

Les handicaps de l'Afrique du Sud

Abebe Aemro Selassie



Des Sud-Africains font la queue devant un bureau des services sociaux à Cape Town.

En proie à un chômage élevé et étroitement liée à l'Europe, l'Afrique du Sud est en difficulté

L'AFRIQUE DU SUD, la plus grande économie du continent, devrait être un moteur du développement africain.

Mais, après la crise financière mondiale, alors que la plus grande partie de l'Afrique a été relativement peu touchée et connaît une reprise de la croissance, les résultats de l'Afrique du Sud restent médiocres.

Après une période de vive expansion de 2003 au début de 2008, le pays a subi une récession en 2008-09 et, à la différence de la plupart des autres grands pays émergents (graphique 1), la reprise y est hésitante et incomplète.

Ainsi, l'investissement privé et les exportations demeurent bien inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Pire encore, les pertes d'emplois ont été très élevées et analogues à celles des pays à l'épicentre de la crise. Et une

petite partie seulement des emplois perdus a été retrouvée. Cela a eu pour effet d'aggraver le niveau déjà élevé du chômage et de l'inégalité.

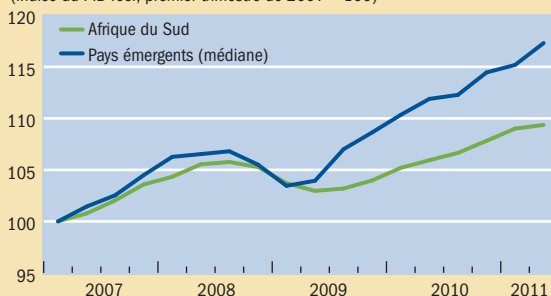
À l'évidence, le redressement économique du pays est important pour ses quelque 50 millions d'habitants, mais aussi pour le reste de

Graphique 1

Une reprise lente et incomplète

La reprise en Afrique du Sud est en retard sur celle des autres pays émergents.

(indice du PIB réel; premier trimestre de 2007 = 100)



Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale.

l'Afrique subsaharienne. Son poids dans la région ressemble à celui de l'Allemagne dans la zone euro. De plus, les sociétés sud-africaines ont beaucoup investi en Afrique subsaharienne dans des secteurs comme la finance, la distribution et les télécommunications, qui jouent un rôle économique déterminant.

Trois facteurs — les chocs, les politiques et les institutions — expliquent la faiblesse de la reprise.

Pas seulement un choc, mais trois

Récemment, l'Afrique du Sud a subi plusieurs chocs. La crise financière mondiale et le ralentissement général qui s'en est suivi a été le troisième — de loin le plus dommageable — d'une série de heurts, mais les deux autres ont aussi pesé lourd.

Tout d'abord, il y a eu les pénuries d'électricité à partir de 2007. Du fait surtout de l'insuffisance des investissements en nouvelles capacités de production et de difficultés temporaires de transmission, de nombreuses parties d'une économie en croissance rapide ont dû brusquement ralentir leur activité. La soudaineté du choc n'a pas donné aux entreprises le temps de s'adapter, et il est vite apparu qu'il aurait des effets durables. Une hausse des tarifs de l'électricité s'imposera pour financer de nouvelles capacités, et, jusqu'à leur installation, il sera difficile d'investir plus, notamment dans les activités à forte intensité énergétique comme les mines.

À peu près au moment où la pénurie d'électricité a commencé, les prix mondiaux de l'alimentation et de l'énergie ont flambé, et l'inflation est passée nettement au-dessus de la fourchette de 3 à 6 % fixée par la Banque de réserve d'Afrique du Sud. Pour la contrer, la banque centrale a relevé son taux directeur de quelque 5 points entre 2006 et 2008. Ce fut le second facteur de freinage de la croissance en 2008 et 2009.

L'Afrique du Sud a particulièrement souffert de la crise financière mondiale, troisième choc, pour au moins deux raisons. Son économie était déjà affaiblie, et la crise et le ralentisse-

ment ultérieur ont touché l'Europe et les États-Unis, destinations de la plupart de ses exportations à forte valeur ajoutée.

La multiplicité et la violence de ces chocs expliquent les difficultés actuelles du pays, mais une meilleure gestion macroéconomique les aurait-elle atténués? Et les institutions, notamment les marchés du travail et des produits ainsi que le ciblage de l'inflation, ont-elles aggravé l'effet des chocs?

Une bonne politique économique

La politique budgétaire aurait difficilement pu être plus stimulante. Le budget est passé d'un excédent de 1¼ % du PIB en 2007/08 à un déficit de 6½ % en 2009/10. Le déficit est resté élevé depuis, d'où une hausse sensible, quoique gérable, de la dette publique.

L'augmentation du déficit résulte plus d'une chute des recettes que d'une augmentation des dépenses discrétionnaires, mais, même en acceptant passivement la baisse des recettes, l'État a dégagé des ressources pour la consommation et l'investissement privés, soutenant ainsi l'activité. Comme ailleurs dans le monde, il s'est avéré difficile d'accroître rapidement l'investissement public.

On peut aussi mesurer la réaction de la politique budgétaire en comparant la variation du solde structurel (corrigé des variations cycliques) à la baisse de la production (graphique 2). Ici aussi, la relance budgétaire compte parmi les plus fortes d'un groupe de pays comparables.

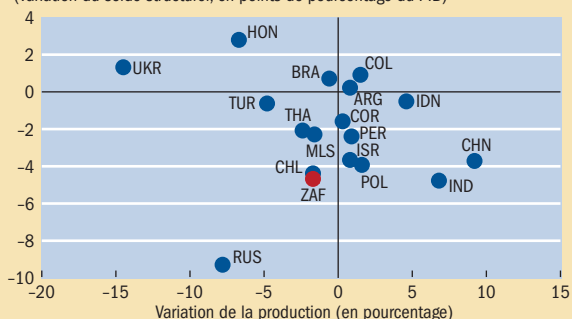
L'évaluation de la politique monétaire n'est pas aussi facile. Nous savons maintenant comment la production et l'inflation ont évolué, mais la banque centrale a dû s'appuyer sur des projections pour fixer les taux d'intérêt. On peut comparer la politique monétaire de l'Afrique du Sud à celle d'autres pays. Comme en matière budgétaire, l'assouplissement a été comparable à celui pratiqué dans d'autres grands pays émergents (graphique 3). En outre, la faiblesse de la reprise atténuant les pressions inflationnistes en Afrique du Sud, la banque centrale a conservé durablement un taux directeur bas, alors que les banques centrales d'autres pays émergents resserraient leur politique monétaire.

Graphique 2

Un rôle de soutien

En 2008-10, la relance budgétaire a été plus forte en Afrique du Sud que dans la plupart des pays émergents.

(variation du solde structurel, en points de pourcentage du PIB)



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*.

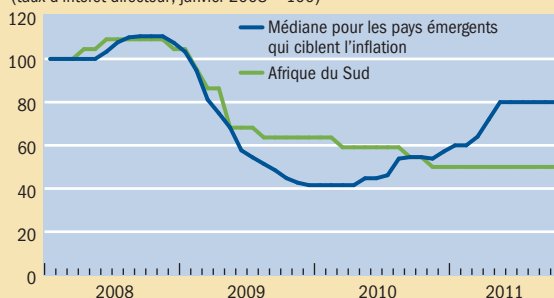
Note : ARG = Argentine, BRA = Brésil, CHL = Chili, CHN = Chine, COL = Colombie, COR = Corée, HON = Hongrie, IDN = Indonésie, IND = Inde, ISR = Israël, MLS = Malaisie, PER = Pérou, POL = Pologne, RUS = Russie, THA = Thaïlande, TUR = Turquie, UKR = Ukraine et ZAF = Afrique du Sud.

Graphique 3

Une action patiente

La banque centrale maintient son taux directeur à un bas niveau en réaction à la faiblesse de la reprise.

(taux d'intérêt directeur; janvier 2008 = 100)



Source : Haver Analytics.

Au total, les politiques monétaire et budgétaire sont devenues accommodantes quand la récession a commencé et le restent depuis à juste titre. Comme les taux d'intérêt ont été réduits plus progressivement en Afrique du Sud, on peut penser qu'il y avait de la marge pour abaisser les taux plus tôt, mais une forte hausse des prix et des salaires persistait, ce qui justifie la démarche plus graduelle de la banque centrale.

Débat plus général

Le caractère hésitant de la reprise en Afrique du Sud a suscité un débat sur les paramètres plus généraux de la politique économique. Le cadre macroéconomique, en particulier le ciblage de l'inflation, ainsi que la structure des marchés du travail et des produits ont notamment été critiqués. Bien qu'il soit généralement difficile d'imputer les fluctuations à court terme de la production à des facteurs qui évoluent lentement tels que les mécanismes institutionnels, l'interaction des chocs et des institutions peut influencer sur les résultats économiques.

Le ciblage de l'inflation est appliqué avec souplesse et, comme on l'a dit, la banque centrale a abaissé les taux au moins autant qu'ailleurs quand la crise a frappé. Certes, au début du cycle d'assouplissement, le taux directeur était un peu plus élevé en Afrique du Sud, mais c'était aussi le cas de l'inflation, et elle est restée supérieure depuis. De plus, une étude (à paraître) du Département Afrique du FMI montre qu'au début de la récession la banque centrale a accordé relativement plus d'importance à la production qu'à l'inflation.

Cela dit, les taux d'intérêt auraient-ils pu être encore plus bas en l'absence de ciblage de l'inflation? C'est une question difficile par nature, mais cela semble improbable. Ces derniers mois, le taux directeur a été au plus bas depuis plus de trente ans, et même inférieur à son niveau avant l'instauration du ciblage de l'inflation en 2000.

Les marchés du travail et des produits sont plus préoccupants. Même avant la crise, le dysfonctionnement du marché du travail était manifeste, le chômage ayant largement dépassé 20 %, même dans les années de forte croissance. Beaucoup des marchés de biens et de services sont très concentrés et peu concurrentiels pour des raisons complexes et historiques.

S'agissant du marché du travail, plusieurs facteurs structurels, tels que le déséquilibre géographique entre la population et les centres d'activité économique généré par l'apartheid, conjugué aux insuffisances des qualifications, jouent un rôle. Les problèmes des marchés de produits sont imputables aux politiques publiques — par exemple aux barrières réglementaires à l'entrée —, mais aussi à des facteurs naturels (géographiques).

Néanmoins, des marchés du travail et des produits plus efficaces auraient atténué les chocs qui ont frappé le pays, semble-t-il. Malheureusement, ils fonctionnent mal : depuis le début de la récession, les négociations collectives privilégient les salaires par rapport à la productivité, et leur hausse en termes réels dépasse les gains de productivité, d'où une contraction marquée de l'emploi. En outre, sur des marchés de produits captifs, le pouvoir de fixation des prix des entreprises et leurs marges bénéficiaires n'ont pas sensiblement diminué.

Mais tout le monde n'admet pas que la forte hausse des salaires réels contribue au problème du chômage.



Un chômeur fait du recyclage informel à Johannesburg.

Les syndicats font valoir que la part du travail dans le revenu national est tombée de 50 % en 1999 à quelque 43 % en 2007. Selon eux, le récent retournement partiel de cette tendance, dû à la hausse des salaires réels et au recul du PIB en 2009, doit être replacé dans une perspective élargie. Pourtant, la baisse de la part du travail dans le revenu pourrait résulter en partie d'une préférence pour une production à plus forte intensité capitalistique à cause de la hausse du coût relatif de la main-d'œuvre.

Elle pourrait aussi découler indirectement de l'augmentation des prix des produits de base depuis dix ans, qui bénéficie à des secteurs dépendant relativement moins de la main-d'œuvre, notamment pour des raisons technologiques. Enfin, la baisse observée depuis 2000 n'est pas propre à l'Afrique du Sud et, dans les secteurs soumis à la concurrence internationale, comme l'industrie manufacturière, la part du travail a en fait sensiblement progressé en Afrique du Sud.

Nouvelle stratégie

Si les difficultés économiques actuelles de l'Afrique du Sud s'expliquent en partie par des facteurs exogènes, la sclérose des marchés du travail et des produits est aussi responsable, ce qui n'a pas échappé aux autorités. Dans le but d'y remédier, et en faisant de la création d'emplois son principal objectif, le gouvernement a lancé à la fin de 2010 une stratégie de développement, intitulée la «Nouvelle voie vers la croissance», qui reconnaît la nécessité de mieux aligner la hausse des salaires sur celle de la productivité. Il a aussi pris des mesures pour supprimer les pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs clés. Beaucoup dépendra du succès de cette nouvelle stratégie. ■

Abebe Aemro Selassie est Sous-Directeur au Département Afrique du FMI.