : calculs des services du FMI.

l'investissement public est accru petit à petit en prévision de la production de GNL, et les recettes publiques atteignent leur nouveau niveau dès l'entrée en production; et une *approche agressive* dans le cadre de laquelle l'investissement public est très fortement concentré dans les premiers temps et dépasse de beaucoup le niveau requis (de jusqu'à 8 points du PIB).

Le total que les dépenses d'investissement public atteignent sur la période couverte par les simulations varie entre ces trois approches. Le modèle permet, donc, en comparant les divers résultats obtenus, de choisir le niveau et le degré d'investissement initial les mieux adaptés aux particularités et aux objectifs du pays.

- Dans le cadre de l'*approche conservatrice*, on attend simplement les recettes publiques qui résulteront de la production de GNL. On n'investira davantage dans des projets favorisant la croissance que lorsque la production de GNL commencera. Dans ce cas, la part de la dette publique dans le PIB n'augmente pas et diminue même à plus long terme, ce qui dispense de tout ajustement budgétaire et évite donc une réduction de la consommation privée. Le lancement de la production de GNL permettra de constituer de solides volants budgétaires sous forme d'une épargne publique (pouvant atteindre 60 % du PIB dans le scénario de référence du marché du GNL).
- L'*approche graduelle* permet d'anticiper une partie des recettes publiques qui seront tirées du GNL. La dette publique augmente petit à petit et culmine à 50 % du PIB en 2019–20, avant de retomber à des niveaux plus supportables à plus long terme. La pression budgétaire est donc modérée pendant les premières années, et elle est largement compensée, par la suite, par les recettes publiques procurées par les ressources naturelles. Dans le scénario de référence, des économies budgétaires seront réalisables à partir de 2023, lorsque la production de GNL battra son plein. La consommation privée sera plus faible au départ, mais elle se redressera rapidement pour finir par dépasser les niveaux de l'approche conservatrice. L'investissement privé n'est pas évincé par l'investissement public. En fait, le renforcement du capital public augmente la productivité du capital privé, ce qui se traduit par un accroissement de l'investissement privé. À la fin de 2030, le pays serait légèrement plus endetté, mais le stock de capital public et le PIB seraient plus élevés (de 10 et 5 %, respectivement) que dans le cadre de l'approche conservatrice.
- Dans le cadre de l'*approche agressive*, les recettes publiques produites par le GNL seraient totalement anticipées, et les dépenses d'investissement public seraient très fortement accrues dès le début. Du fait toutefois des contraintes liées à la capacité d'absorption, cet accroissement des dépenses d'équipement ne se traduirait pas par une augmentation du stock de capital public nettement plus marquée que celle observée dans le cadre de l'approche graduelle. La croissance serait plus forte pendant les premières années, mais,

à moyen et à long terme, l'endettement serait beaucoup plus élevé, et les autorités nationales seraient obligées d'augmenter les taux d'imposition pour assurer le service de la dette. Cela conduirait à une baisse plus marquée de la consommation privée et à une plus faible croissance. L'approche agressive se traduit, en outre, par une hausse des prix intérieurs et une appréciation relativement plus prononcée du taux de change réel (une évolution en baisse des chiffres implique une appréciation). Cela contribue à une baisse relative de la production dans le secteur marchand. Les effets du «syndrome hollandais» risquent donc davantage de se faire sentir dans le cadre de l'approche agressive que dans celui de l'approche graduelle.

Dans un scénario défavorable se caractérisant par un plus faible niveau de production et de prix pour le GNL et un épuisement plus rapide des réserves de gaz, il serait impossible de constituer des volants budgétaires. Comme le montre la partie droite du graphique 11.5, l'épargne publique serait minimale dans le cadre de toutes les approches de l'investissement. Les différences se situent dans les niveaux d'endettement et de consommation privée. La dette publique 1) n'augmenterait pas dans le cadre de l'approche conservatrice, 2) augmenterait plus vite dans le cadre de l'approche graduelle que dans le scénario de référence sans toutefois imposer un important ajustement budgétaire, et 3) augmenterait de manière explosive dans le cadre de l'approche agressive, ce qui imposerait un ajustement budgétaire douloureux et prolongé. La consommation privée serait, de ce fait, durablement affaiblie et ne se redresserait pas.

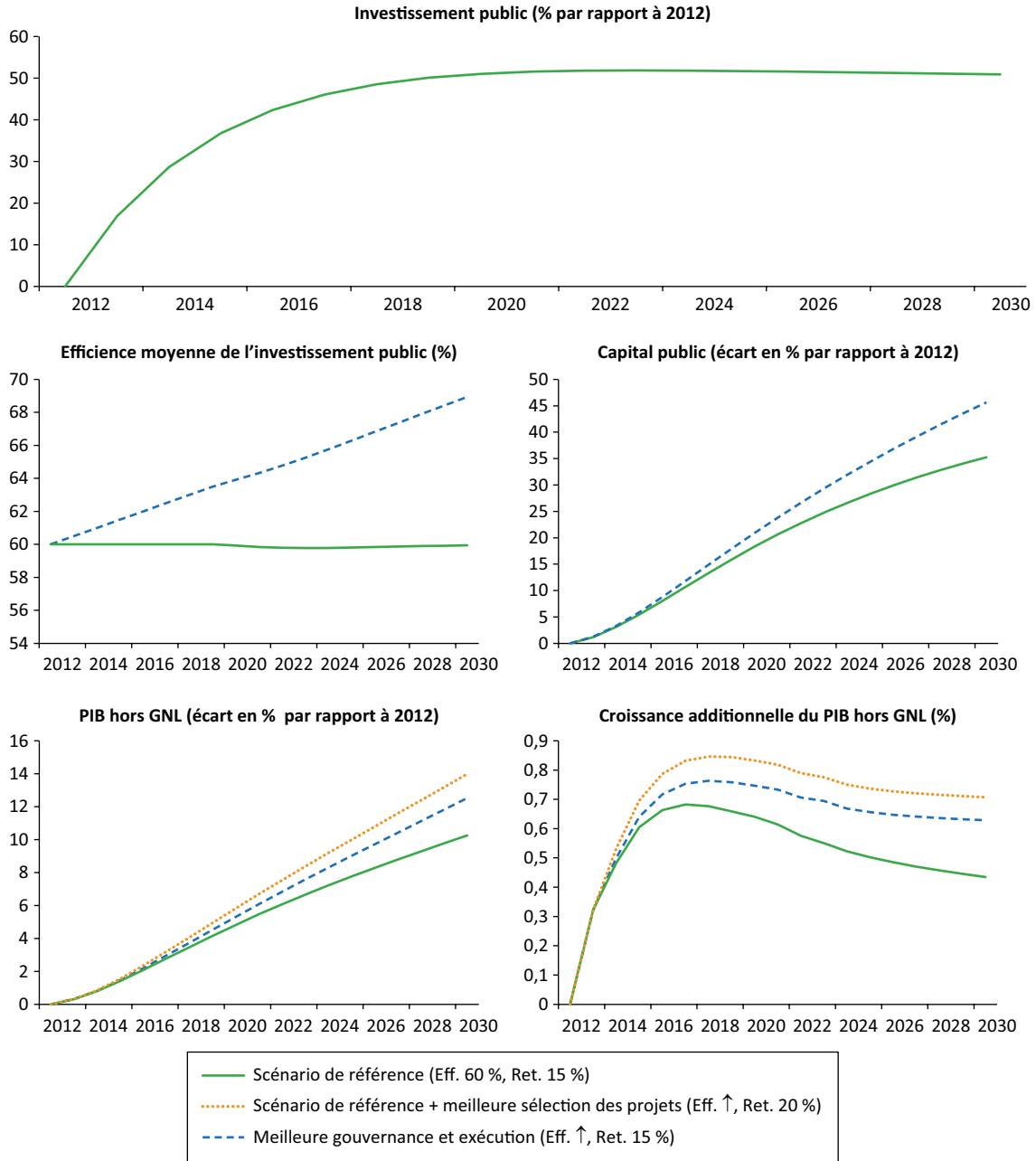
### **Investissement public plus efficace**

Nous utilisons également le modèle pour simuler les effets des réformes structurelles dans l'économie mozambicaine. Nous laissons notamment passer l'efficacité de l'investissement public de 60 à près de 70 % en vingt ans. Cela a un effet positif sur l'accumulation de stock de capital. Nous simulons, en outre, une amélioration du processus et de la capacité de sélection des projets en portant de 15 à 20 % le rendement économique annuel net de l'investissement public à l'état d'équilibre initial. L'effet combiné de ces deux hausses est un accroissement annuel de 0,2 à 0,3 % environ de la croissance du PIB hors GNL (graphique 11.5).

## **Conclusions**

Le bassin de Rovuma, situé au large de la côte septentrionale du Mozambique et à proximité de sa frontière avec la Tanzanie, offre de grandes possibilités avec ses réserves de gaz naturel. Les résultats obtenus avec le modèle FARI montrent que les projets portant sur le gaz naturel peuvent avoir des effets positifs appréciables sur l'économie du Mozambique et que le produit de la fiscalité et les autres recettes

**Graphique 11.5. Effets d'une meilleure sélection des projets et d'une amélioration de la gouvernance et de l'exécution (En pourcentage)**



Source : calculs des services du FMI.

Note : LNG = gaz naturel liquéfié; Eff. = efficacité de l'investissement public; Ret. = retour sur investissement.

publiques tirées du gaz naturel pourraient représenter, à leur point culminant, 9 % du PIB hors pétrole, ou un tiers environ de l'ensemble des recettes budgétaires.

Les découvertes faites récemment dans le secteur des ressources naturelles au Mozambique y ont déclenché une nouvelle vague d'investissements dans les infrastructures. Ces investissements sont, de fait, bien nécessaires. L'intensification de l'investissement public peut permettre de débloquer le potentiel de croissance du pays, mais, si elle est effectuée trop rapidement avec un recours à l'emprunt, elle risque aussi de se traduire par de forts ratios d'endettement ou de se heurter à des contraintes réduisant son efficacité.

Dans ce chapitre, nous avons utilisé le modèle DIGNAR pour simuler diverses formules d'accroissement de l'investissement public dans plusieurs scénarios d'évolution du marché du GNL. Nous avons examiné trois approches différentes de l'accroissement de l'investissement public : une approche graduelle, une approche conservatrice et une approche agressive.

En résumé, un accroissement progressif de l'investissement public, anticipant une partie mais non la totalité des recettes publiques que le GNL procurera, serait approprié étant donné les besoins d'investissement du Mozambique dans les infrastructures et les incertitudes qui entourent la production du GNL et les recettes publiques qui en résulteront. L'approche graduelle donne de meilleurs résultats que les deux autres approches tant dans le cadre du scénario de référence, dans lequel le projet de production de GNL se réalise comme prévu, que dans le cadre du scénario défavorable, dans lequel le Mozambique subit des chocs négatifs au niveau de la production et des prix. Dans le cadre de l'approche graduelle, la dette publique augmente progressivement en prévision de la production de GNL, mais retombe ensuite à plus long terme à des niveaux plus supportables, même dans le scénario défavorable.

Une approche conservatrice selon laquelle on se contente d'attendre les recettes publiques que procurera le GNL n'est, par contre, pas souhaitable du fait qu'elle retarde de près de dix ans les effets positifs potentiels supplémentaires sur la croissance. Une approche agressive, suivant laquelle les recettes publiques qui résulteront de la production de GNL sont entièrement anticipées et les dépenses d'investissement public massivement accrues dans les premiers temps, n'est pas non plus désirable. En fait, l'augmentation des dépenses d'investissement se traduit par une accumulation de stock de capital public du même ordre que celle obtenue avec une approche plus progressive. Une approche agressive implique en outre un gonflement beaucoup plus important de la dette publique, qui ne serait pas supportable dans un scénario défavorable dans lequel le niveau de la production et des prix du GNL serait inférieur aux prévisions.

Pourquoi «de plus n'est-il pas le mieux» dans le cas de l'investissement public? Étant donné que l'on finira par tirer des recettes publiques du GNL, pourquoi ne pas commencer à investir dès le départ pour que cela profite immédiatement

à l'économie? Les résultats de la simulation effectuée à l'aide du modèle font apparaître deux écueils bien précis auxquels le Mozambique sera confronté en ce qui concerne les recettes à attendre à l'avenir du GNL.

- Premièrement, l'intensification de l'investissement public se heurtera à la règle de la baisse des taux de rendement. L'investissement peut s'avérer inefficace pour de nombreuses raisons : insuffisances de la planification, coûts plus élevés que prévu, mauvaise gouvernance, corruption, goulets d'étranglement de l'offre et absence d'infrastructures complémentaires. Plus on lance de projets d'investissement en même temps, plus on court le risque que certains d'entre eux soient mal choisis ou mal gérés, ou se heurtent à des goulets d'étranglement de l'offre. À un certain point, le coût des inefficacités l'emportera sur les effets positifs de la réalisation d'emblée de l'investissement.
- Le second écueil tient aux risques liés à l'exploitation effective des richesses naturelles. L'histoire des prix du GNL et l'expérience des autres pays montrent que les incertitudes qui entourent le volume de la production de GNL et ses prix sont importantes. Une très forte intensification de l'investissement anticipant les recettes publiques à attendre du GNL exposerait totalement le Mozambique aux risques de révision des chiffres en baisse en conduisant à un endettement insoutenable dans le scénario défavorable de chocs négatifs sur la production de GNL et ses prix.

Les implications de cette analyse pour l'action des pouvoirs publics sont évidentes. Le Mozambique doit trouver le juste équilibre entre l'investissement public et la viabilité de la dette. Les autorités nationales doivent élaborer un programme d'investissement intégré et coordonner les projets d'investissement entrepris dans divers secteurs sous la responsabilité de différents ministères. Les niveaux d'endettement doivent être suivis de près, et une analyse de la viabilité de la dette devrait être entreprise au moins une fois par an pour veiller à ce que la dette accumulée soit bien viable.

Pour parer au risque de chocs défavorables sur la production de GNL et ses prix, la stratégie adoptée pour l'investissement public ne devrait anticiper qu'une partie des recettes publiques attendues du secteur du GNL. L'accroissement de l'investissement financé par un recours à l'emprunt devrait être limité pour que l'endettement reste soutenable même dans le scénario défavorable. Le Mozambique ne devrait pas suivre l'approche agressive de l'investissement public dans le cadre de laquelle le stock de la dette exploserait si le scénario défavorable se concrétisait.

Ce chapitre a aussi montré l'importance des réformes structurelles pour améliorer l'efficacité de l'investissement. Dans le cas du Mozambique,



ces réformes incluent l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'investissement intégré qui consolide le processus de sélection et la coordination des projets; le renforcement des capacités d'analyse et d'évaluation des projets; et l'amélioration de la gouvernance et de l'exécution des projets d'investissement public. Si le Mozambique pouvait réaliser des progrès sur ces fronts en améliorant notamment l'efficacité de l'investissement et le rendement du capital public, la formation de stock de capital public serait plus rapide et favoriserait davantage la croissance du secteur privé. Cela aurait, au bout du compte, un effet positif encore plus marqué sur la croissance, les revenus et la viabilité de la dette.

## Bibliographie

- Domínguez-Torres, C., and C. Briceño-Garmendia, 2011, "Mozambique's Infrastructure: A Continental Perspective," Policy Research Working Paper No. 5885 (Washington: World Bank).
- Fonds monétaire international (FMI), 2012, *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries* (Washington).
- , 2013a, "Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument," IMF Country Report No. 13/200 (Washington).
- , 2013b, *Perspectives de l'économie mondiale — Espoirs, réalités, risques* (Washington; avril).
- Gupta, S., A. Kangur, C. Papageorgiou, and A. Wane, 2011, "Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth," IMF Working Paper 11/217 (Washington: International Monetary Fund).
- Melina G., and Y. Xiong, 2013, "Natural Gas, Public Investment and Debt Sustainability in Mozambique," IMF Working Paper 13/261 (Washington: International Monetary Fund).
- Pritchett, Lant, 2000, "The Tyranny of Concepts — CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) Is Not Capital," *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 4 : p. 361–84.

# 12 Promouvoir la compétitivité : comment éviter le syndrome hollandais

*Perry Perone*

Le Mozambique est sur le point de devenir l'un des plus gros exportateurs de gaz naturel au monde. La mise en valeur de cette ressource présente des avantages économiques potentiels considérables si l'on considère que les exportations de gaz naturel pourraient représenter 15 % du PIB et 50 % du total des exportations au début des années 2020 (FMI, 2013). L'exploitation des gisements de charbon commence aussi à générer d'importantes exportations. De nombreux obstacles doivent encore être surmontés avant qu'il ne soit possible d'exploiter de manière profitable la richesse naturelle du Mozambique, mais, comme l'expliquent d'autres chapitres, les responsables de l'action publique devront aussi gérer les effets macroéconomiques du développement du secteur des ressources naturelles pour s'assurer que les autres secteurs de l'économie continuent de progresser et de produire des revenus et des emplois largement répartis. En fait, un boom des ressources naturelles dans un secteur peut provoquer une appréciation de la monnaie, qui a généralement pour conséquence de nuire à la compétitivité des exportations des autres secteurs de l'économie. Ce phénomène est connu sous le nom de «syndrome hollandais».

Ce chapitre commence par décrire ce phénomène et les effets qu'il peut avoir sur les résultats macroéconomiques. Il s'emploie ensuite à rechercher des symptômes du syndrome hollandais au Mozambique et parvient à la conclusion que, s'il existe peu de signes manifestes de son existence à ce jour, les tensions augmenteront parallèlement à l'ordre de grandeur des recettes tirées des ressources. Ce chapitre présente également des stratégies pouvant atténuer les effets négatifs d'un boom des ressources et examine comment un petit nombre d'autres pays riches en ressources les ont appliquées. Il présente, pour conclure, certaines suggestions que les responsables de l'action publique mozambicains pourraient envisager de suivre à l'avenir pour garantir que la manne des ressources naturelles dont jouit le Mozambique appuie sa croissance économique.

## Qu'est-ce que le syndrome hollandais?

Le syndrome hollandais est le phénomène non intuitif qui se produit lorsque l'exploitation d'une ressource naturelle provoquant un boom dans un secteur peut évincer l'activité économique dans d'autres secteurs d'exportation et, ce faisant, engendrer une baisse de la croissance globale. Le même effet peut résulter, en principe, d'importantes entrées de fonds au titre de l'aide. Le principal mécanisme en cause est celui d'une augmentation des recettes en devises tirées des ressources naturelles, qui peut provoquer une appréciation de la monnaie nationale ayant pour effet de réduire la compétitivité des exportations hors ressources (c'est-à-dire d'accroître leur coût d'achat pour les autres pays). Le modèle économique classique décrivant le syndrome hollandais est celui d'une économie comportant trois secteurs (Cordon et Neary, 1982) : deux secteurs de biens échangés (le secteur des exportations des ressources naturelles et le secteur des exportations traditionnelles) et un secteur des biens non échangés (par exemple les services et le bâtiment)<sup>1</sup>.

Un boom des ressources peut avoir deux types d'effets sur une telle économie :

- Un *effet de déplacement des facteurs*, qui peut se produire lorsque le boom accroît la demande de main-d'œuvre et provoque un déplacement de la production vers le secteur en expansion au détriment de l'autre secteur d'exportation. Cet effet est vraisemblablement négligeable parce que les activités menées dans le secteur des ressources naturelles, comme la mise en valeur des gisements et la production de gaz naturel, n'exigent qu'une main-d'œuvre relativement limitée.
- Un *effet de dépenses*, qui risque davantage d'être important. L'essor des exportations de ressources naturelles du pays accroît initialement le niveau des revenus par suite du gonflement des entrées de devises. Si ces devises sont intégralement dépensées pour acquérir des importations, elles n'ont aucun impact direct sur la masse monétaire du pays ou sur la demande de biens non échangés. Toutefois, dans la mesure où elles sont converties en monnaie nationale et utilisées pour acheter des biens non échangés, le taux de change réel (qui, dans ce modèle, est égal au rapport entre le prix des biens échangés et le prix des biens non échangés) s'apprécie parallèlement à l'augmentation du prix des biens non échangeables, compte tenu de l'hypothèse que le pays ne peut pas influencer les prix mondiaux (c'est-à-dire les prix des biens échangés).

---

<sup>1</sup>Cet effet peut être expliqué dans le contexte du modèle du commerce international d'Heckscher–Ohlin, qui est basé sur les dotations comparatives en facteurs. Dans ce modèle, l'augmentation de la dotation d'un facteur entraîne une expansion plus que proportionnelle de la production du secteur qui utilise ce facteur de manière intensive et une diminution en valeur absolue de la production de l'autre bien; c'est ce qu'on appelle l'effet Rybczinski.

De manière plus générale, l'appréciation du taux de change peut se produire de deux manières différentes, selon le régime de change en vigueur. Si le taux de change est fixe, la conversion de la devise en monnaie nationale a généralement pour effet d'accroître la masse monétaire du pays, et les pressions engendrées par la demande intérieure par suite de cet accroissement ont tendance à faire monter les prix intérieurs, ce qui entraîne une appréciation du taux de change réel. Si le taux de change peut flotter, l'augmentation de l'offre de devises se traduit par une appréciation de la monnaie nationale, qui implique une appréciation du taux de change réel, dans ce cas par le biais d'une augmentation du taux de change nominal, et non des prix intérieurs. Dans les deux cas, l'appréciation du taux de change réel nuit à la compétitivité des exportations du pays et, par conséquent, entraîne une contraction du secteur des exportations hors ressources<sup>2</sup>.

## Syndrome hollandais et croissance

Par suite de la découverte des ressources naturelles, le Mozambique a davantage d'actifs économiques, et leur exploitation devrait accroître le niveau de ses revenus. Les rentes tirées du secteur des ressources naturelles peuvent apporter à l'État des recettes supplémentaires qui lui permettront de financer des investissements dans des biens publics et des projets de développement; des problèmes surgiront toutefois si les gains sont réalisés au détriment de la croissance à long terme. Cela pourrait se produire dans la mesure où la croissance sera entravée dans le secteur manufacturier et d'autres secteurs producteurs de biens échangeables hors ressources. Le développement de ces secteurs est généralement propice à la croissance économique à long terme, car il favorise les gains de productivité, la propagation des progrès technologiques et l'augmentation des rendements d'échelle — autant d'avantages que l'on ne peut espérer tirer de la seule exploitation des ressources naturelles. Il est aussi probable que ces autres secteurs peuvent créer davantage d'emplois et, donc, contribuer dans une plus large mesure à réduire la pauvreté que le secteur des ressources<sup>3</sup>.

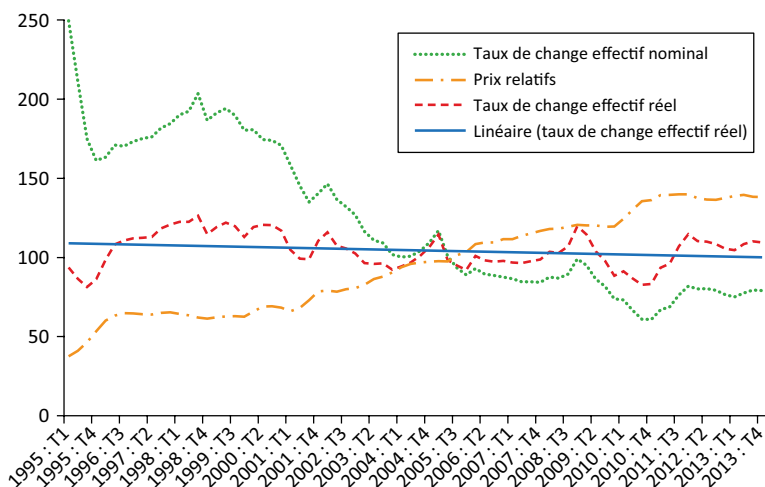
Sur le marché du travail, le transfert de capital et de main-d'œuvre d'un secteur à un autre peut provoquer de graves problèmes de transition qui ont pour effet d'accroître le chômage. Au Mozambique, cela pourrait empêcher un secteur manufacturier de taille importante de se constituer. Le déplacement des facteurs au détriment de secteurs manufacturiers qui sont source d'apprentissage par la pratique peut de surcroît compromettre le potentiel de croissance à long

---

<sup>2</sup>Il est possible de considérer une définition plus vaste du secteur des ressources, en particulier lorsque ces dernières comprennent des sources d'énergie qui peuvent engendrer d'importants coûts de transport. L'exploitation de gisements de ressources naturelles de ce type peut conférer un avantage compétitif aux activités de production à forte intensité d'énergie (par exemple les fonderies d'aluminium, les aciéries, la production d'engrais) qui peuvent développer des lignes de production et/ou d'exportation entièrement nouvelles. La création d'activités locales de cette nature peut contrebalancer les effets habituels du syndrome hollandais qui touchent le secteur hors ressources.

<sup>3</sup>Voir le chapitre 10, qui traite des problèmes budgétaires posés par la gestion d'un boom des ressources naturelles.

**Graphique 12.1. Taux de change effectif réel et indices de prix relatifs  
(Moyenne 2005 = 100)**



Source : FMI, Système des avis d'information.

terme d'un pays en entravant le développement d'une importante source de valorisation du capital humain<sup>4</sup>.

Le syndrome hollandais peut se traduire par une forte concentration des exportations, pouvant exposer un pays à une plus forte volatilité des prix de ses exportations et, par conséquent, à une plus forte volatilité macroéconomique. Si les dépenses de l'État sont étroitement liées aux recettes issues des ressources naturelles, elles deviendront, elles aussi, plus volatiles et accroîtront la volatilité du taux de change réel par le biais de l'effet de dépenses décrit précédemment (graphique 12.1). Il a été clairement démontré que cette volatilité peut compromettre l'investissement et la croissance (Aghion *et al.*, 2006; Bleaney et Greenaway, 2000; Ramey et Ramey, 1995).

Les résultats des analyses empiriques consacrées à la relation entre la mise en valeur des ressources naturelles et la croissance économique ne sont pas concluants. Certains chercheurs ont établi l'existence d'une corrélation fortement négative entre les deux variables, tandis que d'autres ont noté une certaine corrélation positive (Sachs et Warner, 2001; Lederman et Maloney, 2008). D'autres études sont parvenues à la conclusion que l'effet sur la croissance économique d'un boom des ressources dépend des conditions qui règnent dans le pays en matière de gouvernance. Il s'avère, par exemple, qu'un boom des ressources a un

<sup>4</sup>Voir Krugman (1987) ainsi que Sachs et Warner (1995). Dans un contexte similaire, il est fait valoir que, lorsque le boom est temporaire et que les recettes qui en proviennent sont importantes, mais que le pays décide de dépenser les recettes qui en proviennent plutôt que d'accumuler des avoirs extérieurs, il est important de subventionner le secteur non riche en ressources parce que ce dernier assure un «apprentissage par la pratique» (Van Wijnbergen, 1984).

impact manifestement positif sur la croissance à court terme, mais que, dans les pays où la gouvernance est piètre et où les ressources naturelles sont une «source ponctuelle» (comme le pétrole, le gaz et les ressources minérales qui produisent des flux de ressources concentrés et faciles à capturer par opposition, par exemple, à l'agriculture), il a un impact à long terme négatif (Collier et Goderis, 2009; Murshed, 2004; Isham *et al.*, 2005). Dans certains cas, la mise en valeur de ressources naturelles provenant de sources ponctuelles a été associée à une dégradation des institutions et de la gouvernance (Auty, 2000).

## Le Mozambique présente-t-il des symptômes de syndrome hollandais?

Les activités de mise en valeur des ressources naturelles (charbon et gaz naturel) sur une grande échelle en sont encore à un stade initial au Mozambique. Cela est manifeste dans le cas du gaz naturel, puisque les exportations de gaz naturel liquéfié ne devraient pas commencer avant 2018–20. D'importantes opérations d'exploration sont toutefois en cours, de même que les travaux de préparation de la construction des trains de GNL, qui permettront de liquéfier et de purifier le gaz en vue de son exportation. Ces activités donnent lieu à d'importantes entrées d'investissements directs étrangers (IDE), dont l'impact sur la balance des paiements est en grande partie contrebalancé par des importations de biens et de services. Le Mozambique exporte du charbon depuis 2011, mais ces exportations ne devraient pas atteindre leur maximum avant un certain nombre d'années en raison des goulets d'étranglement au niveau des transports locaux. Elles représentaient toutefois déjà environ 12 % du total des exportations en 2012. Il vaut donc la peine de se demander s'il existe des signes d'éviction des exportations de produits traditionnels associés aux mouvements du taux de change réel.

Le taux de change effectif réel du Mozambique est relativement stable depuis 1995. La première opération de grande envergure a été le mégaprojet de Mozal (fonderie d'aluminium), qui a été lancé en 1998 et a officiellement démarré en 2000 (voir le chapitre 2). Cette opération ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur le taux de change; cela tient probablement au fait qu'elle utilise peu d'intrants locaux, que des IDE ont financé l'importation des biens d'équipement nécessaires à la construction de la fonderie et que, maintenant que la fonderie est en phase d'exploitation, les gains tirés des exportations d'aluminium couvrent en grande partie les importations des intrants nécessaires à la production (électricité en provenance d'Afrique du Sud et bauxite) et le service de la dette.

On a pu observer d'importantes fluctuations du taux de change réel durant la période 2009–12, mais ces dernières ont essentiellement tenu à la politique de relâchement monétaire menée par la banque centrale en 2009–10 en réponse à la crise financière mondiale qui a commencé en 2008, puis au resserrement de la politique monétaire en 2011–12. Selon les calculs du FMI, le taux de change cadre dans l'ensemble avec les facteurs fondamentaux économiques (FMI, 2013).

Dans la mesure où le taux de change effectif réel s'est apprécié, cette évolution a essentiellement tenu au fait que les prix ont augmenté plus rapidement au Mozambique que chez ses partenaires commerciaux — en particulier durant la période 2011–13. Il pourrait s'agir des premiers symptômes du syndrome hollandais puisque c'est à cette période que le Mozambique a commencé à exporter son charbon et que les travaux d'exploration et de préparation des activités de liquéfaction du gaz naturel ont démarré. Si l'on examine la compétitivité extérieure dans le contexte du modèle classique du syndrome hollandais décrit précédemment, la perte de compétitivité engendrée par un secteur des ressources en expansion se produit par suite de l'augmentation plus rapide du prix des biens non échangeables que celle des prix des biens échangeables<sup>5</sup>. Depuis 2011, le prix des biens non échangeables a augmenté d'environ 13 % tandis que le prix des biens échangeables a augmenté d'environ 11 %. Toute perte de compétitivité serait donc marginale sur cette base (graphique 12.2).

Ce qui est important, c'est que les exportations traditionnelles ont progressé à un rythme soutenu (graphique 12.3). Entre 2006 et 2012, ces exportations (principalement sucre, tabac et bois d'œuvre) ont augmenté de près de 19 % par an en moyenne. Mais ce qui est encore plus impressionnant, c'est qu'elles ont augmenté d'en moyenne 40 % par an à partir de 2010. Cette évolution tient en partie à l'entrée en production d'importantes nouvelles plantations agro-industrielles.

S'il ne semble pas, pour l'instant, exister de signes importants de problèmes de compétitivité extérieure se manifestant par le biais du taux de change effectif réel, cela ne signifie pas que le Mozambique sera à l'abri des effets du syndrome hollandais. Ces effets pourraient être notables à moyen terme, et il importerait que les autorités mozambicaines formulent une stratégie pour soutenir la compétitivité des secteurs hors ressources afin d'éviter les problèmes qui accompagneront probablement le boom du gaz et du charbon.

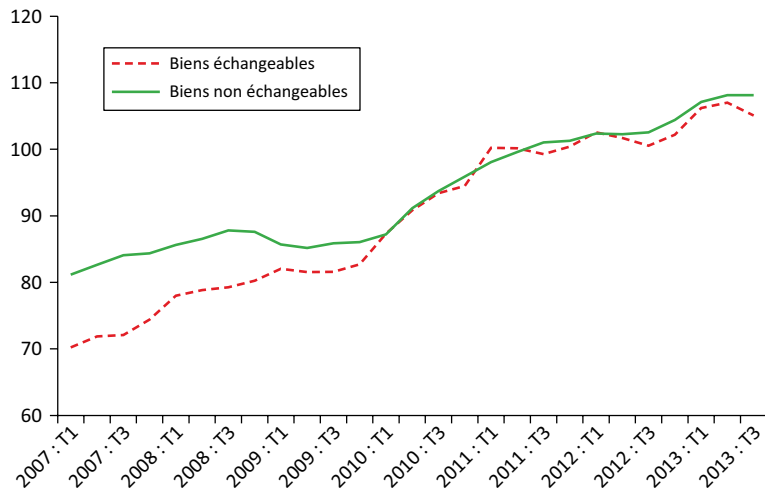
### Mesures visant à atténuer les effets du syndrome hollandais

Deux approches complémentaires conçues pour atténuer les répercussions du syndrome hollandais recueillent l'adhésion générale. La première consiste à lisser le rythme de la consommation des recettes issues des ressources naturelles afin d'éviter une montée en flèche du taux de change réel. La deuxième revient à encourager la compétitivité et la croissance des secteurs d'exportation non riches en ressources.

---

<sup>5</sup>Les séries des prix des biens échangeables et non échangeables sont basées sur les prix officiels établis au niveau de codification à trois chiffres des autorités mozambicaines pour les biens que les services du FMI ont répartis entre les catégories des biens échangeables et des biens non échangeables. Les indicateurs finaux ont été calculés sous forme de moyennes pondérées des prix dans chaque catégorie.

**Graphique 12.2. Prix des biens échangeables et non échangeables**  
(Indice : moyenne 2011 = 100)



Source : Nations Unies, base de données COMTRADE.

**Graphique 12.3. Exportations traditionnelles**  
(Millions de dollars)



Source : autorités mozambicaines.

### Fonds de patrimoine souverains

Pour lisser le rythme de la consommation des recettes tirées des ressources naturelles, il est nécessaire d'épargner une partie des recettes générées à la période en cours de manière à pouvoir les utiliser à une date ultérieure, par exemple en les déposant dans un fonds de patrimoine souverain. Cette manière de procéder a pour effet non seulement de ralentir l'appréciation du taux de change réel, mais aussi de réduire l'effet de dépense (et, par conséquent, d'éliminer en partie les pressions inflationnistes), de stabiliser les recettes



publiques dans le temps et de maximiser les avantages intergénérationnels de l'exploitation d'une ressource naturelle non renouvelable.

De nombreux pays ont établi des fonds de patrimoine souverains pour investir et gérer l'épargne constituée à partir des ressources naturelles. L'efficacité de ces fonds dépend, entre autres, de la mesure dans laquelle ils sont intégrés dans le processus budgétaire et de la coordination de leurs activités avec celles du reste du secteur public, de la transparence de leurs règles et de leurs opérations, des mécanismes mis en place pour assurer l'obligation de rendre compte de l'utilisation des montants qui y sont versés et prévenir un emploi abusif de ces derniers, et de la stratégie de gestion des actifs (Davis *et al.*, 2001).

Le fonds pétrolier mis en place par la *Norvège* est souvent cité en modèle. Le fonds est conçu de manière à absorber les excédents budgétaires; les dépôts et les retraits ne sont toutefois assujettis à aucune règle particulière, ce qui lui permet d'opérer avec souplesse. Le budget transfère les recettes pétrolières nettes, et le fonds finance le déficit budgétaire hors pétrole. Les montants épargnés dans le fonds dépendent des cours du pétrole et de l'orientation budgétaire associée au déficit budgétaire hors pétrole. Les actifs sont placés sous le contrôle du Ministère des finances et sont gérés par la banque centrale. Si une telle absence de restrictions n'est généralement pas considérée être une manière optimale de structurer un fonds de patrimoine souverain, elle donne de bons résultats en *Norvège* parce que les décisions économiques y sont prises dans le cadre d'une solide structure institutionnelle. Il est aussi important de noter que les recettes pétrolières représentent moins de 15 % des recettes publiques, de sorte que la volatilité ne pose pas un défi aussi grave pour la gestion des finances publiques que dans des pays qui sont plus tributaires de leurs ressources naturelles. Enfin, bien qu'il soit possible de tirer des enseignements du cas de la *Norvège*, il faut reconnaître que le degré de développement institutionnel d'un pays aussi avancé facilite une démarche de gestion des ressources naturelles qui n'est probablement pas directement transférable dans un pays en développement.

Le fonds de stabilisation du cuivre au *Chili* est assorti de règles de dépôt et de retrait basées sur un prix de référence du cuivre déterminé chaque année par les autorités. En pratique, ce prix de référence est une fonction approximative d'une moyenne mobile sur dix ans. Lorsque le prix du cuivre dépasse le prix de référence d'un montant compris entre 0,04 et 0,06 dollar la livre, 50 % des recettes de la société d'État des mines de cuivre sont déposés dans le fonds. Les retraits, qui sont régis par des règles symétriques aux règles de dépôt, servent généralement à subventionner les prix intérieurs de l'essence.

Le Fonds Pula au *Botswana* présente certaines caractéristiques d'un fonds de patrimoine souverain, puisque son objectif consiste à veiller à ce que l'épargne nationale serve à contribuer à un développement économique durable. Il n'est toutefois pas considéré être un fonds de patrimoine souverain à part entière

parce que ses actifs sont inclus dans le bilan de la banque centrale et peuvent être utilisés, comme les autres réserves de change, aux fins de la balance des paiements (FMI, 2013). Dans tous les cas, le Fonds Pula se compose d'un Compte d'investissement de l'État, qui regroupe l'épargne générée par les excédents budgétaires accumulés et des entrées de titres de la dette publique supplémentaires ainsi que l'accumulation plus générale d'épargne nationale au-delà de l'objectif de réserves de liquidités de la banque centrale. L'objectif est basé sur une couverture de six mois d'importations : les fonds sont versés dans le compte ou sortis de ce dernier lorsque la couverture en mois d'importations s'écarte de l'objectif de trois mois dans un sens ou dans l'autre (Ghura *et al.*, 2012).

Le Nigéria affiche des résultats mitigés en ce qui concerne les fonds de patrimoine souverains. L'Excess Crude Account (ECA) a été mis en place en 2004 et, bien qu'il n'ait pas été dûment établi en vertu de la législation nationale, il a, au départ, donné de bons résultats. L'ECA a accumulé d'importants montants constitués par l'épargne budgétaire résultant des décisions de dépenses basées sur un prix de référence pétrolier. Les fonds de l'ECA ont aidé le Nigéria à surmonter le choc de la chute des prix pétroliers de 2008–09, en finançant d'importants déficits budgétaires. La reprise des prix pétroliers et le cycle budgétaire politique, conjugués à des retraits *ad hoc* de l'ECA ainsi qu'à un cadre juridique présentant des carences, se sont soldés par l'épuisement presque total du fonds en 2011. En 2012, un fonds de patrimoine souverain plus efficace a été constitué, mais il n'est toujours pas pleinement opérationnel, et il a fait l'objet d'importants retraits en 2013. Il a trois composantes : un fonds de stabilisation, un fonds d'infrastructure et un fonds d'épargne intergénérationnel. Il est assorti de règles plus strictes que l'ECA, ce qui devrait permettre de mieux gérer la richesse naturelle du Nigéria (Lundgren, Thomas et York, 2013).

### **Gestion de l'épargne et règles budgétaires**

Une autre stratégie pour éviter l'appréciation du taux de change réel consiste à accroître l'épargne au sein de l'économie et, donc, à réduire les entrées de capitaux. Pour parvenir à ce résultat, il est notamment possible d'accroître l'épargne publique (c'est-à-dire d'afficher des excédents budgétaires) en appliquant des règles budgétaires. Dans ce contexte, le principal objectif de ces règles consiste à gérer les recettes des industries extractives puisque, dans de nombreux pays riches en ressources, ces recettes représentent une part importante du total des recettes publiques. L'application de règles efficaces contribue de surcroît à gérer les effets macroéconomiques de l'exploitation des ressources naturelles.

Le Chili est l'un des exemples les plus souvent cités d'un pays en développement appliquant une règle budgétaire pour gérer les ressources exceptionnelles produites par des exportations basées sur des ressources naturelles. Depuis 2001, le Chili structure sa politique budgétaire sur la base de la «règle du solde structurel». Cette règle avait au départ pour objectif de dégager un excédent structurel équivalent

à 1 % du PIB par an, mais ce dernier a été modifié en 2009 pour viser la réalisation d'un équilibre. Le but consiste à mettre les recettes à l'abri des facteurs cycliques. Les recettes structurelles sont déterminées par deux groupes d'experts indépendants et représentent les recettes qui auraient été enregistrées si l'économie avait fonctionné à son niveau potentiel plutôt qu'à son niveau effectif, et les recettes qu'aurait produites le cuivre si le cours mondial de ce dernier avait été égal au prix de référence à moyen terme. En vertu de ces règles, l'État peut afficher un déficit supérieur à l'objectif si la production est inférieure au potentiel, si l'économie est en récession, ou si le cours du cuivre est inférieur au prix d'équilibre à moyen terme. L'un des facteurs essentiels de la réussite du modèle chilien est l'indépendance des groupes d'experts. La mesure dans laquelle les membres du groupe et ses décisions sont à l'abri de toute ingérence politique détermine l'efficacité d'un tel mécanisme (FMI, 2009, 2013).

La gestion des ressources minérales du *Botswana* repose, depuis 1994, sur une règle qui détermine l'affectation des recettes tirées des ressources non renouvelables aux dépenses d'investissement ou à l'épargne dans le Fonds Pula dans le but de transférer la richesse minérale aux générations futures. Le principe de l'«indice de viabilité budgétaire» vise à assurer que les dépenses courantes sont financées uniquement par des recettes hors ressources. Un objectif budgétaire à moyen terme est également fixé pour le solde budgétaire cumulé sur une période de cinq ans, qui correspond au plan de développement national du Botswana, de même qu'un plafond de dépenses exprimé en fonction du PIB.

Le *Ghana* a promulgué une loi relative à la gestion des recettes pétrolières (Petroleum Revenue Management Act) en 2010 avant de produire du pétrole pour la première fois pendant une année entière. La loi a porté création d'un fonds de stabilisation, d'un fonds de dotation pour les générations futures et d'un fonds budgétaire annuel aux fins de l'affectation spéciale de capitaux pour les investissements publics. Elle fixe des objectifs pour la répartition des recettes tirées des ressources naturelles entre le budget et deux fonds de patrimoine — la proportion de ces recettes pouvant être versée au budget est plafonnée à 70 % (et 70 % de ces fonds doivent être affectés à des projets d'investissement), le solde étant transféré dans les fonds souverains. Il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure cette approche donne de bons résultats au Ghana, bien que, de l'avis général, une meilleure pratique consisterait à limiter le pouvoir discrétionnaire en fixant un objectif budgétaire (par exemple une cible pour le solde primaire hors ressources, ou une règle basée sur les prix), ce que ne fait pas la loi de 2010 du Ghana (Lundgren, Thomas et York, 2013).

### **Intensification de la concurrence dans les secteurs hors ressources**

Il est généralement recommandé à l'État, pour intensifier la concurrence et promouvoir la croissance dans les secteurs d'exportation hors ressources, d'investir dans des biens publics comme l'éducation et l'infrastructure et

d'améliorer le cadre des affaires d'autres activités économiques hors ressources. Le recours à des investissements publics pour stimuler la croissance des secteurs hors ressources ne produit généralement pas de bons résultats<sup>6</sup>. Une partie du problème tient à la nécessité de maintenir le stock de capital accumulé durant la période de recettes exceptionnelles. À court terme, la volatilité des recettes suscite des craintes d'instabilité macroéconomique. Certaines indications permettent de penser que la poursuite d'investissements publics conjointement à l'établissement d'un fonds de gestion des ressources peut aider à faire face aux problèmes macroéconomiques (Berg *et al.*, 2012).

Il est généralement admis que l'approche suivie par le *Botswana* pour investir dans les biens publics est extrêmement efficace. Les équipes qui se sont succédé au pouvoir ont été en mesure de formuler des plans de développement nationaux pour déterminer les priorités en matière de dépenses; les autorités ont entrepris les projets d'investissement public dans le cadre de ces plans, en s'efforçant de surcroît d'éviter des projets ne comportant aucune disposition visant à couvrir les coûts récurrents à long terme (Sarraf et Jiwani, 2001). Les bons résultats obtenus par le Botswana dans ce domaine ont tenu dans une large mesure à une solide gouvernance, à la qualité des réglementations et à la poursuite de politiques de lutte contre la corruption assurant la transparence et la responsabilisation dans le secteur public (Iimi, 2006).

Le *Chili* est l'un des pays en développement qui tire le meilleur parti de l'application de son programme d'investissement dans ses ressources humaines. Par exemple, vers le milieu des années 60, plus de 80 % des hommes et 70 % des femmes à Santiago n'étaient pas titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires. Vers le milieu des années 90, ces proportions n'étaient plus que de respectivement 48 % et 29 %. Si le Chili obtient généralement de bons résultats dans le cadre de ses investissements publics, c'est en grande partie parce qu'il a institutionnalisé l'un des systèmes d'information les mieux conçus et les plus opérationnels pouvant être utilisés pour la prise de décisions relatives aux projets d'investissement public et à l'établissement de budgets d'équipement. S'il y est parvenu, c'est grâce au grand nombre de fonctionnaires qui ont reçu une formation dans le domaine de l'analyse des projets (Fontaine, 1997).

Un autre défi est lié à la qualité des investissements publics. Lorsque des recettes exceptionnelles sont produites par les ressources, la politique d'investissement de l'État peut être particulièrement vulnérable aux groupes d'intérêts spéciaux qui profitent des projets d'investissement, quelle que soit leur valeur économique ou sociale. Cela peut instaurer une culture de recherche de rente improductive, qui engendre des distorsions au niveau des décisions

---

<sup>6</sup>Les données relatives à plusieurs pays montrent, de manière plus générale, que l'existence de rentes de ressources réduit généralement le stock de capital public (Bhattacharyya et Collier, 2011). Il semble également que les pays en développement disposant de ressources naturelles abondantes investissent généralement moins dans l'éducation (Birdsall, Pinckney et Sabot, 2000).

d'investissement public et affaiblit les institutions. La concurrence qui s'exerce en vue de l'obtention de rentes peut même provoquer un accroissement des subventions et d'autres transferts plus rapide que celui des recettes exceptionnelles (Lane et Tornell, 1996). Au Nigéria, il a été fait valoir que les recettes pétrolières sont à l'origine de la dégradation de la qualité des institutions publiques et, donc, du gaspillage et de la corruption dans les projets publics et d'autres opérations, qui se sont soldés par de piètres résultats économiques durant la période 1970–2000 (Sala-i-Martin et Subramanian, 2003).

### Conclusions

Si certains pays ont géré les recettes exceptionnelles produites par l'exploitation de leurs ressources naturelles de manière à améliorer leurs résultats économiques (comme le Botswana, le Chili et la Norvège), la plupart des pays à faible revenu peinent à le faire, en partie en raison des carences de leurs institutions, et en partie en raison de la nature de leurs richesses naturelles qui, parce qu'elles sont de sources ponctuelles, ont probablement engendré un affaiblissement de leurs institutions et l'apparition d'un comportement de recherche de rente qui est devenue la norme.

Il est possible, sur la base des études comparatives et des expériences nationales décrites précédemment, de présenter quelques suggestions pour assurer une mise en valeur des ressources naturelles produisant de bons résultats au Mozambique. Premièrement, il est essentiel de mettre en place des règles budgétaires régissant l'utilisation des recettes provenant des ressources naturelles, et aussi de les appliquer le plus tôt possible. Certaines rentes se sont déjà matérialisées sous forme de paiements exceptionnels au titre des impôts sur les bénéfices, et il est important que des règles budgétaires bien définies soient mises en place avant que l'essentiel des recettes ne commence à se matérialiser.

Deuxièmement, l'adoption de telles règles préparerait le terrain à la constitution d'un fonds de patrimoine souverain assorti de règles claires et bien supervisé. Ces règles pourraient permettre d'affecter une partie des revenus au financement d'investissements essentiels dans le capital humain et physique (en particulier compte tenu de la baisse séculaire inévitable des financements concessionnels des bailleurs de fonds et, par conséquent, de la nécessité de remplacer ces derniers par des emprunts coûteux aux conditions du marché). Il serait toutefois important de définir clairement les règles régissant le dépôt des recettes dans le fonds ainsi que leur retrait. Il serait également important d'assurer la transparence des opérations budgétaires associées aux recettes issues des ressources naturelles en général et au fonds de patrimoine souverain en particulier. Ces fonds produisent des résultats optimaux lorsque leurs opérations font l'objet d'audits publics réguliers et réalisés en temps opportun, qui tiennent les gérants du fonds et les responsables de l'action publique comptables de leurs actions.

Troisièmement, la priorité devrait être donnée à la formulation d'une stratégie d'investissement public bien conçue, cadrant avec le plan de développement national. Cela permettrait de garantir que les recettes issues des ressources allouées aux projets publics financent des investissements qui favorisent une croissance économique plus largement répartie, et non des dépenses publiques courantes sources de gaspillages qui n'offrent aucune possibilité d'améliorer les résultats économiques aux périodes futures.

Enfin, il est impératif de renforcer les capacités institutionnelles et humaines pour pouvoir évaluer les projets d'investissement de manière à ce que la stratégie d'investissement public puisse être formulée et exécutée de la meilleure manière possible pour faciliter le développement économique.

## Bibliographie

- Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere, and Kenneth Rogoff, 2006, "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development," NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Auty, Richard M., 2000, "Political Economy of Resource Abundant States," paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Paris, June.
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2012, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries." IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund).
- Bhattacharyya, Sambit, and Paul Collier, 2011, "Public Capital in Resource Rich Economies: Is There a Curse?" CSAE Working Paper 2011-14 (Oxford, UK: Centre for the Study of African Economies).
- Birdsall, Nancy, Thomas Pinchney, and Richard Sabot, 2000, "Natural Resources, Human Capital, and Growth." Carnegie Endowment Working Paper No. 9 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).
- Bleaney, Michael, and David Greenaway, 2000, "The Impact of Terms of Trade and Real Exchange Rate Volatility on Investment and Growth in Sub-Saharan Africa," *Journal of Development Economics*, Vol. 65, No. 2, p. 491-500.
- Collier, Paul, and Benedikt Goderis, 2009, "Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum," Department of Economics, University of Oxford.

- Corden, W. Max, and J. Peter Neary, 1982, “Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy,” *Economic Journal*, Vol. 92, No. 368, p. 825–48.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett, 2001, *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, IMF Occasional Paper 205 (Washington: International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international (FMI), 2007, “Botswana-Financial System Stability Assessment,” SM/07/367 (Washington).
- , 2009, “Chile: Selected Issues,” SM/09/180 (Washington).
- , 2013, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument,” Country Report No. 13/200 (Washington).
- Fontaine, Ernesto, 1997, “Project Evaluation Training and Public Investment in Chile,” *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, p. 63–67.
- Ghura, Dhaneshwar, Catherine Patillo, and others, 2012, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries—Background Paper 1—Supplement” (Washington: International Monetary Fund).
- Imi, Atushi. 2006. “Did Botswana Escape from the Resource Curse?” IMF Working Paper 06/138 (Washington: International Monetary Fund).
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, “Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices” (Washington).
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Lant Pritchett, and Gwen Busby, 2005, “The Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth,” *World Bank Economic Review*, Vol. 19, No. 2, p. 141–74.
- Krugman, Paul, 1987, “The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher,” *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No. 1–2, p. 41–55.
- Lane, Philip, and Aaron Tornell, 1996, “Power, Growth, and the Voracity Effect,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, No. 2, p. 213–41.
- Lederman, Daniel, and William Maloney, 2008, “In Search of the Missing Resource Curse” World Bank Policy Research Working Paper 4766 (Washington: World Bank).

- Lundgren, Charlotte, Alun Thomas, and Robert York, 2013, *Boom, Bust, or Prosperity? Managing Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth* (Washington: International Monetary Fund).
- Murshed, S. Mansoob, 2004, "When Does Natural Resource Abundance Lead to a Resource Curse?" Environmental Economic Programme Discussion Paper 04-11 (The Hague: International Institute for Environment and Development).
- Ramey, Garey, and Valerie Ramey, 1995, "Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth," *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5, p. 1138-151.
- Sachs, Jeffery, and Andrew Warner, 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (Washington: The Brookings Institution).
- , 2001, "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, No. 4-6, p. 827-38.





**Mozambique Rising: Building a New Tomorrow (French)**

