



**Commission économique pour l'Afrique
Bureau sous-régional en Afrique du Nord**

**Comité intergouvernemental des hauts fonctionnaires
et experts**

Trente-sixième réunion

En ligne, 24 novembre 2021

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Profil sous régional pour l'Afrique du Nord :

**Partenariats public-privé pour une relance post-COVID-19
inclusive et verte en Afrique du Nord**

Sommaire

<i>Résumé analytique</i>	2
I. L'impact du choc induit par la Covid et les trajectoires de la reprise	3
<i>Un choc économique inédit, des reprises divergentes</i>	3
<i>La pandémie peut avoir de profondes séquelles socio-économiques</i>	5
<i>Différences dans les mesures de confinement et spécificités structurelles</i>	8
I.1. Une marge de manœuvre budgétaire nettement réduite nécessite la rationalisation des dépenses	10
I.2... ainsi qu'un renforcement de la capacité de l'Etat	11
<i>Il est indispensable de renforcer le secteur privé</i>	11
<i>Tout comme la création d'emplois verts</i>	12
III. Le rôle des partenariats public-privé dans le processus de relance post-Covid 19	16
<i>Les effets bénéfiques potentiels des PPP</i>	16
<i>Utilisation des PPP pour les investissements et les services publics en Afrique du Nord</i>	19
<i>Évaluation de l'environnement favorable aux PPP en Afrique du Nord</i>	19
IV. Conclusions et recommandations de politique générale	21
V. Annexe	24
VI. Références	25

* ECA/SRO-NA/ICSOE/36/1

Résumé analytique

1. La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique sans précédent, du fait notamment des réactions des gouvernements face une maladie inconnue. En 2020, le PIB mondial a reculé de 3,2 % et 255 millions d'équivalents temps plein ont été perdus par rapport au quatrième trimestre 2019. Le nombre de personnes tombées dans l'extrême pauvreté est estimé à 120 millions. Certes la dernière publication "perspectives économiques mondiales" du FMI prévoit une croissance de 5,9 % pour 2021, pour autant la reprise reste inégale et exposée à d'importants risques de détérioration.
2. Les effets de la pandémie sur les économies nord-africaines se sont fait sentir de différentes manières et à des degrés divers, compte tenu de leurs structures économiques, de leur intégration aux chaînes de valeur mondiales, ainsi que de l'intensité et de la rapidité avec lesquelles les gouvernements ont réagi à la fois à la crise sanitaire et à ses conséquences socio-économiques. En 2020, hors Égypte, le PIB de l'ensemble de la sous-région s'est replié de 1,6 %, et de 5,8 %. Si l'Égypte a maintenu sa croissance, les économies de la Tunisie et du Maroc se sont contractées de 8,8 % et 6,3 % respectivement. Le chômage a considérablement augmenté dans tous les pays, pour atteindre 12,4 % dans la sous-région.
3. Les gouvernements ont répondu par l'adoption d'importantes dépenses budgétaires qui, dans un contexte de réduction des recettes, ont entraîné une détérioration de l'équilibre budgétaire et une augmentation de la dette publique. Les pays d'Afrique du Nord émergent de la crise avec des capacités budgétaires affaiblies, un contexte de hausse des prix, de perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales et d'un éventuel durcissement des conditions de financement sur les marchés internationaux. De plus, la sous-région fait face à des fragilités structurelles dans des proportions critiques par rapport à leur capacité à s'adapter aux défis induits par la crise du COVID-19 - tels que la réorganisation des chaînes de valeur mondiales, la transformation structurelle forcée, le rôle accru du capital humain, etc. - et les changements technologiques et climatiques. La crise du COVID-19 a accentué les faiblesses dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et en a accéléré la numérisation, en parallèle avec les nouvelles projections, plus alarmantes, sur la vitesse et l'ampleur du changement climatique. La sous-région est l'une des plus exposées au changement climatique. Dès lors, la capacité des pays d'Afrique du Nord à sortir de la crise et à amorcer une nouvelle trajectoire de développement passe par l'adoption de politiques axées sur la lutte contre les conséquences à moyen et long terme de la pandémie et sur la création d'emplois de qualité.
4. Pour relever les défis que posent à la fois les crises sanitaire et économique et le changement climatique, il est impératif d'investir dans l'éducation, les énergies renouvelables, les TIC et les transports résilients, ainsi que dans le renforcement des infrastructures sociales.
5. En effet, l'État a un rôle central à jouer, mais les pays d'Afrique du Nord souffrent de l'insuffisance des capacités publiques et de l'inefficacité des investissements publics, qui se traduisent par une contribution insuffisante à la croissance du PIB et à la création d'emplois. Dès lors, il est crucial, pour relever tous les défis de la crise actuelle et de l'après-COVID-19, de nouer des partenariats avec le secteur privé. Plus particulièrement, le développement de partenariats public-privé (PPP) peut contribuer à une meilleure efficacité des investissements publics. Depuis 2004, on constate une augmentation de la pratique des PPP dans les pays en développement. Ceci est un moyen efficace de surmonter les blocages liés aux infrastructures afin de parvenir à une croissance durable. Les PPP présentent plusieurs avantages par rapport aux marchés publics traditionnels. Ils incarnent le potentiel de gains d'efficacité, de meilleure qualité des infrastructures et des services et, dans le meilleur des cas, allient les ressources

privées et publiques de façon à promouvoir des solutions socialement améliorées. Certes, depuis 2015, tous les pays d'Afrique du Nord ont progressé, mais demeurent néanmoins de nouveaux acteurs émergents en matière de participation du secteur privé au financement des infrastructures.

6. Ce rapport fait le point sur l'évolution récente des conditions socio-économiques en Afrique du Nord et analyse les faiblesses de l'environnement des PPP. Il propose des recommandations politiques pour un meilleur développement des PPP dans un contexte de reprise et de stratégie de croissance à long terme. Les PPP doivent faire partie d'un dispositif de réforme élargi qui (i) instaure une culture de coopération et de partenariat entre l'État et le secteur privé, (ii) améliore la gouvernance des institutions de gestion des investissements publics, (iii) met en place un cadre d'investissement global répondant aux défis de développement à court et à long terme dans un contexte de répercussions de la crise et de défis à long terme, et visant à renforcer la résilience de l'économie et du système social, et (iv) renforce les capacités collectives en matière de PPP.

I. L'impact du choc induit par la Covid et les trajectoires de la reprise

Un choc économique inédit, des reprises divergentes ...

7. Par sa taille et sa nature, la crise induite par la pandémie de Covid-19 contraste avec d'autres crises économiques récentes. Ainsi, en comparaison avec la Grande Dépression, la baisse de la production mondiale, quoique passagère pour la plupart des pays, a été trois fois plus importante et s'est produite nettement plus rapidement qu'en 1929. Et alors que la Grande Dépression était une crise financière, celle-ci est essentiellement une crise sanitaire, devenue crise économique après les politiques d'atténuation de l'impact sanitaire de la pandémie, instaurées par les gouvernements. Ainsi, les mesures de confinement à travers le monde ont provoqué une baisse du PIB mondial de 3,2% en 2020 (FMI 2021a), la perte de 255 millions d'emplois équivalents temps plein comparativement au quatrième trimestre 2019 (Organisation internationale du travail, 2021) et une augmentation du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1,9 dollar par jour exprimée en PPA) d'environ 120 millions (Lakner et al., 2021).

8. L'Afrique du Nord¹ a été frappée de plein fouet, avec un PIB réel en baisse de 1,4%, et de 5,4%² si l'on exclut l'Égypte³ (Tableau 1).

¹ A l'exclusion de la Libye, dont la croissance est encore très volatile.

² Calcul de l'auteur.

³ En Égypte, la croissance n'est pas alignée sur l'année fiscale des autres pays; elle est calculée du 30 juin au 1^{er} juillet de l'exercice 2019/2020.

Tableau 1 : Croissance du PIB, chômage en 2020

	Croissance du PIB réel (annuel)	Taux de chômage (par rapp. à la pop. act.)
Algérie	-4,90%	12,9%
Egypte	3,60%*	7,9%
Maroc	-6,3%	11,90%
Mauritanie	-2,20%	10,6
Soudan	-1,6%	22,10%
Tunisie	-8,80%	15,10%

Source : Ministère des Finances, Bureau National de la Statistique ou Banque Centrale pour tous les pays, à l'exception :

Taux de chômage Algérie et Mauritanie (OIT); Soudan : toutes les données obtenues auprès du FMI, sauf celles de la croissance (la BCS).

(*) Exercice 2019/2020. (**) Moyenne.

9. Toutefois, ce n'est pas la sous-région la moins performante en Afrique, ni même parmi les pays à revenu faible et moyen. Le PIB a en effet diminué de 14,5% en Afrique australe, et de 5,4% en Afrique centrale. Le PIB de l'Afrique de l'Est a affiché une augmentation de 2,1%. Le PIB des marchés émergents et des pays en développement a reculé de 2,2% en 2020.

10. Dans tous les pays, le chômage a augmenté de façon substantielle, atteignant 22,10% de la population active au Soudan⁴, ou 15,1% en Tunisie⁵, et globalement dans la région 12,4%⁵⁶. La contraction des recettes publiques, conjuguée à l'augmentation des dépenses publiques pour atténuer la crise sanitaire et soutenir l'économie, a donné lieu à un accroissement du déficit budgétaire dans presque tous les pays, ainsi qu'à une augmentation rapide de la dette publique. Le déficit budgétaire constitue ainsi une contrainte très forte pour les gouvernements de la sous-région.

11. À partir de juillet 2021, le FMI prévoit une croissance globale du PIB réel de 5,9% en 2021 et de 4,9% en 2022⁷, avec un risque à la baisse par rapport au scénario de base, induit par un taux de vaccination plus lent que prévu, une évolution moins favorable de la pandémie dans les pays à revenu faible, des tensions sur les chaînes d'approvisionnement dans les économies développées, et un potentiel resserrement des conditions financières. Les pays en développement, dont l'accès aux vaccins est limité et qui souffrent d'une détérioration de leur situation financière, sont plus sensibles à ces risques. À des degrés divers, les pays de l'Afrique du Nord ont pu s'adapter à la Covid-19, accéder aux vaccins et ainsi alléger les contraintes sanitaires qui pesaient sur le fonctionnement de l'économie. À partir de septembre 2021, le Maroc (52,1%) et la Tunisie (34%) sont les deux pays d'Afrique du Nord à avoir progressé le plus rapidement vers la pleine vaccination (deux doses), alors que pour la Mauritanie (0,5%), le Soudan (1,3%), l'Égypte (5,7%) et l'Algérie (9,3%), un effort important est encore nécessaire. Dans les économies avancées, pratiquement 40% de la population est entièrement vaccinée.

12. Si la plupart des pays ont connu une relance de la croissance de leur production, cette remontée s'opère néanmoins à des vitesses variées. Par exemple, à une extrémité du spectre, l'Égypte a su éviter le recul de la valeur ajoutée réelle, alors que le niveau du PIB réel du Soudan

⁴ Base de données du FMI.

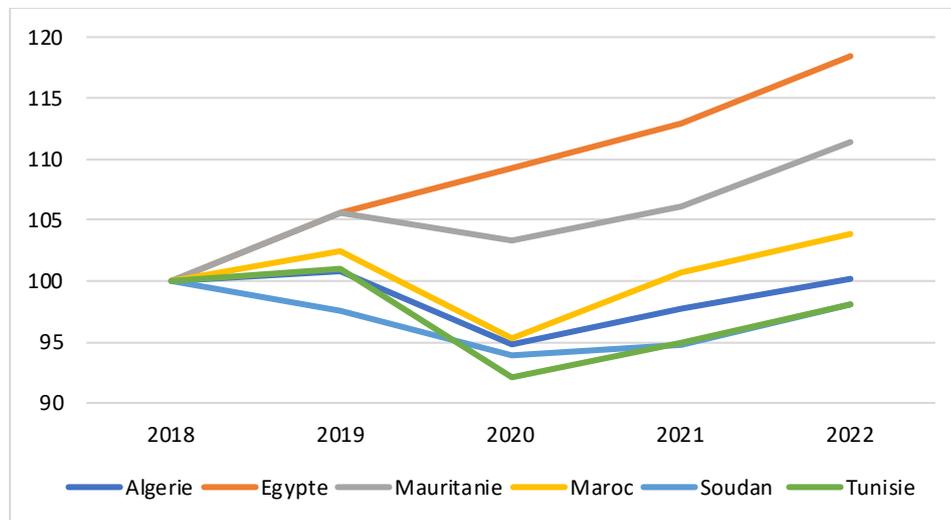
⁵ Institut national de statistique.

⁶ Selon les calculs de l'auteur.

⁷ Aucun changement n'a été apporté à 2021 par rapport à la dernière projection (avril 2021).

stagne au terme d'une dérive progressive entamée en 2018 (Figure 1). L'Algérie et la Libye ont pu profiter de la hausse du cours du pétrole (qui a atteint 80 USD en septembre), mais la reprise a été minée par l'instabilité macroéconomique, les pressions inflationnistes croissantes et les réformes tardives. En Tunisie, la reprise est entachée par l'instabilité politique qui freine également les réformes. Enfin, bien qu'affaibli par la reprise très lente du secteur du tourisme, la croissance économique du Maroc a bénéficié d'un regain de la demande intérieure et extérieure.

Figure 1 : PIB réel en Afrique du Nord, 2018 – 2022e, (indices, 2018 = 100)



Source : FMI et calcul de l'auteur.

13. La Covid-19 a exacerbé les faiblesses et les vulnérabilités structurelles de l'Afrique du Nord et a aussi induit de profondes transformations structurelles (rythme croissant de la digitalisation, réorganisation des chaînes de valeur mondiales, transformation structurelle forcée, rôle croissant du capital humain, etc.). Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a révélé que la sous-région est l'une des plus exposées au changement climatique. Dans ce contexte, l'Etat a un rôle central à jouer. Cependant, en raison des difficultés budgétaires qui pèsent sur les dépenses publiques, de la complexité des défis à relever et des capacités de l'Etat, la coopération avec le secteur privé est appelée à se faire encore plus importante.

La pandémie peut avoir de profondes séquelles socio-économiques

14. Bien que tous les pays aient été touchés par la crise, de nombreux pays en développement ont été affectés de manière disproportionnée compte tenu de la moindre diversification de leurs économies, du manque de préparation de leur secteur public, dont celui de la santé, de la faiblesse de leurs ressources économiques, du sous-développement de leurs marchés financiers et de la vulnérabilité grandissante de leur population en raison des taux relativement élevés de pauvreté, de malnutrition et de VIH/SIDA.

15. En plus des restrictions imposées par le confinement, et étant de petites économies, les pays africains ont été lourdement affectés par la réduction des échanges commerciaux, des investissements directs étrangers et des transferts de fonds. L'Egypte, le Maroc et la Tunisie ont subi les effets des restrictions sur les voyages, reflétant leur forte dépendance au tourisme (Banque mondiale, 2021a). Pour les exportateurs de carburant (comme l'Algérie, la Libye), la chute des prix du pétrole a amplifié le choc initial de la Covid-19. Les pays d'Afrique du Nord ont ressenti la pandémie de la Covid-19 pour la première fois en mars 2020. Selon les données

de l'Université Johns Hopkins, depuis lors, les cas de décès cumulés ont atteint 24 553 en Tunisie, 17 106 en Égypte, 14 009 au Maroc, 5 725 en Algérie, 2 879 au Soudan et 767 en Mauritanie (à septembre 2021). Les Gouvernements ont adopté plusieurs mesures pour limiter la propagation du virus et atténuer son impact⁸ sanitaire. Cette situation a transformé la pandémie sanitaire en crise économique, d'abord par le biais de chocs de l'offre puis de la demande, bien que les canaux de transmission restent dépendants des caractéristiques structurelles des différents pays.

16. En 2020, les Banques Centrales ont mené des politiques accommodantes en vue de soutenir l'activité économique, le recul de la demande ayant exercé une pression à la baisse sur l'inflation, restée au demeurant contenue dans tous les pays, à l'exception de la Tunisie (5,9%) et du Soudan (163,3%). En Tunisie, l'inflation a toutefois maintenu une tendance à la baisse, après un taux de 7,2% en 2019. Le taux d'inflation au Soudan est induit par la dévaluation de sa monnaie par la Banque Centrale dans le but de créer une convergence entre les taux officiels et ceux du marché noir. Mais l'inflation est préoccupante, au niveau mondial, au moins en 2021 et 2022, notamment du fait de l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie. Selon la FAO⁹, les phénomènes météorologiques, les pénuries de main-d'œuvre et d'équipement, les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et l'augmentation des cours du pétrole ont fortement influencé le coût des denrées alimentaires, les prix mondiaux ayant augmenté de près de 33% en septembre 2021 par rapport à septembre 2020. En Afrique du Nord, l'inflation est un sujet de préoccupation dans tous les pays, à l'exception du Maroc où elle a été contenue à 0,9% au premier semestre 2021 et où il est prévu qu'elle atteigne 1% en fin d'année¹⁰. Sous l'effet de la hausse des prix des denrées alimentaires et du pétrole, l'inflation devrait atteindre 5,6% en Tunisie, 6,3% en Égypte en 2021, et en Algérie, l'inflation s'est accélérée pour atteindre 4,1% en juin 2021. Au Soudan, l'inflation, bien que toujours très élevée, s'est ralentie, passant de 422,78% en juillet à 387,5% en août 2021 (Tableau 2).

Tableau 2 : Inflation 2020, et 2021

	Taux d'inflation 2020	Inflation 2021*	Inflation 2021**
Algérie	2,40	4,1	5,3
Egypte	1,36	5,8	6,3
Maroc	0,70	1	0,8
Mauritanie	2,3	2,5	3
Soudan	163,3	387,5	194,6
Tunisie	5,90	5,6	6

Source : Bureau National de la Statistique et Banques Centrales. (*) Algérie, juin 2021; Maroc prévisions en fin d'exercice; Egypte à août 2021; Tunisie, les projections à 2021; Soudan, l'inflation à août (**) 2021, les projections du FMI au mois de juillet 2021.

17. La persistance de l'inflation pourrait amener les principales banques centrales du monde à relever leurs taux, avec l'impact négatif que cela aurait sur le coût des emprunts des pays en développement.

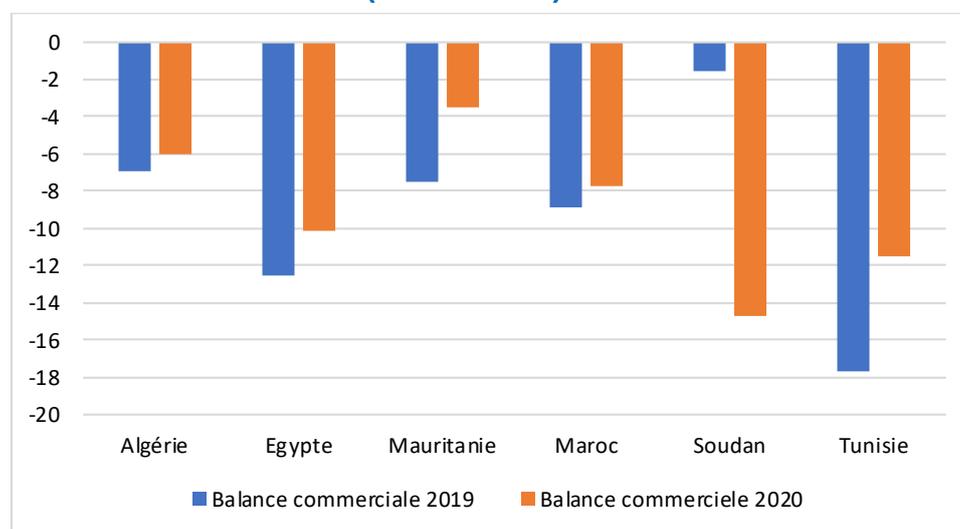
⁸ Etat d'urgence nationale, adoption de mesures de confinement, suspension de tous les vols internationaux de passagers, interdiction des rassemblements publics, fermeture des mosquées, écoles, universités et restaurants.

⁹ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/>

¹⁰ Selon la Banque Centrale du Maroc.

18. Sur le plan extérieur, tous les pays ont connu une baisse significative de leurs exportations au cours du premier semestre de 2020 comparativement au premier semestre de 2019, notamment les économies les plus diversifiées que sont l'Égypte (-16%), le Maroc (-18%) et la Tunisie (-25%), fortement tributaires des exportations. Les pays dépendant du pétrole ont accusé une baisse notable des produits d'exportation du fait d'une demande mondiale plus faible, associée à la baisse des cours du pétrole. D'où les taux de -43% pour l'Algérie et de -72% pour la Libye (en temps réels entre 2019 et 2020). Cependant, du fait du recul des importations, et l'effet net sur les échanges, le déficit commercial a diminué dans tous les pays, à l'exception du Soudan (Tableau 2). En 2021, les pays exportateurs de pétrole ont profité de la hausse des cours du pétrole. Le déficit de la balance commerciale de l'Algérie a affiché une baisse considérable de 87,9% durant les 8 premiers mois de 2021, passant à -926 millions de dollars à fin août 2021, contre -7,6 milliards de dollars à fin août 2020. Le tableau est différent pour les pays non exportateurs de pétrole. Le déficit commercial s'est amélioré en Égypte, passant de -10,1% du PIB au cours de l'exercice 2019/2020 à une moyenne de -2,7% du PIB au cours des 3 premiers trimestres de l'exercice 2020/2021. Les exportations égyptiennes ont très sensiblement augmenté en 2021, notamment les exportations de produits de base (plastique, aliments, fruits frais, etc.). Pour ce qui est de la Tunisie, le déficit de la balance commerciale s'est creusé de 13,75% au cours des huit premiers mois de 2021, comparativement à la même période en 2020. Au Maroc, les exportations ont maintenu leur regain avec une augmentation de 24%, contre 19,5% pour les importations; en revanche le déficit commercial s'est creusé de 13%.

Figure 2 : Balance commerciale (en % du PIB)



Source : Chiffres des Banques Centrales, à l'exception du Soudan (FMI).

19. Outre l'effet à court terme sur l'activité économique, la crise peut freiner la croissance potentielle, à travers différents canaux, en particulier, la contraction de l'investissement (et partant, de l'accumulation de capital), tant au niveau national qu'international. L'investissement intérieur s'est rétracté de 29% en Tunisie, 21% en Égypte, et 10% au Maroc¹¹. En Algérie, l'investissement public, principal vecteur de croissance, a chuté de 24%. En ce qui concerne les entrées d'IDE, la Mauritanie affiche les entrées nettes les plus élevées en pourcentage du PIB (7,7%), suivie par l'Égypte et la Tunisie (3%) et le Maroc (2,8%). À l'exception du Maroc, où les flux d'IDE sont restés stables, ces derniers ont été négativement affectés par la pandémie, reculant de 38% en Égypte, 16% en Tunisie et 34% au Soudan.

¹¹ Banque centrale de Tunisie, et d'Égypte et le HCP pour le Maroc.

20. La crise a enfin eu un fort impact social négatif, avec comme corollaire une poussée de la pauvreté. A titre d'exemple, au Maroc, selon le Haut-Commissariat au Plan, l'incidence de la pauvreté est passée de 1,7% avant la crise de la Covid-19 à 11,7% durant le confinement avant le transfert des aides publiques, et 2,5% après le transfert¹². Pour la Tunisie, les estimations de la Banque mondiale¹³ prévoient une hausse de la pauvreté de 2,9% de la population avant la crise de la Covid-19 à 7,4% en 2020.

Différences dans les mesures de confinement et spécificités structurelles

21. Tous les gouvernements ont pris des mesures pour enrayer la propagation du virus, mais à des vitesses et des degrés différents (Tableau3). Le Maroc et l'Algérie ont mis en place les mesures les plus strictes, et le Maroc et la Tunisie ont réagi le plus rapidement à la pandémie. La réaction de l'Egypte, comme celle de la Mauritanie, a été lente en mars, mais plus rapide en avril et mai 2020.

Tableau 3 : Indice de rigueur, 2020(*)

	Mars - Décembre	Mars- Juin	Juin- Décembre	Mars	Avril	Mai	Juin
Algérie	75	70	74,7	43	86	77,5	70,5
Egypte	65,8	70	63	32,9	84,3	84,9	73,9
Mauritanie	46,9	68,7	33	38	77,8	77,8	77,8
Maroc	72,5	81,4	66,9	55,15	93,5	93,5	80,2
Soudan	60	74,7	51	44,5	81,7	84,9	84,3
Tunisie	54	67,9	45	54,5	90,7	84,9	39,5

(*) L'indice (de 0 à 100) reflète la rigueur des mesures prises par les gouvernements pour atténuer la crise sanitaire. Plus la note est élevée, plus la politique adoptée est rigoureuse.

Source: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker>.

22. La rapidité et la rigueur de la réponse peuvent expliquer en partie l'effet de la crise Covid-19 sur l'offre, dans la mesure où elle est directement liée à l'arrêt de l'activité économique. Des écarts importants existent entre l'ampleur des réponses et le type de mesures adoptées. Le Maroc a lancé un fonds spécial doté de 3% du PIB. L'Égypte a adopté un plan de relance de 1,8% du PIB. La Tunisie a lancé un plan d'urgence de 2,3% du PIB, dont l'annonce a été faite en mars 2020. La Mauritanie a créé un fonds d'urgence de 1,1% du PIB. Le gouvernement d'entente nationale (GNA) de Libye a annoncé une enveloppe de 100 millions de dollars (environ 1% du PIB) pour faire face aux dépenses liées à la COVID-19.

¹² « Evolution du niveau de vie des ménages et impact de la pandémie COVID-19 sur les inégalités sociales », HCP, Mars 2021.

¹³ Kokas, Deeksha; Lopez-Acevedo, Gladys C.; El Lahga, Abdel Rahman; Mendiratta, Vibhuti. *Impacts de la COVID-19 sur le bien-être des ménages en Tunisie (en anglais)*. Document de travail et de recherche sur les politiques, no. WPS 9503, COVID-19 (Coronavirus) Washington, D.C. : Groupe Banque Mondiale.

23. Au niveau de la structure et de la diversification de l'économie, on distingue deux groupes de pays. Le premier groupe : l'Algérie, la Libye, la Mauritanie et le Soudan, est composé de pays exportateurs de matières premières. Si la proportion des exportations d'hydrocarbures dans les exportations totales de marchandises représente 98% et 96% en Algérie et en Libye, respectivement, elle est, en moyenne, de 15% seulement en Egypte, au Maroc et en Tunisie. Le Soudan et la Mauritanie sont en grande partie tributaires de l'agriculture et de l'élevage, en plus de quelques métaux (tels le fer et l'or). Le deuxième groupe : Egypte, Maroc et Tunisie, est caractérisé par des économies plus diversifiées.

24. Dans ces pays, le mécanisme de transmission économique du choc de la pandémie a été différent. Dans les économies dépendantes des ressources naturelles, la chute des cours du pétrole a eu un impact direct sur les dépenses et les investissements publics, moteurs de la croissance. Pour les économies plus diversifiées, le choc a concerné à la fois directement la demande et l'offre; le choc au niveau de la demande provenant (en plus de la réduction de la demande intérieure) de la baisse de la demande extérieure et des revenus du tourisme. Ainsi au Maroc, les activités les plus touchées par la crise sanitaire étaient fortement dépendantes de la demande extérieure, notamment des pays européens (tourisme, industries mécaniques, métallurgiques et électriques, et industries du textile et de l'habillement). Le tourisme, quant à lui, représente 5% de l'emploi total au Maroc (OCDE, 2020a) et 9,5% en Egypte (OCDE, 2020b). En revanche, les arrivées de touristes en Egypte ont chuté de 70% en 2020 (Reuters, 2021) alors que les recettes touristiques marocaines ont chuté de 65% à fin février 2021 (Sobhaz, 2021). Sur la période 2019-2020, les recettes touristiques ont connu une forte baisse de 53,7% au Maroc, de 64,1% en Tunisie et de 66,3% en Egypte.

Encadré 1 : Résilience de la croissance en Egypte

Trois facteurs peuvent expliquer la performance de l'Egypte en 2020 et la croissance positive de son PIB. Premièrement, comme le montre le tableau 3, la riposte politique à la pandémie y a été moins stricte que celle d'autres pays, ce qui a entraîné un arrêt moins important de l'activité économique. Ensuite, les réformes engagées en 2016 ont permis à l'Egypte d'entamer la crise avec un environnement macroéconomique stabilisé et un taux de croissance élevé (5,6% en 2019). De plus, les réformes engagées ont permis au gouvernement de cibler davantage les politiques publiques sur les secteurs les plus impactés et les ménages. Troisièmement, l'Egypte a obtenu une aide de 8 milliards de dollars de la part du FMI.

25. La sous-région est confrontée à des fragilités structurelles de dimensions critiques pour sa relance, et pour sa capacité à s'adapter au double défi induit par la crise Covid-19 et les changements technologiques et climatiques. En dépit des changements majeurs survenus sur la structure économique de la sous-région ces deux dernières décennies, notamment avec une réduction de la part de l'agriculture dans le PIB, le taux d'exportation des pays d'Afrique du Nord demeure concentré comparativement à celui d'autres pays à revenu intermédiaire. Par ailleurs, tous secteurs confondus, la croissance de la productivité du travail en Afrique du Nord est inférieure à celle des pays à revenu intermédiaire comparable, de même qu'à celle des pays à revenu élevé (voir CEA (2020)).

26. Les différences de productivité, respectivement entre l'industrie et l'agriculture et les services et l'agriculture, ont reculé sur la période 1999-2018. La transformation structurelle n'a donc pas suffisamment contribué à la croissance de la productivité, expliquant en partie le faible contenu en emplois de la croissance dans la sous-région (voir CEA (2019)). La lente transformation structurelle peut aussi être à l'origine de la complexité et de la capacité

technologique relativement faibles de la plupart des économies. Le niveau de complexité des exportations nord-africaines demeure encore faible, malgré les progrès réalisés. Le pourcentage des exportations à contenu technologique (faible ou élevé) n'est effectivement que de 22,7%, contre 58,8% en moyenne pour les pays émergents comparables. Corollaire, en partie, des faiblesses évoquées ci-haut, la sous-région n'est pas bien intégrée aux chaînes de valeur mondiales (CVM). Là aussi, le degré d'intégration varie, avec 45% d'échanges pour la Tunisie, 43% d'échanges pour le Maroc, et seulement 10% pour l'Égypte, de biens liés aux CVM. La sous-région n'est en outre que faiblement intégrée à l'Afrique, l'Égypte étant le seul pays d'Afrique du Nord dont la part des importations originaires d'Afrique dépasse 10%.

27. A l'ère de la généralisation rapide des nouvelles technologies de l'information et de la télécommunication comme l'intelligence artificielle, la sous-région est confrontée à une faiblesse majeure : sa capacité réduite à stimuler l'accumulation du capital humain et à l'utiliser efficacement dans la société (dans l'économie, mais plus probablement dans tous les domaines de la société). En témoignent la faible capacité d'innovation et la difficulté éprouvée par les jeunes qualifiés à intégrer le marché du travail.

28. En se basant sur l'exemple de l'indice mondial de l'innovation¹⁴, la Tunisie est classée au premier rang en Afrique du Nord (70^{ème}), et l'Algérie au dernier rang (113^{ème}) sur 130 pays, contre une moyenne de 40 pour les pays émergents comparables et 58,3 pour les pays développés utilisés comme référence (voir CEA(2020)). Une étude récente de la CEA (2021) révèle que l'élimination des distorsions dans l'accumulation du capital humain aurait probablement pour effet de multiplier le PIB par tête dans les pays d'Afrique du Nord par un facteur de 2,75 à 4,5.

I.1. Une marge de manœuvre budgétaire nettement réduite nécessite la rationalisation des dépenses...

29. La baisse du PIB et l'augmentation des dépenses induites par la pandémie ont entraîné un creusement du déficit budgétaire dans tous les pays d'Afrique du Nord (à l'exception de la Mauritanie et de l'Égypte) et une rapide augmentation de la dette publique (Tableau 4).

Tableau 4 : Déficit budgétaire et dette (% du PIB) en 2020

	2019			2020		
	Équilibre fiscal	Dette publique	Dette publique extérieure	Équilibre fiscal	Dette publique	Dette publique extérieure
Algérie	-9,6	45	0,01	-8,3*	50,3	0,8
Égypte	-8,1	78,4	29,2	-7,9	84,8	3,3
Maroc	-3,6	65,3	.	-7,70	59,1**	18,7**
Mauritanie	2	76,4	54	2,2	71,8	56,7
Soudan	-10,8	200	.	-5,9	249	238
Tunisie	-3,5	72,2	51,2	-11,7	87,6	56,6

Source : Ministère des Finances et Banque Centrale, sauf pour la dette publique du Soudan (FMI). (*) Données à fin novembre 2020, (**) Dette du Trésor. Aucune donnée pour la Libye.

¹⁴ Qui compare 130 pays et mesure la capacité et le succès d'un pays à innover.

30. Une détérioration rapide et plus marquée de la situation des finances publiques peut mettre à mal la viabilité des politiques publiques, dans la mesure où le coût des emprunts devient trop élevé et où le poids de la dette affecte la capacité des pays à financer leurs dépenses. Un rapport de la Banque mondiale (2021) souligne que *"dans un monde de post-pandémie, la plupart des pays de la région MENA pourraient se voir contraints de payer le service de la dette, utilisant ainsi des ressources qui pourraient l'être autrement, notamment en faveur du développement économique"*. Il faut donc donner la priorité à l'augmentation de l'impact de la politique budgétaire sur la croissance à long terme. L'efficacité des dépenses publiques est en fait une préoccupation majeure en Afrique du Nord. Ainsi, en lançant de grands projets d'investissement dans les infrastructures, les gouvernements devraient observer des principes clés : (i) priorisation des projets d'investissement, dont le programme d'investissement est aligné sur une stratégie de développement et est doté d'un plan de relance à long terme, (ii) efficacité et évaluation des dépenses publiques, (iii) impact à court terme, sans perdre de vue le long terme. Cela met en évidence l'importance de la capacité de l'État, tant en matière de gouvernance que de politiques fiscales efficaces, notamment la mobilisation des recettes.

I.2... ainsi qu'un renforcement de la capacité de l'Etat....

31. Passer d'une meilleure fiscalité à un meilleur développement économique et social implique une forte complémentarité entre la capacité fiscale et la capacité¹⁵ de l'administration publique et de la capacité légale (Besley et Persson (2011)). Herrera et Ouedraogo (2018), démontrent que l'efficacité des dépenses en capitaux publics est corrélée avec les indicateurs de gouvernance, à savoir positivement avec la qualité de la réglementation et avec la perception de la corruption. Pour être efficace, la dépense publique exige souvent une rationalisation des dépenses. Les salaires publics, les subventions et les transferts sociaux sont des postes de dépenses particulièrement importants dans les pays d'Afrique du Nord. Au Maroc, par exemple, la part élevée de l'emploi public, avec un écart salarial positif (ref. CEA (2019)), est un axe potentiel de réforme. De plus, les subventions générales des prix ne semblent pas être le bon moyen de cibler les plus pauvres.

32. La politique budgétaire est ainsi élaborée dans le cadre d'un processus complexe de hiérarchisation et de compromis, dans un contexte de ressources limitées et d'objectifs multiples. Un objectif important est de stimuler le développement du secteur privé, principale source de croissance et de création d'emplois.

Il est indispensable de renforcer le secteur privé...

33. La croissance du secteur privé en Afrique du Nord n'est pas assez soutenue pour absorber les nouvelles entrées sur le marché du travail, en particulier les plus instruits. En effet, sur 123 pays, l'Égypte, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie affichent les plus faibles densités d'entrée dans le secteur formel, témoignant ainsi des difficultés rencontrées par les nouvelles entreprises pour accéder au marché (Rijkers, 2014) et par les jeunes pour accéder au statut d'indépendant. Il existe plusieurs raisons derrière le faible développement du secteur privé, notamment un climat des affaires restrictif, avec l'accès au financement comme obstacle majeur souligné par les entreprises (Schwab, 2018).¹⁶ Il s'agit d'une véritable contrainte, dans la mesure où le monde de l'après-Covid-19 sera caractérisé par une plus grande volatilité de la croissance, une transformation structurelle forcée et un plus grand intérêt porté à l'innovation, autant de facteurs nécessitant des financements.

¹⁵ La notion de capacité de l'administration publique est définie comme l'utilisation efficace et efficiente des fonds publics par le gouvernement.

¹⁶ Selon les Enquêtes sur les Entreprises de la Banque Mondiale, 23% à 28% des entreprises égyptiennes, marocaines et tunisiennes de moins de 100 employés sondés ont cité le financement comme une contrainte majeure ou grave, contre moins de 15% dans des pays comme l'Inde, la Chine ou la Turquie.

Tout comme la création d'emplois verts

34. La bonne gestion des répercussions socio-économiques de la pandémie et la prise en charge des problèmes à long terme induits par la réduction des investissements privés appellent un renforcement du rôle de l'État, notamment en matière d'investissements publics dans les emplois verts.

35. Dans le tout dernier rapport du GIEC, le bassin méditerranéen a été cité comme l'une des deux régions les plus exposées au changement climatique à l'échelle mondiale. Plus précisément, la sous-région " *connaîtra de nombreux stress et défaillances systémiques dus aux changements climatiques* ". Dans ce contexte, il est essentiel pour l'Afrique du Nord que la relance soit écologique et qu'elle soit adaptée au changement climatique. Ainsi, le partenariat entre les gouvernements et le secteur privé sera essentiel dans ce domaine.

36. L'Agenda 2030 pour le développement durable a été conçu pour servir de cadre commun visant à faciliter la coopération au niveau mondial. Cela dit, la pandémie de Covid-19 a dévoilé les vulnérabilités préexistantes des pays et compromet la réalisation des ODD. Il convient donc de prendre des mesures à la fois au niveau de chaque pays mais aussi au niveau mondial afin de guider les cadres politiques. Il est nécessaire que les gouvernements adoptent de nouvelles formes d'organisation et d'association, notamment en renforçant la coopération avec le secteur privé et la société civile.

II. Un besoin en investissements publics élevé

37. Les estimations antérieures à la Covid-19 donnaient à penser que, d'ici 2040, les besoins totaux en investissements en infrastructures de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie atteindraient 997 milliards de dollars US (Global Infrastructure Hub, 2017). On estime le déficit d'infrastructure actuel du Maroc à environ 37 milliards USD. La construction d'infrastructures de qualité est un facteur clé pour la sortie de crise et pour la croissance à long terme. De nombreux secteurs à fort potentiel pourraient être concernés par les investissements publics : le secteur des soins de santé a un fort effet multiplicateur keynésien, le secteur des TIC est un moteur de croissance de la productivité, et l'investissement privé dans les transports produit des effets d'attraction importants (ref. Reeves et al, 2013; FMI - Moniteur des Finances Publiques, 2020). Investir dans les infrastructures d'eau et d'assainissement doit être une priorité, considérant les déficits actuels d'approvisionnement en eau et le fardeau supplémentaire induit par le changement climatique. L'investissement dans l'entretien et l'adaptation des infrastructures peut contribuer à concilier la sortie de crise à court terme et les défis du développement durable à long terme.

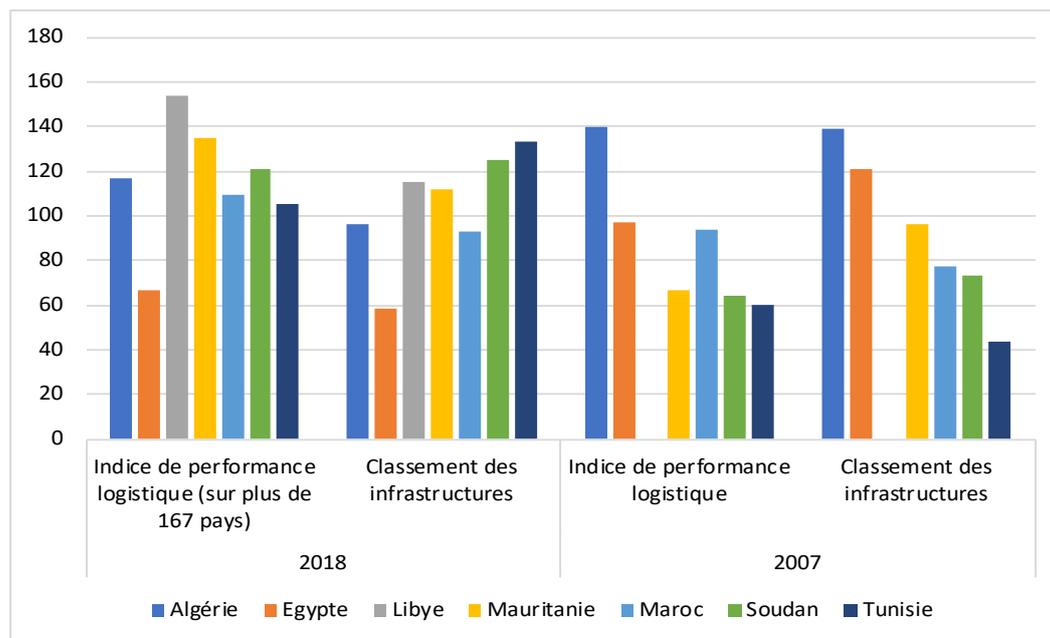
38. Le *Tableau 5* révèle les lacunes en capital humain et en santé qui doivent être résorbées en Afrique du Nord, et partant, les investissements à consentir.

Tableau 5 : Capital humain et indicateurs de santé

	Indice du Capital Humain	PISA Maths	PISA Sciences	PISA Lecture	Médecins par 1,000 habitants 2018	Lits d'hôpital par 10,000 habitants (2015)	Dépenses de santé par habitant (USD)	Note de capacité de base du Règlement sanitaire
Algérie	0,5	-	-	-	18,3	19,0	998,2	80,0
Egypte	0,5	-	-	-	7,9	15,6	516,3	82,0
Mauritanie	0,4	-	-	-	1,8	4,0	163,9	26,0
Maroc	0,5	367,7	376,6	359,4	7,3	11,0	465,7	75,0
Soudan	0,4	-	-	-	4,1	8,2	297,9	65,0
Tunisie	0,5	-	-	-	12,7	22,9	806,3	66,0
Chine	0,7	591,4	590,5	555,2	17,9	42,0	761,5	94,0
Malaisie	0,6	440,2	437,6	415,0	15,1	18,6	1052,5	95,0
Pologne	0,7	515,6	511,0	511,9	24,0	65,0	1784,4	.
Turquie	0,6	453,5	468,3	465,6	17,6	26,6	1089,2	73,0
Rép. de Corée	0,8	525,9	519,0	514,1	23,7	115,3	2711,7	94,0
Suède	0,8	502,4	499,4	505,8	54,0	25,9	5386,7	92,0
Etats-Unis	0,8	478,2	502,4	505,4	26,0	29,0	9869,7	91,0

Source : Banque Mondiale, OCDE (Résultat au PISA), Base de données de l'Indice des ODD. La note de capacité de base du règlement sanitaire est la moyenne de l'OMS de 13 notes de capacité du Règlement sanitaire international.

39. La figure 3 révèle également que, bien que les pays d'Afrique du Nord aient fait des efforts en termes d'investissements en infrastructures et en logistique, des améliorations restent à faire. Au niveau de la performance logistique, on ne compte qu'un seul pays, l'Egypte, qui est classé en dessous de 100 (sur 167 pays) en 2018. Même constat pour les infrastructures, avec l'Egypte classée 58^{ème} et les autres pays au-dessus de 100.

Figure 3 : Performance logistique en Afrique du Nord

Source : Banque Mondiale (2007,2018), “Indice de Performance Logistique”. Obtenu le 15 juillet 2021, sur le site <https://lpi.worldbank.org/>.

40. L'Afrique du Nord a certes besoin d'investissements publics, mais compte tenu de l'inefficacité de ces derniers dans la sous-région pour stimuler la croissance et la création d'emplois, le critère de la qualité importe certainement plus que celui de la quantité. Aussi, il est nécessaire d'adapter les investissements aux défis à long terme, et notamment à l'accélération de la digitalisation et aux défis du changement climatique.

41. Il est essentiel de se doter d'infrastructures résilientes et de meilleure qualité, aussi bien pour sortir de la crise de la pandémie de Covid-19 que pour assurer une croissance à long terme. Au vu des défis posés par la crise et le changement climatique, il est important d'investir dans les énergies renouvelables, les TIC et les transports résilients, ainsi que dans les infrastructures sociales. La lutte contre le changement climatique exige en effet des infrastructures résilientes, comme en témoigne les inondations de 2014 au Maroc, à l'origine de la dégradation des routes. Il est également essentiel d'investir dans l'eau, dans le contexte de la sécheresse qui menace la sous-région suite à la chute des précipitations. La sous-région est soumise à un stress hydrique, et l'on s'attend à ce qu'en 2030 la quantité d'eau disponible par habitant chute à tout juste 500m³/an par habitant. Les enjeux de l'eau dans la sous-région ne tiennent pas seulement à la disponibilité des ressources mais aussi à l'efficacité de la gestion et la distribution des ressources hydriques. La sous-région connaît de nombreuses pertes dues au mode de distribution et à l'utilisation inefficace de l'eau. Ainsi en Algérie, les pertes d'eau dans le réseau de distribution sont estimées à 30% à 40%. (Oxford Business Group, 2018). Au Maroc, le nouveau modèle de développement met l'accent sur la nécessité d'une meilleure utilisation des ressources hydriques. Les investissements dans ce secteur seront très importants, le Plan national de l'eau, qui remonte à 2015, prévoit un investissement de 261 milliards de dirhams (près de 29 milliards de dollars) dans un horizon de 15 ans.

42. L'investissement dans l'entretien et dans l'adaptation des infrastructures aux défis du développement durable (comme l'efficacité énergétique des bâtiments, ou la résistance à l'augmentation de la température, et aux événements climatiques extrêmes) est un moyen de faire face aussi bien à l'impact à court terme de la crise qu'aux défis du développement à long terme.

En premier lieu, les projets de maintenance sont de courte durée comparativement aux projets de construction, leur taille est plus réduite et ils donnent des résultats rapides. En second lieu, les projets d'infrastructure publique sont associés à des pertes d'efficacité, susceptibles, selon certaines études, d'atteindre jusqu'à un tiers des dépenses (Schwartz, G. et al., 2020). En troisième lieu, les investissements verts ont une forte intensité en emplois dans les économies avancées, et les investissements dans l'adaptation au changement climatique peuvent avoir des retours élevés. Il peut en être de même dans les pays en développement, pour autant que des réformes appropriées y soient menées. Cela est d'autant plus important que les économies avancées peuvent imposer des barrières commerciales pour les produits non respectueux des normes environnementales.

43. Hepburn et al. (2020) recensent cinq politiques présentant *"un potentiel élevé en termes de multiplicateur économique et de mesures d'impacts climatiques : infrastructures physiques propres, amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, investissement dans l'éducation et la formation, investissement dans le capital naturel et R&D propre. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, les dépenses liées au soutien du développement rural sont particulièrement utiles, alors que celles liées à la R&D propre sont moins importantes"*. En outre, compte tenu de la dimension sanitaire de la crise actuelle (et de la menace potentielle d'autres pandémies), investir dans les soins de santé et les autres services sociaux est devenu primordial. Ce sont par ailleurs les secteurs qui bénéficient le plus d'une augmentation de l'investissement public (FMI, 2020). Ces secteurs présentent de forts multiplicateurs keynésiens car les fuites dues aux importations sont faibles et ils ont une forte intensité en main-d'œuvre (Reeves et al., 2013). L'effet attractif pour l'investissement privé est plus fort pour les industries dont l'importance s'est avérée cruciale pendant la crise sanitaire de la Covid-19 (telles les communications et les transports) et pour la reprise (par ex. l'industrie de la construction et de la fabrication) (FMI, 2020). En dernier lieu, investir dans les TIC est essentiel pour tous les autres types d'investissements, dans la mesure où les TIC seront un moteur essentiel de la croissance de la productivité dans de nombreux autres domaines.

44. La capacité des pays d'Afrique du Nord à dépasser la crise et à amorcer une nouvelle trajectoire de développement est conditionnée aux politiques menées pour faire face aux conséquences à moyen et long terme de la pandémie, et pour créer de nouvelles activités, et par là même de nouveaux emplois. La définition d'une stratégie de sortie de la crise Covid-19 sort du cadre de ce rapport. Néanmoins, compte tenu des fragilités et faiblesses de l'Afrique du Nord (voir CEA (2020)), la priorité sera de limiter l'impact sur le capital humain, d'investir dans l'éducation et la santé, notamment pour les plus défavorisés, de faire face aux changements induits par la digitalisation, et de permettre une meilleure redistribution du travail entre activités et secteurs¹⁷. Dès lors, l'investissement public sera un outil stratégique, pour autant que les gouvernements parviennent à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour accroître l'impact des dépenses publiques sur la croissance et la création d'emplois.

¹⁷ ¹⁷La reconversion des travailleurs est une dimension importante, eu égard à l'impact sectoriel asymétrique de la pandémie et à la persistance de la crise.

III. Le rôle des partenariats public-privé dans le processus de relance post-Covid 19

45. Dans un contexte de forte pression sur la viabilité des finances publiques, la collaboration entre le secteur public et le secteur privé revêt une importance croissante, et les partenariats public-privé (PPP) sont des formes de coopération prometteuses. Les PPP sont des accords de prestation de services reposant sur un engagement mutuel entre un organisme gouvernemental et un acteur privé (Bovaird, 2004). Il peut s'agir de contrats de concession - par le biais desquels une personne morale de droit public confie les besoins en investissement et la gestion d'un service public à une entité privée en contrepartie d'un paiement calculé en fonction des résultats de l'exploitation du service - ou de contrats de mise à disposition. Cependant, la frontière entre les différentes formes n'est pas toujours évidente, et les gouvernements peuvent utiliser des formats hybrides.

46. Depuis 2004, on assiste à une augmentation du recours aux PPP dans les pays en développement, car il s'agit d'un moyen efficace de lever les goulots d'étranglement en matière d'infrastructures pour parvenir à une croissance durable (*Economist Intelligence Unit*, 2015). L'investissement a atteint son pic en 2012 avec plus de 150 milliards de dollars américains d'investissements pour cette année (base de données Infrastructure Public-Privé - PPI - 2021).

Les effets bénéfiques potentiels des PPP

47. Les PPP comportent plusieurs avantages comparativement au processus de passation de marchés publics traditionnel. Le premier consiste à attirer des fonds nouveaux et supplémentaires pour financer les infrastructures et les services publics. Cette possibilité est particulièrement pertinente dans les pays en développement, notamment en tant que moyen de combler le déficit¹⁸ d'investissement qui prévalait déjà avant la pandémie de la Covid-19. Deuxièmement, l'externalisation de la prestation de services au secteur privé par le biais de PPP peut contribuer à améliorer l'efficacité. En effet, les principaux avantages sont liés au savoir-faire des prestataires privés, à la réduction des coûts des services publics grâce à leur expérience et à la réalisation d'économies d'échelle. Les autorités publiques peuvent ainsi se consacrer à la supervision des services publics plutôt qu'à leur prestation. Troisièmement, les PPP permettent de transférer les risques du public au privé lorsque ce dernier est plus apte à les assumer. Quatrièmement, au cours du processus d'externalisation, différents concurrents sont présents, ce qui permet d'obtenir des informations sur leurs coûts et ainsi permettre aux autorités publiques d'atteindre un certain niveau de contrôle des coûts qui serait plus difficile à atteindre au moyen de prestations internes. Cinquièmement, les PPP peuvent contribuer à réduire l'ingérence exercée par les organismes publics, ce qui risque de diluer leurs objectifs. Enfin, la mise en commun de toutes les activités nécessaires à l'exécution d'un projet sous un même contrat garantit la consolidation des différentes étapes d'un projet, de manière efficace pour assurer la réalisation efficace du projet. De plus, les PPP permettent à l'opérateur privé d'innover afin d'augmenter l'efficacité et de dégager plus de revenus. En revanche, les PPP peuvent également échouer si les étapes du projet ne sont pas exécutées correctement ou si les facteurs favorables nécessaires ne sont pas réunis (encadré 2).

¹⁸ 2,5 trillion de dollars US pour l'atteinte des ODD, selon la CNUCED

Encadré 2. Ecueil potentiels et facteurs clés de réussite des PPP.

Les PPP répondent à un processus complexe qui nécessite une forte capacité gouvernementale. Dans un premier temps, les projets potentiels doivent faire l'objet d'une évaluation pour vérifier que leur élaboration et leur mise en œuvre sont prioritaires. Deuxièmement, pour assurer l'efficacité des PPP, les risques potentiels (commerciaux, réglementaires ou politiques, construction) doivent être identifiés, réduits et confiés à la partie la plus apte à les gérer. Il convient en outre d'évaluer la viabilité commerciale, les capacités du gouvernement, ainsi que l'impact social et le rendement du projet. Troisièmement, une structure contractuelle adéquate, et notamment le mécanisme de paiement, est un autre facteur clé de l'utilisation efficace des PPP. Quatrièmement, un processus d'appel d'offres doit être mené pour garantir la transparence et la compétitivité du processus de passation. Enfin, la gestion des contrats PPP suppose de surveiller et de faire respecter les exigences complexes et à long terme des contrats PPP et de gérer de manière flexible les relations entre les partenaires publics et privés. Plus l'environnement politique, économique et social est instable, plus les coûts d'un contrat PPP sont élevés et plus le rapport coût-avantage de l'externalisation des services par le biais de PPP est faible. Dès lors, il est essentiel pour les PPP que l'exécution des contrats et la qualité générale de l'appareil judiciaire d'un pays soient respectés.

Outre la bonne exécution des étapes du processus, la création d'un environnement favorable à la réussite des PPP repose sur trois facteurs clés :

Capacité gouvernementale : Les gouvernements ont besoin de compétences et de connaissances pour mener à bien les montages contractuels et financiers complexes et parer aux écueils mentionnés ci-haut. Il est important de renforcer les capacités du gouvernement à tous les niveaux administratifs, dans la mesure où elles sont au cœur d'une bonne stratégie PPP.

■ **Engagement politique de haut niveau :** Les décisions de passation de marchés PPP sont essentiellement des décisions politiques prises aux plus hauts niveaux du gouvernement. Un engagement de haut niveau peut donc constituer un signal fort en direction du secteur privé et des responsables gouvernementaux. Le recours aux PPP doit être justifié par des raisons valables, à savoir la création de valeur et d'avantages sociaux, et non pas comme une solution de second choix conçues pour remplacer la passation de marchés publics ou pour des raisons de contraintes liées à la dette.

■ **Structures institutionnelles et cadre juridique et réglementaire :** Il est indispensable de mettre en place des cadres juridiques clairs et transparents auxquels les parties publiques et privées peuvent se référer à toutes les étapes du processus de PPP. Ces cadres contribueront à atténuer le risque de corruption et de pratiques contraires à l'éthique.

Les PPP peuvent stimuler l'investissement public et la reprise post Covid-19

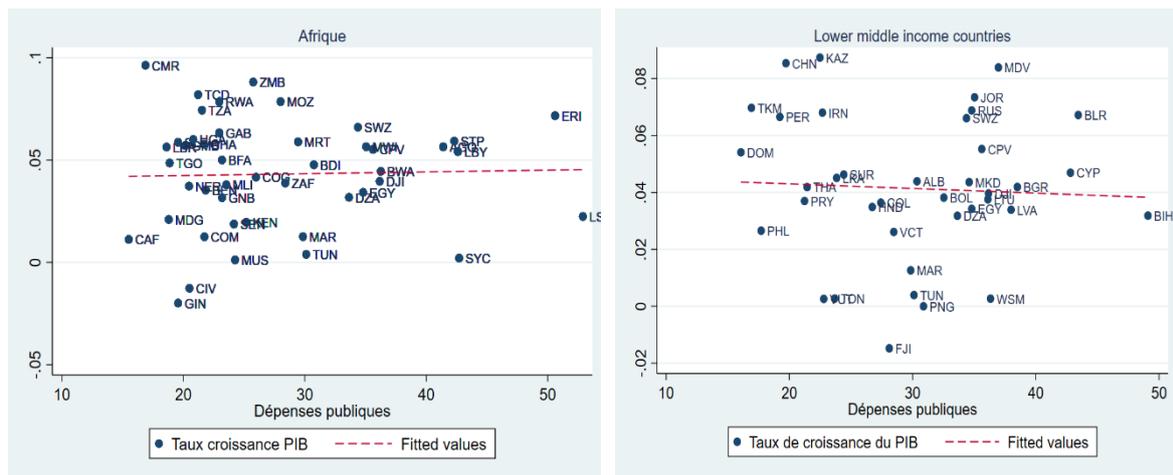
48. Bien que l'investissement public ait été utilisé par de nombreux gouvernements dans le monde pour redynamiser leurs économies en crise, les retombées de cette stratégie sur la croissance varient entre pays développés et les pays en développement. En effet, dans les pays en développement, le manque d'infrastructures est particulièrement important et la maintenance insuffisante (OIT, 2018).

49. L'impact de l'investissement public sur la création d'emplois et la croissance peut être plus élevé dans les pays en développement, en raison d'un niveau initial de capital public plus faible et de multiplicateurs d'investissement public plus élevés en comparaison avec les économies avancées et émergentes (Izquierdo et al., 2019). Dans les pays en développement à faible revenu, chaque million de dollars US consacré à des infrastructures clés telles que l'électricité, les routes, les écoles, les hôpitaux, ainsi que l'eau et l'assainissement, permet d'y créer 16 à 30 emplois (Moszoro, 2021) ¹⁹. Les investissements verts et les investissements ayant une plus

¹⁹ Dans les marchés émergents et les économies avancées, les chiffres sont de 10-17 et 3-7 postes de travail, respectivement

grande composante R&D ont un plus grand effet sur l'emploi. De plus, l'investissement public dans ces domaines peut avoir un effet d'entraînement sur l'investissement privé, qui peut se révéler important dans un contexte d'incertitude sur la durée de la crise actuelle.

50. En revanche, pour que l'investissement public ait un impact positif, il faut que les dépenses publiques soient efficaces. Les distorsions associées au processus d'investissement public, nombreuses en Afrique du Nord, peuvent engendrer un effet d'éviction de l'investissement privé et en limiter l'impact sur la croissance²⁰. La figure 4 retrace la croissance du PIB contre les dépenses publiques en pourcentage du PIB pour l'Afrique et les pays à revenu intermédiaire inférieur sur la période 2000-2017. Les pays d'Afrique du Nord figurent parmi les pays les moins performants à la fois dans la catégorie de revenu inférieur et intermédiaire (panneau de droite de la Figure 4), et des pays africains.



Source : Calcul de l'auteur, selon les données du FMI concernant les dépenses publiques et le PIB réel provenant des indicateurs de développement dans le monde. La moyenne des dépenses publiques et de la croissance est calculée sur la période 2000-2017.

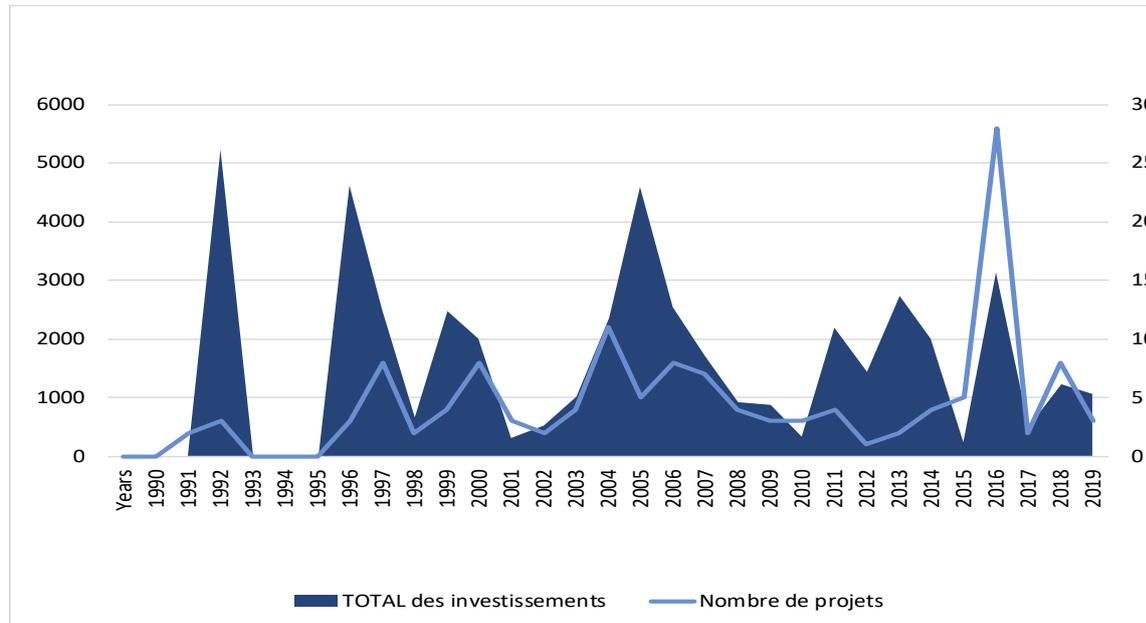
51. Cette relative faible élasticité des dépenses publiques à la croissance peut restreindre la capacité de la politique budgétaire à stimuler la reprise des entreprises après la crise de Covid-19. Les conclusions d'une enquête récente menée de novembre 2020 à mai 2021 par la CEA en Algérie, au Maroc et en Tunisie, révèlent qu'en moyenne, les entreprises estiment pouvoir retrouver leurs rythmes normaux de vente et de travail dans un délai de douze mois. Dans ce contexte, les politiques publiques, et en particulier les investissements publics, sont de nature à faciliter le retour à la normale des entreprises.

²⁰ Cavallo, Eduardo et Christian Daude " Investissements publics dans les pays en développement : bénédiction ou malédiction?" Document de travail, No 648. Centre d'information Leibniz pour l'économie, octobre 2008.

Utilisation des PPP pour les investissements et les services publics en Afrique du Nord

52. Malgré les nombreux avantages inhérents aux PPP, les projets financés par ce biais sont peu nombreux en Afrique du Nord, et aucune tendance nette ne ressort jusqu'à présent (Figure 5).

Figure 5 : Maroc, Algérie, Egypte, Tunisie et Soudan (PPP seulement) 1990- 2020 (\$1)



Source : base de données PPI, avril 2021. Note : Secteurs aux investissements les plus significatifs : l'électricité, suivie de loin par le gaz naturel et l'eau.

53. Il est certain que le rôle des PPP est important, que ce soit pour la réalisation d'infrastructures ou pour la fourniture de services publics; mais il convient d'abord de renforcer les capacités de l'État avant de pouvoir exploiter pleinement des avantages des PPP.

Évaluation de l'environnement favorable aux PPP en Afrique du Nord

54. Le Tableau 6 présente l' "Index Infrascope"^{21 21} préparé par la *Economist Intelligence Unit*, qui évalue l'environnement des PPP. Si les pays d'Afrique du Nord ont accompli des progrès depuis 2015, ils demeurent des acteurs émergents lorsqu'il s'agit de la participation du secteur privé au financement des infrastructures. En 2019, l'index fait état d'un score global de 56 pour le Maroc, 55 pour l'Egypte et 55 et 57 pour la Tunisie (sur une échelle de 0 à 100 où 100 est considéré comme le meilleur score), contre 79 pour le Chili ou 71 pour le Brésil.

^{21 21} L'index Infrascope évalue l'environnement des PPP en analysant la qualité du cycle de vie des projets selon cinq dimensions : lois et réglementations (catégorie 1), cadre institutionnel (catégorie 2), maturité opérationnelle (catégorie 3), climat d'investissement et des affaires (catégorie 4) ainsi que les facilités de financement des projets d'infrastructure (catégorie 5). Les notes vont de 0 à 100, 100 étant la note la plus élevée.

Tableau 6 : Environnement propice aux PPP en Afrique du Nord - sélection de quelques pays, 2019

	Globalement	Régulations	Institutions	Maturité	Investissement & Climat des affaires	Financement
Maroc	56	51	40	72	58	53
Egypte	55	55	68	61	51	40
Tunisie	57	57	73	60	66	29
Argentine	49	66	40	50	49	37
Chili	79	94	80	78	83	63
Colombie	77	94	80	75	61	73
Brésil	71	63	88	66	69	69
Romanie	61	49	78	68	56	53
Bulgarie	44	51	8	50	61	46
Jordanie	61	48	78	68	56	53

Développé
Mature
Emergent
Naissant

Source : Economist Infrascopie (2021) "Infrascopie - Mesure de l'environnement favorable aux partenariats public-privé dans le domaine des infrastructures". [en ligne] disponible sur : <<https://infrascopie.eiu.com/>> [consultée le 14 juin 2021]. La notation va de 0 à 100, 100 étant la note maximale.

55. La dimension institutionnelle recouvre la qualité de la conception institutionnelle et des contrats de PPP, le risque de renonciation à l'investissement et d'expropriation. Selon l'index, il est nécessaire d'améliorer considérablement la transparence et la responsabilité ainsi que la répartition des risques. En matière de financement, les trois pays d'Afrique du Nord n'ont pas un score élevé, la Tunisie ayant le plus mauvais score (29). Le Maroc a le score le plus élevé de la sous-région. Certes, le Maroc a la plus grande capacité de financement des PPP comparativement à la plupart des pays du continent, compte tenu de la taille et des ressources financières de ses banques, cependant, les banques marocaines n'ont pas encore suffisamment d'expérience dans le financement des projets PPP (EIU, 2015). Sur cet aspect, dans l'ensemble de l'Afrique du Nord, l'accès au crédit est limité et l'exécution des contrats et la protection de la propriété peuvent être un frein au financement, comme le souligne le rapport CEA (2019). Les gains d'efficacité des PPP étant étroitement liés à la qualité des institutions, il convient d'accorder une place centrale aux réformes de la gouvernance. La figure 6 ci-après illustre ce lien en comparant l'index Infrascopie de l'*Economist Intelligence Unit* de 2019 à une mesure du rendement du gouvernement. Le Tableau 7 (en Annexe) expose quelques indicateurs de gouvernance pertinents pour la mise en place d'un environnement favorable aux PPP. Il en ressort que l'Afrique du Nord a encore beaucoup de progrès à faire à tous les niveaux, comme l'indépendance de la justice, le contrôle de la corruption, la qualité de la réglementation, etc. L'indice de transformation Bertelsmann (BTI) est intéressant en ce sens qu'il examine certaines dimensions de gouvernance pertinentes pour l'environnement des PPP, telles que la capacité de pilotage, ou l'efficacité de l'utilisation des ressources. Le tableau fait apparaître l'existence d'une grande marge de progression sur ces aspects.

58. Pour ce faire, les gouvernements devraient suivre des principes clés au moment de lancer de grands projets d'investissement dans les infrastructures, notamment : (i) un plan d'investissement harmonisé avec une stratégie de développement et un plan de relance à long terme, (ii) un cadre pour l'efficacité et l'évaluation des dépenses publiques, (iii) recherche un impact à court terme élevé tout en maintenant le cap sur le long terme. Pour que les gains d'efficacité générés par les PPP puissent être atteints²², plusieurs conditions doivent être remplies, outre l'existence d'un cadre institutionnel et juridique solide, dont notamment : (i) la synergie et la communication entre les partenaires publics et privés, (ii) la conception d'incitatifs et une mesure de la performance favorisant l'innovation et la rentabilité ; et (iii) un personnel gouvernemental compétent en matière de gestion des risques et facilitant l'apprentissage et le transfert de connaissances pour maîtriser la nature complexe et à long terme des contrats de PPP.

59. Comme le souligne ce rapport, les économies des pays d'Afrique du Nord restent confrontées à un important déficit d'infrastructures publiques, notamment dans des secteurs critiques comme la santé. Ainsi, à défaut d'une réelle amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, leur impact sur la croissance à long terme et sur la création d'emplois sera également diminué. Les PPP doivent alors être perçus davantage comme une stratégie d'efficacité et de sélection de projets publics ne faisant pas obstacle à l'investissement privé que comme des outils destinés à accroître le volume des investissements. Les recommandations clés sont donc les suivantes :

- Mettre au point une stratégie destinée à instaurer une culture de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, notamment pour la production de services publics. Ainsi, le partenariat doit être créé dans le but de renforcer la capacité des pays à relever les principaux défis, à innover et à s'adapter au changement. Cet aspect revêt une importance capitale, car le secteur public ne dispose pas des ressources nécessaires pour améliorer la qualité de tous les services publics.
- Concevoir un plan d'investissement complet en lien avec une stratégie de développement abordant de manière transversale les défis de développement à court et à long terme, sur fond de retombées de la crise et de défis à long terme (incertitude et volatilité croissantes, induites notamment par les changements technologiques et climatiques). Cette stratégie est appelée à cibler les principales vulnérabilités et à bâtir des systèmes économiques et sociaux résilients. A titre indicatif, la stratégie pourrait :
 - prévoir un plan d'investissement spécifique pour l'entretien et la modernisation des infrastructures afin d'accroître leur résilience au changement climatique;
 - introduire l'utilisation et le développement des PPP dans le plan d'investissement, par l'identification des domaines clés où les gains des PPP peuvent être optimisés, tout en tenant compte des contraintes de capacité.
- Améliorer la gouvernance des institutions de gestion des investissements publics (passation de marchés, transparence et sélection). Renforcer les compétences et les ressources financières des institutions de gestion des investissements publics;
- Renforcer les capacités collectives en faveur des PPP :

²² Rochrich, Lewis & George (2014), Hodge, Greve & Biygautane (2018) et Fabre & Straub (2019) présentent les gains réalisés grâce aux PPP.

- Outre des équipes ad hoc par secteur, une unité PPP transversale, dotée de capacités suffisantes, doit être créée pour apporter une assistance technique, procéder à des audits et assurer le suivi global du développement des PPP;
- Sous la supervision de l'unité PPP, créer des PPP pilotes pour chaque secteur, dans le but de promouvoir le transfert de connaissances et de mieux appréhender le contexte et les difficultés propres à chaque secteur;
- Constituer une "banque de données" sur les PPP par la compilation de données sur les caractéristiques, les risques, les contrats et les critères de performance des PPP, etc.
- Créer un fonds spécial destiné à promouvoir le renforcement des capacités des PPP et leur bancabilité, tout en prenant en compte leur faible valeur commerciale, mais aussi leur rendement social élevé.

V. Annexe

Tableau 7 : Indicateurs de Gouvernance

	Egypte	Maroc	Tunisie	Afrique du Sud	Chili	Corée du Sud	Turquie	Thaïlande	Brésil	Inde	Pérou
Appareil judiciaire indépendant	125	79	56	45	26	17	107	71	67	69	80
Efficacité des pouvoirs publics	36,5	47,6	48,6	66,4	81,7	88,5	54,3	66,8	43,8	59,6	49,5
Qualité réglementaire	18,8	46,2	35,6	61,5	84,1	82,2	54,8	59,1	48,1	48,6	71,6
Contrôle de la Corruption	27,9	45,7	52,9	59,6	83,2	76,9	44,7	40,9	42,3	47,6	36,5
BTI-Efficacité de la gouvernance	4,2	4,9	6,1	7,2	8,9	8,1	4,6	4,5	6,5	6,6	6,6
BTI-Priorisation	5,0	5,0	6,0	7,0	8,0	8,0	4,0	4,0	6,0	7,0	6,0
BTI- Exécution	4,0	5,0	4,0	6,0	8,0	7,0	5,0	5,0	7,0	6,0	6,0
BTI-Utilisation des ressources	4,3	3,7	5,0	6,3	8,7	7,7	5,0	4,7	6,7	6,0	6,0
BTI-Coordination des politiques	5,0	4,0	6,0	7,0	8,0	8,0	6,0	4,0	7,0	7,0	6,0

Sources : Le World Justice Project (2021) “l’Indice sur l’état de droit”. [en ligne]. Disponible sur : <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>>.

Date de consultation : 13 juillet 2021; les Indicateurs mondiaux de la gouvernance (2020).[en ligne]. Disponible sur : <<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>>.

Date de consultation : 13 juillet 2021; et l’Indice de transformation de Bertelsman (2020). [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bti-project.org/en/home.html>>.
Date de consultation : 13 juillet 2021.

VI. Références

- Timothy Besley, Torsten Persson, (2011). "Fragile states and development policy", Journal of the European Economic Association, 05 April 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01022.x>
- Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review Of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215. doi: 10.1177/0020852304044250
- Economist Infrascopie. (2021). "Infrascopie - Measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure". [online] Available at: <<https://infrascopie.eiu.com/>> [Accessed 14 June 2021].
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2015). Evaluating the environment for public-private partnerships in Africa: The 2015 Infrascopie. EIU, London.
- Fabre, A., et Straub. 2019. « The Economic Impact of public private partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education: A Review ». undefined. <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Economic-Impact-of-public-private-partnerships-Fabre-Straub/62dd1d9993620d558f50246ba4058abac950c92c>.
- Global Infrastructure Hub, 2018. Noor Ouarzazate, I Concentrated Solar Power Plant. Showcase projects. [online] GIHUB. Available at: <https://cdn.gihub.org/umbraco/media/1923/gih_showcaseprojects_noorouarzazate_art_web.pdf> [Accessed 9 June 2021].
- Haut-Commissariat au Plan, Système des Nations Unies au Maroc, & Banque mondiale (2020). Note stratégique : Impact social et économique de la crise du Covid-19 au Maroc. https://www.hcp.ma/Note-strategique-Impact-social-et-economique-de-la-crise-du-Covid-19-au-Maroc_a2582.html
- Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz, and D. Zenghelis (2020). "Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?" *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Number S1, pp. S359-S381.
- Herrera, Santiago; Ouedraogo, Abdoulaye. 2018. Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure : An International Benchmarking Exercise. Policy Research Working Paper; No. 8586. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30431> License: CC BY 3.0 IGO.
- Graeme Hodge, Carsten Greve & Mhamed Biygautane (2018) Do PPP's work? What and how have we been learning so far? *Public Management Review*, 20:8, 1105-1121, DOI: 10.1080/14719037.2018.1428410.
- IMF. (2020) Fiscal Monitor - Public Investment for the Recovery". *Fiscal Monitor*. Washington D.C., Oktober. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>.
- IMF (2021a). Unemployment rate - Algeria. Retrieved 8 July 2021, from: <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/CZE/DZA>;
- IMF (2021b). Unemployment rate - Sudan. Retrieved 8 July 2021, from <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/CZE/DZA>.
- IMF (2021c). World Economic Outlook Update: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>.
- International Labour Organization, (2018), "Creating jobs through public investment - Employment Intensive Investment Programme". March, 2018. [online].
- International Labour Organization. (2021). COVID-19 and the world of work. Seventh edition. Updated estimates and analysis. International Labour Organization. Retrieved from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf
- Izquierdo, Alejandro; Lama, Muy; Medina, Juan Pablo; Puig, Jorge; Riera-Crichton, Daniel; Vega, Carlos and Vuletin, Guillermo, (2019), "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration". International Monetary Fund. [online]. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/Is-the-Public-Investment-Multiplier-Higher-in-Developing-Countries-An-Empirical-Exploration-48836>.
- Lakner, C., Yonzan, N., Gerszon Mahler, D., Andres Castaneda Aguilar, R., & Wu, H. (2021). Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021. Retrieved 14 July 2021, from <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>

Moszoro, Marian (2021). "The Direct Employment Impact of Public Investment". International Monetary Fund. [online]. Available at: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/06/The-Direct-Employment-Impact-of-Public-Investment-50251>>.

OECD (2021), Water Governance in African Cities, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19effb77-en>.

OECD (2020a). OECD Tourism Trends and Policies. Morocco. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/409d3fd2-en/index.html?itemId=/content/component/409d3fd2-en#:~:text=The%20tourism%20sector%20is%20an,recorded%2012.3%20million%20international%20arrivals>

OECD (2020b). OECD Tourism Trends and Policies. Egypt. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/74345b15-en/index.html?itemId=/content/component/74345b15-en>

PPI database, April 2021. Note: Sectors with the most important investments: Electricity far ahead, then natural gas and water.

Reeves, Aaron, Sanjay Basu, Martin McKee, Christopher Meissner, and David Stuckler.(2013). Does Investment in the Health Sector Promote or Inhibit Economic Growth?" Globalization and Health 9, Nr. 1: 43. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-9-43>.

Reuters (2020). "Tunisia reports no new coronavirus cases for the first time since early March". <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-tunisia-idUKKBN22N03Z>.

Reuters (2021). "Egypt keen for tourism recovery by year-end as visitor numbers rise". <https://www.reuters.com/world/africa/egypt-keen-tourism-recovery-by-year-end-visitor-numbers-rise-2021-05-16/>

Rijkers, Bob; Freund, Caroline; Nucifora, Antonio. 2014. All in the Family: State Capture in Tunisia. Policy Research Working Paper; No. 6810. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17726> License: CC BY 3.0 IGO."

Roehrich, J., Lewis, M., & George, G. (2014). Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, 113(issue C), 110-119. doi: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037.

Schwartz, G., M. Fouad, T. Hansen, and G. Verdier (2020). "Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment". International Monetary Fund.

Sobhaz, S. (2021). [Publication] : Note de conjoncture N° 38, Avril 2021. Retrieved 8 July 2021, from https://www.hcp.ma/Publication-Note-de-conjoncture-N-38-Avril-2021_a2694.html.

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2019). "Quality of institutions and structural transformation: distortions and resource allocation in North Africa". Addis Ababa. © UN. ECA. <https://hdl.handle.net/10855/43271>".

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2020). "North Africa facing the challenges of the Covid-19 era". Addis Ababa. © UN. ECA. [online].

United Nations. Economic Commission for Africa - UNECA (2021). "Human capital and misallocation in North Africa", Mimeo July 2021.

World Bank (2021a). World Development Indicators: Unemployment, total (% of total labor force) [Data file]. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=ZO>

World Bank (2021b). Global Economic Prospects.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>

World Bank (2019). Methodology Retrieved 16 July 2021, from:

<https://ppi.worldbank.org/en/methodology/ppi-methodology>.

World Bank (2021), "LIVING WITH DEBT: How Institutions Can Chart a Path to Recovery in the Middle East and North Africa", available at:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35275/9781464816994.pdf>