

Fiche-pays – Botswana

Malgré le ralentissement de la croissance en 2019, le Botswana est l'économie présentant les fondamentaux les plus solides en Afrique australe – en dépit de deux principales fragilités structurelles : une forte dépendance au secteur minier et un secteur public disproportionné financé par la rente diamantifère, ce qui a alimenté la dégradation des finances publiques ces dernières années. Malgré cela, avec 19% du PIB, le niveau de la dette publique reste faible – notamment parce que le gouvernement a puisé dans les importantes réserves de l'Etat (administrées en grande partie dans le fonds souverain) afin d'éviter le recours à l'endettement. Cette politique peut d'ailleurs faire débat quant à la bonne administration des finances publiques. Aujourd'hui, les deux défis majeurs pour le gouvernement consistent (i) à enclencher un processus de consolidation budgétaire sans affecter la croissance et (ii) à améliorer l'environnement des affaires pour attirer des investisseurs, favoriser le développement du secteur privé et accélérer le processus de diversification de l'économie.

Mise à jour Covid-19 : avec vingt-trois cas détectés et un mort au 11 mai, le pays est à ce stade peu touché par le virus. Toutefois, le gouvernement a mis en place des mesures de confinement strictes à partir du 2 avril (arrêt des activités non-essentiels, fermeture des frontières aux étrangers et suspension des liaisons aériennes). Depuis le 8 mai, les écoles, la plupart des commerces et les entreprises sont autorisés à reprendre progressivement leur activité, mais dans le respect de normes sanitaires très strictes. L'économie du pays va notamment souffrir (i) de la baisse de la demande mondiale et de la difficulté à exporter des diamants – les acheteurs ayant l'habitude de se déplacer dans le pays pour évaluer la qualité des pierres ; et (ii) de l'arrêt de l'activité touristique. Début mai, le ministère des Finances a indiqué qu'il tablait sur une contraction du PIB de plus de 13% pour 2020, contre +3,5% avant la crise. Pour faire face à la crise, le gouvernement a annoncé un plan de soutien budgétaire relativement modeste de 2 Mds BWP (150 MEUR et 1,1% du PIB) principalement axé sur l'offre : assainissement des arriérés domestiques de l'Etat, anticipation des remboursements de TVA, report des échéances fiscales, création d'un dispositif de garantie sur les prêts bancaires aux entreprises, notamment. Le gouvernement a également annoncé la création d'un fonds de secours faisant appel au secteur privé et aux bailleurs. En parallèle, la Banque centrale (*Bank of Botswana – BoB*), anticipant une diminution de l'inflation dans les prochains mois, a abaissé son taux directeur de 0,5 point. Elle a également assoupli ses exigences macro-prudentielles, revue la liste des collatéraux qu'elle accepte en garantie des prêts qu'elle octroie et allongé la maturité des opérations de refinancement. Le gouvernement anticipe un doublement du déficit public par rapport à celui initialement prévu dans le budget 2020-2021. A ce stade, le pays n'a pas sollicité d'aide d'urgence du FMI ou de la Banque Mondiale. La BoB considère que le gouvernement dispose de marges de manœuvre suffisantes en augmentant le volume d'émission de bons du trésor sur le marché domestique.

1. Situation économique et politique

1.1. Situation politique

Mogkweetsi Masisi est devenu président de la République le 1^{er} avril 2018, après la démission de Ian Khama. En proie à de fortes contestations internes, liées à la politique menée par le Président Masisi en rupture avec son prédécesseur, et alors que le scrutin s'annonçait particulièrement disputé, le BDP (*Botswana Democratic Party*) a *in fine* largement remporté les élections générales d'octobre 2019. Bien que le BDP soit au pouvoir depuis l'indépendance du Botswana en 1966, le pays est considéré comme une démocratie stable, avec des élections libres et régulières qui se déroulent tous les cinq ans. Il existe en revanche un sentiment d'accroissement de la corruption, avec des scandales récents qui ont ébranlé certains cadres du parti.

1.2. Éléments structurels relatifs à l'économie

Avec un PIB de 18,6 Mds USD et une population de 2,4 M habitants en 2018, le Botswana est une petite économie. Toutefois, avec un PIB par habitant de 8 260 USD, il s'agit aussi d'un des cinq pays les plus riches d'Afrique sub-saharienne.

Avec un taux de croissance annuel moyen de 4,8% depuis le début des années 2010, le pays croît plus vite que la moyenne des économies d'Afrique sub-saharienne (4,1%) et de la sous-région australe (2,4%). Cette dynamique a été soutenue par un cours du diamant élevé, un cadre institutionnel stable, une gouvernance solide et une politique budgétaire relativement expansionniste. Elle s'explique également par une bonne gestion de la rente diamantifère – illustrée par la création en 1994 d'un fonds souverain, le *Pula Fund*. L'économie du pays est largement dépendante du secteur minier (environ 20% du PIB en moyenne ces dernières années, mais soumis à des variations substantielles) et notamment du diamant (40% des recettes fiscales et 90% des exportations en moyenne sur les trois dernières années – constituées en grande partie de la production botswanaise mais aussi d'importations réexportées). Bien que les industries extractives soient l'atout majeur du pays, elles entretiennent parallèlement le sous-développement des secteurs agricole (un peu plus de 2% du PIB ces dernières années) et manufacturier (5,5% du PIB), rendant la croissance peu créatrice d'emplois. Par ailleurs, le secteur public représente un poids non négligeable dans le PIB (troisième secteur, soit en moyenne 15% du PIB depuis 2010), en grande partie financé grâce à la rente diamantifère. Conscient de cette faiblesse, le gouvernement affiche depuis de nombreuses années comme priorité de diversifier la base productive du pays grâce à une politique économique visant à favoriser l'investissement privé. Cet objectif a cependant du mal à se matérialiser, malgré la montée en puissance du secteur du tourisme dont le poids dans le PIB est passé de 15% en 2010 à près de 20% en 2019. Un prérequis essentiel au développement d'un secteur privé non-minier est l'amélioration de l'environnement des affaires qui s'est dégradé depuis le début de la décennie : selon le classement *Doing Business*, le Botswana est ainsi passé de la 52^{ième} place en 2010 à la 87^{ième} en 2019 – du fait notamment de l'inscription du pays sur la liste grise du Groupe d'Action Financière (GAFI) en octobre 2018 en raison de manquements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme – par ricochet, le pays devrait aussi être inscrit, en octobre 2020, sur la liste de l'Union Européenne (UE) des Etats tiers à haut risque en matière de blanchiment. Un programme de mise en conformité de la législation et de ses modalités de mise en œuvre est en cours et pourrait aboutir en 2021. Le pays, qui figurait sur la liste française des juridictions non coopératives en matière fiscale, en est sorti en janvier 2020, grâce à des efforts en matière de partage d'informations – le pays reste toutefois sur la liste grise européenne et devra poursuivre ses efforts s'il ne souhaite pas être reclassé en liste noire.

Sur le plan social, le pays souffre des mêmes maux que ses voisins : un niveau élevé de pauvreté (en dépit de progrès significatifs ces dernières années, puisque 16% de la population vivait avec moins de 1,9 USD par jour en 2018 contre 18,2% en 2009), un taux de chômage élevé (plus de 18% de la population active) et des inégalités parmi les plus importantes au monde – avec l'Afrique du Sud et la Namibie. Néanmoins, le Botswana se classe troisième pays d'Afrique subsaharienne en termes d'Indice de Développement Humain (IDH) et le 94^{ième} sur 188 pays au niveau mondial.

2. Conjoncture et finances publiques

2.1. Conjoncture économique

Après 4,5% en 2018, la croissance a ralenti à 3% en 2019, en raison principalement de la baisse des exportations de diamants (-16% par rapport à 2018) et dans une moindre mesure en raison de la sécheresse qui a sévi dans le pays, pénalisant la production agricole. Le Botswana, petit pays enclavé, a

également souffert du manque de dynamisme des autres économies de la région. Avant la crise du Covid-19, le FMI tablait sur une légère reprise de la croissance à 4,4% pour 2020, grâce notamment à une meilleure orientation du marché diamantaire – ce qui toutefois restait faible compte tenu du potentiel du pays et insuffisant pour absorber les 30 000 nouveaux entrants par an sur le marché du travail.

L'impact de la crise du Covid-19, qui affecte durement les secteurs des mines et du tourisme, les deux moteurs principaux de l'économie, sera très fort avec une récession comprise entre 5,4 % selon le FMI et jusqu'à 13% pour le ministère des Finances.

2.2. Situation des finances publiques

Alors qu'il avait été très vertueux depuis le début des années 2010, enregistrant des excédents budgétaires presque tous les ans, le gouvernement a légèrement laissé filer le déficit ces dernières années. Après avoir atteint 4,6% du PIB lors de l'exercice 2018-2019, le déficit s'est creusé à 6,2% du PIB pour 2019-2020. Cette détérioration s'explique d'abord par la baisse des revenus de l'Etat – très dépendants des recettes douanières de la *Southern African Customs Union* (SACU) et des royalties tirées de l'industrie diamantaire. Elle s'explique aussi par la politique contra-cyclique menée par le gouvernement dans un contexte électoral, avec une augmentation plus rapide qu'attendue des dépenses de fonctionnement, en particulier de la masse salariale de la fonction publique. Lors de la présentation du budget pour l'exercice fiscal 2020-2021, le gouvernement a réaffirmé son ambition de parvenir à un excédent budgétaire à moyen terme, avec une stratégie basée sur l'élargissement de l'assiette fiscale (avec la fin de multiples exemptions) et la rationalisation des dépenses (contrôle de la masse salariale, amélioration de l'efficacité des dépenses, réforme des entreprises publiques, etc.) – une stratégie mise à mal par la crise du Covid-19.

Malgré les déficits enregistrés ces dernières années, le niveau de la dette publique est resté relativement faible et stable, aux alentours de 19% du PIB – notamment parce que le gouvernement a puisé de manière quasi-systématique dans les importantes réserves de l'Etat (administrées en grande partie dans le fonds souverain *Pula Fund*) afin d'éviter de recourir à l'endettement. Le *Pula Fund* concentre les deux-tiers des réserves de change du pays, soit plus de 4 Mds USD. Bien que géré par la banque centrale, le gouvernement peut mobiliser une part substantielle des ressources/actifs du fonds selon ses besoins de financement. Cette pratique est de plus en plus courante, menant à une baisse substantielle des actifs détenus par le fonds – de 31% du PIB en 2017 à 25% en 2018. Si, jusqu'à présent, le Botswana est cité comme un exemple en matière de gestion de la rente, ces dernières évolutions constituent un point d'attention.

3. Relations avec la communauté financière internationale

Le Botswana est classé dans la catégorie des pays à « revenus intermédiaires de la tranche supérieure » par la Banque Mondiale. A ce titre, il est éligible aux financements de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). Compte tenu de la bonne orientation des comptes publics, les autorités du Botswana ont peu recours à l'endettement souverain concessionnel – et lorsqu'un besoin de financement apparaît, il est le plus souvent couvert par les réserves de l'Etat.

Dans ce contexte, la Banque Mondiale n'a que deux prêts actifs dans le pays : un prêt de 145 MUSD engagé en 2017 pour un projet dans le secteur de l'eau et un autre d'un montant de 190 MUSD engagé en 2009 pour un projet dans le domaine des transports. Au total, l'encours vis-à-vis de la Banque Mondiale représente 13% de la dette publique externe du pays. Pour ce qui concerne la Banque Africaine de Développement (BAfD), seul un prêt souverain est encore actif : un financement d'un montant d'environ 60 MUSD engagé en 2008, pour un projet dans le secteur agricole. Toutefois, l'encours de la BAfD représenté près de 80% de la dette externe du Botswana. Le pays n'est pas endetté auprès du FMI.

4. Aide publique au développement de la France

Entre 2016 et 2018 (dernières données disponibles), le Botswana a reçu en moyenne 76 MUSD de versement brut d'Aide Publique au Développement (APD) par an de la part des bailleurs bilatéraux. La grande majorité de cette somme provenait des Etats-Unis (environ 60 MUSD) et du Japon (12 MUSD). La contribution de la France à l'APD bilatérale en faveur du Botswana est infinitésimale – environ 260 000 USD par an en moyenne.

Fin 2019, l'Agence Française de Développement (AFD) a octroyé un prêt d'un montant de 18 MUSD en faveur de la banque de développement publique locale *Botswana Development Corporation* (BDC) afin de soutenir sa stratégie de transformation et consolider son modèle financier.

5. Relations économiques avec la France

5.1. Échanges commerciaux avec la France

En 2019, le commerce bilatéral (hors matériel militaire) entre la France et le Botswana s'est élevé à 142 MEUR, continuant d'augmenter rapidement (+120% en 2019 après +380% en 2018). Au cours de l'année, la France a enregistré un excédent commercial de 71 MEUR vis-à-vis du pays (après 31 MEUR en 2018), soit le plus important jamais réalisé – mais qui reste toutefois modeste (63^{ième} excédent de la France à l'échelle mondiale), à l'image de nos relations commerciales avec ce pays. Cette évolution s'explique par le doublement de nos exportations qui ont atteint le montant historique de 106 MEUR, confirmant la dynamique très positive que l'on observe depuis 2015. En 2019, les exportations de « véhicules spéciaux » ont fortement augmenté, compensant la chute des ventes de matériel aéronautique qui est habituellement notre premier poste d'exportation vers le Botswana. Nos importations en provenance du Botswana ont également progressé, mais dans des proportions moindres, passant de 16 MEUR en 2018 à 35 MEUR en 2019 – en lien avec la forte progression des achats de diamants.

A noter que la relation commerciale bilatérale est aussi très dynamique dans le domaine militaire – les contrats militaires génèrent un flux de contrats de services et de pièces de rechange de plusieurs dizaines de millions d'euros par an ; dans ce domaine, le Botswana a représenté l'un des plus gros excédents de la France certaines de ces dernières années.

5.2. IDE et présence française

Bien qu'il reste modeste, le stock d'Investissements Directs Etrangers (IDE) français au Botswana a beaucoup augmenté ces dix dernières années, passant de 15 MUSD en 2014 à près de 55 MUSD en 2018, avec notamment des investissements importants d'Orange dans des infrastructures informatiques.

Une quinzaine de filiales d'entreprises françaises sont installées au Botswana, représentant environ un millier d'emplois. Les secteurs des services sont largement représentés : télécommunications (Orange, premier fournisseur mobile), audit et conseil (Mazars), distribution (Total, Air Liquide) ou encore logistique (AGS, Bolloré, CMA-CGM). L'industrie est représentée par Saint Gobain (matériaux de construction) et Parmalat/Lactalis (agroalimentaire) qui disposent toutes deux d'unités de production dans le pays.