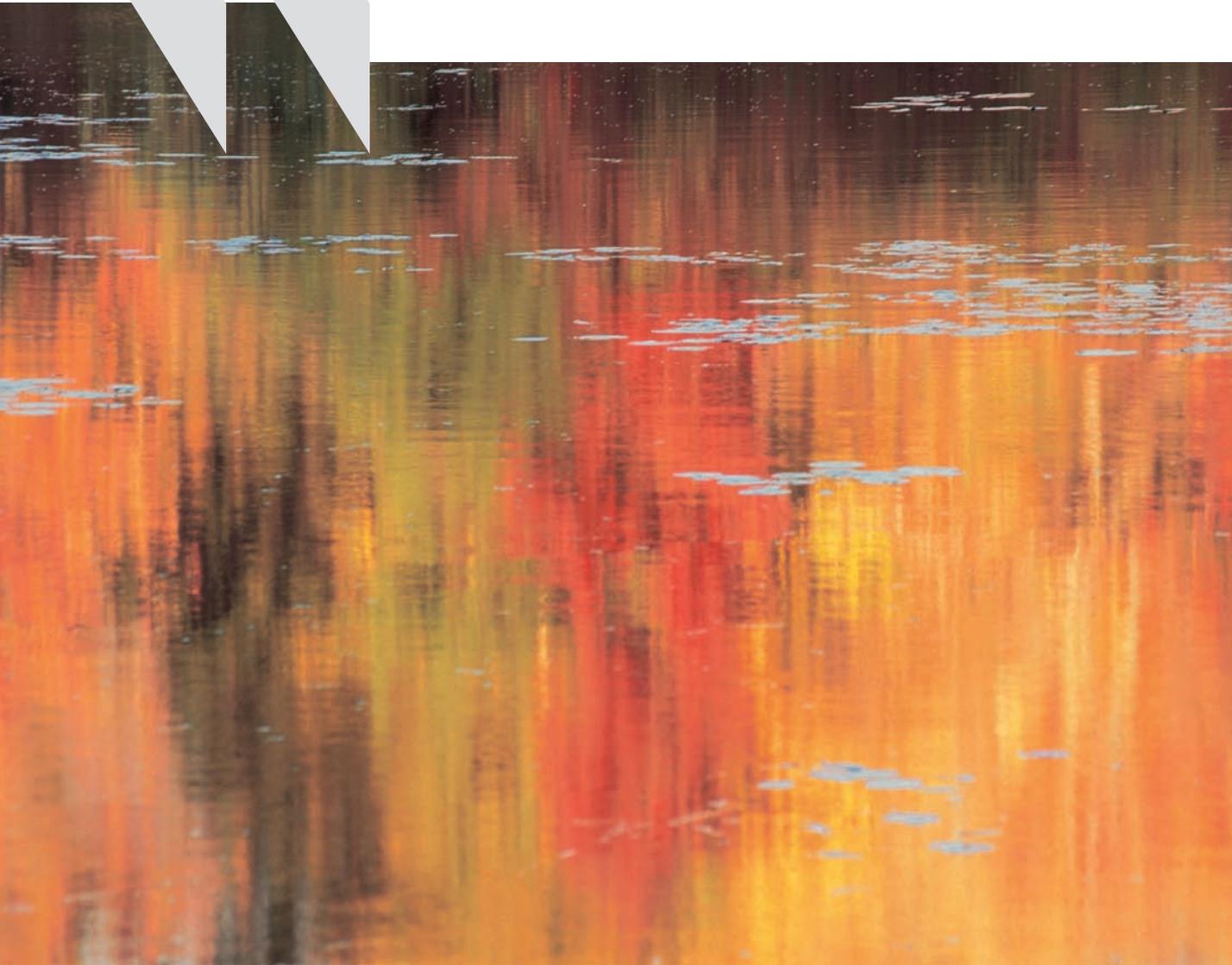




**Études économiques
de l'OCDE**

AFRIQUE DU SUD



**Études économiques
de l'OCDE :
Afrique du Sud
2010**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2010-fr

ISBN 978-92-64-08320-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09647-9 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud
ISSN 2220-1238 (imprimé)
ISSN 2220-1246 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Dépasser la crise et trouver une nouvelle trajectoire de croissance viable	23
La crise économique de 2008-09	24
La sortie de crise.	35
Créer les conditions d'une convergence rapide avec les niveaux de revenus des pays avancés	39
Notes	66
Bibliographie.	66
Chapitre 2. Renforcer le dispositif de la politique macroéconomique	71
Le régime de politique monétaire a bien servi l'économie, mais doit être renforcé	73
Renforcer le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et sauvegarder la viabilité des finances publiques	82
Notes	94
Bibliographie.	95
Chapitre 3. Combler le déficit d'utilisation de la main-d'œuvre	99
La faible utilisation de la main-d'œuvre demeure le problème le plus marquant de l'Afrique du Sud	100
Toute une série de facteurs côté offre et côté demande ont contribué à la faiblesse du taux d'emploi.	106
L'amélioration des performances au plan de l'emploi supposera tout un arsenal de mesures	113
Notes	123
Bibliographie.	124
Annexe 3.A1. Améliorer l'emploi : l'expérience des pays de l'OCDE	127
Annexe 3.A2. Recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 et de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée de 2005	132
Encadrés	
1.1. La loi nationale sur le crédit de 2005	30
1.2. L'Afrique du Sud est une illustration du problème du point terminal dans le filtrage des estimations de la production potentielle.	35
1.3. Propositions et mesures récentes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en Afrique du Sud.	60
1.4. Résumé des recommandations pour sortir de la crise et trouver une nouvelle trajectoire de croissance viable.	64

2.1.	Contrôle du capital de la South African Reserve Bank (SARB)	73
2.2.	Le ciblage de l'inflation en Afrique du Sud	75
2.3.	Résumé des recommandations de politique macroéconomique	93
3.1.	Améliorer l'emploi : l'expérience des pays de l'OCDE	114
3.2.	Formations en alternance (<i>learnerships</i>)	117
3.3.	Résumé des recommandations pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre	122

Tableaux

1.1.	Prévisions macroéconomiques 2010-11	34
1.2.	Prix du charbon vapeur	62
2.1.	Recettes tirées des matières premières dans quelques pays exportateurs, 2007	86
3.1.	Taux d'activité par tranche d'âge et groupe de population	103
3.2.	Mesures étroites et larges du chômage	103
3.3.	Taux de chômage par groupe d'âge et groupe de population	105
3.4.	Taux de chômage par niveau d'études	106
3.5.	Ventilation de la population d'âge actif par groupe d'âge	107
3.6.	Évolution des taux d'activité par classe d'âge	107
3.7.	Prévalence du VIH	108

Graphiques

1.1.	Croissance du PIB	24
1.2.	Décomposition des flux de capitaux	25
1.3.	Termes de l'échange	25
1.4.	Cours des actions	25
1.5.	Ralentissement de la croissance et baisse de la production pendant la crise	26
1.6.	Investissement privé et croissance de l'emploi	27
1.7.	Prix des logements et consommation	27
1.8.	Contributions à la croissance du PIB par type d'activité et de dépense	28
1.9.	Situation financière des banques avant la crise	29
1.10.	Taux d'intérêt réels à court terme	32
1.11.	Indicateurs de l'activité	33
1.12.	Prix des principales matières premières exportées	34
1.13.	Estimations de la croissance potentielle au moyen du filtre Hodrick-Prescott	35
1.14.	Dynamique du marché du travail durant la crise	37
1.15.	PIB potentiel et écart de production	37
1.16.	Croissance du PIB réel par habitant, moyenne 2000-09	39
1.17.	Convergence des BIICS avec les niveaux de revenus de la zone OCDE	40
1.18.	Profil de croissance ciblé par le gouvernement	40
1.19.	Décomposition de la RMP dans les pays de l'engagement renforcé et dans d'autres pays non membres, 2008	43
1.20.	Investissement et épargne	47
1.21.	Exportations de biens et services par habitant, en termes réels	48
1.22.	Taux de change effectif réel	51
1.23.	Déviations du taux de change effectif réel par rapport à la tendance et balance courante	51
1.24.	Épargne nette ajustée	55
1.25.	Émissions de gaz à effet de serre, 2005	56

1.26.	Tendances des émissions de gaz à effet de serre	57
1.27.	Taxes environnementales, 2007	61
1.28.	Essence sans plomb : prix et fiscalité	62
1.29.	Tarifs de l'électricité, juin 2009	63
2.1.	Inflation, anticipations d'inflation et taux d'intérêt	77
2.2.	Décomposition de la dette externe, par monnaie de support	79
2.3.	Variabilité du taux de change effectif nominal et du taux de change effectif réel, jan. 1999-jan. 2010	81
2.4.	Finances publiques	83
2.5.	Dette publique et coût du service de la dette	83
2.6.	Solde budgétaire et recettes publiques, 1996-2009	84
2.7.	Dépenses d'infrastructures du secteur public	85
2.8.	Soldes budgétaires non corrigés et structurels	87
2.9.	Écart de production et décomposition du solde budgétaire en ses composantes structurelle et conjoncturelle	88
2.10.	Dette brute des administrations publiques	89
2.11.	Dépenses totales des administrations publiques et PIB par habitant	91
3.1.	Les écarts de revenus réels et leur composition	100
3.2.	Taux d'emploi, 2000-09	101
3.3.	Taux d'activité	102
3.4.	Taux de chômage, 2008	103
3.5.	Évolution du NAIRU	104
3.6.	Taux de chômage des jeunes, 2008	104
3.7.	Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) par groupe racial	105
3.8.	Croissance du PIB réel	109
3.9.	Production et réserves d'or	110
3.10.	Exportations sud-africaines en pourcentage du marché mondial	111
3.11.	Salaires réels dans le secteur formel non agricole	111
3.12.	Évolution des salaires réels dans l'ensemble de l'économie	112
3.A1.1.	Fortes baisses du chômage et évolution des salaires réels	131

La présente Étude a été établie au Département des affaires économiques par Geoff Barnard et Tatiana Lysenko, sous la direction d'Andreas Wörgötter. Des contributions substantielles ont été apportées par Justine Burns, Lawrence Edwards, Evan Gilbert, Cecil Mlatsheni, Duncan Pieterse et Stan du Plessis. La recherche statistique a été assurée par Corinne Chanteloup et l'assistance technique par Josiane Gutierrez.

L'Étude économique de l'Afrique du Sud a été examinée par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 12 mai 2010.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Il s'agit de la première Étude économique de l'Afrique du Sud. Une Évaluation économique de l'Afrique du Sud a été publiée en juillet 2008.

Pour plus de renseignements sur l'Étude et l'Évaluation économique, ainsi que sur la préparation des Études, consulter le site www.oecd.org/eco/etudes.

Ce livre contient des...



En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'AFRIQUE DU SUD
(2009, sauf mention contraire)

LE PAYS

Superficie (milliers de km²) 1 221

LA POPULATION

Population (millions, en milieu d'année)	49.3	Population active (milliers, 15-64 ans)	17 383
Provinces (% de la population totale)		Emploi (% du total)	
Eastern Cape	13.5	Agriculture	5.1
Free State	5.9	Industrie et construction	25.0
Gauteng	21.4	Services	69.8
KwaZulu-Natal	21.2		
Limpopo	10.6		
Mpumalanga	7.2		
Northern Cape	2.3		
North West	7.0		
Western Cape	10.9		
Accroissement annuel (% , 2001-09)	1.2		
Densité au km ²	40.4		

LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Produit intérieur brut		Valeur ajoutée brute (% du total)	
En milliards de rands	2 408	Agriculture	3.0
Par habitant (USD, PPA, 2008)	10 116	Industrie et construction	31.1
		Services	65.8

LES FINANCES PUBLIQUES

Budget consolidé (2008/09, % du PIB)		Dette brute des administrations publiques	27.0
Recettes	29.7	(2008/09, % du PIB)	
Dépenses	30.8		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	27.1	Importations de biens et services (% du PIB)	28.0
Principales exportations de marchandises (% du total)		Principales importations de marchandises (% du total)	
Machines et matériel de transport	20.0	Machines et matériel de transport	34.8
Métaux non ferreux	16.0	Combustibles minéraux, lubrifiants et matières connexes	21.4
Matières brutes, non comestibles, sauf combustibles	15.7	Produits et articles manufacturés	19.4
Combustibles minéraux, lubrifiants et matières connexes	11.2	Produits chimiques	10.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : Rand		Rand par USD (moyenne de la période) :	8.44
------------------------	--	----------------------------------------	------

Résumé

Un robuste cadre de politique macroéconomique a contribué à améliorer la croissance au cours des deux décennies écoulées, mais la récession de 2008-09 a révélé les limites de la trajectoire de croissance tirée par la demande intérieure qui avait caractérisé l’Afrique du Sud ces dernières années. Le chômage, qui était resté très élevé, quoique décroissant, tout au long des années d’expansion, est reparti à la hausse pendant la récession. L’Afrique du Sud doit maintenant assurer une reprise rapide au sortir de la récession, mais aussi stimuler la croissance tendancielle et créer ainsi les millions d’emplois nécessaires pour utiliser pleinement son vaste réservoir de ressources humaines.

La récession mondiale a frappé l’Afrique du Sud au moment où celle-ci était déjà sortie de la phase d’expansion, et l’économie a brutalement ralenti, accusant sa première récession depuis 17 ans. La baisse de la production a été amortie par une réponse contracyclique des autorités, rendue possible par la prudence budgétaire passée et par la résilience du système bancaire, qui n’avait pas connu de crise. La croissance a repris et devrait s’accélérer, mais le dispositif de relance macroéconomique ne devra être levé que de façon très progressive, lorsqu’une reprise autonome alimentée par le secteur privé se sera installée.

À en juger par l’information disponible, plusieurs moyens s’offrent pour améliorer la croissance tendancielle en Afrique du Sud. En particulier, dans toutes les économies ayant affiché un développement économique rapide au cours des récentes décennies, les taux d’épargne et d’investissement étaient beaucoup plus élevés et la croissance des exportations beaucoup plus forte qu’en Afrique du Sud; des mesures publiques pour accroître l’épargne et stimuler les exportations sont donc justifiées. L’Afrique du Sud devrait s’opposer plus énergiquement aux vagues d’appréciation réelle du rand associées à des entrées massives de capitaux privés, largement déterminées par le sentiment des investisseurs à l’égard des marchés émergents en général et des transactions sur les produits de base en particulier. L’orientation plus restrictive et plus contracyclique de la politique budgétaire, les déclarations et les interventions sur les marchés des changes et la libéralisation des sorties de capitaux sont autant d’initiatives utiles à cet effet. L’amélioration de la croissance tendancielle passe aussi par une réforme de l’environnement réglementaire. L’Afrique du Sud se caractérise par un faible degré de concurrence et par une réglementation des marchés de produits relativement restrictive, ce qui entrave la diffusion de l’innovation. Les recherches de l’OCDE font apparaître qu’une réduction des obstacles à l’entrepreneuriat pourrait amplifier considérablement le rythme de croissance à long terme de l’Afrique du Sud.

Le cadre macroéconomique est robuste, mais perfectible. L’Afrique du Sud affiche un bon bilan en matière de prudence budgétaire, mais comme dans d’autres pays la discipline budgétaire s’est érodée durant la phase de redressement cyclique. Il serait donc souhaitable de renforcer les institutions budgétaires pour éviter une orientation expansionniste injustifiée en période de haute conjoncture. Le cadre de politique monétaire est satisfaisant, mais on pourrait le perfectionner afin de rehausser la crédibilité des objectifs d’inflation et d’exploiter les possibilités de

limiter les fluctuations de change, sans perdre de vue la réalisation de l'objectif principal, à savoir maintenir l'inflation à l'intérieur de la fourchette cible.

Des réformes du marché du travail devraient compléter l'amélioration des politiques macroéconomiques de manière à susciter une hausse de l'emploi. Une coordination accrue des négociations salariales, ayant pour objectif final la modération des salaires et des prix, et auxquelles l'État associerait les travailleurs non intégrés, engendrerait une plus grande modération des salaires et renforcerait la crédibilité de l'objectif d'inflation. Limiter l'extension administrative des conventions sectorielles favoriserait la modération salariale et stimulerait la création d'emplois, en particulier dans les petites et moyennes entreprises. Parmi d'autres mesures importantes susceptibles d'accroître l'emploi à long terme, on peut citer l'amélioration de l'éducation de base, la réduction des inadéquations géographiques entre la demande et l'offre de main-d'œuvre et l'élargissement de l'accès au crédit pour les petites entreprises. Dans le cadre d'une stratégie globale de l'emploi, certaines mesures devraient être ciblées sur le chômage des jeunes : assistance à la recherche d'emploi, subventions salariales à la formation, modulation des salaires minimums selon l'âge et adoption de périodes d'essai plus longues pour les jeunes travailleurs.

Évaluation et recommandations

L'Afrique du Sud doit stimuler sa croissance par une meilleure utilisation de ses dotations en ressources

En partie grâce à un ajustement du cadre de politique économique, l'Afrique du Sud a amélioré sa performance de croissance au cours des deux décennies écoulées. Mais cela n'a pas suffi pour offrir des possibilités d'emploi assez nombreuses à une population jeune et en pleine expansion, ou pour réduire l'écart de revenu global avec les pays de l'OCDE. En dépit d'un robuste cadre de politique macroéconomique, la création d'emplois et les gains de productivité demeurent trop faibles pour alimenter une progression rapide et durable du PIB par habitant. Une amélioration des performances sur ces fronts s'impose pour pérenniser l'atténuation remarquable de la pauvreté obtenue avec l'extension des programmes sociaux, en renforçant progressivement ces ressources au moyen des revenus d'activité. L'enjeu primordial pour l'Afrique du Sud est donc de stimuler son taux de croissance tendancielle afin de créer des emplois. La plupart des exemples historiques réussis de développement rapide impliquent des taux d'épargne et d'investissement élevés et une croissance vigoureuse du commerce extérieur, souvent favorisée par une période de sous-évaluation de la monnaie, ou du moins de surévaluation plus modérée. En dépit d'une ample dotation en main-d'œuvre et en ressources naturelles, l'Afrique du Sud a montré ces dernières années un profil de développement économique assez différent, caractérisé par une forte croissance de la demande interne, des taux d'épargne et d'investissement faibles, des résultats à l'exportation médiocres et une monnaie surévaluée. Cette configuration s'est accompagnée d'entrées massives de capitaux sous forme d'investissements de portefeuille, alors que les entrées nettes d'investissements directs étrangers ont été relativement modestes. La crise financière a souligné la nécessité de renforcer la croissance potentielle par la mise en place d'un cadre de politique macroéconomique plus contracyclique, mais aussi par des réformes structurelles destinées à induire une hausse de l'emploi, une intensification de la concurrence sur les marchés de produits et un développement de l'innovation.

Les objectifs de croissance ne devraient pas se limiter à une progression plus rapide du PIB par habitant. Plusieurs aspects du bien-être ne sont pas exprimés par le PIB, et du reste ils ne sont pas tous nécessairement corrélés à celui-ci. À supposer même que le PIB soit une mesure indirecte appropriée du bien-être sur une période donnée, il serait en fin de compte inutile de se focaliser uniquement sur la production si la viabilité était compromise. En particulier, les conditions environnementales affectent à la fois le bien-être actuel et la possibilité de maintenir les présents niveaux de bien-être. L'Afrique du Sud obtient en général des notes relativement médiocres pour les indices globaux de

l'état de l'environnement, surtout en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre (GES). De meilleures incitations rendraient l'économie plus viable du point de vue écologique, notamment à la faveur d'une réduction des émissions de GES, et pourraient aussi stimuler le développement des industries qui fournissent des solutions dans ce domaine.

Les problèmes multiformes auxquels est confrontée l'économie sud-africaine posent aux autorités des défis qu'il faudra relever simultanément sur de nombreux fronts. Cette première *Étude économique de l'OCDE sur l'Afrique du Sud* met l'accent sur la nécessité d'augmenter le taux de croissance tendancielle pour accroître l'emploi, à l'aide d'un large éventail de politiques. Pour atteindre cet objectif, on pourrait notamment favoriser, par des réformes structurelles, un redéploiement de ressources inemployées ou centrées sur la demande intérieure vers le secteur exportateur, et affiner le cadre macroéconomique déjà robuste pour rendre les politiques dans leur ensemble plus propices à la croissance. À cet effet, les priorités d'action suivantes devraient être envisagées :

- Accroître le taux d'emploi par des réformes des mécanismes de formation des salaires, une amélioration de la transition de l'école au monde du travail, une réduction des inadéquations générales sur le marché du travail liées aux qualifications/aux critères géographiques, le développement de l'entrepreneuriat et la levée des obstacles à l'application de la réglementation sur la protection de l'emploi.
- Réformer l'environnement réglementaire en abaissant les obstacles à l'entrée, en élargissant le champ de la concurrence dans les industries de réseau et en réduisant l'influence directe de l'État sur l'économie, ce qui devrait aussi favoriser une innovation porteuse de gains de productivité.
- Affiner le cadre de politique macroéconomique pour consolider les progrès déjà accomplis vers l'instauration d'une plus grande stabilité monétaire couplée à la viabilité budgétaire, tout en réduisant le taux de change réel par rapport à un scénario de politiques inchangées, afin de faciliter une accélération de la croissance tirée par les exportations.

Concernant toutes les actions des pouvoirs publics, il faut garder à l'esprit le problème des capacités administratives, qui sont limitées comme le reconnaît la stratégie économique AsgiSA de 2006. D'autres domaines d'action, d'importance cruciale pour la performance économique à long terme, ne sont pas traités de manière détaillée dans la présente *Étude* mais seront approfondis dans les suivantes. Il s'agit en particulier de l'éducation, dont les résultats restent médiocres dans l'ensemble et extrêmement variables.

La crise mondiale a accentué un ralentissement déjà en cours...

Lorsque la crise internationale a frappé, l'Afrique du Sud entrait déjà dans une phase de ralentissement conjoncturel, la hausse des taux d'intérêt ayant interrompu une longue phase d'expansion des prix des logements et stoppé la croissance de la consommation privée. Ce qui aurait pu être un ralentissement modéré de la croissance intérieure, les ménages réduisant leur endettement excessif par un accroissement des taux d'épargne, s'est transformé en récession, du fait de la dégradation des conditions financières mondiales et de l'effondrement du commerce mondial. La baisse de l'activité a d'abord touché le secteur manufacturier et minier, où la chute soudaine de la demande d'exportations

a déclenché une forte contraction de l'investissement privé, suivie d'une baisse de l'emploi. En conséquence, la croissance en Afrique du Sud a subi une décélération brutale, de plus de 5 % en 2007 à près de -2 % en 2009.

... mais l'économie n'a été que modérément affectée, en partie grâce à l'absence de crise bancaire

Néanmoins, la récession a été relativement modérée en Afrique du Sud : la baisse de la production du pic au creux y a été plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE et des économies de marché émergentes. En termes sectoriels, la dynamique négative qui s'est enclenchée dans les industries manufacturières et extractives a été principalement compensée par le secteur de la construction, qui s'est bien comporté tout au long de la récession. Cela tient pour l'essentiel aux investissements publics, liés en partie aux préparatifs de la Coupe du monde de football 2010 et aux projets de transport connexes. En outre, il faut souligner que l'Afrique du Sud n'a pas connu de défaillances bancaires et que le gonflement des créances improductives en 2009 a été aisément absorbé. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment : la forte rentabilité des banques; le bas niveau des créances improductives et la présence de confortables matelas de fonds propres au moment de la récession; le fait que les banques n'étaient pas directement exposées aux actifs compromis des États-Unis et de l'Europe; un droit des faillites qui favorise le recouvrement des garanties par les créanciers; enfin, l'attitude très prudente du régulateur et des banques elles-mêmes.

Face à la crise, les autorités ont laissé jouer les stabilisateurs automatiques mais se sont montrées relativement prudentes en matière de relance discrétionnaire

Les politiques macroéconomiques menées durant la crise avaient une orientation contracyclique, moins prononcée toutefois que dans beaucoup d'autres pays. Durant l'exercice 2009/10, le solde consolidé du budget de l'État a accusé une dégradation de quelque 6 points de PIB qui s'explique à parts à peu près égales par une érosion des recettes et par une poussée des dépenses. Cette dernière a résulté moins des mesures anticrise discrétionnaires que du maintien de programmes de dépenses préexistants malgré le ralentissement économique, et d'une forte augmentation inattendue des salaires dans le secteur public. Les programmes d'équipement ambitieux des entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie et les transports, qui avaient été également approuvés avant la crise et qui n'ont pas été ajustés à la baisse, ont aussi soutenu la production pendant la phase récessive. La politique monétaire a été assouplie, mais pas de façon particulièrement énergique. À la différence de beaucoup de pays de l'OCDE, où les taux d'intérêt sont tombés au voisinage de zéro, le taux des prises en pension de la Banque de réserve d'Afrique du Sud (SARB) n'est pas descendu au-dessous de 6,5 %, en raison d'une inflation initiale largement supérieure à la fourchette-cible fixée par la SARB, à quoi s'ajoutaient des anticipations inflationnistes rétrospectives. Il n'a pas été nécessaire de prendre des mesures d'urgence, par exemple un soutien en capital aux banques ou un assouplissement quantitatif destiné à favoriser la baisse des taux d'intérêt.

*La croissance a repris et devrait se raffermir
cette année et l'an prochain*

Après trois trimestres négatifs, la croissance est devenue légèrement positive au troisième trimestre 2009 et s'est accélérée au cours des deux trimestres suivants, la consommation privée ayant redémarré après cinq trimestres de contraction, tandis que le rythme des déstockages s'est modéré. Apparemment, ce dynamisme a continué de se renforcer en 2010 : les prix des logements se sont redressés et les indicateurs avancés ont dénoté une vigueur grandissante. En outre, les conditions externes sont devenues plus favorables, avec une forte reprise du volume du commerce mondial et une vive hausse des prix des principaux produits de base exportés par l'Afrique du Sud. L'organisation de la Coupe du monde de football aura aussi exercé un effet stimulant sur l'économie. La croissance de la production devrait donc être robuste en 2010 et dépasser son rythme potentiel en 2011.

*À court terme, il faut favoriser la reprise, mais
la politique macroéconomique devra devenir
plus restrictive à mesure que la reprise s'affirmera*

Il est peu probable que l'écart de production soit résorbé avant 2012, et le principal défi à court terme est de confirmer la sortie de la récession et de faciliter un rattrapage rapide de la production potentielle. La baisse de l'emploi depuis le début de la récession a été beaucoup plus prononcée que celle de la production : elle a avoisiné 7½ pour cent entre le dernier trimestre 2008 et le premier trimestre 2010. Une reprise molle signifierait probablement une hausse continue du chômage structurel, avec pour corollaire une érosion du capital humain des travailleurs licenciés dont les liens avec le marché de l'emploi se trouvent distendus. De surcroît, une croissance faible retarderait le redémarrage de l'investissement par le biais des effets d'accélérateur, amplifiant ainsi l'impact négatif sur la production potentielle et entravant les progrès vers la réduction de la pauvreté et du chômage. La décrue de l'inflation ces derniers mois, conjuguée à la vigueur du rand, à l'écart de production négatif et à une reprise jusqu'ici hésitante, incite à penser que le dernier ajustement à la baisse du taux directeur de la SARB (en mars 2010) a été judicieux. De fait, il y a peut-être place pour une nouvelle réduction des taux d'intérêt, qui favoriserait la croissance de la production. En ce qui concerne la politique budgétaire, l'endettement public demeure modéré à 32,8 % du PIB, et le déficit actuel de 6,7 % (2009/10), certes élevé au regard du passé, n'atteint pas un niveau extrême en comparaison internationale, si bien que le modeste allègement du dispositif de relance budgétaire prévu dans le budget 2010/11 permet *grosso modo* de concilier le soutien de la demande et le maintien de la viabilité budgétaire, à condition que la reprise économique soit conforme aux prévisions gouvernementales. *La reprise s'affirmant, ou si elle est plus rapide qu'escompté cette année, il faudra poursuivre l'assainissement budgétaire, à la fois pour préserver le bilan du secteur public et pour éviter d'aggraver les déséquilibres macroéconomiques. Les responsables de la politique monétaire devront aussi rester vigilants, car les anticipations inflationnistes se sont avérées rétrospectives et rigides à la baisse, ce qui s'est traduit récemment par des augmentations de salaire étonnamment fortes vu l'ampleur du sous-emploi.*

Au-delà de la crise, l'Afrique du Sud doit améliorer sa croissance tendancielle et accorder davantage d'attention à l'environnement

Indépendamment de la nécessité de ramener l'économie à son rythme potentiel, de nombreux défis se posent encore. Ils sont essentiellement liés au besoin de mieux utiliser les abondantes ressources physiques et humaines de l'Afrique du Sud pour accélérer l'élévation du niveau de vie. La trajectoire de croissance a été médiocre : le PIB par habitant a augmenté de quelque 1.6 % par an entre 1994 et 2009 puis de 2.2 % au cours de la décennie 2000-09, ce qui laisse le pays très loin derrière les économies émergentes les plus dynamiques. De plus, même si la croissance tendancielle s'est apparemment quelque peu améliorée depuis 16 ans, l'Afrique du Sud est atypique parmi les économies émergentes en ce sens que, au cours de cette période, elle n'a réalisé aucune avancée dans la convergence vers le PIB par habitant moyen de la zone OCDE. Une croissance plus vigoureuse est indispensable pour atteindre les objectifs économiques et sociaux du gouvernement et pour répondre aux aspirations de la population.

L'Afrique du Sud se classe en général à un rang assez médiocre pour les indicateurs généraux de l'état de l'environnement, notamment en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre. Cela tient à sa structure industrielle et à sa dépendance massive à l'égard du charbon pour la production d'électricité. Conscient de la nécessité d'aller de l'avant dans la lutte contre le changement climatique, le gouvernement n'a pas encore pris de mesures concrètes pour tarifier le carbone ou pour stimuler le développement des énergies renouvelables. De surcroît, les prix de l'énergie favorables dont bénéficient certains grands utilisateurs industriels, l'existence de tarifs d'électricité qui ne couvrent pas le coût en capital du développement de nouvelles capacités et le faible prix d'achat du charbon pour le producteur d'électricité dominant se conjuguent pour entraver l'efficacité économique et aggraver les émissions de carbone. L'urgence du problème à l'échelle mondiale, le fait que l'Afrique du Sud est un émetteur relativement important et la lenteur des progrès réalisés jusqu'ici sont autant de facteurs qui plaident en faveur d'une intensification des efforts d'atténuation des émissions. *Une initiative forte consisterait à adopter des tarifs d'électricité couvrant intégralement les coûts à long terme, sans subventions pour les clients industriels. Par ailleurs, on pourrait instaurer une taxe carbone, recourir plus largement aux autres écotaxes et accélérer le développement des projets d'énergies renouvelables et de captage-stockage du carbone.*

... et une augmentation des taux d'épargne sera probablement utile...

Bien que la relation entre l'épargne nationale et la croissance économique soit ambiguë sur le plan théorique, il existe une forte corrélation empirique entre ces deux agrégats. Certes, cela ne démontre pas l'existence d'un lien de causalité, mais la Commission croissance et développement (Commission Spence) a fait observer qu'il n'existait pas de cas de trajectoire d'investissement élevé et durable qui ne repose sur une épargne intérieure abondante, et d'autres travaux empiriques récents montrent que les accélérations de la croissance sont normalement précédées par des augmentations des taux d'épargne et par une amélioration de la balance des opérations courantes. Le tableau est bien différent pour l'Afrique du Sud au cours de la décennie écoulée : les entrées nettes de capitaux privés ont été

fortes, la balance courante s'est fortement détériorée et les taux d'épargne et d'investissement ont été faibles. Il apparaît donc justifié de s'employer à augmenter le taux d'épargne. À cet effet, il faudrait accroître l'épargne publique au cours du cycle. Il n'existe guère d'indications sur des mesures publiques qui stimulent l'épargne privée de manière fiable, mais une initiative qui devrait normalement produire cet effet consiste à mettre en place un plan d'épargne-retraite obligatoire, comme on l'envisage actuellement en Afrique du Sud. Même une affiliation automatique à un régime de retraite, avec possibilité de sortir du système, aurait probablement une incidence positive sur l'épargne des ménages, surtout si elle est associée à un mécanisme de type « épargner davantage demain », qui assure une augmentation automatique des taux de cotisation.

*... de même que des mesures destinées
à lever les obstacles à une meilleure performance
à l'exportation*

La performance à l'exportation des pays non industrialisés apparaît fortement liée à la croissance économique. En particulier, dans ces pays, la surévaluation de la monnaie nationale est associée à un ralentissement de la croissance, et les accélérations de la croissance sont généralement précédées par des réductions de la surévaluation ou par une période de sous-évaluation. À l'inverse, la poussée prolongée des entrées de capitaux privés en Afrique du Sud à partir du début des années 2000 s'est accompagnée d'une hausse sensible du taux de change réel, d'un déficit courant très élevé et d'une croissance relativement faible du volume des exportations. L'effet sur l'Afrique du Sud a été amplifié par les politiques de change de certains autres marchés émergents, qui ont ainsi bénéficié d'une appréciation moins forte et amélioré leur position concurrentielle. Toutes les mesures visant à gérer les pressions en faveur d'une appréciation réelle présentent des risques et des coûts spécifiques et sont d'une efficacité incertaine, mais vu la situation de l'Afrique du Sud on peut escompter des gains nets d'un éventail de mesures conçues pour atténuer les pressions à la hausse sur le taux de change réel :

- *Veiller à ce que la politique budgétaire se fonde davantage sur des règles et soit plus contracyclique.* S'agissant des cycles des prix des produits de base, cela permettrait de mieux neutraliser les entrées de capitaux privés, qui souvent s'intensifient lorsque les prix des matières premières s'élèvent.
- *Recourir plus activement aux interventions sur les marchés des changes pour combattre la surévaluation.* La SARB a déjà eu tendance à accumuler des réserves lorsque les pressions dans le sens de l'appréciation atteignaient leur paroxysme, tout en s'abstenant d'intervenir pour s'opposer à la dépréciation. Néanmoins, une politique d'intervention un peu plus active, prévoyant une accumulation plus rapide de réserves lorsque les entrées nettes sont fortes et autorisant une dépréciation lorsqu'elles diminuent, dans la mesure où cela reste compatible avec l'objectif primordial qui est de maintenir l'inflation dans la fourchette retenue par la SARB, serait plus efficace pour éviter ou atténuer la surévaluation. En tout état de cause, le niveau actuel des réserves de l'Afrique du Sud est faible au regard de la moyenne des marchés émergents, ce qui laisse une certaine marge d'accroissement à des fins prudentielles. *Appuyer les interventions sur les marchés des changes par des efforts de communication accrus, de manière à transmettre aux marchés des signaux plus énergiques sur le niveau auquel les autorités situent le taux de change par rapport à sa valeur d'équilibre.*

- *Libéraliser les sorties de capitaux.* Supprimer les derniers contrôles sur les sorties de capitaux et les remplacer par des règles prudentielles permettrait un allègement ponctuel des pressions en faveur d'une appréciation du rand, tout en rehaussant l'efficacité économique et en réduisant la charge administrative pour les résidents.
- *Augmenter les taux d'épargne.* Étant donné la relation négative entre l'épargne et la surévaluation, les options pour un accroissement de l'épargne s'appliquent également dans ce domaine.

Le cadre de ciblage de l'inflation s'est révélé flexible et devrait être conservé, avec quelques modifications

Le régime de ciblage de l'inflation mis en place il y a une décennie a été une réussite notable. La transparence et la prévisibilité de la politique monétaire ont été améliorées, tandis que les taux d'intérêt et d'inflation ont été plus bas en moyenne que durant les années précédentes. Comme la plupart des autres banques centrales pratiquant le ciblage de l'inflation, la SARB a procédé avec souplesse, en tenant compte de la production et de l'emploi dans le court terme tout en s'employant à faire en sorte que l'objectif d'inflation soit finalement atteint. Néanmoins, ce régime est critiqué pour sa rigidité excessive, et par ailleurs les indicateurs des anticipations inflationnistes montrent que les objectifs ne sont pas jugés entièrement crédibles par tous les agents économiques. Des efforts de communication supplémentaires s'imposent pour renforcer la crédibilité de l'objectif d'inflation, et surtout pour faire en sorte que les partenaires sociaux l'utilisent comme critère pour la formation des salaires et des prix. La récente initiative d'ouverture de la SARB est une étape utile dans cette direction. *Afin de renforcer encore la transparence et de signaler son engagement en faveur de la stabilité des prix dans le long terme, la SARB devrait envisager de s'orienter vers l'annonce d'une trajectoire du taux directeur compatible avec l'objectif d'inflation. Dans un premier temps, elle pourrait simplement signaler l'orientation prévue des taux directeurs. À terme, à l'instar d'autres banques centrales pratiquant le ciblage de l'inflation, la SARB pourrait commencer à publier une trajectoire prévue du taux directeur dans son Examen de la politique monétaire.* La crédibilité ne pourrait que pâtir d'une modification de la fourchette cible, qui en tout état de cause n'apparaît pas justifiée. La fourchette actuelle est parmi les plus élevées en comparaison internationale. Dans une large mesure, cela se justifie, puisque dans des économies de marché émergentes comme l'Afrique du Sud, la croissance relativement rapide de la productivité du secteur exportateur se répercute généralement dans l'ensemble de l'économie par le biais de taux d'inflation plus élevés que dans les pays avancés. La fourchette-objectif actuelle offre des d'amples marges de manœuvre pour que ces effets s'exercent.

La politique budgétaire pourrait être renforcée par des mécanismes l'empêchant de devenir procyclique lorsque l'économie est vigoureuse

Le gonflement des recettes publiques dans les années précédant la crise a entamé la prudence budgétaire et exercé un effet procyclique, car les dépenses ont été régulièrement augmentées juste au moment où le cycle atteignait son pic. Le solde structurel estimé, qui était resté déficitaire tout au long des années d'expansion, a commencé à se détériorer au

cours de l'exercice 2007/08 et s'est considérablement aggravé en 2008/09. À cet égard, l'Afrique du Sud a eu un comportement similaire à celui de beaucoup d'autres pays, qui ont également accru leurs dépenses à la faveur d'une hausse rapide de leurs recettes. Bien que le poids de la dette publique sud-africaine demeure modéré, la tendance s'est brutalement infléchie et il faut prévoir un difficile assainissement budgétaire à moyen terme. Tandis que l'orientation prudente du Trésor reste incontestée, *l'Afrique du Sud aurait peut-être intérêt à mettre en place des mécanismes supplémentaires pour éviter des erreurs stratégiques similaires au cours des reprises conjoncturelles futures. Il pourrait notamment se révéler utile de fixer un objectif pour le solde structurel, étayé par une règle de dépenses.* La gestion des aspects techniques de ces règles et l'acceptation par la population d'une nécessaire prudence budgétaire – conformément aux recommandations constantes du Trésor –, seraient facilitées par le recours aux contributions d'un groupe d'experts indépendants, comme cela se fait dans un certain nombre de pays de l'OCDE. L'expérience internationale donne à penser que les règles budgétaires de ce type, lorsqu'elles sont adossées à une volonté politique, se révèlent pertinentes. *En tout état de cause, le Trésor devrait continuer de développer et de faire connaître ses travaux sur les soldes budgétaires corrigés des variations cycliques, et l'on pourrait donner plus de poids aux prévisions de dépenses pluriannuelles existantes, par exemple en rendant légalement contraignante l'enveloppe de dépenses pour les exercices ultérieurs.* Cela renforcerait le degré de contrôle public et parlementaire dans l'éventualité où des dépenses s'écartant de ces prévisions seraient proposées au cours de cycles budgétaires ultérieurs.

... et il conviendra peut-être de comptabiliser séparément les recettes liées aux produits de base pour veiller à ce que les rentrées exceptionnelles soient épargnées

Un certain nombre d'autres pays riches en ressources naturelles ont choisi de créer des fonds de matières premières pour mieux protéger leur budget et leur économie contre les fluctuations des prix de ces produits. Moduler le montant des apports nets à ces fonds en fonction des prix des produits de base permet de réduire les pressions visant à dépenser les recettes exceptionnelles lorsque les cours sont élevés et de disposer d'une source de financement budgétaire supplémentaire lorsque les cours sont bas. En outre, des placements en actifs étrangers peuvent neutraliser en partie la pression pour une appréciation réelle de la monnaie lorsque les prix des produits de base exportés sont élevés. La situation de l'Afrique du Sud est moins simple que celle d'autres pays, car les recettes fiscales directes liées aux industries extractives y sont anormalement faibles au regard de la taille du secteur, et ces recettes proviennent d'un certain nombre de produits de base. Néanmoins, *peut-être que dans le contexte d'un effort accru pour détecter et taxer les rentes économiques de l'extraction de ressources naturelles, il faudrait réfléchir de nouveau à un mécanisme permettant d'épargner les gains exceptionnels liés aux prix des produits de base.*

Le bas niveau de l'emploi reste le problème primordial des autorités

L'Afrique du Sud souffre de la faiblesse extrême et persistante de l'emploi, problème qui interagit avec d'autres difficultés économiques et sociales telles que le caractère inadapté de l'éducation, l'insuffisance des résultats sanitaires et la criminalité. Certes, le taux de

chômage a baissé régulièrement entre 2002 et 2007, à la faveur de la forte reprise conjoncturelle, mais il n'est jamais descendu au-dessous de 20 %, et au premier trimestre 2010 il était revenu au-dessus de la barre des 25 %, près des niveaux de 2004. Outre l'ampleur du chômage déclaré, le très faible taux d'activité en Afrique du Sud s'explique en partie par le nombre élevé de demandeurs d'emploi découragés, de sorte que le taux de chômage au sens large, à l'inclusion de ces personnes, dépasse 30 %. Comme dans d'autres pays, les groupes vulnérables sont les plus touchés, et en Afrique du Sud le problème est particulièrement aigu pour les jeunes Noirs, dont le taux de chômage est supérieur à 50 %.

Les causes étant complexes, la solution doit être pluridimensionnelle

Une série de facteurs du côté de l'offre et de la demande ont contribué à la forte hausse du chômage dans la décennie amorcée au début des années 90 et à sa persistance depuis lors. La fin de l'apartheid s'est accompagnée d'une forte poussée des taux d'activité parmi les Africains noirs, généralement plus jeunes, peu qualifiés et peu instruits, alors même que l'équilibre structurel de l'économie s'infléchissait au profit des secteurs à forte intensité de qualifications. L'épidémie de VIH/sida a assombri les perspectives d'emploi de millions de personnes, par suite d'une augmentation de l'absentéisme et d'une réduction de la productivité et de la capacité de recherche d'emploi. En outre, la répartition spatiale dysfonctionnelle de la population, héritée du régime de l'apartheid, s'est traduite par des salaires de réserve élevés en raison des trajets longs, onéreux et parfois dangereux inhérents à la recherche d'emploi et à la migration journalière. Autre séquelle néfaste de l'apartheid : le faible niveau de l'esprit d'entreprise dans la population noire. De plus, on observe les signes d'un dualisme croissant sur les marchés du travail, avec d'importants avantages de salaire dus à la syndicalisation et une hausse des salaires réels dans les grandes entreprises du secteur formel, mais une stagnation globale du salaire réel dans l'ensemble de l'économie. Cependant, le facteur peut-être le plus important qui explique l'incapacité à obtenir une progression plus rapide de l'emploi a été la croissance tendancielle médiocre de l'économie, sans compter que l'intensité d'emplois de la croissance a été relativement faible au cours du cycle. Compte tenu des multiples facteurs à l'origine de l'insuffisance de l'emploi, une série de mesures publiques – s'ajoutant aux interventions déjà mentionnées qui visent à amplifier la croissance tendancielle, et qui sont cruciales – seront indispensables pour que l'Afrique du Sud réalise l'augmentation rapide et soutenue de l'emploi dont elle a besoin.

Des réformes structurelles s'imposent pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail

Indépendamment de la surévaluation du taux de change, la compétitivité-coûts a été compromise du fait que les négociations salariales sont dominées par les travailleurs intégrés. *Pour donner plus de poids aux travailleurs exclus, une solution prometteuse consisterait à renforcer le degré de coordination dans le cadre des négociations salariales.* L'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que des niveaux de coordination élevés améliorent les résultats sur le front de l'emploi en évitant les revendications salariales inflationnistes, en réduisant

le coût réel de la désinflation et en augmentant les possibilités d'abaisser les taux d'intérêt. À l'heure actuelle, l'Afrique du Sud se caractérise par un degré intermédiaire de coordination salariale, qui dans d'autres pays s'accompagne de résultats médiocres en termes d'emploi. Une coordination plus étroite pourrait être obtenue en réunissant les partenaires sociaux au début de chaque cycle annuel de négociations salariales et en obtenant un accord sur des lignes directrices pour les majorations de salaire dans l'année en question. Les négociations elles-mêmes continueraient de se dérouler comme à l'heure actuelle, mais dans le contexte de ces lignes directrices. Grâce à l'implication des pouvoirs publics dans le processus, les arbitrages entre salaires, emploi et chômage pourraient devenir plus clairs aux yeux des partenaires sociaux. *limiter l'extension administrative des conventions sectorielles serait également susceptible de favoriser la modération salariale, les partenaires sociaux étant ainsi conscients que les niveaux de salaire négociés pourraient faire l'objet d'une concurrence à la baisse par d'autres entreprises.*

Dans le contexte d'une stratégie globale pour l'emploi, des mesures devraient être ciblées sur le chômage des jeunes

En Afrique du Sud, comme ailleurs, les taux très élevés de chômage des jeunes reflètent pour l'essentiel l'ampleur du chômage global. Parce qu'ils se trouvent aux marges du marché du travail, les jeunes sont en général les plus durement touchés. Par conséquent, l'une des conditions nécessaires pour abaisser le taux de chômage des jeunes est sans doute d'accroître l'emploi total. Mais si cette hausse se concrétise, les jeunes risquent d'être les derniers à en profiter, de même qu'ils sont les premiers à être licenciés dans une phase de reflux. Comme il est probable que les externalités négatives du chômage de longue durée soient particulièrement préjudiciables pour les jeunes, des mesures ciblées sur ces derniers devraient former l'un des volets majeurs d'une stratégie pour l'emploi. Les résultats d'enquêtes laissent à penser que le programme actuel de formation en alternance (« *learnerships* »), qui consiste à subventionner des formations en accordant la préférence aux salariés recrutés parmi les chômeurs, a souffert de sa lourdeur administrative excessive. *Un programme élargi de subventions salariales, s'appuyant éventuellement sur une version améliorée des « learnerships », devrait garder à l'esprit la nécessité d'alléger les formalités administratives. Une extension de l'aide à la recherche d'emploi serait également souhaitable, avec une mise à niveau des centres publics pour l'emploi et une amélioration des liens avec d'autres bases de données sur les demandeurs d'emploi. Il faudrait moduler les salaires minimums sectoriels en fonction de l'âge pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. On pourrait aussi envisager de prolonger les périodes d'essai des salariés en dessous d'un âge donné.*

Un assouplissement de la réglementation des marchés de produits constitue une priorité évidente pour stimuler la création d'emplois et les gains de productivité

La libéralisation de la réglementation des marchés de produits est une autre initiative susceptible d'améliorer les résultats sur le marché du travail, dans la mesure où elle réduit les rentes à partager avec les travailleurs intégrés aux dépens de l'emploi. La réactivité de l'emploi au climat économique général serait également rehaussée par un élargissement de l'accès au crédit pour

les petites entreprises et par le développement de l'entrepreneuriat dans la population noire; des ressources publiques supplémentaires pourraient être mobilisées à cet effet. Ces initiatives devraient faire l'objet d'évaluations rigoureuses pour éviter les gaspillages et veiller à privilégier les instruments efficaces.

À plus longue échéance, la convergence vers les niveaux de revenu des pays de l'OCDE exigera une forte progression de la productivité moyenne, c'est-à-dire de l'efficacité économique et technique de la production. Des études empiriques ont révélé une relation étroite entre une concurrence robuste sur les marchés de produits et la performance des entreprises dans les domaines critiques de l'innovation, de la rationalisation du capital et de la gestion interne. La concurrence élimine les distorsions allocatives engendrées par des structures de marché monopolistiques. Cependant, en Afrique du Sud, la réglementation des marchés de produits n'est pas propice à une concurrence vigoureuse. Selon l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits, l'Afrique du Sud figure parmi les pays ayant la réglementation la plus restrictive, et elle se caractérise généralement par un faible degré de concurrence sur les marchés de produits. Des études économétriques couvrant un éventail de pays de l'OCDE et d'économies émergentes montrent que si les obstacles excessifs à l'entrepreneuriat en Afrique du Sud étaient abaissés jusqu'au niveau moyen des pays de l'OCDE, il pourrait en résulter une croissance supplémentaire du PIB par habitant d'environ ½ pour cent par an en moyenne dans la décennie suivante. *Afin de libérer le dynamisme, il faut assouplir la réglementation des marchés de produits, surtout en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat.*

Chapitre 1

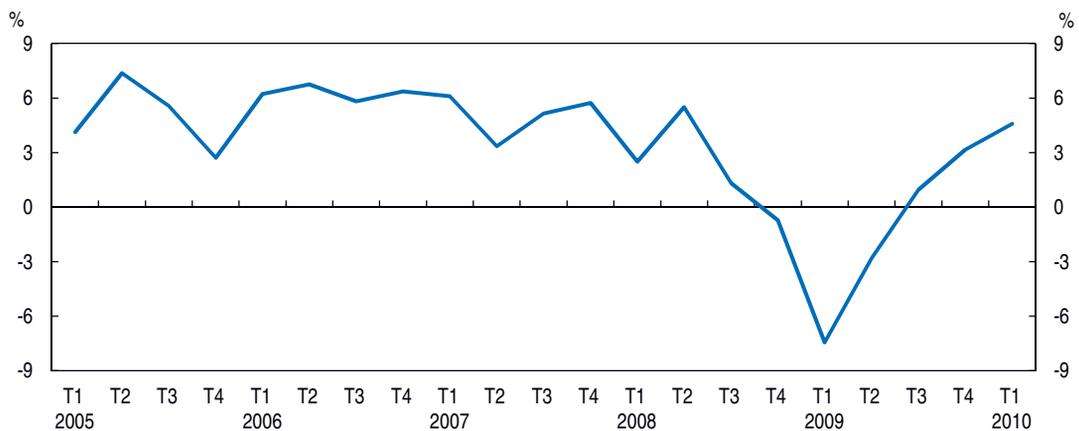
Dépasser la crise et trouver une nouvelle trajectoire de croissance viable

En Afrique du Sud, la crise mondiale a transformé en récession ce qui aurait été sinon un léger ralentissement. Toutefois, grâce à une politique macroéconomique modérément anticyclique et à l'absence de crise bancaire, le pays n'a été que moyennement touché. Compte tenu des pertes d'emplois consécutives au recul de l'activité, qui ont fait augmenter un taux de chômage déjà très élevé, la priorité à court terme est une croissance forte et durable. Quand la reprise tirée par le secteur privé sera bien établie, il faudra resserrer la politique budgétaire, tandis que la politique monétaire devra sauvegarder la crédibilité de l'objectif d'inflation face à des anticipations pessimistes élevées et tenaces. Au-delà de la crise et de ses suites immédiates, l'Afrique du Sud doit accélérer sa croissance tendancielle pour répondre aux aspirations matérielles et sociales de la population. Parmi les domaines où il faut agir pour parvenir à ce résultat, ce chapitre traite l'amélioration du cadre des affaires, la hausse de l'épargne, la contribution des exportations à l'expansion et le renforcement de la lutte contre le changement climatique.

La crise économique de 2008-09

Comme de nombreux autres pays, l’Afrique du Sud a beaucoup souffert de la crise économique mondiale, surtout par le biais des échanges commerciaux et des flux financiers. Malgré un freinage à partir de la mi-2007 (la croissance calculée en glissement annuel avait culminé au premier trimestre 2007), l’évolution trimestrielle du PIB est restée positive jusqu’au troisième trimestre 2008, marqué par l’intensification de la crise financière internationale, due à la l’effondrement de la banque Lehman Brothers et à la quasi-faillite d’AIG (graphique 1.1). La crise de confiance généralisée a eu immédiatement un effet brutal sur les flux de capitaux vers les marchés émergents, les investisseurs réévaluant les risques, et les échanges mondiaux ont lourdement chuté. Les entrées de capitaux de portefeuille, principale source de financement des importants déficits courants de l’Afrique du Sud pendant la période antérieure à la crise, ont vite fait place à des sorties nettes; néanmoins, le solde des flux de capitaux privés est resté positif, parce que les banques sud-africaines ont diminué le montant de leurs avoirs à l’étranger (graphique 1.2). Les exportations et les importations en volume ont beaucoup baissé; les prix des principaux produits de base vendus à l’étranger ont aussi fléchi, mais cet effet a été plus que compensé par la contraction des cours du pétrole, et les termes de l’échange se sont améliorés (graphique 1.3). Le marché boursier, affecté directement par les sorties nettes de capitaux de non-résidents et indirectement par d’importantes corrections de cours à l’étranger, a amorcé en mai 2008 un recul qui s’est fortement accentué de septembre à novembre, conformément à la tendance observée sur les autres places émergentes (graphique 1.4).

Graphique 1.1. **Croissance du PIB**
En taux annuel, CVS

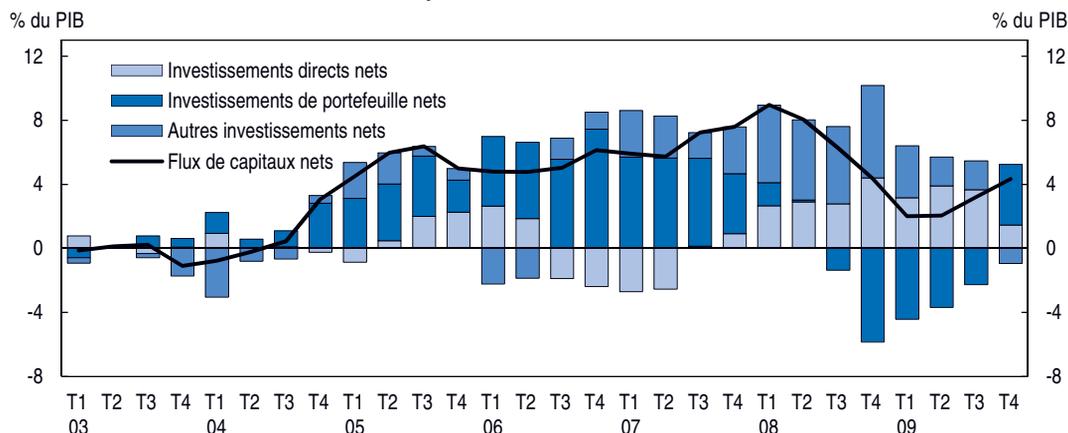


Source : Statistics South Africa.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309085>

Graphique 1.2. **Décomposition des flux de capitaux**

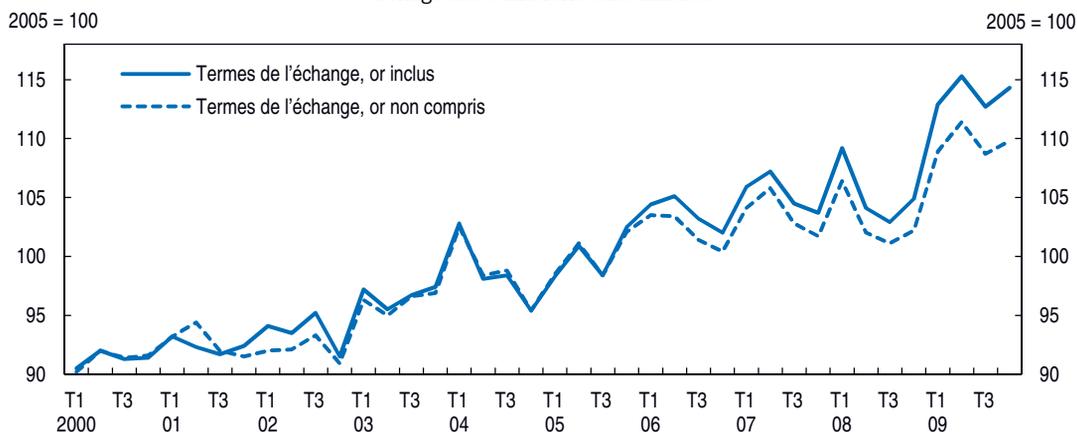
En moyenne mobile sur 4 trimestres



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données de la SARB.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309104>Graphique 1.3. **Termes de l'échange**

Corrigé des variations saisonnières

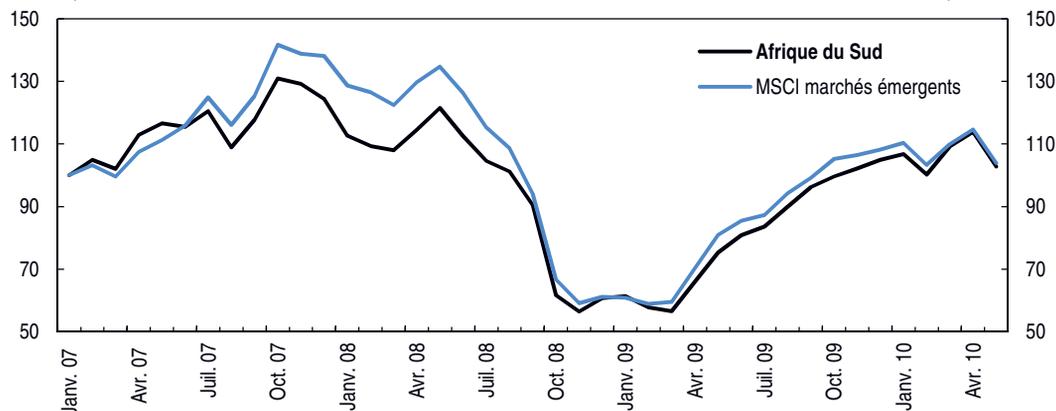


Source : Base de données de la SARB.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309123>Graphique 1.4. **Cours des actions**

Indice \$, janv. 07 = 100

Indice \$, janv. 07 = 100



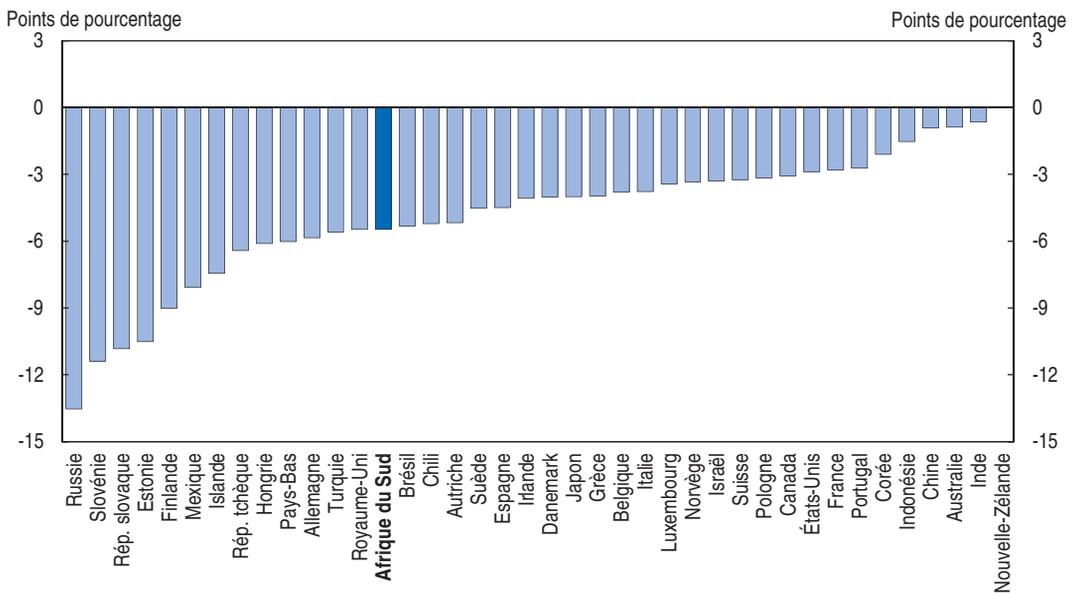
Source : Datastream et base de données de la SARB.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309142>

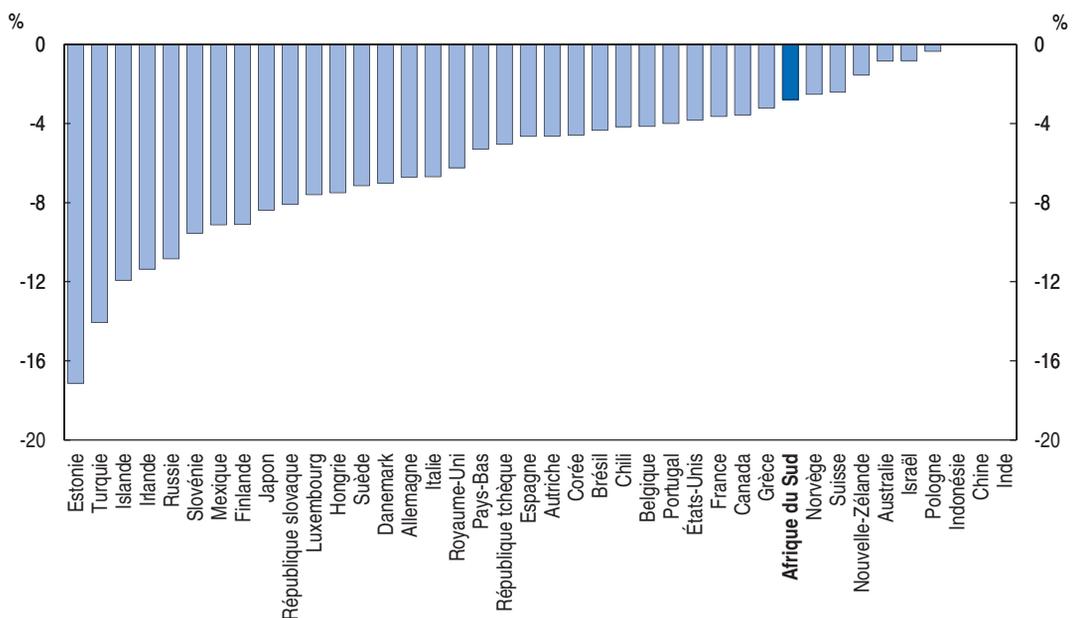
Dans ces conditions, l'Afrique du Sud a subi sa première récession depuis le début des années 90. Le PIB réel a commencé à diminuer au quatrième trimestre 2008 et la baisse s'est poursuivie pendant les trois trimestres suivants. La production a fléchi de 1.8 % en 2009, pour la première fois dans la période postérieure à l'apartheid. En outre, la variation du taux de croissance du PIB réel de 2008 à 2009 représente le plus fort ralentissement observé dans ce pays en l'espace d'un an; il a été plus marqué que dans la plupart des économies avancées et émergentes, tout en étant loin d'être le pire (graphique 1.5A).

Graphique 1.5. **Ralentissement de la croissance et baisse de la production pendant la crise**

A. Variation du taux de croissance du PIB entre 2008 et 2009



B. Baisse de la production du pic au creux (contraction maximale de la production entre 2008t1 et 2009t4)



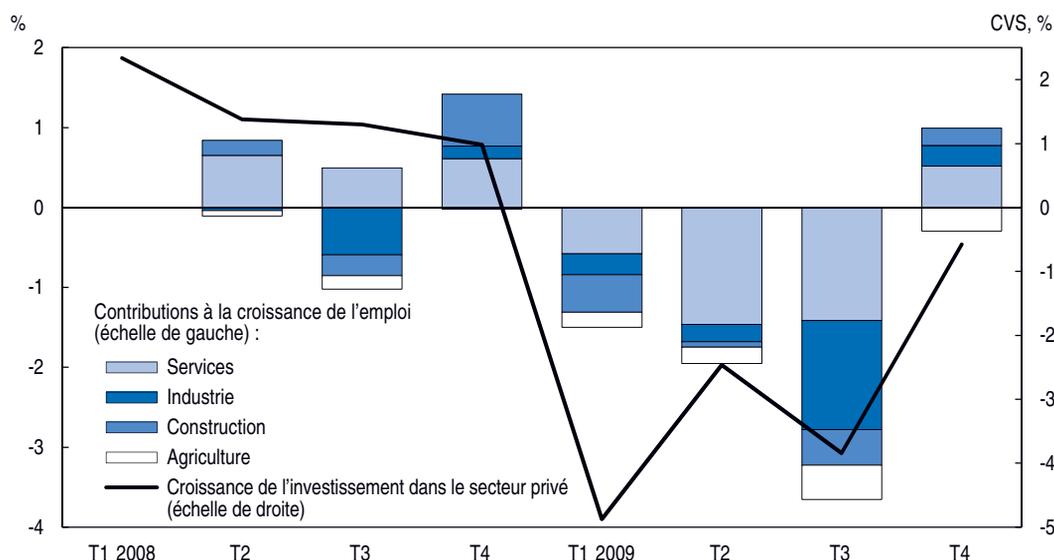
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309161>

La baisse de la production est surtout imputable à l'industrie de transformation et au secteur des mines, où la chute soudaine de la demande étrangère a entraîné une forte réduction des investissements privés, puis une contraction de l'emploi (graphique 1.6). Cette dernière a pesé sur la consommation, également pénalisée par l'effet de fortune négatif dû à l'évolution défavorable des prix de l'immobilier et du marché boursier (graphique 1.7). Plusieurs branches de services, notamment le commerce de gros et la distribution, ont aussi subi un net affaiblissement de l'activité et des suppressions d'emplois.

Pourtant, l'économie sud-africaine a fait preuve d'une relative résistance. Si le ralentissement a été assez brutal au regard du rythme élevé de la croissance avant la récession, celle-ci a été modérée : entre le point haut et le point bas du cycle, la production a moins diminué que dans la plupart des pays de l'OCDE et que dans les économies de marché

Graphique 1.6. Investissement privé et croissance de l'emploi

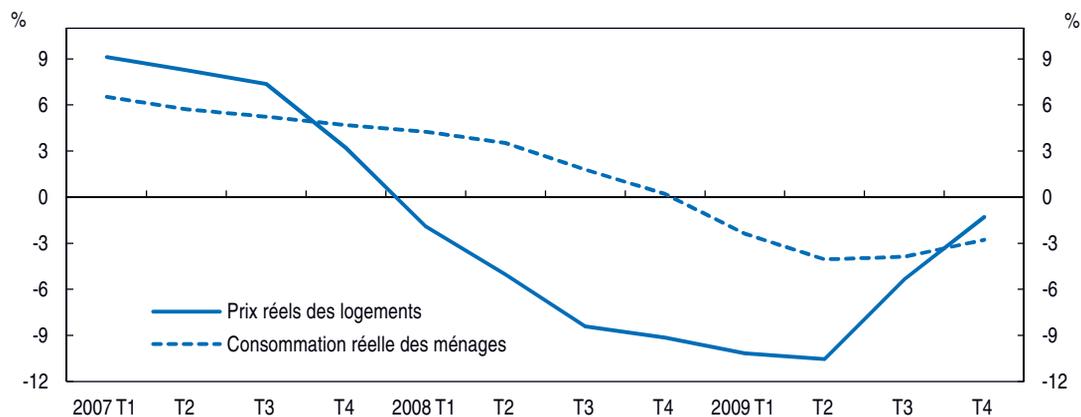


Source : Base de données de la SARB et Statistics South Africa, Enquête trimestrielle sur la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309180>

Graphique 1.7. Prix des logements et consommation

Variation annuelle en pourcentage



Source : Calculs de l'OCDE basés sur des données de la banque ABSA et Statistics South Africa.

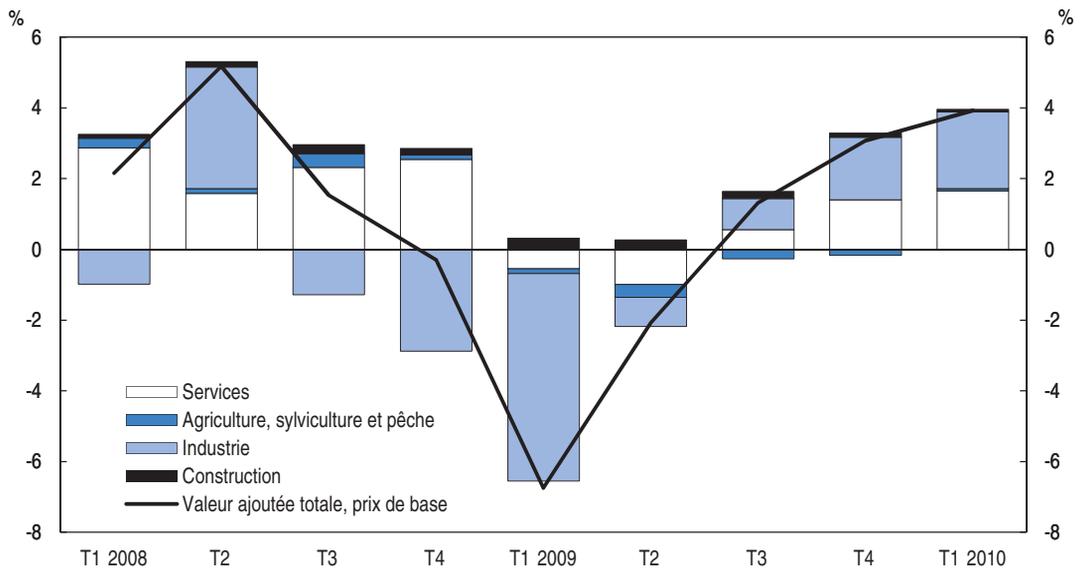
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309199>

émergentes (graphique 1.5B). Sur le plan sectoriel, la dynamique négative de l'industrie et des mines a surtout été contrecarrée par le BTP, lequel s'est bien comporté pendant l'ensemble de la récession (graphique 1.8A). Cela s'explique par la bonne tenue des investissements publics, liée en partie à la Coupe du monde de football de 2010 et aux projets dans les transports qui l'accompagnent : en dépit d'un vif recul des investissements privés, la formation brute de capital fixe a apporté une contribution positive à la production pendant toute la durée de la récession. En revanche, les stocks, les exportations nettes et la consommation y ont tous contribué négativement (graphique 1.8B).

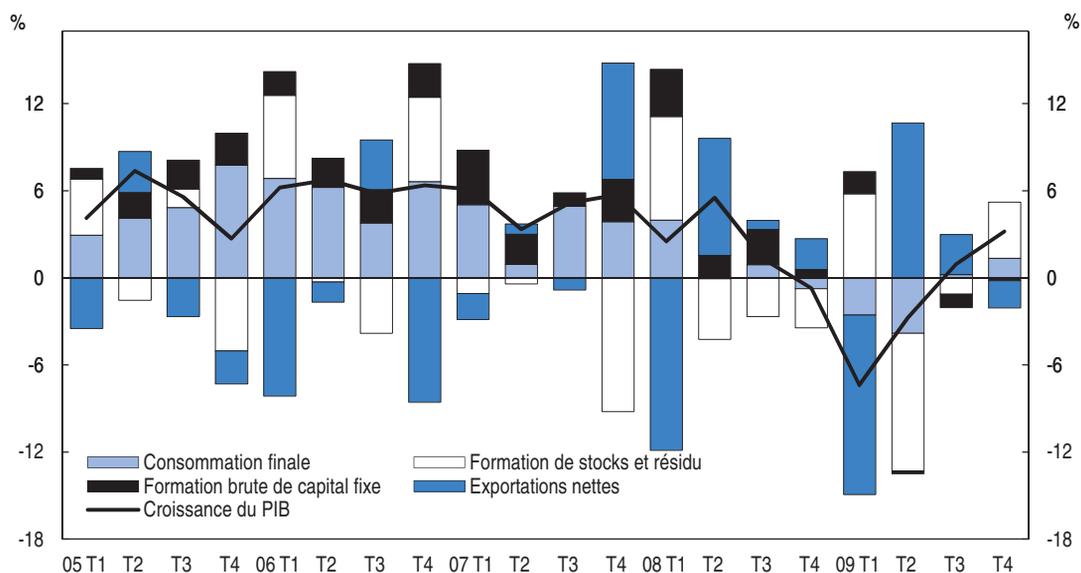
Graphique 1.8. Contributions à la croissance du PIB par type d'activité et de dépense

D'un trimestre sur l'autre, données ajustées en taux annuel

A. Contributions à la croissance du PIB, par type d'activité



B. Contributions à la croissance du PIB, par type de dépense



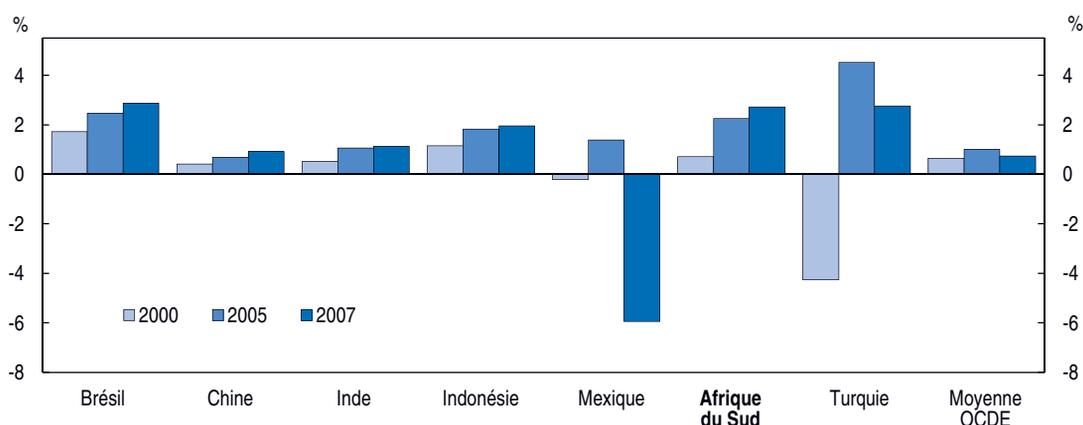
Source : Calculs de l'OCDE basés sur Statistics South Africa.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309218>

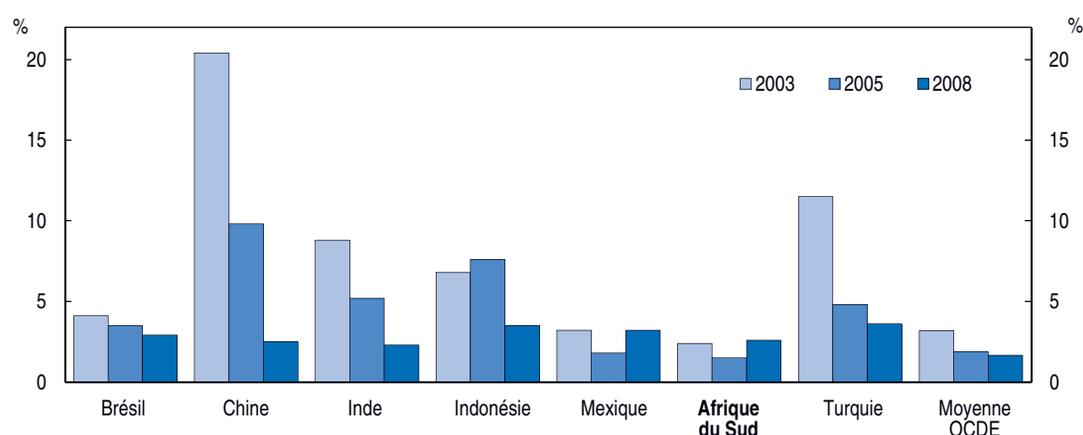
L'une des principales causes de la résistance de l'Afrique du Sud à la crise économique mondiale a été l'absence de graves difficultés bancaires. Malgré le brusque passage d'une expansion rapide à la récession, et surtout la chute des prix de l'immobilier au terme d'une flambée prolongée du crédit dans ce secteur, l'Afrique du Sud n'a pas connu de faillite bancaire¹. Les ratios de prêts affectés de retards de remboursement (dits « prêts non performants » – PNP) ont certes beaucoup augmenté en 2009, mais l'envolée des créances douteuses ne s'est pas traduite par de lourdes pertes dans les banques. Cela pour plusieurs raisons : la rentabilité élevée des établissements; le faible niveau de départ des PNP et l'importance des fonds propres à veille de la récession (graphique 1.9); l'absence d'exposition directe aux actifs à problème des États-Unis et de l'Europe; une législation de la faillite favorable aux créanciers en ce qui concerne l'appropriation des garanties pour créances douteuses; enfin, une gestion prudente des autorités de tutelle et des banques elles-mêmes. De plus, la poussée du crédit s'était déjà atténuée avant l'intensification de la crise internationale, en septembre 2008, notamment sous l'effet de l'entrée en vigueur de la loi nationale sur le crédit qui a durci les normes de prêt aux ménages (encadré 1.1)².

Graphique 1.9. **Situation financière des banques avant la crise**

A. Rendement des actifs



B. Créances improductives/créances totales



Note : Pour les groupes de pays, on indique les moyennes de la variable respective pondérées en fonction du PIB.

Source : Banque mondiale, base de données Financial Development and Structure; FMI, Rapport sur la stabilité financière dans le monde; Banque centrale de la Chine et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309237>

Encadré 1.1. La loi nationale sur le crédit de 2005

En 2004, le ministère du Commerce et de l'Industrie a publié un rapport préparatoire à une réforme de la législation sur le crédit. Ce rapport avait pour objectif de réglementer et d'unifier le marché du crédit, de façon à assurer la protection des consommateurs à bas revenu. Il a recensé une série de pratiques indésirables : taux d'intérêt extrêmement élevés, prix prohibitif du crédit, absence de transparence des assurances liées aux crédits, publicité négative, encouragement à un endettement excessif au moyen de modalités préférentielles de remboursement et de recouvrement des créances, informations incomplètes et erronées sur le crédit à la consommation, absence de mécanisme de rétablissement en cas de surendettement, application inefficace des règles de protection du consommateur. Selon le rapport, ces pratiques étaient préjudiciables aux consommateurs, faussaient leurs choix et ne favorisaient pas la concurrence sur le marché du crédit.

La loi nationale sur le crédit (NCA) a pour objectifs déclarés de promouvoir un marché du crédit équitable, transparent, concurrentiel, viable, responsable, efficace et accessible ainsi que de protéger les consommateurs. C'est d'autant plus important que de nombreuses personnes étaient exploitées et payaient des prix extrêmement élevés, en raison d'une connaissance insuffisante des droits du consommateur et d'un manque de compréhension des instruments de crédit.

La loi NCA définit aussi les droits des consommateurs face aux marchés de crédit : droit de solliciter un crédit, protection contre les discriminations en la matière, droit de refuser un crédit, d'obtenir des renseignements en termes officiels, d'être informé dans un langage simple et compréhensible, enfin droit de recevoir des documents.

La loi a posé les fondements juridiques de la création d'un Régulateur national du crédit et d'un Tribunal national du crédit. Ces institutions étaient jugées nécessaires au respect des règles et à la résolution des différends, pour garantir un bon fonctionnement de la législation.

La NCA est applicable à tous les fournisseurs de crédit et à toutes les opérations de cette nature. Elle a directement modifié les modalités de commercialisation du crédit. Elle a fixé de nouvelles règles contre la publicité trompeuse et frauduleuse. Tous les frais liés au produit ou au service doivent être indiqués, de sorte que le consommateur puisse décider en connaissance de cause. Le nouveau texte rend aussi illicite la publicité négative. Un fournisseur de crédit ne peut ni harceler un consommateur pour lui faire signer un contrat, ni se rendre à son domicile; il n'a pas non plus le droit de vendre un produit ou un service sans l'accord préliminaire du client. Tous les frais financiers doivent être notifiés aux consommateurs, les chiffres valant pour une durée de cinq jours.

L'un des aspects importants de la loi LCA est qu'elle cherche explicitement à prévenir le surendettement des consommateurs, à décourager les offres de crédit déraisonnables de prestataires spécialisés et à établir des mécanismes permettant de trouver des solutions dans l'éventualité du surendettement. Tous les fournisseurs de crédit sont tenus d'analyser de façon approfondie la solvabilité des clients pour vérifier s'ils seraient en mesure de rembourser leurs dettes. Un système de conseil en matière de dette a été mis en place; il sert à déterminer si l'on a prêté inconsidérément à un consommateur ou si celui-ci est surendetté et a besoin d'une restructuration de ses dettes pour les honorer. Dans cette hypothèse, le prêteur n'a pas le droit de réclamer le solde de ses créances.

La NCA, adoptée en 2005, est entrée partiellement en vigueur en juin et septembre 2006, alors que la limitation du coût du crédit n'est entrée en vigueur qu'en juin 2007.

À la fin de 2008, le gouvernement a lancé le débat avec les partenaires sociaux sur une stratégie de lutte contre la crise; en février 2009, le *Plan de réaction de l'Afrique du Sud à la crise économique internationale (Framework for South Africa's Response to the International Economic Crisis)* a été approuvé lors d'une réunion spéciale du Groupe de travail économique mixte de la présidence, à laquelle assistaient des représentants de la société civile. Il se compose d'un ensemble de dispositions concernant la gestion macroéconomique, la politique industrielle, l'aide à l'emploi et la politique sociale; toutes ont pour but d'atténuer les retombées de la crise internationale sur l'économie, en particulier les ménages et les secteurs vulnérables. Deux mesures se distinguent : d'abord, un dispositif d'aide financière aux entreprises qui envoient des salariés en formation au lieu de les licencier; ensuite, un renforcement du programme d'expansion des travaux publics pour qu'il bénéficie à 4.5 millions de personnes sur cinq ans. Tout en étant très complet, le *Plan* a l'avantage de n'être pas toujours précis : il ne comporte pas d'engagements concrets en faveur d'initiatives de politique industrielle, par exemple. La stratégie anti-crise de l'Afrique du Sud se distingue aussi sur un autre point : à la différence de nombreux autres pays, il n'a pas été nécessaire de prendre des mesures telles qu'une aide financière d'urgence aux banques, la mise en place d'un système d'assurance des dépôts ou son extension.

Dès le début de la crise, la politique macroéconomique a pris un caractère contracyclique, bien qu'à un degré moindre que dans de nombreux autres pays. Pendant l'exercice 2009/10, le solde consolidé des administrations publiques s'est dégradé de quelque 6 points de PIB, ce qui s'explique à parts à peu près égales par une baisse du ratio recettes/PIB et par une hausse du ratio dépenses/PIB. La raison essentielle en est la conjoncture, avec l'apparition d'un écart de production négatif ainsi que le jeu des stabilisateurs automatiques en matière de recettes; mais une hausse structurelle des dépenses a contribué à la dégradation à hauteur de 1.4 point du PIB³. Elle découle moins de mesures discrétionnaires de stimulation conjoncturelle que du maintien d'ambitieux projets d'investissements dans le secteur public (de la part des administrations et des principales entreprises publiques, qui ont reçu des prêts de l'État à cette fin), face au ralentissement économique et à la chute concomitante des rentrées budgétaires. La consommation publique a aussi soutenu l'activité pendant la récession, là encore en partie de façon fortuite, puisqu'un relèvement substantiel et imprévu des salaires a été accordé en 2009 après une vague de grèves.

En dépit d'une réduction des taux d'intérêt de 500 points de base pendant la récession, l'assouplissement de la politique monétaire n'a pas été « agressif » comparativement à ce qui s'est fait ailleurs. La Banque centrale sud-africaine (South African Reserve Bank, SARB) l'a amorcé en décembre 2008, au moment où l'effet de la détente des cours internationaux de l'alimentation et de l'énergie commençait à se répercuter sur l'indice des prix à la consommation et où les premiers signes de la récession internationale apparaissaient. Peu après l'éclatement de la crise mondiale, le Comité de politique monétaire (CPM) a décidé de se réunir tous les mois, et non tous les deux mois, afin de pouvoir réagir promptement à l'évolution de la situation; ainsi, de décembre 2008 à août 2009, quatre baisses de 100 points de base et deux de 50 ont eu lieu, un nouvel abaissement de 50 points de base intervenant en mars 2010. Mais, à la différence de nombreux pays de l'OCDE, où les taux d'intérêt sont devenus presque nuls, le taux des accords de rachat pratiqués par la banque centrale s'est stabilisé à 6.5 %. En l'absence de graves difficultés dans le secteur bancaire, on n'a pas jugé non plus nécessaire de prendre des mesures d'urgence, telles que l'apport de capitaux à certains établissements ou une forme d'assouplissement quantitatif à l'appui de la baisse des taux. En Afrique du Sud, les taux d'intérêt réels étaient négatifs au premier semestre 2009, mais moins que juste avant la crise. En outre, contrairement à la situation de la plupart des membres de

l'OCDE, ils sont redevenus nettement positifs au second semestre, sous l'effet d'une désinflation persistante (graphique 1.10)⁴. L'impression croissante de normalisation a incité le CPM à se réunir de nouveau tous les deux mois à partir de novembre 2009.

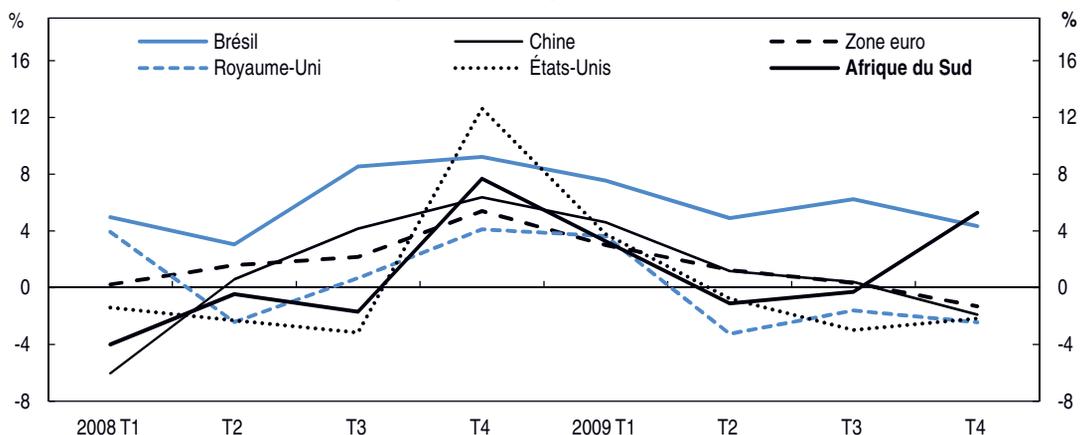
Face à la crise, on a fait un usage limité de mesures structurelles. Le plan de relance mentionné plus haut a considéré comme urgent de recourir à la politique industrielle et commerciale, au traitement préférentiel des entreprises du pays dans les marchés publics et à des dispositifs d'aide aux secteurs touchés par la crise; pourtant, il y a eu jusqu'à présent peu d'actions concrètes dans ces domaines, ce dont on peut se féliciter dans une perspective d'efficacité économique et de croissance à long terme. On a relevé certains droits de douane, surtout sur l'habillement, et lancé un petit nombre d'enquêtes anti-dumping; néanmoins, dans l'ensemble, la politique du commerce extérieur n'est pas devenue sensiblement moins ouverte. Le renflouement d'entreprises n'a pas été non plus une caractéristique importante de la période de récession. La Société de développement industriel (IDC) contrôlée par l'État a été autorisée à prêter 6 milliards ZAR en deux ans (soit à peu près 0.1 % du PIB) à des entreprises en difficulté de plusieurs secteurs, mais, en août 2009, 10 % seulement de ce montant avaient été débloqués. La principale initiative prise à l'égard du marché du travail, consistant à offrir une formation aux salariés licenciés, a été peu mise à profit et n'a donc guère limité les pertes d'emplois.

La politique macroéconomique étant expansionniste, la récession n'a pas été très marquée comparativement à la moyenne internationale, mais assez prolongée. Quelques pays (Australie, Chine, Inde, Indonésie, Israël, Pologne) ont été beaucoup moins touchés. Plusieurs autres (Corée, Brésil et Chili, par exemple) ont connu une contraction initialement plus forte, mais bénéficié ensuite d'une reprise plus rapide; ils ont donc fait mieux que l'Afrique du Sud pendant l'ensemble de la période écoulée depuis le début de la crise mondiale. La principale explication est que l'Afrique du Sud amorçait déjà un retournement conjoncturel lorsque la crise internationale est survenue. Le pays aurait pu connaître un ralentissement modéré, les ménages allégeant un endettement excessif en faisant un effort d'épargne; cela s'est transformé en récession à cause du choc négatif sur la demande externe et sur la situation financière.

La croissance a repris, et se raffermi. Après trois trimestres négatifs, la croissance du PIB réel est devenue légèrement positive au troisième trimestre 2009 (+0.2 % par rapport au

Graphique 1.10. **Taux d'intérêt réels à court terme**

Déflatés par l'indice des prix à la consommation



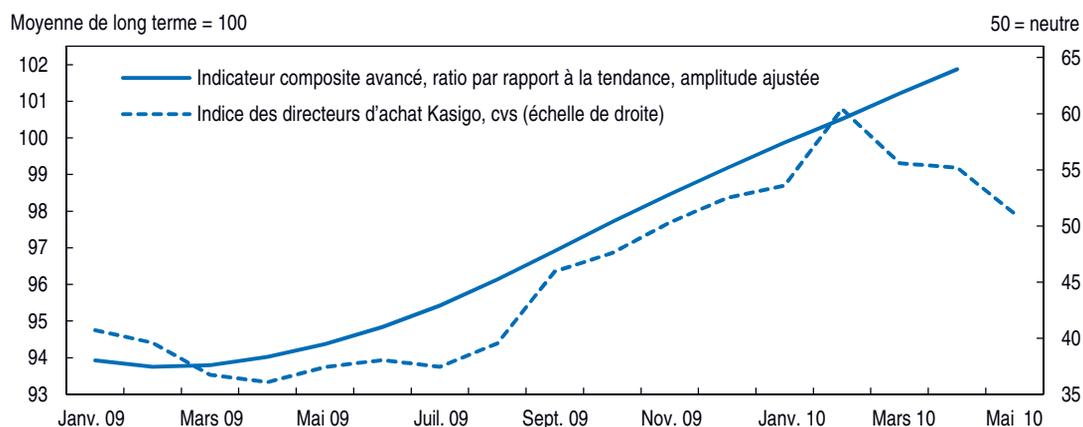
Source : Calculs de l'OCDE, à partir de la base de données des Perspectives économiques, n° 87, et de la base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309256>

précédent, données désaisonnalisées, non annualisées); elle s'est ensuite élevée à 0.8 % au quatrième trimestre, la consommation privée ayant recommencé à augmenter après cinq trimestres de contraction et le déstockage s'étant ralenti. Au premier trimestre 2010, la croissance s'est affirmée pour atteindre 1.1 %. La consommation publique a contribué positivement à l'activité pendant toute l'année 2009; en revanche, la formation brute de capital fixe a baissé au quatrième trimestre, pour la troisième fois consécutive, bien qu'à un rythme plus lent que pendant les deux trimestres précédents. Les exportations et les importations en volume ont recommencé à progresser au deuxième semestre; les premières ont redémarré plus tôt, mais la hausse des secondes a été plus rapide au quatrième trimestre. Si certains secteurs, comme l'industrie de transformation, connaissent une véritable embellie depuis le creux de la récession, d'autres – dont le commerce de gros et de détail, l'agriculture et la pêche ainsi que la finance et l'immobilier – sont retardataires. La distribution du crédit et l'emploi sont deux facteurs importants de freinage de la reprise. L'endettement des ménages restant élevé et le marché du travail continuant à se dégrader, la consommation a jusqu'à présent moins concouru à la relance de l'activité que dans de nombreux autres pays.

La plupart des indicateurs de haute fréquence incitent à penser qu'une dynamique se met en place, encore que les indices restent contrastés. Les prix des logements sont notamment en hausse depuis la mi-2009 et l'indicateur précurseur composite de l'OCDE fait état d'un regain d'activité, même si l'indice des directeurs d'achat (Kagiso) a reperdu du terrain ces derniers mois, ce qui donne à penser que la reprise dans le secteur manufacturier est hésitante (graphique 1.11). Nombre des facteurs qui ont contribué à l'amélioration conjoncturelle devraient rester favorables jusqu'à la fin de 2010 et au milieu de 2011. Ainsi, en ce qui concerne l'environnement international, la plupart des prévisionnistes, y compris ceux de l'OCDE, ont révisé en hausse leurs prévisions de la croissance économique mondiale en 2010, tandis que les prix des matières premières exportées par l'Afrique du Sud continuent à augmenter fortement (graphique 1.12). La récente décision des participants du marché du fer de passer de contrats annuels à des contrats trimestriels pour la fixation du prix devrait aussi se traduire par des recettes d'exportations exceptionnelles, car les prix au comptant dépassent de loin ceux prévus dans les anciens contrats annuels. La baisse supplémentaire des taux d'intérêt intervenue en mars 2010 est aussi favorable à la croissance à court terme. On prévoit donc une accélération en 2010-11 (tableau 1.1).

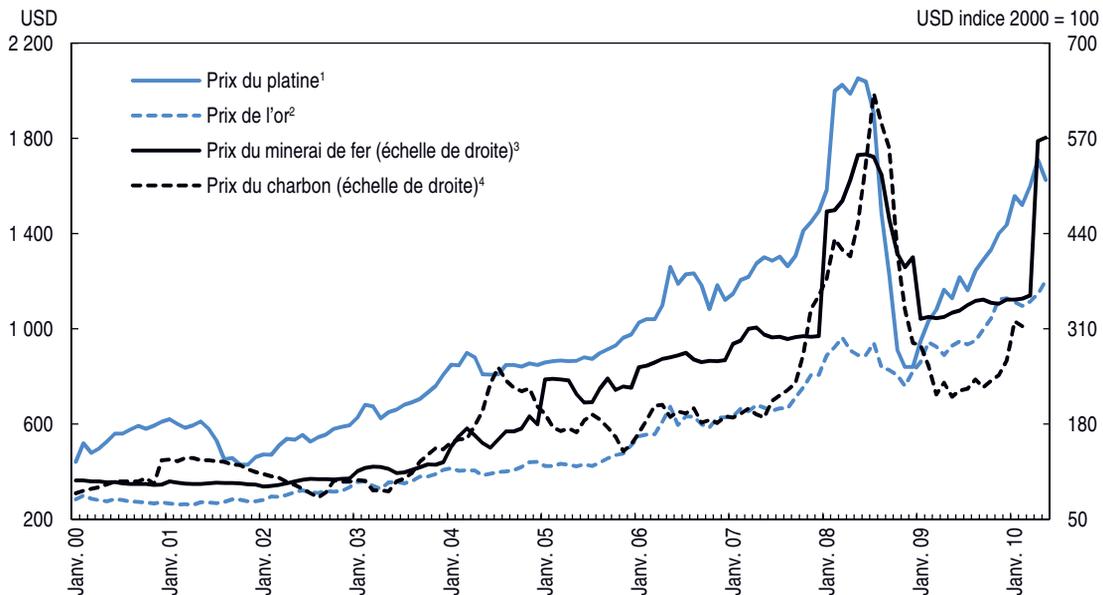
Graphique 1.11. Indicateurs de l'activité



Source : Base de données des Indicateurs composites avancés de l'OCDE et Bureau of Economic Research.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309275>

Graphique 1.12. Prix des principales matières premières exportées



1. Marché libre du platine à Londres USD/once troy.
2. Marché de l'or à Londres USD/once Troy.
3. Institut de recherche économique d'Hambourg, cours mondiaux du fer et de la ferraille.
4. Afrique du Sud, USD par tonne métrique.

Source : FMI, base de données SFI, Datastream et HWWA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309294>

Tableau 1.1. Prévisions macroéconomiques 2010-11

	2007	2008	2009	2010	2011
Pourcentages de variation, en volume					
Consommation privée	5.5	2.4	-3.1	2.3	5.5
Consommation publique	4.7	4.9	4.7	3.6	3.4
Formation brute de capital fixe	14.2	11.7	2.3	3.0	8.9
Demande intérieure finale	6.9	4.6	-0.6	2.7	5.8
Formation de stocks ¹	-0.4	-1.3	-1.3	1.3	0.1
Demande intérieure totale	6.4	3.3	-1.8	4.0	5.9
Exportations de biens et services	5.9	2.4	-19.5	8.9	6.1
Importations de biens et services	9.0	1.4	-17.4	10.9	9.2
Exportations nettes ¹	-1.2	0.2	0.1	-0.9	-1.1
PIB aux prix du marché	5.5	3.7	-1.8	3.3	5.0
<i>Pour mémoire</i>					
Inflation	7.1	11.0	7.1	5.3	5.2
Croissance de l'emploi	0.4	1.8	-3.6	1.2	2.3
Taux de chômage	22.3	22.9	24.0	24.5	24.0
Balance courante (milliards USD)	-20.5	-20.1	-11.2	-17.6	-22.0
Balance courante ²	-7.2	-7.1	-4.0	-4.9	-5.5
Budget consolidé des administrations publiques ³	1.7	-1.0	-6.7	-6.1	-4.7
Croissance du revenu disponible des ménages	5.5	2.4	-2.8	3.0	4.5
Taux d'épargne nette des ménages	-0.8	-0.8	-0.4	0.0	-0.3

1. Contributions aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB.
3. En pourcentage du PIB. Les données couvrent les exercices commençant en avril.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87 ; Statistics South Africa, Base de données de la SARF et estimations de l'OCDE.

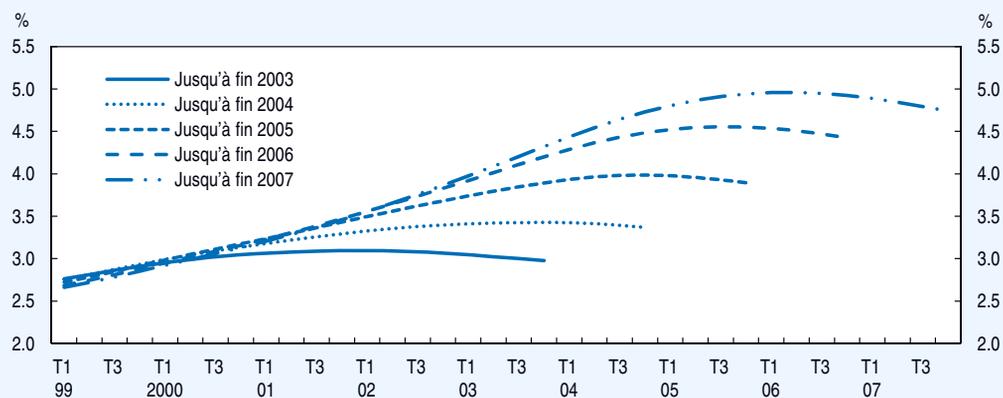
La sortie de crise

La récession a conduit à reconsidérer la composante cyclique de la croissance de ces dernières années. Il apparaît aujourd'hui plus clairement qu'avant la crise que l'expansion rapide de l'Afrique du Sud, de 2004 jusqu'à la mi-2008, était largement de nature cyclique. Même avant le retournement conjoncturel, son caractère insoutenable était attesté par de nombreux signes : la forte poussée de la consommation, l'aggravation du déficit des paiements courants, l'envolée prolongée des prix de l'immobilier. Mais on ne savait pas dans quelle mesure l'accélération de la croissance depuis le début des années 2000 représentait soit un changement de tendance, soit l'effet du cycle ou d'autres facteurs temporaires. Il est bien connu que les méthodes de filtrage statistique habituellement utilisées pour estimer les taux de croissance tendanciels sont hypersensibles aux points terminaux, de sorte que les estimations de la croissance potentielle augmentent rapidement quand l'activité est dynamique (encadré 1.2). La récession a permis de comprendre le dernier cycle conjoncturel et donc de faire ressortir la composante cyclique de la phase de forte expansion. Le Secrétariat de l'OCDE a estimé la production potentielle au moyen d'une fonction de production Cobb-Douglas, en lissant statistiquement la hausse de la PTF et les intrants de

Encadré 1.2. **L'Afrique du Sud est une illustration du problème du point terminal dans le filtrage des estimations de la production potentielle**

Dans le calcul de la production potentielle par filtrage statistique, on se heurte souvent au problème de la sensibilité des estimations au choix du point terminal. En phase de reprise conjoncturelle, les estimations de la production potentielle tendent à augmenter rapidement. L'exemple de l'Afrique du Sud pendant les années de forte expansion 2004-07, antérieures à la crise, illustre bien cette tendance. En appliquant un filtre Hodrick-Prescott (HP) à la période terminée en 2003, on obtient une estimation de quelque 3 % pour le taux annuel de croissance de la production potentielle. L'application de la même procédure aux périodes allant jusqu'à fin 2004, fin 2005, fin 2006 et fin 2007 donne des estimations de plus en plus élevées, culminant à 5 % environ (graphique 1.13). Du fait de cette même sensibilité aux points terminaux, la prise en compte de la récession de 2008-09 aboutit à des résultats tout à fait différents; l'application de la même technique de filtrage HP aux données allant jusqu'à fin 2009 donne des estimations de la croissance potentielle inférieures à 3 %.

Graphique 1.13. **Estimations de la croissance potentielle au moyen du filtre Hodrick-Prescott**



Source : Estimations de l'OCDE.

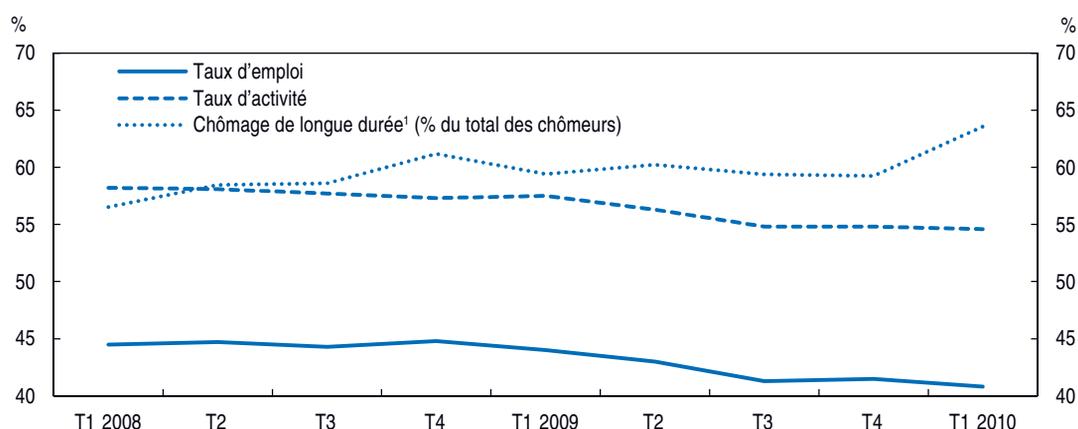
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309313>

main-d'œuvre. Selon ces calculs, la croissance potentielle a culminé à 4½ pour cent en 2007 avant de revenir à 4 %, sous l'effet d'une baisse du taux de participation de la population active et d'un léger ralentissement de la PTF tendancielle.

Bien que la crise ait probablement entraîné une petite contraction permanente de la production, la croissance potentielle future ne devrait guère être réduite à l'avenir. Après la crise de 2008-09, de nombreux pays de l'OCDE ont revu en baisse leurs estimations du potentiel de production à court terme (OCDE 2009). Furceri et Mourougane (2009) estiment que, dans la zone OCDE, les crises financières donnent lieu à une perte permanente de production qui s'élève à 1½ à 2½ pour cent en moyenne et atteint même parfois 4 %. Il est plus douteux que les pays à bas et moyens revenus connaissent le même phénomène. Les principaux facteurs des effets permanents sont la diminution du stock de capital, la montée du chômage structurel et/ou une baisse du taux d'activité. En Afrique du Sud, l'investissement fixe total a continué à augmenter en 2009 en dépit de la chute de la composante privée. Le pays a donc subi, au pire, un freinage temporaire et modéré de la progression du stock de capital; en outre, la hausse des investissements publics correspond à un développement des infrastructures d'énergie et de transport, qui remédie à d'importants goulets d'étranglement et devrait avoir un taux de rendement réel positif. Le facteur le plus important des pertes de production permanentes est un moindre apport d'intrants de main-d'œuvre relativement à la tendance antérieure. Le taux de participation et l'emploi ont fléchi en 2009 et début 2010, tandis que le chômage de longue durée a vivement augmenté (graphique 1.14). Le fait de rester longtemps sans travail s'accompagne souvent d'une perte des qualifications et d'une moindre employabilité, tandis qu'un taux élevé de chômage fait augmenter le nombre des demandeurs d'emploi découragés. La perte de capital humain découlant d'une longue inactivité se traduit par une baisse de la PTF. Selon les estimations de l'OCDE, la perte permanente de production due à la crise a été inférieure à 1 %, c'est-à-dire limitée. À propos des taux de croissance futurs, Haugh *et al.* (2009) ne trouvent pas d'effets systématiques des crises financières sur la croissance potentielle dans les pays de l'OCDE. Ils pourraient découler de mesures anticoncurrentielles prises pour lutter contre la crise en soutenant les activités nationales, qui risquent de nuire à l'innovation à plus longue échéance. Comme on l'a noté plus haut, l'Afrique du Sud y a jusqu'à présent peu recouru et on ne prévoit pas une réduction significative du taux potentiel de croissance. Il devrait même s'élever quelque peu à moyen terme si l'on parvient à améliorer les politiques structurelles et macroéconomiques pour qu'elles contribuent à l'expansion.

L'écart de production négatif, qui a dépassé 3 % au dernier trimestre 2009, a peu de chances de se résorber rapidement. Selon les prévisions de l'OCDE, la reprise de 2010 ne sera pas assez vigoureuse pour le réduire. Au premier semestre, la croissance, stimulée par la préparation de la Coupe du monde de football, serait légèrement supérieure au potentiel, puis elle se ralentirait quelque peu au second semestre⁵. L'écart de production ne commencera à s'amenuiser sensiblement qu'à la faveur d'un renforcement de la croissance, attendu en 2011, et la production n'égaleira probablement pas le potentiel avant 2012 (graphique 1.15). Dès lors, le principal objectif à court terme est de consolider la sortie de récession et de créer les conditions d'une disparition aussi rapide que possible de cet écart. Une reprise peu dynamique se traduirait sans doute par une poursuite de la hausse du chômage structurel, due à la progression du nombre de personnes restant durablement sans emploi; il en résulterait une érosion du capital humain des personnes licenciées, dont les liens avec le marché du travail se distendraient. Une croissance lente retarderait aussi la reprise de l'investissement *via* les effets d'accélération. Du fait de ces conséquences sur

Graphique 1.14. Dynamique du marché du travail durant la crise

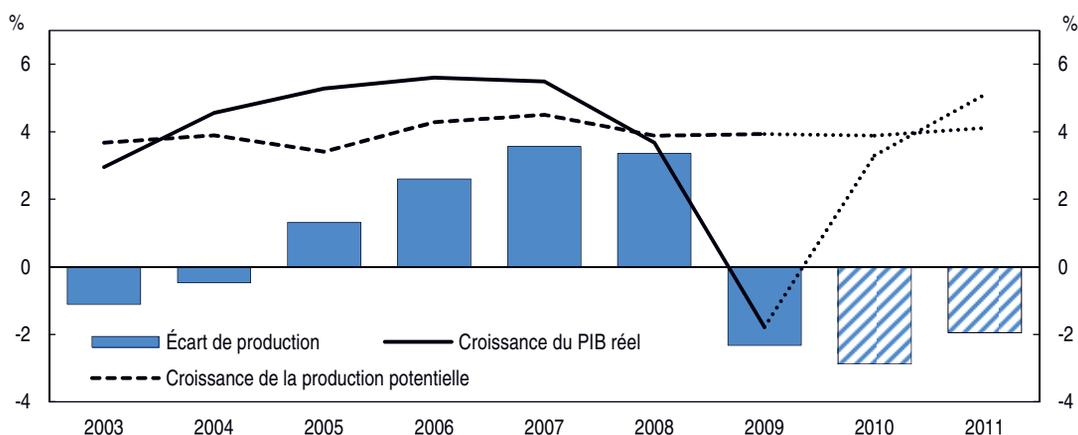


1. Un an et plus.

Source : Statistics South Africa, Enquête trimestrielle sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309332>

Graphique 1.15. PIB potentiel et écart de production



Source : Estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309351>

les intrants de main-d'œuvre et de capital, un faible redémarrage de l'activité après la récession de 2008-09 aggraverait l'incidence négative sur la production potentielle et générerait la réduction de la pauvreté et du chômage.

Les autorités doivent donc prendre garde de ne pas retirer prématurément le soutien apporté par la politique économique à la demande interne. La conjonction d'une inflation sous-jacente modérée, de la vigueur du rand, de la récession et du caractère encore hésitant de la reprise laisse à penser que la dernière baisse du taux directeur de la banque centrale (en mars 2010) était justifiée et qu'il reste peut-être une marge pour de nouvelles réductions. Le crédit au secteur privé et les ventes du commerce de détail sont en recul, même en termes nominaux, le niveau de confiance des entreprises reste bas (bien qu'en redressement) et le marché de l'emploi donne peu de signes d'amélioration. Par ailleurs, même si les prévisions de croissance ont été récemment révisées en hausse, elles continuent à faire état d'une reprise médiocre. S'agissant de la politique budgétaire, la dette publique demeure modérée, à quelque 30 % du PIB, et le déficit des paiements

courants (6.7 % du PIB pour l'exercice 2009-10) n'est pas particulièrement élevé dans une optique internationale; dans un premier temps, il convient de n'interrompre que partiellement la stimulation budgétaire.

À brève échéance, une rechute dans la récession reste le danger principal, même si cette éventualité s'est atténuée. Mais, dans le contexte de la reprise, d'autres risques passeront au premier plan. Il faudra en particulier resserrer la politique budgétaire, tant dans l'intérêt du secteur public que pour éviter d'aggraver les déséquilibres macroéconomiques. Au demeurant, le budget de l'exercice 2010-11 intègre un durcissement progressif, puisqu'il prévoit une amélioration du solde consolidé de 0.5 point du PIB dans l'immédiat et de 2.1 points supplémentaires au cours des deux exercices suivants. L'OCDE estime que cela représentera un ajustement d'à peu près 1 % du PIB cette année, après correction des effets conjoncturels, et d'un peu moins de 1 % au cours de chacune des deux années suivantes.

Même si la politique monétaire ne paraît pas laxiste, le niveau élevé des anticipations d'inflation exige que la banque centrale maintienne des taux directeurs supérieurs à ce qu'ils seraient autrement. Jusqu'à présent, ces anticipations n'ont pas régressé, malgré l'ampleur de la désinflation intervenue depuis 2008 et l'apparition d'un écart négatif entre production et potentiel. Lors de l'enquête sur ce point effectuée au premier trimestre 2010 par l'Office de recherche économique (Bureau of Economic Research, BER), les entreprises et les salariés interrogés s'attendaient à ce que l'inflation reste de l'ordre de 7 % de 2010 à 2012, alors que les experts économiques avancent des chiffres un peu inférieurs. Ces réponses sont conformes à une tendance en général bien établie, surtout parmi les entreprises et les salariés, qui consiste apparemment à baser surtout les anticipations sur les résultats du passé. Dans les enquêtes trimestrielles effectuées par le BER de 2000 à 2009, le taux moyen anticipé de l'inflation l'année suivante présentait une légère corrélation négative (-0.06) avec le résultat effectif, mais une corrélation élevée (+0.80) avec le taux d'inflation retardé sur quatre trimestres. Pour les deux années à venir, la corrélation était de -0.63 avec le résultat effectif et de +0.76 avec le taux d'inflation retardé. Cet état d'esprit s'est manifesté à l'occasion des récents accords salariaux, étonnamment généreux compte tenu du niveau élevé du chômage. Selon une enquête spécialisée (Andrew Levy survey), les accords passés en 2009 ont prévu une hausse de 9.3 %, à peine inférieure au chiffre de 2008 (9.6 %), en dépit d'un recul de l'inflation constatée et du PIB réel. Ainsi, bien que l'inflation globale s'avère modérée, en raison de la faiblesse de la demande et de la modération des prix de l'alimentation, la « viscosité » des anticipations d'inflation oblige la banque centrale à la prudence au moment où l'économie redémarre.

Il n'existe pas de motif convaincant d'accorder une aide financière ou une protection commerciale à des secteurs particuliers touchés par la conjoncture, et il faudrait supprimer dès que possible les mesures de ce type prises pendant la récession. Comme on l'a dit antérieurement, la stratégie de lutte contre la crise a mis en avant des mesures de politique industrielle et commerciale, mais a eu heureusement peu de traduction concrète. Il est bon pour la croissance à long terme que l'on fasse un usage limité de ces instruments et, la récession touchant maintenant à sa fin, il faudra se garder de recourir à nouveau à ces initiatives préjudiciables à l'efficience.

Les autorités devraient aussi chercher à tirer les leçons de la crise pour éviter la répétition d'évènements similaires. La sortie de la récession constitue un moment opportun pour réfléchir aux moyens de réduire l'éventualité et l'importance de futures récessions. Il faut pour cela améliorer encore la gestion macroéconomique pour la rendre plus contracyclique – on évoque au chapitre 2 de possibles moyens d'y parvenir. Par

ailleurs, le fait que l’Afrique du Sud n’ait pas connu de crise bancaire pourrait s’expliquer par un concours de circonstances, à savoir la solidité du secteur financier après plusieurs années de forte rentabilité due à une croissance économique rapide. En Afrique du Sud, le contrôle prudentiel présente globalement les mêmes faiblesses que dans les économies avancées. Il convient donc de féliciter ce pays de participer activement aux initiatives internationales en matière de réglementation bancaire, qui visent à rendre l’activité de crédit moins procyclique, et les mettre en application. La concentration très poussée du système bancaire lui a sans doute assuré plus de stabilité pendant cette crise, sous la forme de substantielles marges sur les prêts et des bénéfices élevés dont bénéficient les grandes banques; il n’est peut-être pas nécessaire d’arbitrer entre la concurrence et une réglementation stricte, surtout là où les contrôles sont rigoureux, comme c’est le cas en Afrique du Sud (voir OCDE, 2010, chapitre 6). Au demeurant, la très grande concentration bancaire dans ce pays ne fait pas qu’augmenter les coûts de financement; elle risque aussi de susciter une situation dans laquelle les établissements seraient « trop grands pour faire faillite », ce qui pourrait en définitive nuire à la stabilité financière et à la viabilité budgétaire.

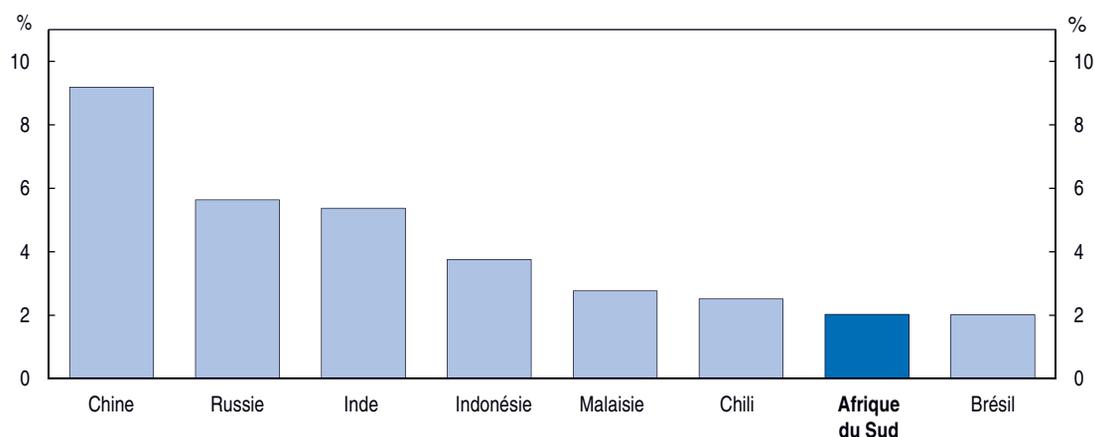
Créer les conditions d’une convergence rapide avec les niveaux de revenus des pays avancés

Nécessité d’accélérer le taux de croissance à long terme

Outre la consolidation de la reprise après la récession, l’Afrique du Sud est confrontée à de nombreux défis. Ils se rattachent généralement à l’impératif de faire un meilleur usage des abondantes ressources du pays, à la fois physiques et humaines, pour obtenir une augmentation plus rapide du niveau de vie de la plus grande partie de la population.

Bien qu’en amélioration, la performance de l’Afrique du Sud en matière de croissance est médiocre. Le PIB par habitant a augmenté de quelque 1.6 % par an de 1994 à 2009 et de 2.2 % de 2000 à 2009. Respectable pour une économie émergente, ce résultat est néanmoins très inférieur à ceux des champions de l’expansion (graphique 1.16). De plus, même si la croissance tendancielle s’est effectivement un peu accélérée au cours des seize dernières années, l’Afrique du Sud se distingue par une absence complète de convergence du PIB par habitant avec la moyenne OCDE pendant cette période (graphique 1.17).

Graphique 1.16. Croissance du PIB réel par habitant, moyenne 2000-09

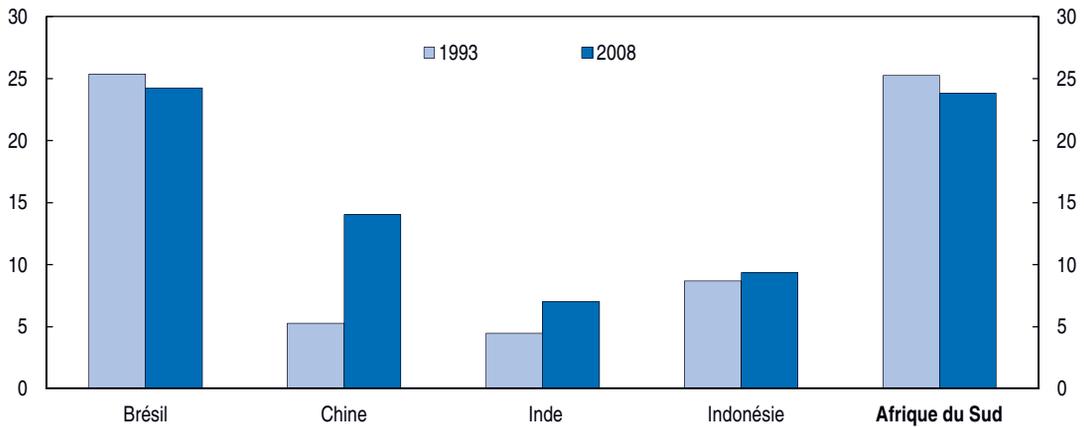


Source : Base de données des Perspectives économiques de l’OCDE, n° 87; Banque mondiale, base de données des Indicateurs de développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309370>

Graphique 1.17. Convergence des BIICS avec les niveaux de revenus de la zone OCDE

PIB par habitant (à PPA constantes de 2005)
Par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE = 100



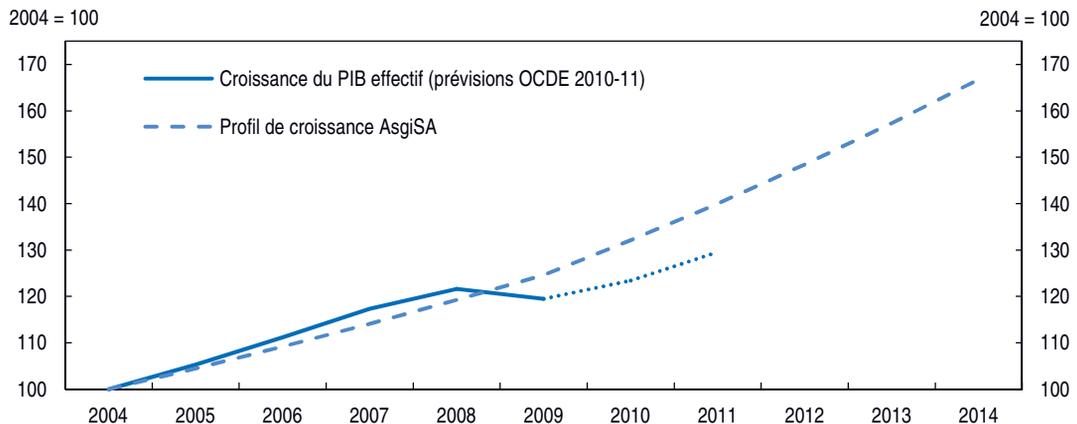
Source : OCDE, *Objectif croissance 2010*, graphique 7.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309389>

Une accélération est nécessaire pour atteindre les objectifs actuels de croissance des pouvoirs publics. AsgiSA, la stratégie de développement lancée en 2006, fixait des objectifs de 4½ pour cent par an jusqu'en 2009 et de 6 % jusqu'en 2014. Bien qu'ils aient d'abord été dépassés, la récession de 2008-09 a créé un retard et, pour retrouver le sentier de croissance cumulée de la stratégie, il faudrait maintenant qu'elle soit de l'ordre de 7 % en moyenne annuelle (graphique 1.18). Certes, une forte reprise conjoncturelle, permettant de résorber l'écart de production négatif, y contribuerait, mais, si le rythme de croissance potentielle du pays n'avoisine que 4 % actuellement, il faut le relever sensiblement pour approcher les objectifs officiels à l'horizon 2014.

L'accélération de la croissance s'impose aussi à des fins sociales. Les objectifs prévus par la stratégie AsgiSA ont été choisis en vue de réduire de moitié le chômage et la pauvreté à l'échéance de 2014; ils restent officiellement en vigueur. Aux yeux des pouvoirs publics et de la plupart des Sud-Africains, la faiblesse de l'emploi et le degré extrême d'inégalité sont

Graphique 1.18. Profil de croissance ciblé par le gouvernement



Source : Statistics South Africa; base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87; présidence de l'Afrique du Sud.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309408>

les principaux problèmes économiques du pays. Comme on le précisera au chapitre 3, beaucoup trop de jeunes Noirs ne peuvent trouver de travail et le chômage est le facteur essentiel d'une pauvreté étendue (Leibbrandt et al., 2010). Le sous-emploi, la pauvreté et l'inégalité sont aussi liés à d'autres aspects négatifs, la criminalité par exemple, qui, en nuisant à l'investissement et à la croissance, ont des effets en retour préjudiciables à l'emploi. Au cours de la phase d'expansion allant de 2004 jusqu'au début de 2008, on avait accompli des progrès vers la réalisation de l'objectif d'emploi inscrit dans la stratégie AsgiSA, mais ils ont été effacés par la crise : le taux de chômage est revenu à peu près à son niveau de 2004. Il est difficile de savoir comment celui-ci réagit aux récessions en Afrique du Sud, d'abord parce qu'il n'y en a pas eu de 1993 à 2008 et ensuite du fait de l'absence de séries statistiques homogènes. Néanmoins, dans d'autres pays, les récessions ont fait augmenter le sous-emploi structurel (Blanchard et Summers, 1989; OCDE, 2009). De plus, même pendant la phase de dynamisme conjoncturel, où la croissance a dépassé 5 % en moyenne annuelle, le taux de chômage n'a diminué que de 4 points en 4 ans. On peut en conclure qu'une expansion encore plus rapide sera nécessaire pour faire reculer rapidement le chômage.

Une accélération de la croissance est nécessaire pour donner plus de libertés aux Sud-Africains. Les non-libertés (pour reprendre les termes d'Amartya Sen) que sont le chômage, la pauvreté, l'insécurité et le manque d'instruction, dues en partie à l'incapacité à accélérer la croissance, annulent trop souvent les importantes libertés civiles et politiques dont bénéficie l'Afrique du Sud démocratique. Le développement de l'aide sociale, à la fois pécuniaire et sous forme d'initiatives comme la distribution gratuite d'électricité aux communautés à bas revenu, a fait énormément de bien, mais il y a des limites à la redistribution. L'Afrique du Sud compte déjà trois fois plus de bénéficiaires de subsides sociaux que de contribuables acquittant l'impôt sur le revenu, ratio extrêmement élevé au regard des normes internationales.

Exemples d'actions nécessaires à une croissance rapide et durable

En dépit de leur multiplicité, les études économiques relatives à la croissance ne sont pas concluantes. On s'accorde généralement sur le fait que beaucoup de facteurs entrent en jeu, mais plus rarement sur les conditions nécessaires ou suffisantes d'un essor rapide et s'inscrivant dans la durée. De récents travaux empiriques sur la phase de décollage ainsi que l'étude de la Commission croissance et développement (appelée aussi Commission Spence), consacrée à des expériences réussies, concluent qu'il est parfois possible d'accélérer la croissance en desserrant un petit nombre de contraintes. Cette démarche, adoptée par la stratégie AsgiSA, reste valable même si les objectifs spécifiques fixés pour 2014 sont désormais hors de portée.

De la crise et de ce qu'elle nous révèle de la phase d'expansion antérieure, on peut tirer certains enseignements concernant la performance de croissance réalisée jusqu'à présent et les moyens de l'améliorer. On perçoit mieux qu'auparavant que l'Afrique du Sud a connu, de 2004 à 2008, une poussée insoutenable de la consommation, générée notamment par une amélioration des termes de l'échange et par d'importantes entrées de capitaux (elles-mêmes dues à une surabondance de liquidités internationales et à une vague d'euphorie à l'égard des marchés émergents), avec interaction de ces deux phénomènes; en revanche, la progression de la productivité totale des facteurs n'a été que modérée, en partie à cause de faiblesses de la politique économique. Une croissance satisfaisante et durable exigera probablement davantage d'épargne et d'investissement, un cadre institutionnel propice à une progression accélérée de la PTF et une moindre dépendance

vis-à-vis des hausses de flux de capitaux, lesquelles vont souvent de pair avec les phases d'enchérissement des matières premières. La persistance d'un chômage élevé, même pendant la période de forte expansion antérieure à la crise, et son aggravation depuis le début de la récession incitent aussi à penser que la croissance devrait, au moins momentanément, reposer plus sur le facteur travail. L'une des sources du problème a été la fixation des prix de l'électricité à un niveau trop bas, ce qui, en encourageant les industries gourmandes en capitaux et en énergie, comme la métallurgie, a accru les émissions de carbone, déjà importantes dans ce pays. L'une des conditions d'une croissance viable est sans doute de rendre la production moins intensive en énergie et en carbone.

C'est pourquoi ce chapitre est centré sur quelques facteurs de faiblesse révélés par la récession et la révision en baisse de la croissance potentielle, à savoir : l'insuffisance de l'épargne; la prédominance de la demande interne dans la croissance; les résultats médiocres en matière d'innovation et d'augmentation de la productivité multifactorielle; le contenu excessif en énergie et en carbone de l'activité, qui compromet la viabilité de l'environnement. On ne mentionnera que brièvement certains aspects déterminants pour la croissance et pour d'autres objectifs importants, tels que la santé et l'éducation⁶. De futures *Études* y reviendront de façon approfondie. De même, on n'évoquera pas en détail l'inégalité extrême existant en Afrique du Sud, l'une des plus importantes au monde, qui a fait l'objet d'autres travaux récents de l'OCDE (Leibbrandt et al., 2010) et sera réexaminée dans les *Études* à venir. Les liens étroits entre l'inégalité et le fonctionnement du marché du travail constituent le sujet du chapitre 3.

Les problèmes que l'on a distingués sont liés entre eux, de même que les recommandations formulées. Ainsi, un taux d'épargne plus élevé atténuerait les tendances à l'appréciation réelle du rand et limiterait le poids de la demande intérieure dans la croissance. Une hausse des prix relatifs de l'énergie réduirait l'intensité en émissions de carbone du PIB sud-africain, mais aussi le caractère capitalistique de la croissance observée dans le passé. Les progrès de l'innovation et une augmentation rapide de la productivité joueraient en faveur des performances à l'exportation.

Même si aucun pays pris en particulier ne saurait servir de modèle à l'Afrique du Sud dans tous les domaines, le bilan de la politique économique du Chili est sans doute instructif à certains égards. Ce nouveau pays membre de l'OCDE est peut-être le seul qui connaisse depuis une vingtaine d'années un ensemble de problèmes assez similaires et soit un peu mieux parvenu à les résoudre. À l'instar de l'Afrique du Sud, le Chili est un pays à revenu moyen, dépendant de matières premières, qui est passé par une phase délicate de transition politique à la démocratie; lui aussi a subi de fortes fluctuations des termes de l'échange ainsi qu'une alternance d'entrées de capitaux et, épisodiquement, de sorties soudaines. Tout en optant pour l'ouverture sur l'extérieur, le Chili n'a pas hésité à prendre des mesures de limitation des entrées de capitaux quand elles menaçaient son économie. La politique macroéconomique, d'une grande prudence, s'appuie sur des règles budgétaires, un fonds de stabilisation des prix des matières premières et un ciblage de l'inflation (mais ce dernier ne signifie pas que l'on soit indifférent au taux de change réel). La réglementation des marchés de produits est moins restrictive que dans la plupart des autres pays émergents et même que dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Plusieurs des recommandations figurant dans la présente *Étude* correspondent à ces orientations.

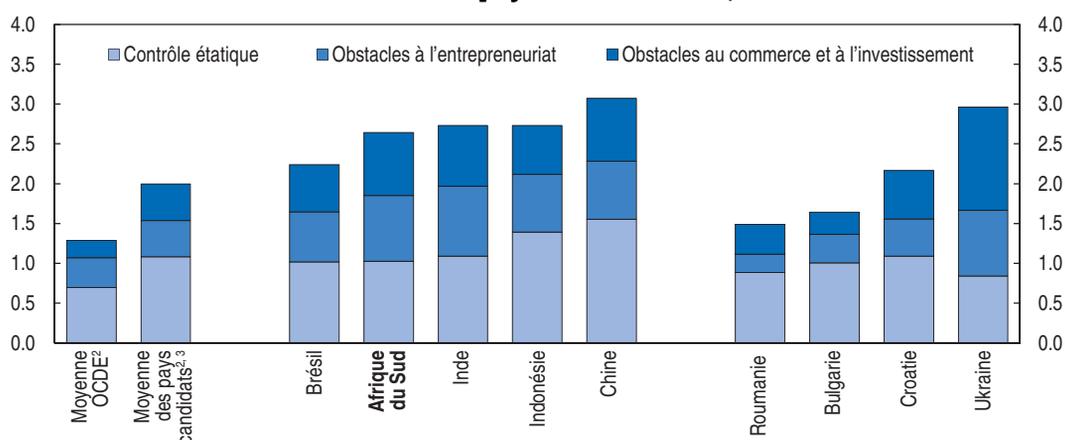
Amélioration du cadre des affaires

À long terme, la convergence avec les niveaux de revenus de la zone OCDE exigera un net relèvement de la productivité moyenne, c'est-à-dire de l'efficacité économique et

technique de la production. Les politiques publiques peuvent faciliter cette progression sur divers fronts. Ainsi, l'examen des politiques d'innovation de l'Afrique du Sud (OCDE, 2007) a formulé un certain nombre de propositions pour stimuler l'innovation, ingrédient essentiel de la croissance de la productivité dans le long terme, grâce à des améliorations dans des domaines tels que les incitations fiscales, les dépenses publiques de R-D, l'éducation et la politique d'immigration. Un autre aspect crucial du problème est le cadre concurrentiel dans lequel opèrent les entreprises. On a trouvé empiriquement une forte corrélation entre l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits et les performances des entreprises dans les domaines essentiels de l'innovation, de l'approfondissement du capital et de la gestion. En outre, la concurrence met fin aux distorsions de la répartition qui résultent de marchés monopolistiques. On constate souvent que l'absence de concurrence affaiblit l'investissement (Alesina *et al.*, 2005), les gains de productivité (Nickell *et al.*, 1997; Nicoletti et Scarpetta, 2003) et, au moins parfois, l'innovation (Aghion *et al.*, 2005; Griffith *et al.*, 2006). Renforcer la concurrence est donc un moyen particulièrement approprié d'accélérer le rapprochement des niveaux de revenus.

En Afrique du Sud, la réglementation des marchés de produits n'est pas propice à une concurrence vigoureuse. En 2008, les scores obtenus par le pays pour les indicateurs de l'OCDE en la matière se sont avérés globalement moins bons que dans tous les autres pays membres, à l'exception de la Pologne. Comparativement aux pays non membres de l'OCDE, la réglementation a été jugée plus restrictive qu'au Chili ou au Brésil, mais moins qu'en Chine, en Inde ou en Russie. Parmi les cinq pays bénéficiant de l'« engagement renforcé », le score RMP global de l'Afrique du Sud était proche de la moyenne⁷. Les scores attribués aux principaux sous-indicateurs – contrôle étatique, obstacles à l'entrepreneuriat, barrières aux échanges et aux investissements – étaient tous supérieurs à la moyenne OCDE; mais, dans la comparaison avec les pays non membres de l'OCDE, les obstacles à l'entrepreneuriat se distinguent comme le domaine dans lequel la réglementation sud-africaine est relativement restrictive (graphique 1.19).

Graphique 1.19. **Décomposition de la RMP dans les pays de l'engagement renforcé et dans d'autres pays non membres, 2008¹**



1. Sur la base d'un indicateur RMP simplifié.

2. Moyenne simple.

3. Chili, Estonie, Israël, Russie et Slovaquie.

Source : Estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309427>

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater qu'en Afrique du Sud la concurrence est faible sur les marchés de produits. Ainsi, Fedderke et Naumann (2009) montrent, au moyen des ratios de concentration Rosenbluth et C5, la concentration très poussée de l'industrie de transformation sud-africaine de 1976 à 2001. Il ressort aussi de travaux empiriques sur la marge entre prix et coûts que la concurrence est limitée en Afrique du Sud (Fedderke et Hill, 2007; Aghion *et al.*, 2008), même si, dans ce domaine, le constat est moins uniforme : Edwards et Van de Winkel (2005) ne trouvent pas de preuves de forts taux de marque dans cette partie de l'industrie.

Comme le faisait remarquer OCDE (2008b), les enquêtes auprès d'entreprises sud-africaines confirment l'existence d'obstacles à l'entrepreneuriat. Les critiques visent en particulier la complexité de la réglementation applicable (Strategic Business Partners, 2005; Rankin, 2006). Cela correspond aux scores élevés attribués aux indicateurs désagrégés pour la simplification des règles et procédures, la communication (c'est la complexité des procédures qui pose problème, alors que la communication est relativement bonne) ainsi que la rationalisation des modalités d'obtention de licences et de permis.

Une réglementation peu restrictive des marchés de produits, surtout en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat, est de nature à stimuler sensiblement la croissance. D'après certains travaux économétriques sur les pays de l'OCDE, plus les scores RMP sont bas, plus la croissance est forte (Nicoletti et Scarpetta, 2005; Conway *et al.*, 2006; Wölfl *et al.*, 2009). Selon Wölfl *et al.*, quand on applique des régressions de croissance à un échantillon élargi de pays, membres ou non de l'OCDE, l'incidence des scores RMP globaux n'est pas statistiquement significative. Mais on retrouve au niveau désagrégé des effets significatifs sur la croissance, tout particulièrement pour le sous-indicateur « obstacles à l'entrepreneuriat », qui semble déterminer pour l'essentiel le lien entre la réglementation générale des marchés de produits et la croissance. Au vu des coefficients estimés, une amélioration d'un demi-point d'indice de ce sous-indicateur, soit un peu moins que la différence entre le score sud-africain et la moyenne des pays de l'OCDE, se traduit par un supplément de croissance moyenne annuelle du PIB par habitant d'environ 0.4-0.6 % pendant la décennie suivante. Dans les pays de l'engagement renforcé (au sein desquels l'Afrique du Sud occupe une position moyenne), le taux annuel de progression du PIB par habitant pourrait être majoré d'un maximum de 1.4 point si la situation réglementaire correspondait au score moyen des obstacles à l'entrepreneuriat dans les pays de l'OCDE les moins restrictifs.

D'autres travaux de l'OCDE montrent que la RMP influe sur la croissance par le biais d'une interaction avec le rattrapage en matière de productivité (Arnold *et al.*, 2009). Pour estimer par cette méthode les effets favorables à la croissance d'une RMP moins restrictive, il faudrait disposer de données détaillées sur les sous-indicateurs qui n'existent pas encore en Afrique du Sud; mais les résultats des pays de l'OCDE montrent que l'incidence sur la croissance d'un assouplissement des règles pourrait être substantielle. Selon certaines simulations, des pays à revenu moyen, comme la Pologne et la Hongrie, seraient en mesure de réaliser une progression cumulée de la productivité du travail de près de 20 % en dix ans s'ils assouplissaient la RMP dans tous les domaines. Sachant que ces pays ont des scores RMP initiaux inférieurs à celui de l'Afrique du Sud et sont plus proches de la frontière technologique, l'effet d'accélération de la croissance devrait être supérieur en Afrique du Sud.

Une concurrence accrue sur les marchés de produits ne serait pas seulement de nature à stimuler vigoureusement la croissance à long terme; elle favoriserait l'emploi et la réduction de l'inégalité. Il ressort de plusieurs études théoriques et empiriques qu'un assouplissement de la réglementation anticoncurrentielle pourrait avoir une incidence positive sur l'emploi (Blanchard et Giavazzi, 2003; Nicoletti et Scarpetta, 2005; Griffith et al., 2007). L'existence de rentes confortables sur les marchés de produits incite les entreprises à les partager avec la main-d'œuvre (pour réduire les coûts des grèves, de la rotation des effectifs et de l'absentéisme). Cela fait monter les salaires réels et baisser l'emploi total.

Le régime des échanges et celui des investissements étrangers sont des aspects de la réglementation des marchés de produits très débattus actuellement en Afrique du Sud. Les barrières aux échanges ayant été nettement réduites dans les années 90, elles sont généralement basses en matière tarifaire et non tarifaire comparativement aux autres pays à revenu moyen. Mais la libéralisation s'est largement interrompue récemment et les tenants d'une politique industrielle plus active souhaiteraient que le pays pratique un relèvement sélectif des droits, au sein des limites prévues par l'OMC, pour protéger davantage certains secteurs favorisés. D'ailleurs, on a pris des mesures limitées en ce sens pendant la crise. Pourtant, les travaux de l'OCDE montrent que cette orientation ne serait pas judicieuse. Selon Kowalski et al. (2009), la libéralisation des échanges est bénéfique à la croissance de la productivité totale des facteurs en Afrique du Sud.

Augmenter le taux d'épargne

Le rapport entre l'épargne intérieure et le solde des paiements courants, d'une part, et la croissance économique, d'autre part, est ambigu sur le plan théorique. Si l'épargne a de l'importance, c'est à l'évidence parce qu'elle finance l'investissement, même si le degré auquel ce dernier contribue à la croissance fait aussi l'objet de débats. Dans le modèle d'économie fermée de Solow, le changement technologique est le principal facteur de la croissance à long terme à l'état stationnaire et l'investissement influe seulement sur la croissance dans la phase de transition vers l'état stationnaire. Or, on n'a aucune raison de croire que des pays à revenu moyen, comme l'Afrique du Sud, sont à l'état stationnaire; leur ratio capital/travail devrait s'élever au fil du temps, ce qui implique que l'accumulation de capital importe effectivement pour la croissance. En outre, les théories sur l'endogénéité de la croissance donnent souvent un rôle au capital physique et humain dans la détermination de la croissance à l'état stationnaire. Il existe certes un débat, empirique aussi bien que théorique, à propos des contributions relatives à la croissance de l'accumulation de capital et de la progression de la PTF; néanmoins, la plupart des études (par exemple Bosworth et Collins, 2003; Mankiw et al., 1992) attribuent un rôle significatif à l'accumulation de capital.

Mais il n'est pas évident que l'investissement soit limité par l'épargne interne ou que celle-ci soit préférable à l'épargne étrangère dans une perspective de croissance. D'ailleurs, les investissements directs étrangers peuvent aussi accélérer la PTF par le biais de transferts du savoir-faire des économies les plus avancées. L'une des justifications théoriques de l'éventuel effet positif de l'épargne interne sur la croissance a été présentée par Aghion et al. (2009a), pour qui l'expansion des pays éloignés de la frontière technologique internationale découle principalement d'un effet de rattrapage. Les investissements d'origine externe le facilitent, mais cela exige souvent une coopération

entre l'investisseur étranger connaissant la technologie de la frontière et un entrepreneur du cru au fait de la situation locale à laquelle la technologie s'appliquerait.

Il existe aussi une forte corrélation empirique entre le taux d'épargne interne et la croissance (Houthakker, 1961; Modigliani, 1970; Carroll et Weil, 1994; Schmidt-Hebbel et Serven, 1999). En outre, Aizenmann, Pinto et Radziwill (2004) constatent que les pays qui s'autofinancent le plus croissent plus vite que les autres. Ce résultat corrobore les études économiques bien connues qui montrent, dans la plupart des pays et des périodes, une forte corrélation entre épargne et investissement (Feldstein et Horioka, 1980; Taylor 1996). Après avoir examiné des cas de croissance forte et soutenue, la Commission Spence (Spence *et al.*, 2008) note : « il n'y a pas d'exemple de profil d'investissement élevé et durable qui ne s'appuie pas sur une forte épargne interne ».

La corrélation entre épargne et croissance ne prouve pas qu'il y ait un lien de cause à effet, la recherche de preuves empiriques pour répondre à cette question n'étant pas non plus concluante. Les tentatives faites pour découvrir le sens de la causalité par des tests Granger ne donnent pas de résultats clairs. Ainsi, selon Schmidt-Hebbel *et al.* (1994), l'épargne ne détermine pas la croissance dans l'optique de Granger, et ces auteurs concluent à l'existence d'une relation complexe, plutôt qu'unidirectionnelle, entre les deux variables. Carroll et Weil (1994) soutiennent que c'est la croissance qui cause l'épargne au sens de Granger, mais Attanasio *et al.* (2000) le contestent : selon eux, on peut trouver que la relation va dans un sens ou dans l'autre selon la méthodologie employée. Pour Aghion *et al.* (2009a), l'épargne retardée des pays pauvres est une variable explicative à caractère significatif de la croissance future, mais cela ne vaut pas pour les pays riches. Ils estiment que cela confirme leur hypothèse selon laquelle l'épargne interne facilite le transfert des technologies de la frontière et permet ainsi un rattrapage plus rapide de la productivité.

D'autres travaux récents expliquent de façon différente comment l'épargne peut avoir un effet positif sur la croissance des pays en développement. Prasad *et al.* (2007) constatent que, dans les pays non membres de l'OCDE, les déficits des paiements courants, au lieu de favoriser la croissance en assouplissant les contraintes de financement, s'accompagnent d'une expansion plus lente. Ce résultat, qui apparaît dans les régressions sur les données transversales, de panel et de séries temporelles, est déterminé par le taux d'épargne interne : quand on remplace la balance courante par l'épargne, la première devient non significative, tandis que le coefficient sur la seconde est positif et significatif. Ces auteurs font aussi remarquer que, dans les pays connaissant une forte poussée de la croissance, le solde des paiements courants s'était généralement amélioré auparavant; l'épargne et l'investissement augmentent, mais l'épargne croît davantage. Il semble que l'épargne interne réduise la dépendance à l'épargne étrangère, laquelle peut en fait être préjudiciable à la croissance des pays en développement.

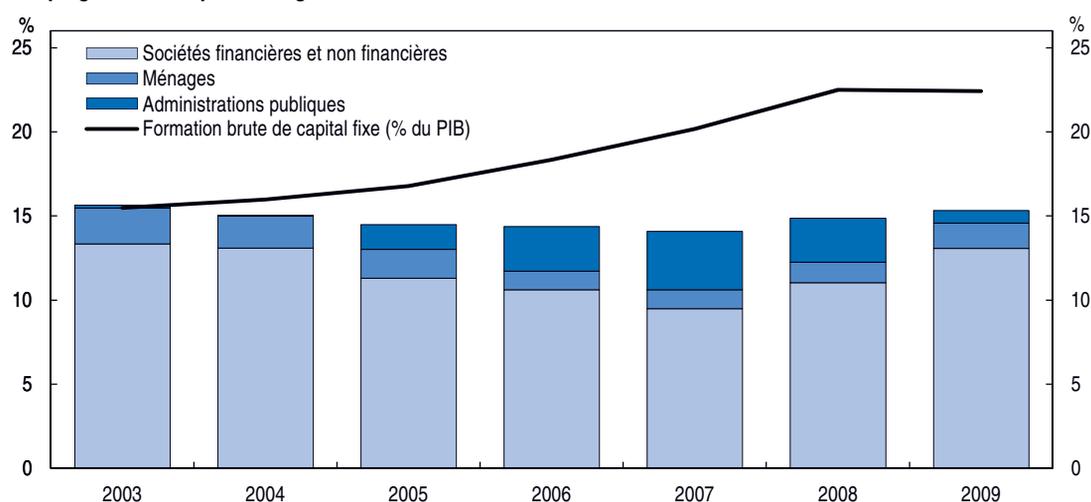
Ce résultat est conforme à d'autres constats à propos des effets éventuellement nuisibles à la croissance d'une arrivée massive de capital étranger (Reinhart et Reinhart, 2008; Rodrik, 2006; Hausmann *et al.*, 2004). Une série de régressions sur données de panel effectuée par Bosworth et Collins (1998) n'a pas démontré l'existence d'un lien significatif entre les entrées globales de capitaux et la croissance, mais l'a établie pour l'IDE. Reinhart et Reinhart (2008) font remarquer que l'un des canaux par lesquels de fortes entrées de capitaux sont dommageables est la procyclicité induite de la politique budgétaire pendant ces périodes d'exceptionnels afflux de fonds. À l'instar des autres agents économiques, les

États ne perçoivent souvent pas le caractère temporaire de cette vague d'entrées et augmentent leurs dépenses pendant sa durée.

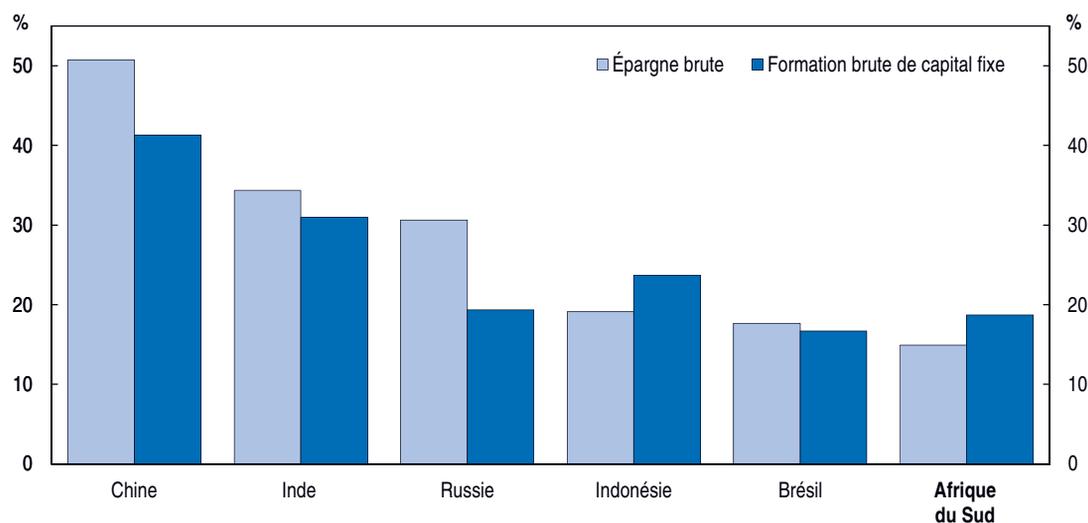
Bien que le rapport exact entre l'épargne interne et la croissance reste donc débattu, on a de bonnes raisons de croire que les pays (surtout en développement) à croissance rapide ont généralement un fort taux d'épargne, un taux d'investissement élevé (mais moins que le taux d'épargne) et (de ce fait) un excédent des paiements courants et des sorties nettes de capitaux. La situation de l'Afrique du Sud est très différente. Dans ce pays, la décennie écoulée a été caractérisée par d'importantes entrées nettes de capitaux privés, de faibles taux d'épargne et d'investissement (graphique 1.20), enfin par une croissance médiocre (malgré un vif essor de la consommation de 2004 à 2008), notamment des

Graphique 1.20. Investissement et épargne

A. Épargne brute en pourcentage du PIB



B. Comparaison internationale, en pourcentage du PIB, moyenne 2003-08



Source : Base de données de la SARB et Banque mondiale, base de données des Indicateurs de développement dans le monde.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309446>

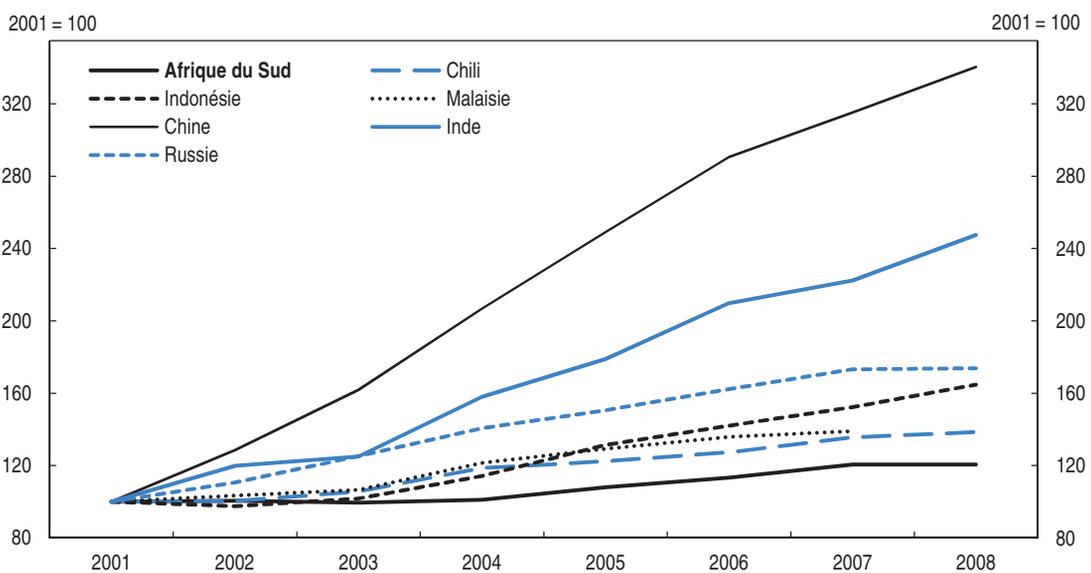
exportations en volume (graphique 1.21). Eyraud (2009) observe que la faible contribution de l'accumulation de capital est la principale différence entre la croissance de l'Afrique du Sud et celle des pays analogues plus dynamiques.

Outre le lien entre l'épargne, les paiements courants et la croissance, se pose la question de la vulnérabilité externe. La dépendance à l'égard de capitaux étrangers fébriles augmente le risque d'instabilité⁸. Celui-ci s'est manifesté à la fin de 2008, lorsque les entrées de capitaux privés dans les économies de marché émergentes se sont presque tariées. En Afrique du Sud, ce phénomène a été en partie compensé par une variation de la position extérieure des banques nationales, qui a amorti l'effet sur les flux de capitaux nets; le rand n'en a pas moins chuté, de même que les cours des actions et des obligations. En l'occurrence, les entrées sur les marchés émergents ont repris rapidement, à la faveur d'un regain général du goût du risque, mais aussi parce que la perception du risque comparé des pays avancés et des marchés émergents s'est modifiée face à la dégradation de la situation budgétaire de nombreuses économies de l'OCDE. Mais la dépendance à l'égard de l'épargne étrangère reste la plus grande faiblesse macroéconomique de l'Afrique du Sud.

Au total, s'il n'apparaît pas qu'accroître l'épargne interne accélère automatiquement la croissance, les deux phénomènes sont étroitement associés et on a des preuves qu'un recours excessif à l'épargne étrangère n'est pas dénué de risque; tout cela justifie probablement que l'on s'efforce d'augmenter, à moyen et long terme, le taux d'épargne en Afrique du Sud. La question se pose de savoir comment y parvenir.

L'épargne publique est un levier sur lequel on peut agir directement. L'expérience de nombreux pays fait apparaître un parallélisme entre hausses de l'épargne publique et de l'épargne nationale, bien qu'il ne soit pas total (voir par exemple Bernheim, 1987, pour les pays avancés, et Ul Haque et Montiel, 1987, pour les pays en développement; une mise à jour récente des données pour les pays de l'OCDE est présentée par Röhn, 2010). Ce résultat est confirmé pour l'Afrique du Sud par Tsikata (1998) ainsi que par Jonsson et

Graphique 1.21. **Exportations de biens et services par habitant, en termes réels**



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309465>

Teferra (2001). En moyenne, une amélioration du solde budgétaire structurel est donc censée faire augmenter le taux d'épargne nationale. La politique budgétaire doit aussi tenir compte de l'éventuelle nécessité de compenser les effets d'importantes entrées de capitaux privés (par exemple formation de bulles de prix d'actifs et fortes poussées de la consommation). Cela suppose de calculer exactement les incidences conjoncturelles sur le montant des recettes (notamment celles entraînées par un afflux exceptionnel de capitaux) et de mener une politique budgétaire suffisamment anticyclique. Les moyens d'y parvenir sont évoqués plus en détail au chapitre 2. Mais cela peut aussi justifier un resserrement structurel quand les entrées sont abondantes, afin de contrecarrer la réduction de l'épargne interne qui en résulte.

L'autre moyen le plus évident à utiliser pour encourager l'épargne privée est de procéder à des changements institutionnels. Les données empiriques sont beaucoup moins robustes sur le point de savoir quelles sont les mesures publiques qui agissent de manière fiable sur l'épargne privée. La plus pertinente d'entre elles serait l'instauration d'une épargne obligatoire. Tandis que les études de cas individuels n'offrent pas de données concluantes concernant l'effet global sur l'épargne de la mise en place d'un régime d'épargne-retraite obligatoire, Lopez Murphy et Musalem (2004), s'appuyant sur un échantillon de 43 pays, trouvent des indices montrant que l'épargne-retraite obligatoire accroît l'épargne nationale. L'Afrique du Sud a déjà conçu des projets en ce domaine. Outre son rôle dans la réalisation d'objectifs sociaux, cette réforme contribuera sans doute à augmenter l'épargne nationale et à atténuer la dépendance à l'égard des entrées de capitaux privés. Une autre approche qui apparaît prometteuse est l'affiliation automatique, les travailleurs ayant la possibilité de sortir des régimes de retraite professionnels s'ils le souhaitent. Des études microéconomiques faites aux États-Unis (par exemple Madrian et Shea, 2001; Choi et al., 2001) montrent que l'affiliation obligatoire peut accroître la participation aux régimes de retraite financés par l'employeur, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure elle augmente l'épargne totale des ménages. Autre initiative prometteuse, à en juger par les études microéconomiques : les dispositifs « épargner davantage demain » proposés par Thaler et Benartzi (2004), dans lesquels le taux de cotisation par défaut est relevé automatiquement au fil du temps.

Faire davantage contribuer les exportations à la croissance

Comme pour l'épargne, le lien théorique entre les performances à l'exportation et la croissance est controversé, mais on trouve une forte corrélation positive entre ces deux variables dans les pays en développement. Selon le rapport Spence, par exemple, l'économie a été tirée par les exportations dans tous les pays à expansion rapide et durable distingués par la Commission. Plusieurs études empiriques, portant sur une multiplicité de pays, ont établi un lien entre l'industrie de transformation ou l'exportation et la croissance : Jones et Olken (2005), Johnson et al. (2007), Rodrik (2006). Mais il ne faut pas en déduire que ces succès découlent nécessairement de mesures ciblant les secteurs exportateurs; on continue à se demander si la politique économique peut concourir à susciter une croissance générée par les exportations et, dans ce cas, quels sont les instruments les plus efficaces.

Deux grandes raisons expliquent pourquoi les dysfonctionnements du marché peuvent aboutir à un niveau inefficace des activités tournées vers l'exportation. D'abord, comme certains le suggèrent, ces activités génèrent peut-être plus d'externalités positives

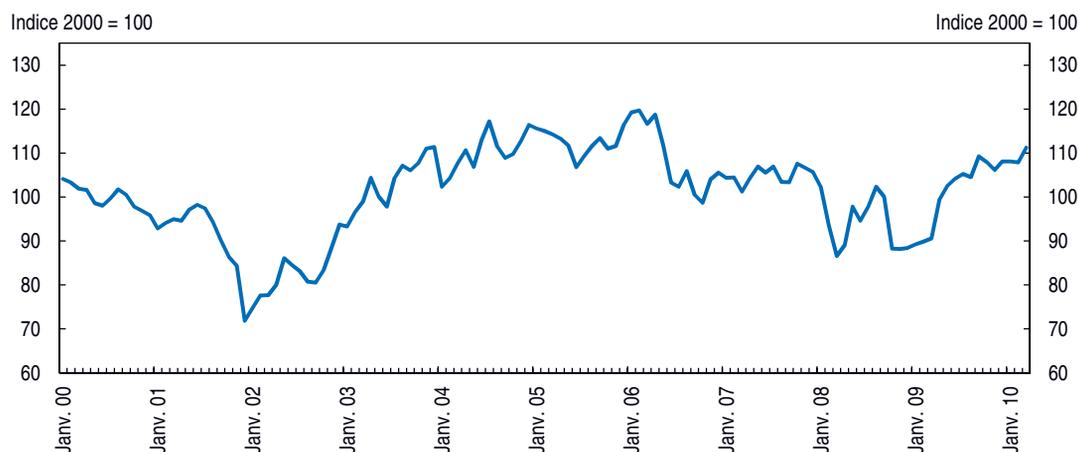
que d'autres. Ensuite, d'importantes entrées de capitaux privés risquent d'entraîner une distorsion temporaire (mais parfois durable) du taux de change au détriment de la rentabilité des secteurs exportateurs.

Il y a des divergences sur le degré de pertinence du premier facteur en Afrique du Sud ou, plus généralement, dans les pays à revenu moyen et bas. On a aussi des doutes sur les avantages en termes nets de nombreuses mesures d'aide à des branches exportatrices spécifiques, qui visent à remédier à cette déficience reconnue du marché. Il arrive que le choix des secteurs aidés ne soit pas judicieux ou que les subventions soient maintenues trop longtemps, profitent à certaines activités exportatrices aux dépens d'autres, affaiblissent la concurrence et détournent l'attention d'autres changements nécessaires, comme l'amélioration de l'éducation ou de la réglementation. Au total, les arguments en faveur d'une politique industrielle volontariste ne sont pas convaincants, en particulier quand il s'agit de sélectionner les activités à soutenir.

En revanche, la pertinence du second facteur est de plus en plus reconnue, tant pour les pays émergents en général que pour l'Afrique du Sud en particulier. Ainsi, le rapport Spence attire l'attention sur un objectif approprié de la gestion du taux de change dans les pays en développement : « empêcher un afflux de capitaux (peut-être provisoire) de compromettre la rentabilité et le développement des secteurs exportateurs ». Dans un document adressé à la Commission Spence, Eichengreen (2008) conclut que « le taux de change réel a de l'importance ». Dans l'intérêt de la croissance, il faut le maintenir à un niveau compétitif et éviter une volatilité excessive. Selon Ostry *et al.* (2010), quand la monnaie d'un pays est surévaluée ou à peu près à son point d'équilibre, on doit réagir de façon proactive à un afflux de capitaux, à cause des conséquences négatives d'une surévaluation; ils estiment aussi justifié d'inclure les contrôles sur les mouvements de capitaux parmi les instruments de gestion des entrées de fonds. Prasad *et al.* (2007) donnent des preuves que la surévaluation de la monnaie va de pair avec une croissance ralentie dans les pays non industriels. Hausmann *et al.* (2004) montrent qu'une accélération de la croissance est en général précédée d'une période de moindre surévaluation ou de sous-évaluation. Prasad *et al.* trouvent aussi des signes tangibles d'asymétrie : la surévaluation est plus nuisible à la croissance que la sous-évaluation ne lui est favorable (bien que cette dernière soit jugée positive). Dans les pays en développement, les arguments en faveur de l'emploi d'instruments de politique économique pour se prémunir d'une surévaluation ou au moins y résister sont très solides.

Il semble précisément que l'Afrique du Sud n'ait pas suivi cette voie et que ce soit l'une des raisons de son incapacité à générer une forte progression en volume des exportations, en particulier dans la période récente⁹. Le taux de change effectif réel du rand avait connu une dépréciation tendancielle de quelque 5 % par an de 1993 à 2002 (graphique 1.22). Au cours de cette période, le solde des paiements courants avait été en général proche de l'équilibre, enregistrant de légers excédents pendant certaines années et des déficits modérés le reste du temps. Mais, à partir de 2003, le taux de change effectif réel s'est nettement écarté de cette tendance pour s'élever, au début de 2006, à plus de 30 % au-dessus de la trajectoire antérieure (graphique 1.23). Cette évolution a été de pair avec une forte poussée de la consommation, des résultats (encore) médiocres à l'exportation (graphique 1.21), une vive accélération des importations et l'apparition d'un lourd déficit des paiements courants; ce dernier a atteint 7.1 % du PIB en 2008 et en représentait encore 4 % en 2009, année de récession. Le rapport 2009 des services du FMI au titre de l'article 4 (FMI, 2009) utilise trois méthodes différentes pour estimer le degré

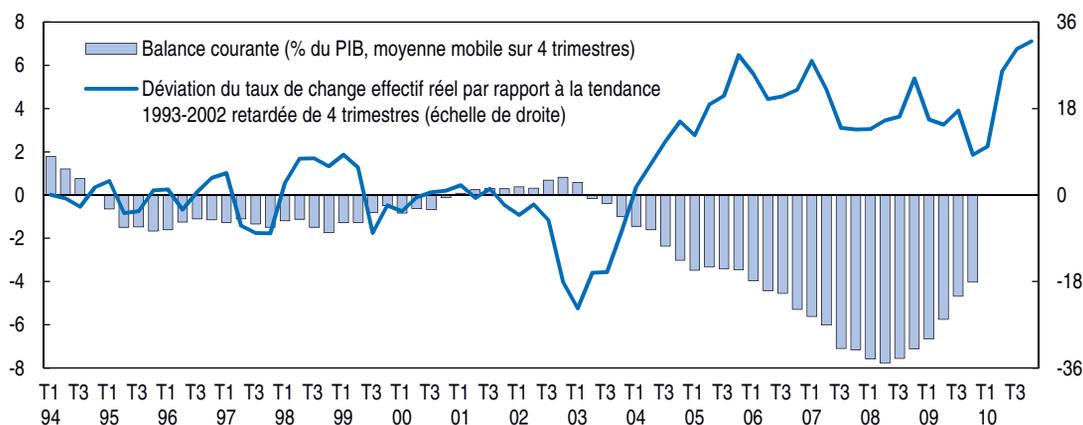
Graphique 1.22. Taux de change effectif réel



Source : South Africa Reserve Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309484>

Graphique 1.23. Déviation du taux de change effectif réel par rapport à la tendance et balance courante



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données de la banque centrale et de la base de données SFI du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309503>

de surévaluation ou de sous-évaluation du rand; il conclut à une surévaluation pouvant aller jusqu'à 25 %, en tenant compte de la poussée de l'investissement public, et jusqu'à 16 % en excluant ce facteur. Elle serait au minimum de 6 à 8 %. Le taux de change effectif réel a augmenté de quelque 6 % depuis la mi-2009, date de formulation de ces estimations. Au moyen de leur méthode fondée sur le « taux de change d'équilibre fondamental », Cline et Williamson (2010) estiment que le rand était surévalué d'environ 15 % en termes effectifs réels en mars 2010, et une nouvelle appréciation réelle s'est produite depuis mars.

L'apparition d'une surévaluation est liée à l'importance des entrées nettes de capitaux privés dans la période récente. La rupture du mouvement tendanciel du taux de change réel effectif et l'aggravation sensible du déficit des paiements courants résultent de l'afflux de capitaux privés en Afrique du Sud et, plus généralement, dans les pays émergents au début des années 2000. Dotée de marchés de titres liquides et d'une bonne protection du droit de propriété, l'Afrique du Sud est bien représentative des économies de marché

émergentes, surtout celles qui sont riches en matières premières. La crise financière mondiale a interrompu les entrées de capitaux privés et, pendant cet intermède, le rand s'est nettement affaibli; mais ces capitaux sont rapidement revenus, entraînant de nouveau une appréciation de la monnaie. En avril 2010, le taux de change effectif réel était au plus haut depuis le pic du début de 2006.

Comme on l'a déjà noté, la hausse de l'épargne est étroitement liée à la baisse des entrées nettes de capitaux, c'est-à-dire à la réduction du déficit des paiements courants. D'importantes entrées nettes vont de pair avec l'essor de la consommation, la faiblesse de l'épargne et une rapide appréciation du taux de change réel, qui pèse sur les exportations. Prasad *et al.* (2007) constatent qu'un faible taux d'épargne est l'un des facteurs associés à la surévaluation dans les pays non industriels.

L'Afrique du Sud n'est pas parvenue à éviter la surévaluation, alors que des données empiriques montrent que cela aurait été souhaitable; un regain d'effort des autorités se justifie donc sur ce point. Aucune mesure ne constitue à elle seule une panacée pour gérer les entrées de capitaux et s'opposer à une appréciation du taux de change réel, mais une série d'actions pourraient jouer un rôle utile. Tout d'abord, compte tenu de la relation négative entre épargne et surévaluation ainsi que de l'influence apparemment positive de l'épargne sur la croissance à long terme, évoquée antérieurement, les différentes options possibles pour augmenter l'épargne s'appliquent aussi en ce domaine. Sachant que les entrées de capitaux augmentent souvent de façon massive quand les prix des matières premières sont élevés, on pourrait notamment rechercher les moyens d'adapter davantage la politique budgétaire aux cycles des matières premières. Une solution éventuellement prometteuse serait d'augmenter la réactivité des recettes aux fluctuations des matières premières et de veiller à ce que les rentrées exceptionnelles découlant d'une hausse des prix ne soient pas dépensées. Le chapitre 2 donnera des précisions sur ce point.

L'intervention sur le marché des changes est le second domaine dans lequel la politique macroéconomique pourrait s'opposer plus activement à la tendance à la surévaluation du rand. La banque centrale ne procède qu'à de modestes achats de devises quand l'appréciation du change est forte. Une politique d'intervention asymétrique, consistant à accumuler des réserves quand les entrées nettes de capitaux sont importantes et à accepter une dépréciation quand ils refluent, permettrait d'éviter ou d'atténuer la surévaluation à court et moyen terme, à condition toutefois de respecter l'objectif principal, qui est de maintenir l'inflation dans la fourchette prévue par la banque centrale. On s'inquiète parfois en Afrique du Sud des coûts de la stérilisation découlant de cette politique; les intérêts perçus sur les réserves officielles de change seraient généralement inférieurs à ceux servis sur les titres internes émis pour compenser l'incidence monétaire des interventions sur les marchés de change. Ces coûts sont bien réels (de l'ordre de 0.02 % du PIB par an pour chaque milliard d'USD d'interventions), mais probablement inférieurs à ceux que la surévaluation inflige à l'économie. De plus, le montant actuel des réserves détenues par l'Afrique du Sud est relativement bas comparativement aux autres pays émergents, ce qui laisse une certaine marge d'augmentation pour des raisons de prudence. Les interventions sur le change pourraient être appuyées par des déclarations, afin d'indiquer plus clairement au marché comment les autorités situent le taux de change par rapport à son niveau d'équilibre.

Poursuivre la libéralisation des mouvements de capitaux serait aussi un moyen pour la politique économique de s'opposer au mouvement d'appréciation du rand. Certaines mesures de contrôle des changes sont encore en vigueur, et limitent la possibilité pour les résidents d'investir à l'étranger. En les supprimant à bref délai, tout en conservant les règles prudentielles, on freinerait les entrées nettes de capitaux, au moins de façon ponctuelle. Enfin, si les autres mesures ne suffisent pas à limiter les entrées de fonds et à maintenir le rand à un niveau compétitif, on pourrait envisager de recourir à des instruments économiques, par exemple une taxe ou des réserves obligatoires assises sur les entrées à court terme.

Le taux de change de la monnaie sud-africaine ne dépend pas seulement de la politique économique et des données fondamentales. Il y a lieu de croire que les résultats relativement médiocres à l'exportation depuis une quinzaine d'années sont partiellement imputables au succès des stratégies de croissance basées sur les ventes à l'étranger de certains autres pays émergents, et cela notamment parce qu'ils gèrent le taux de change dans un but de sous-évaluation. Ainsi, ces dix dernières années, le rand s'est fortement apprécié, en termes nominaux et réels, par rapport au renmibi (et plus largement par rapport au « bloc du renmibi », lequel comprend d'autres nations asiatiques émergentes qui suivent étroitement la politique de change de la Chine); pendant cette période, la part sud-africaine du marché mondial des exportations en volume a fortement baissé, alors que celle des pays du bloc renmibi a augmenté. Dans la mesure où ces pays vont modifier leur politique de change, l'Afrique du Sud aura moins besoin d'agir elle-même pour s'opposer à la surévaluation de sa monnaie.

Empêcher ou freiner l'appréciation nominale du rand est sans doute une condition nécessaire, mais non suffisante, pour obtenir des résultats satisfaisants en matière de croissance et d'emploi. Sans une maîtrise appropriée des salaires, par exemple, les gains de compétitivité découlant d'une moindre appréciation seraient vite annulés par les écarts d'inflation. C'est pourquoi une gestion plus active du taux de change, pour se prémunir de la surévaluation, doit s'inscrire dans le cadre d'un dispositif de politique économique intégrant les réformes du marché du travail évoquées au chapitre 3.

Passer à une croissance plus verte

Les objectifs de croissance ne sauraient se limiter à une accélération du taux de progression à moyen terme du PIB par habitant. Elle est indispensable pour répondre à la nécessité impérieuse d'un développement de l'emploi et d'une réduction de la pauvreté ainsi que pour donner aux Sud-Africains la possibilité de poursuivre les objectifs qui leur sont chers. Mais il a toujours été reconnu que la production marchande n'inclut pas certaines sources du bien-être et on est de plus en plus conscient que pour le mesurer il faut aller au-delà du PIB; cette tendance est illustrée par le projet mondial de l'OCDE intitulé « Mesurer le progrès des sociétés » et par le *Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (rapport Stieglitz-Sen-Fitoussi; Stieglitz et al., 2009), qui a bénéficié du soutien de l'OCDE. Certains aspects du bien-être non appréhendés par le PIB, comme la santé, l'éducation et la sécurité personnelle, tendent à progresser parallèlement au revenu par habitant, mais cela n'est pas garanti. La corrélation du PIB avec d'autres aspects, dont l'environnement, est moins évidente. En outre, même si le PIB représente adéquatement le bien-être pendant une période donnée, ne s'intéresser qu'à lui sera finalement autodestructeur si la viabilité est compromise. L'environnement n'influe pas seulement sur le niveau du bien-être actuel, c'est aussi sur la possibilité de le

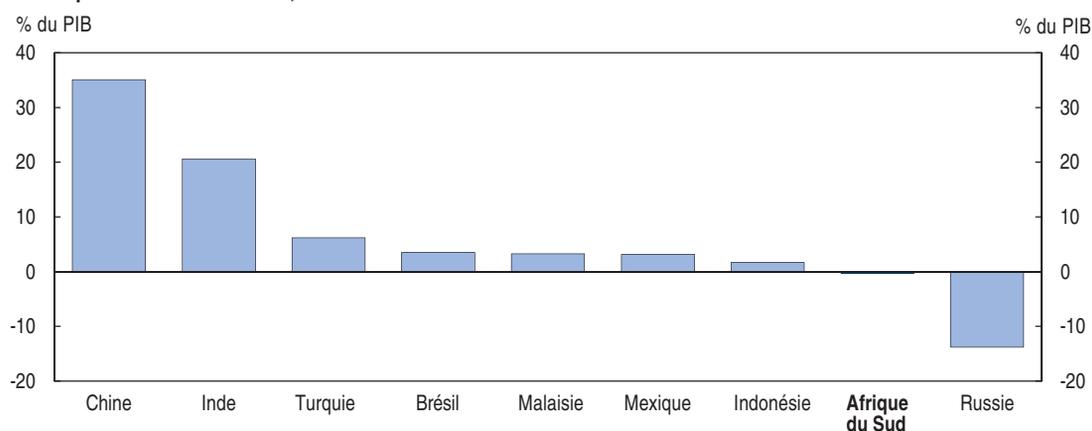
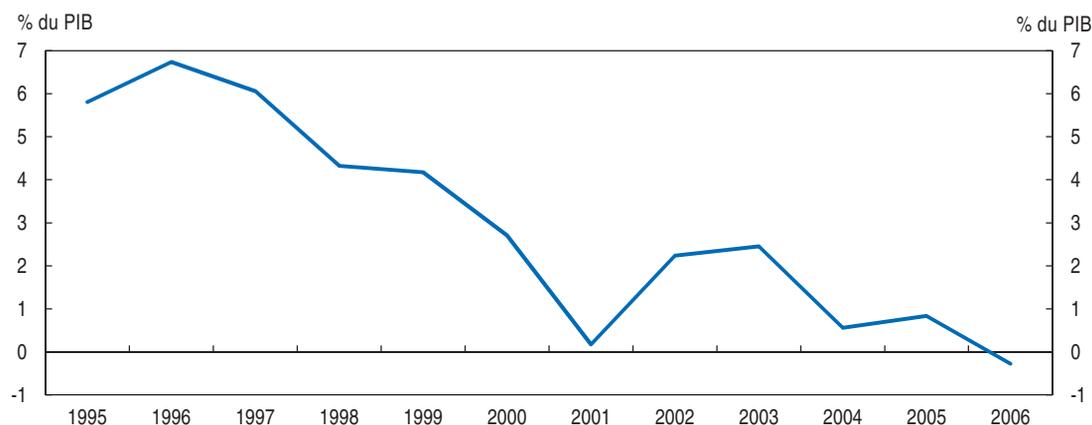
préserver. La dégradation de l'environnement obligera à détourner des ressources vers le nettoyage et l'adaptation, l'application de technologies plus propres, etc.; elle pourrait aussi avoir un effet destructeur sur le capital physique et humain. Cette question du caractère durable du développement est passée au premier plan avec l'apparition de la menace du changement climatique. De plus, on pourra éventuellement saisir des occasions inexploitées de croissance en se trouvant à la pointe du mouvement vers une amélioration de l'efficacité énergétique et un recours accru aux sources d'énergie renouvelables.

L'évaluation de la viabilité globale se heurte à de nombreuses difficultés. La viabilité de l'environnement étant une question complexe, il n'y a de consensus ni sur les indicateurs à employer, ni même sur les concepts pertinents. Il n'existe pas de méthodologie généralement acceptée pour agréger en un seul indicateur composite les mesures des dimensions multiples de l'environnement. Même pour ses aspects individuels, le lien entre la situation actuelle et le bien-être n'est pas toujours clair. Ainsi, on ne sait pas exactement comment les émissions supplémentaires de CO₂ agissent sur le changement climatique ou combien nous sommes proches du point où ce changement s'auto-entretiendra par des mécanismes de rétroaction naturels. De même, nous ne savons pas quelles technologies pourraient être inventées à l'avenir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et atténuer les conséquences préjudiciables des émissions actuelles.

Malgré la difficulté du sujet, il existe bien certaines mesures statistiques de la situation de l'environnement qui sont continuellement perfectionnées. Tout d'abord, plusieurs indicateurs ont été proposés, à la place du PIB, pour mesurer le bien-être, par exemple l'« indicateur de bien-être durable » (IBED), l'« indicateur de progrès véritable » (IPV) et l'« indice de la planète heureuse » (IPH), qui a une composante écologique. La Banque mondiale a élaboré un concept voisin, appelé « épargne nette ajustée » ou « épargne véritable », qui a pour objet de montrer si un pays accroît sa richesse au cours d'une période donnée, c'est-à-dire augmente son aptitude à générer des revenus. L'idée est d'ajuster l'épargne nominale en fonction de l'augmentation du capital humain et de la dégradation du stock de ressources naturelles. Si l'épargne nette ajustée est négative, c'est le signe que l'économie est moins apte à générer des revenus et donc qu'elle est sur une trajectoire non viable. On a aussi établi, pour un grand nombre de pays, des tableaux de bord de l'état de l'environnement. L'« indice de performance environnementale » (IPE), par exemple, calcule dans 163 pays un score global qui englobe dix mesures de la vitalité de l'écosystème et des effets sur la santé de l'environnement.

L'Afrique du Sud obtient en général des scores médiocres pour les indices larges de ce type, surtout comparativement aux pays ayant un niveau de revenu similaire. S'agissant de l'IPE, par exemple, elle a un score inférieur aux autres pays à revenu moyen pour une série d'indicateurs des émissions liées à l'industrie et à la production d'énergie; cela en dépit d'assez bonnes performances dans des domaines comme la sylviculture, la pêche et l'effet de la pollution de l'air sur les humains. En outre, l'épargne nette ajustée du pays, en baisse depuis le milieu des années 90, est devenue négative et inférieure à celle de la plupart des autres pays à revenu moyen (graphique 1.24). L'Afrique du Sud est aussi très mal classée (118^e sur 143 pays) pour la mesure de bien-être IPH 2.0, mais c'est surtout à cause de la faiblesse de l'espérance de vie et des mesures de satisfaction, alors qu'elle est plutôt mieux placée (67^e) en ce qui concerne ses retombées globales sur l'écologie¹⁰.

Quelles que soient les difficultés d'élaboration d'indicateurs globaux de la viabilité environnementale, l'Afrique du Sud est manifestement confrontée à plusieurs problèmes importants sur ce plan, notamment la pollution locale de l'air et de l'eau, la gestion de l'eau et la biodiversité. Le problème urgent des émissions de gaz à effet de serre (GES) fait l'objet de développements spécifiques ci-après. C'est certainement un domaine où il est particulièrement important de clarifier le rapport entre la dégradation de l'environnement et les coûts pour le bien-être, surtout quand on envisage d'agir dans un seul pays sur un problème de nature mondiale. Néanmoins, au vu des données dont on dispose (telles que résumées dans GIEC, 2007; et Stern, 2006), il existe un risque sérieux d'évolution catastrophique si l'on n'agit pas à temps et fermement pour réduire les émissions de GES; les initiatives prises à l'échelle internationale pour définir une stratégie post Kyoto montrent bien que cette question est considérée comme urgente.

Graphique 1.24. **Épargne nette ajustée****A. Comparaison internationale, 2006****B. Afrique du Sud**

Note : Épargne nette ajustée, à l'inclusion des effets dommageables des PM10.

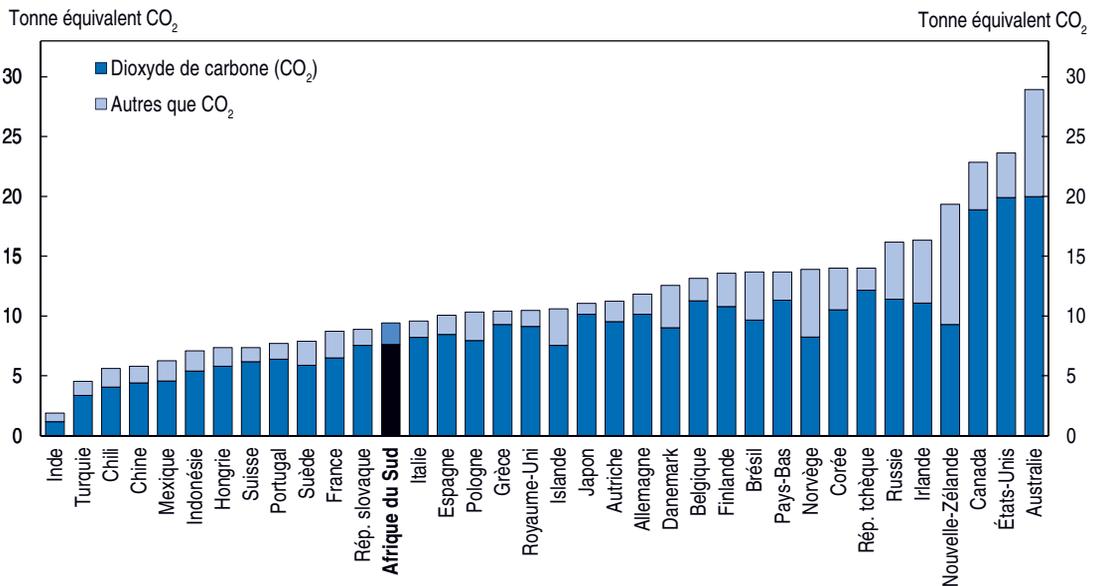
Source : Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309522>

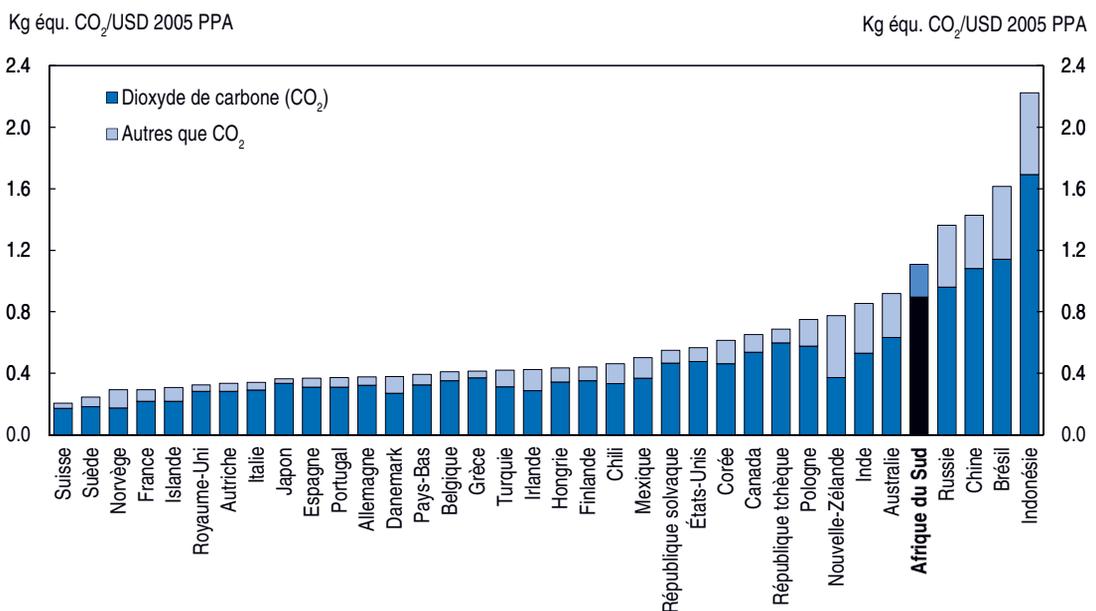
Les émissions de GES de l’Afrique du Sud en termes absolus sont relativement élevées. Selon les données émanant de l’Agence internationale de l’énergie, en 2007 elle était le 18^e plus grand émetteur de CO₂ issu de la combustion d’énergie, juste derrière des économies plus importantes, comme le Brésil et la France, et devant d’autres, comme l’Espagne et les Pays-Bas. C’est peut-être en partie parce que le pays est relativement peuplé, de sorte que ses émissions par habitant sont inférieures à celles de la plupart des membres de l’OCDE (graphique 1.25A). Mais du fait de sa structure industrielle, les émissions de CO₂ par unité de PIB sont parmi les plus fortes du monde (graphique 1.25B).

Graphique 1.25. Émissions de gaz à effet de serre, 2005

A. Par habitant



B. Par unité de PIB



Source : Calculs de l’OCDE à partir des bases de données de l’AIE et de la Banque mondiale, base de données des Indicateurs de développement dans le monde.

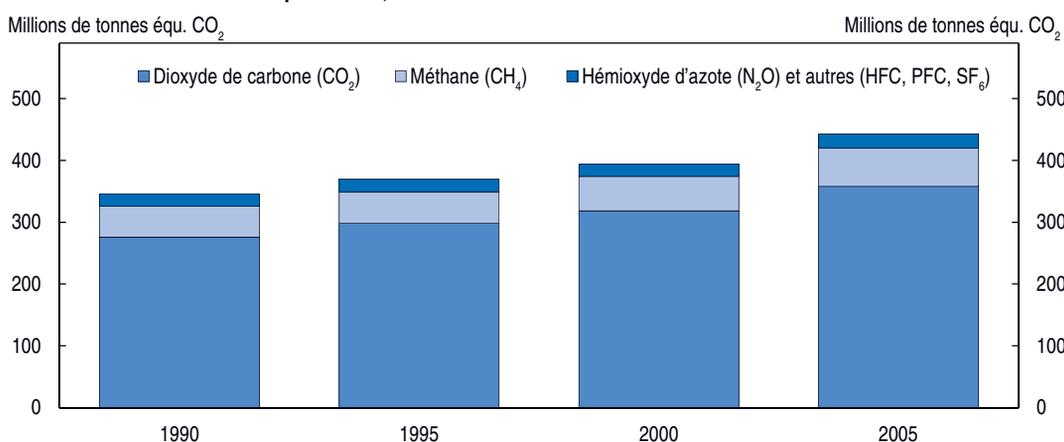
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309541>

Non seulement l'activité économique absorbe beaucoup d'énergie, mais le niveau des émissions par unité d'énergie produite est également élevé. Ces deux facteurs sont largement imputables à l'usage intensif du charbon – l'économie sud-africaine est la plus dépendante du charbon dans le monde, les centrales thermiques produisant à peu près 90 % de l'électricité. L'abondance de charbon bon marché d'origine locale a fait bénéficier le pays de bas tarifs d'électricité et lui a permis d'attirer des industries fortes consommatrices d'énergie, telles que la production d'aluminium.

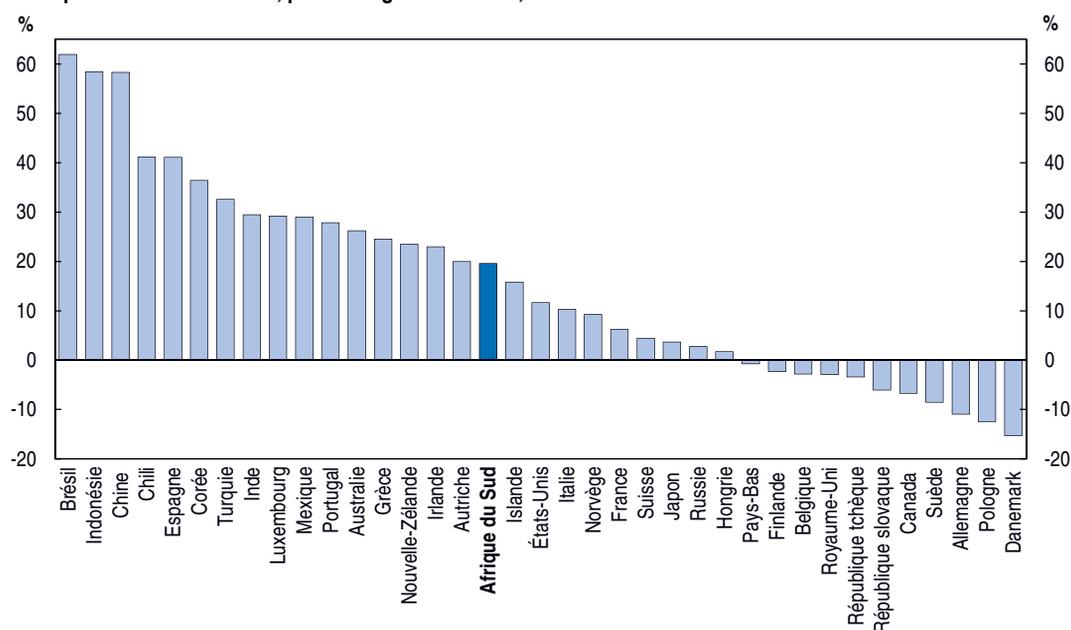
Les émissions augmentent depuis le début des années 90, mais moins rapidement que dans la majorité des autres économies émergentes (graphique 1.26). À l'instar de la plupart des pays, en particulier de ceux à revenu bas ou moyen en croissance rapide,

Graphique 1.26. **Tendances des émissions de gaz à effet de serre**

A. Niveaux d'émission de l'Afrique du Sud, 1990-2005



B. Comparaison internationale, pourcentage de variation, 1995-2005



Source : Bases de données de l'AIE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309560>

l'intensité des émissions par unité de PIB baisse depuis 1990, mais il n'y a pas de diminution en valeur absolue.

L'Afrique du Sud est en retard pour la production d'énergie à partir de ressources renouvelables. En 2007, elle ne disposait que de 0.07 % des capacités mondiales de production d'électricité renouvelable, ce qui correspond à peu près à un dixième de sa part de la population mondiale. Certes, ce faible chiffre est en partie imputable à des ressources hydroélectriques moins abondantes que dans beaucoup d'autres pays; néanmoins, l'Afrique du Sud a tardé à développer des sources d'énergie renouvelables comme l'éolien, le solaire et l'énergie des vagues, dont les possibilités sont considérables. Le Livre blanc de 2003 sur l'énergie renouvelable a fixé un objectif de 1 667 MW pour la production d'électricité par ce moyen en 2013, mais il a été ensuite ramené à 725 MW et, en 2009, on avait peu progressé. Alors que la production annuelle d'énergie éolienne dans le monde augmente de quelque 30 %, l'Afrique du Sud n'a encore que des fermes éoliennes expérimentales qui représentent une part négligeable de sa capacité électrique totale. Des études de faisabilité ont été effectuées sur la production électrique d'origine solaire, mais aucune installation n'est encore en place. Les systèmes de chauffage solaire de l'eau et de production d'électricité photovoltaïque ne satisfont qu'une toute petite partie des besoins en énergie. On applique seulement depuis cette année des tarifs préférentiels pour l'alimentation en énergie renouvelable.

Les pouvoirs publics ont reconnu la nécessité d'agir pour diminuer les émissions de GES. Lors de la préparation du sommet de Copenhague sur le changement climatique, l'Afrique du Sud a pris notamment l'engagement (conditionnel) de les réduire de 34 % d'ici 2020 et de 42 % d'ici 2025 par rapport à leur tendance actuelle. En l'absence d'un accord général et d'une aide financière des pays plus riches, cet engagement reste virtuel. Mais d'autres sont fermes. Le gouvernement est en train de mettre au point une stratégie visant à recenser les possibilités d'« emplois verts » dans l'énergie, l'industrie de transformation et les services; cet élément figure dans le plan révisé de politique industrielle. Le Livre blanc sur la production d'électricité renouvelable, publié en 2003, formulait un objectif de 10 000 MWh de production d'énergie renouvelable en 2013. Les autorités procèdent maintenant à un réexamen de ce document pour actualiser les objectifs et la stratégie au-delà de cette date. Les mouvements écologistes ont critiqué l'objectif de 2013 pour sa timidité et, en tout état de cause, peu de progrès ont été accomplis jusqu'à présent. Malgré les diverses initiatives en cours (encadré 1.3), il est globalement légitime de considérer l'Afrique du Sud comme retardataire en ce qui concerne les mesures destinées à augmenter l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de GES. Il n'y a eu pour le moment aucune action concrète en vue de donner un prix aux émissions de carbone au moyen d'une taxe ou d'un mécanisme de plafonnement et d'échange; de manière générale, l'Afrique du Sud a relativement peu utilisé les taxes vertes.

Compte tenu de l'urgence de la situation, c'est-à-dire de l'importance relative des émissions de l'Afrique du Sud et de la lenteur des progrès réalisés jusqu'à présent, une accélération s'impose. Certes, la part de ce pays dans les GES étant faible, ses tentatives pour les limiter n'auront à elles seules qu'un effet très modeste sur le résultat global. Mais trois arguments justifient que l'Afrique du Sud agisse vigoureusement pour diminuer ses émissions de GES : elles sont hors de proportion avec la taille du pays, celui-ci joue un rôle directeur parmi les nations en développement et (plus que la plupart des autres économies émergentes) il émet beaucoup depuis longtemps. L'Afrique du Sud est

d'autant plus fondée à prendre l'initiative sur ce front qu'elle accueillera en 2011 la 16^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 16).

Outre l'objectif direct d'assurer une croissance viable, les efforts d'atténuation d'émission des GES ont d'autres justifications. L'une d'entre elles est l'assainissement budgétaire. En règle générale, on ne doit pas considérer les taxes vertes comme des mesures visant à augmenter les recettes publiques, mais il peut être plus facile d'y recourir quand la situation budgétaire exige un surcroît de ressources. L'Afrique du Sud accusant un substantiel déficit budgétaire structurel (voir chapitre 2), la nécessité de rentrées accrues renforce l'argument écologique en faveur d'une taxation des émissions. Le fait que la croissance soit de nouveau freinée par des problèmes d'approvisionnement en électricité est une autre raison d'agir fermement pour augmenter l'efficacité énergétique et réduire les émissions de GES. Depuis les pannes de janvier 2008, la capacité de production n'a que faiblement augmenté et la marge dégagée par la récession sera vite absorbée quand l'activité reprendra. Une action plus déterminée pour rendre la croissance moins gourmande en énergie complèterait l'extension des capacités et contribuerait à rétablir une marge adéquate. En outre, les mesures prises pour atténuer le changement climatique peuvent avoir aussi des retombées positives sur la pollution atmosphérique. Lors d'une simulation des effets d'une baisse de la concentration mondiale de GES jusqu'en 2050, l'OCDE (2009b) a fait les constatations suivantes : le PIB baisserait quelque peu par rapport à un scénario inchangé, mais la pollution de l'air et la mortalité prématurée diminueraient très fortement, avec un effet nettement positif sur l'espérance de vie; ainsi le bien-être augmenterait dans presque toutes les régions du monde. De même, Bollen et al. (2009) concluent qu'une atténuation du changement climatique aurait d'importants avantages secondaires, sous forme d'une amélioration des résultats en matière de santé. En outre, aucune de ces deux études ne tient compte des effets sur la morbidité ni de l'incidence sur le PIB par habitant d'une amélioration de la santé et de l'environnement. Comme le soutiennent Aghion et al. (2009b), ces conséquences pourraient être importantes. Étant donné que l'Afrique du Sud est largement tributaire du charbon, qui produit de fortes émissions de polluants tels que SO_x, NO_x, particules et GES, les cobénéfices d'une réduction des émissions seraient assez substantiels. Enfin, des progrès en ce domaine ne freineraient pas nécessairement à court terme la croissance de la production – ils pourraient même faire apparaître des efficacités inexploitées, surtout si l'on agit suffisamment tôt pour que l'incidence des mesures prises se fasse sentir progressivement.

Par ailleurs, si l'Afrique du Sud se place au premier rang de l'Afrique pour les énergies renouvelables, elle pourrait être en mesure d'exploiter des occasions d'exportation, au fur et à mesure que la demande augmentera dans le reste du continent, notamment en Afrique australe. Pays le plus avancé de la région, elle paraît en mesure de s'affirmer comme le leader dans des technologies telles que l'énergie solaire, qui pourraient être exportées ailleurs que dans les pays de cette zone. Le potentiel de création d'emplois dans ces secteurs n'est pas négligeable et pourrait même plus que compenser les suppressions de postes dans les branches énergétiques traditionnelles.

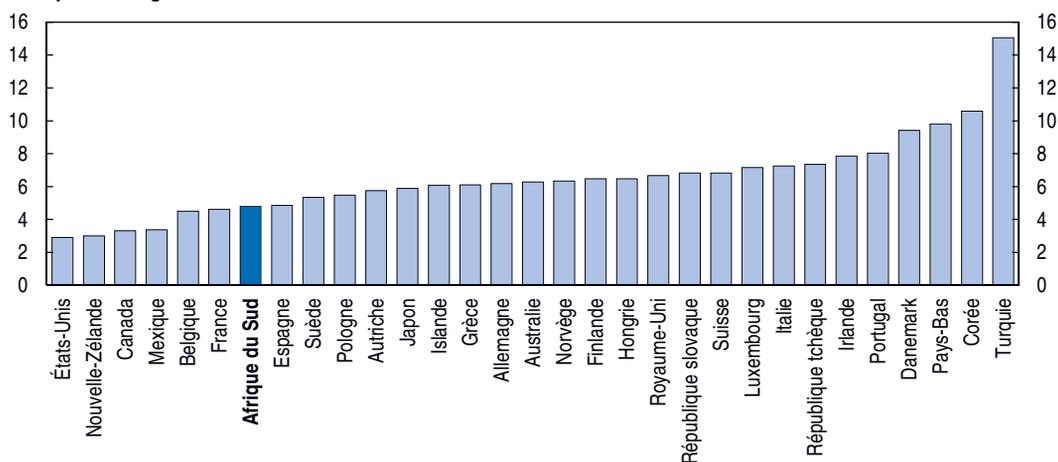
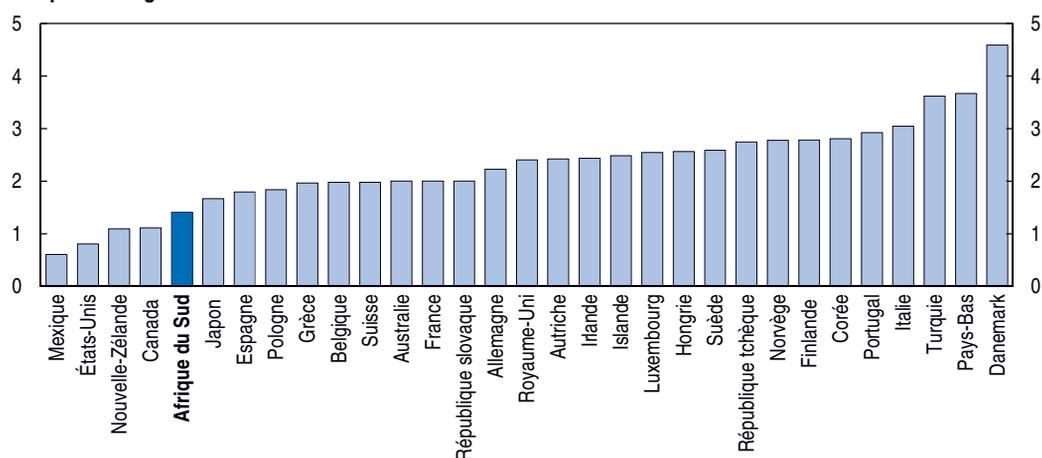
Il faudrait tarifier les émissions de carbone. Comme le faisait remarquer le Trésor dans son projet de 2006 sur l'usage d'instruments fondés sur le marché pour appuyer la réforme écologique en Afrique du Sud, ceux de nature économique, tels que la taxation des

Encadré 1.3. Propositions et mesures récentes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en Afrique du Sud

- Livre blanc sur la production d'énergie d'origine renouvelable. Fixation d'objectifs pour 2013.
- Projet de politique économique du Trésor établi en 2006 : examen d'instruments fondés sur le marché à l'appui de la réforme budgétaire écologique.
- Instauration en 2008 d'un droit sur l'électricité.
- Programme de gestion d'Eskom pour réduire la demande d'électricité (à partir de 2008)
- Mesures inscrites au budget 2010/11 : amortissement fiscal plus généreux pour les investissements des sociétés en équipements d'efficacité énergétique. Majoration de la taxe sur les sacs en plastique utilisés dans le commerce (passée de 3 à 4 cents en 2009); proposition de relèvement de la taxe de départ prélevée sur les usagers du transport aérien international (qui avait été relevée pour la dernière fois dans le budget 2005-06).
- Application, à partir de mars 2010, de tarifs préférentiels à l'électricité produite à partir du vent, du soleil, des gaz de décharge, de la biomasse ou des centrales hydroélectriques.
- Entrée en service de la deuxième centrale nucléaire prévue en 2020.
- Révision des règles de la construction pour rendre obligatoire l'installation dans les nouvelles habitations d'équipements d'efficacité énergétique, tels que les chauffe-eau solaires et l'éclairage efficace.
- Mise au point d'une norme de mesure de l'efficacité énergétique pour appliquer l'allégement fiscal à ce titre récemment intégré à la loi régissant l'impôt sur le revenu.
- Nouvelle norme (SANS204) prescrivant la consommation maximale d'énergie.
- Engagement du gouvernement à soutenir financièrement l'effort des communes pour rénover les logements et autres édifices, dans le but de prévenir de futurs effets négatifs sur le changement climatique.
- Projet de programme d'efficacité énergétique dans l'industrie élaboré par le ministère de l'Énergie (avec le soutien de donateurs) et centré sur l'optimisation des systèmes.
- Engagement pris au sommet de Copenhague de diminuer de 34 % les émissions de GES d'ici à 2020 par rapport à un scénario de politiques inchangées.
- Installation d'un million de chauffe-eau solaires (objectif) à partir de mars 2010.
- Nouvelle taxe (applicable à dater de septembre 2010) sur les véhicules, proportionnelle aux émissions de CO₂.

émissions, sont en général préférables, pour des motifs d'efficacité, aux directives. Les premiers devraient égaliser les coûts marginaux de réduction des émissions dans tous les secteurs (à condition qu'ils s'appliquent à l'ensemble des pollueurs concernés) et donc permettre de réaliser le plus efficacement possible tout objectif donné de réduction : les agents économiques pour lesquels le coût de la réduction est le plus faible contribueront le plus à la baisse totale des émissions¹¹. Dans le cas de l'Afrique du Sud, une taxe sur le carbone est sans doute le meilleur moyen de tarifier les émissions, car elle est relativement simple et génère des recettes publiques qui concourent à l'assainissement budgétaire.

De manière générale, on pourrait recourir davantage aux taxes vertes. Que l'on introduise ou non une taxe carbone, l'utilisation des autres prélèvements verts reste relativement limitée et devrait probablement se développer (graphique 1.27). Ainsi, en

Graphique 1.27. **Taxes environnementales, 2007¹****A. En pourcentage des recettes fiscales totales****B. En pourcentage du PIB**

1. 2006 pour l'Italie et la Pologne.

Source : Base de données EEE/OCDE; base de données de la SARB; FMI, base de données SFP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309579>

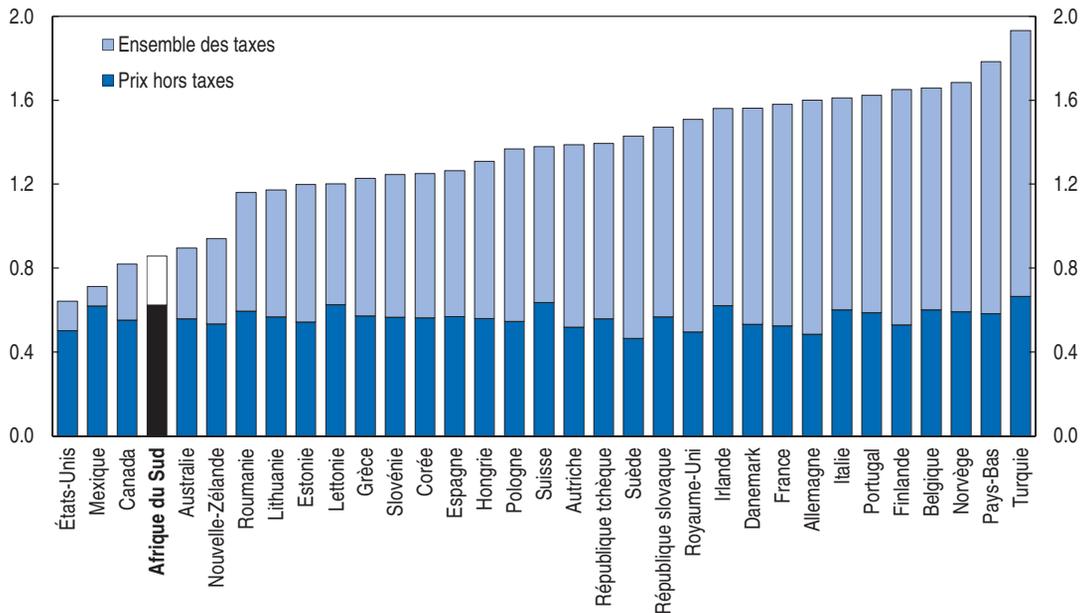
Afrique du Sud, le prix de l'essence est l'un des plus bas au monde, la taxation applicable étant plus légère que dans presque tous les pays de l'OCDE (graphique 1.28).

On met cette année en application un nouveau prélèvement fiscal ciblant les émissions de CO₂. À partir de septembre 2010, le montant de la taxe sur les véhicules variera en fonction de leur quantité, ce qui pénalisera les automobiles émettant le plus de CO₂. Bien qu'il s'agisse d'un progrès, il aurait été préférable de taxer les carburants; en effet, avec la taxe sur les véhicules, le coût du kilogramme d'émissions varie sensiblement selon les distances parcourues pour deux propriétaires d'un même type de véhicule.

Il conviendrait de relever les tarifs de l'électricité (hors taxes) pour qu'ils couvrent intégralement les coûts à long terme. Pendant une longue période, commencée dans les années 70, l'Afrique du Sud a eu des capacités excédentaires de production d'électricité. Les tarifs ont donc été fixés à de bas niveaux, assurant un taux de rendement normal, mais seulement en ne tenant pas compte des coûts d'installation de nouvelles capacités. Les subventions ont été en fait plus loin que le non-recouvrement du coût du capital, puisque la société Eskom elle-même a bénéficié de prix d'achat du charbon, inscrits aussi dans des

Graphique 1.28. **Essence sans plomb : prix et fiscalité**

Sans plomb 95 (USD/litre), T4 2008



Source : Base de données de l'AIE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309598>

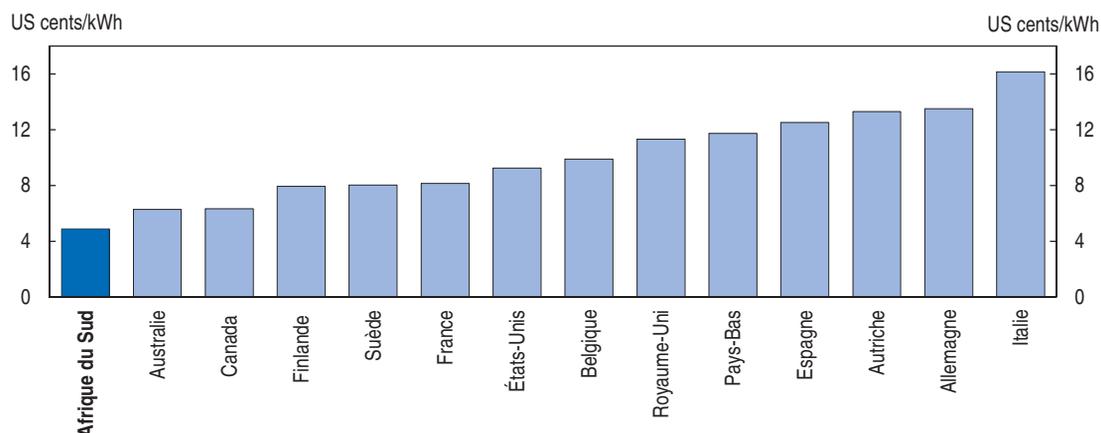
contrats à long terme, très inférieurs au cours international (tableau 1.2)^{12, 13}. Des contrats préférentiels à long terme ont également été passés avec certains industriels, notamment pour les fonderies d'aluminium. Le résultat de toutes ces décisions a été une tarification trop généreuse de l'électricité qui a encouragé la surconsommation. Malgré un premier relèvement des tarifs en termes réels en 2005, la distorsion des prix relatifs n'a été sensiblement atténuée qu'à partir de 2008 : à la suite des coupures de courant intervenues en janvier, les tarifs de l'électricité ont été fortement majorés. Un nouveau relèvement de 34 % a eu lieu en 2009 et, au début de 2010, le régulateur (NERSA) a autorisé des hausses successives de 24.8 %, 25.8 % et 25.9 % en 2010, 2011 et 2012. Après leur application, l'électricité restera assez bon marché en Afrique du Sud (graphique 1.29), mais son prix sera nettement plus proche de la moyenne OCDE. Ces hausses s'imposent notamment parce que les coûts de création de nouvelles capacités ont beaucoup augmenté ces dernières années.

Tableau 1.2. **Prix du charbon vapeur**

USD/tep (pouvoir calorifique net)

	2004	2005	2006
Pour la production d'électricité :			
Afrique du Sud	17.7	21.5	n.d.
OCDE	60.3	68.5	73.2
Pour l'industrie :			
Afrique du Sud	33.1	36.3	n.d.
Russie	52.3	58.1	66.2
Chine	59.9	n.d.	n.d.
OCDE	81.0	95.3	100.9

Source : Base de données de l'AIE.

Graphique 1.29. **Tarifs de l'électricité, juin 2009**

Note : L'enquête se réfère aux tarifs pratiqués à la date du 1^{er} juin 2009 pour la fourniture de 1 000 kW avec 450 heures d'utilisation. Tous les tarifs sont exprimés en cents américains par kilowatt heure et hors TVA.

Source : NUS Consulting Group, 2008-2009 International Electricity & Natural Gas Report & Cost Survey, juin 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309617>

Les contrats accordant des tarifs préférentiels aux industriels devraient être renégociés. À la suite de pannes survenues au début de 2008 et de la crise mondiale de 2008-09, le gouvernement a reconnu le bien-fondé d'une renégociation des contrats à long terme avec les fonderies d'aluminium édifiées dans les années 90¹⁴. On a notamment pris conscience des problèmes posés par les produits dérivés intégrés aux contrats, qui font supporter à Eskom le risque lié aux fluctuations du change et des prix de l'aluminium. Ces contrats représentant quelque 5 % de la production d'Eskom, ils ont un effet significatif sur la marge de capacité; en outre, la récession mondiale a fait chuter le prix de l'aluminium et entraîné des pertes importantes au titre des « dérivés intégrés » à un moment de tension sur les finances d'Eskom et de l'État. L'annulation par Rio Tinto, en octobre 2009, d'un projet de fonderie d'aluminium est peut-être le signe qu'il n'est plus considéré comme judicieux de proposer des contrats à long terme de fourniture d'électricité à des tarifs artificiellement bas.

Pour diminuer les émissions, il faudra probablement donner une moindre place au charbon¹⁵. Tandis que le principal instrument de politique publique pour faciliter ce redéploiement est sans doute la fixation d'un prix assez élevé des émissions de carbone, l'existence éventuelle d'externalités liées à la production d'énergie à partir de sources renouvelables justifie de compléter ces incitations de prix par des objectifs ou d'autres formes de soutien aux sources d'énergie de substitution. Ces externalités peuvent découler de diverses carences du marché – biens publics, coûts de suivi, asymétrie de l'information, incomplétude du marché, économies d'échelle –, lesquelles risquent d'engendrer des défaillances de marché touchant les services financiers et l'innovation. Étant donné que les externalités environnementales mettent souvent beaucoup de temps pour se manifester, le secteur de l'environnement tend à être particulièrement exposé à ces carences de marché. Grand pays doté de vastes côtes et de régions tropicales, l'Afrique du Sud dispose d'une marge considérable pour puiser dans plusieurs « nouvelles » sources d'énergie renouvelables : le vent, les vagues et le soleil. En outre, ce pays, qui est déjà un (petit) producteur d'énergie nucléaire, envisage la mise en service d'une importante centrale en 2020. Bien entendu, la probabilité de sérieuses carences de marché doit être évaluée au regard du danger de défaillances de l'État, synonyme de gaspillage des ressources publiques

et de distorsion des marchés. Il est donc important de chiffrer avec soin les divers projets et réaliser des objectifs globaux de réduction des émissions avec le meilleur rapport coût-efficacité possible, mais ce faisant il faudra tenir dûment compte des baisses de coûts dues aux économies d'échelle, à l'apprentissage par la pratique et aux avancées technologiques. Selon certaines sources professionnelles, l'énergie éolienne pourrait à elle seule couvrir 30 % environ des besoins d'électricité de l'Afrique du Sud, sans que les tarifs soient majorés sensiblement plus que ce qui est prévu pour financer les nouvelles capacités (à base de charbon) d'Eskom.

Le captage-stockage du carbone est un autre domaine encore plus incertain mais qui pourrait constituer un potentiel pour l'Afrique du Sud. La dépendance de l'Afrique du Sud vis-à-vis du charbon est vouée à diminuer progressivement, mais restera très grande au cours des prochaines décennies; elle donne l'occasion au pays de devenir un participant majeur aux initiatives mondiales visant à rendre plus propre la combustion de charbon et à tirer parti de ces efforts, notamment à l'aide du Mécanisme pour un développement propre. L'AIE (2004) a prévu que le captage-stockage du carbone contribuerait dans une large mesure à l'atténuation des émissions de GES jusqu'en 2050, même si certains aspects de cette technologie restent à vérifier, et si les coûts estimés sont pour l'heure nettement plus élevés que pour d'autres modes de réduction des émissions. Un certain nombre d'autres pays ont mis en place des installations expérimentales, mais l'Afrique du Sud a été jusqu'ici très peu active sur ce front. L'État s'est engagé à mettre en place d'ici 2020 un système expérimental de captage-stockage du carbone, mais l'urgence de réduire les émissions avant cette date justifie sans doute que l'on prenne de l'avance sur ce calendrier.

L'État devrait s'abstenir d'accorder des subventions au titre de la politique industrielle aux industries utilisant beaucoup d'énergie et de carbone. Les priorités de politique industrielle établies par le gouvernement (Stratégie nationale de politique industrielle définie en 2007 et Plan d'action en matière de politique industrielle publié en janvier 2010) privilégient les secteurs à forte intensité énergétique. Il n'est évidemment pas facile de redéployer les aides de l'État, car les industries bien établies ayant bénéficié dans le passé de subventions constituent de puissants groupes de pression.

Encadré 1.4. **Résumé des recommandations pour sortir de la crise et trouver une nouvelle trajectoire de croissance viable**

Sortir de la crise

- Il convient de mettre fin à la relance budgétaire d'une façon graduelle d'utiliser la marge d'assouplissement de la politique monétaire en respectant les objectifs d'inflation, afin de conforter la reprise conjoncturelle.
- On doit s'abstenir de nouvelles interventions de politique industrielle et commerciale destinées à remédier aux effets de la crise sur des secteurs particuliers; les mesures déjà prises devront être supprimées dès que possible.
- L'Afrique du Sud devrait participer aux initiatives internationales naissantes qui visent à renforcer la réglementation des banques et les appliquer intégralement. Il faut accorder une attention toute particulière au problème des établissements jugés trop grands pour faire faillite.

Encadré 1.4. **Résumé des recommandations pour sortir de la crise et trouver une nouvelle trajectoire de croissance viable** (suite)

Améliorer le cadre des affaires

- Il faudrait rendre moins restrictive la réglementation des marchés de produits, surtout en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat. Les règles devraient être simplifiées et leur respect facilité.
- Il faudrait réduire encore le niveau et la disparité des droits frappant les importations, afin d'encourager la concurrence et l'augmentation à long terme de la productivité.

Accroître le taux d'épargne

- La conduite d'une politique budgétaire plus stricte sur l'ensemble du cycle est souhaitable pour augmenter l'épargne publique et contribuer à une hausse globale de l'épargne interne.
- Les dispositifs de retraite devraient être conçus de manière à accroître l'épargne privée, dans le contexte d'autres objectifs. L'épargne-retraite obligatoire par les salariés est une voie prometteuse à cet effet, tandis que des résultats positifs pourraient aussi être obtenus au moyen d'une affiliation obligatoire avec option de retrait, en particulier en association avec un mécanisme de type « épargner davantage demain ».

Augmenter la contribution des exportations à la croissance

- Il faudrait rendre la politique budgétaire plus rigoureuse au cours du cycle (conformément à la recommandation faite pour accroître l'épargne publique) et lui donner un caractère anticyclique par rapport aux prix des matières premières et aux entrées nettes de capitaux privés; cela dans le but de compenser la tendance, induite par ces variables, à une hausse du taux de change pendant les phases d'expansion.
- Tant que les réserves officielles de change restent relativement faibles et que la plupart des indicateurs signalent une surévaluation de la monnaie, la banque centrale devrait constituer plus rapidement des réserves dans les périodes où les entrées de capitaux sont fortes et où une vive pression s'exerce dans le sens d'une appréciation du rand. Les interventions sur les marchés des changes devraient être appuyées par des indications verbales données aux marchés à propos du niveau jugé approprié du taux de change réel.
- Les restrictions subsistantes à l'égard des sorties de capitaux devraient être supprimées et remplacées par une réglementation prudentielle.

Atténuer le changement climatique

- Il faudrait instaurer une taxe carbone.
- Il faudrait recourir davantage à d'autres taxes vertes, telles que les droits sur les carburants.
- Il faudrait prendre soin de ne pas subventionner les secteurs consommant beaucoup d'énergie et de carbone dans le cadre de la politique industrielle.
- Les tarifs de l'électricité devraient être encore relevés pour couvrir intégralement le coût du capital. Il conviendrait de renégocier les contrats accordant des tarifs favorables aux industriels qui utilisent beaucoup d'électricité.
- Il faudrait fixer et mettre en œuvre des objectifs ambitieux de développement des sources d'énergie renouvelables.

Notes

1. De 2000 à 2008, la hausse annuelle moyenne des prix réels des logements a été supérieure à 10 %, soit plus que dans n'importe quel pays de l'OCDE pendant la même période.
2. On peut soutenir que la loi nationale sur le crédit a en fait stimulé la progression des prêts aux ménages, de 2005, année de son adoption, à 2007, année de son entrée en vigueur; en effet, les banques ont été incitées à augmenter leurs concours avant la mise en œuvre de règles plus strictes.
3. Le chapitre 2 présente de façon plus précise les estimations faites par l'OCDE du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et explique la méthodologie employée.
4. Cette analyse se réfère à la mesure habituelle employée par l'OCDE du taux d'intérêt réel à court terme, défini comme le taux nominal moyen (dans le cas présent le taux des bons du Trésor à trois mois) pour un trimestre donné, déflaté par le taux de progression trimestriel annualisé du déflateur de la consommation privée.
5. Il ressort de la plupart des estimations relatives aux grandes manifestations sportives du passé que le PIB reçoit une légère impulsion pendant les trimestres immédiatement antérieurs et au cours de leur déroulement. Comme l'Afrique du Sud est une économie de taille plus réduite que la majorité des pays organisateurs dans le passé, l'effet proportionnel pourrait être un peu plus marqué. La tendance générale fait apparaître une rechute immédiatement après un événement sportif, avec un certain affaiblissement de la croissance au cours des trimestres suivants. L'accroissement de l'activité devrait aussi induire un dividende budgétaire, mais il sera plus réduit qu'escompté par suite d'un certain nombre d'exemptions de taxes et de droits propres à cette manifestation (en faveur de la FIFA et des fédérations nationales).
6. Pour une évaluation détaillée du système éducatif de l'Afrique du Sud, voir OCDE (2008a).
7. Le Chili est traité ici comme non membre de l'OCDE, car la comparaison porte sur les scores de RMP en 2008.
8. Les risques pour la stabilité résultant de déficits courants élevés sont analysés dans Reinhart et Rogoff (2008).
9. Edwards et Golub (2004) constatent que les exportations sud-africaines réagissent aux variations du taux de change réel (mesuré d'après les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre).
10. On peut trouver des précisions sur le classement international IPH sur le site www.happyplanetindex.org/learn/download-ereport.html.
11. Les mesures coercitives peuvent aussi jouer un rôle quand, par exemple, il est difficile de suivre les émissions imputables aux différents agents en raison de problèmes techniques ou de mesure.
12. L'avantage d'Eskom lié au faible coût de l'intrant était en réalité bien plus conséquent que ne l'indique le tableau 1.2, car les chiffres présentés reflètent les prix du marché au comptant et non ceux des contrats à long terme dont bénéficiait Eskom.
13. On subventionne aussi la consommation d'électricité en raccordant à des conditions de faveur les ménages défavorisés. Mais cette politique est marginale au regard de l'usage global que l'Afrique du Sud fait de l'électricité et se justifie indiscutablement sur le plan social. Idéalement, il serait préférable de réaliser cet objectif de politique sociale en faisant payer l'électricité au prix du marché et en accordant des transferts aux ménages pauvres; mais il peut y avoir des raisons qui rendent cette solution inapplicable.
14. En septembre 2009, le ministre chargé des Entreprises publiques a déclaré à une commission parlementaire qu'il faudrait renégocier les contrats à long terme intégrant des dérivés.
15. La production d'électricité à partir du charbon consomme aussi beaucoup d'eau, alors que l'Afrique du Sud connaît des tensions sur ce plan; c'est une raison supplémentaire pour tenter de réduire la dépendance au charbon.

Bibliographie

- Aghion, P. et al. (2005), « Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120:2, pp. 701-728, mai.
- Aghion, P. et al. (2009a), « When Does Domestic Saving Matter for Economic Growth? », *Harvard Business School Working Papers*, 09-080.
- Aghion, P., P. Howitt et F. Martin (2009b), « The Relationship Between Health and Growth: When Lucas Meets Nelson-Phelps », document non publié, *The Economics of Climate Change Mitigation*, OCDE, Paris.

- Aghion, P., M. Braun et J. Fedderke (2008), « Competition and Productivity Growth in South Africa », *Economics of Transition*, n° 54.
- Aghion, P. et al. (2006), « Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development », *CEPR Discussion Papers*, 5629.
- AIE (2004), *Prospects for CO₂ Capture and Storage*, OCDE/AIE, Paris.
- Alesina, A. et al. (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 4, pp. 791-825.
- Arnold, J. et al. (2009), « Structural Reforms and the Benefits of the Enlarged EU Internal Market: Much Achieved and Much to Do », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 694, OCDE, Paris.
- Attanasio, O., L. Picci, et A. Scorcu (2000), « Saving, Growth, and Investment: A Macroeconomic Analysis using a Panel of Countries », *Review of Economics and Statistics*, mai 2000, vol. 82(2), pp. 182-211.
- Van der Berg, S. (2008), « How Effective are Poor Schools? », *CEGE Discussion Papers*, n° 69, janvier 2008.
- Bernheim, D. (1987), « Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence », *NBER Macroeconomics Annual 1987*, vol. 2, edited by S. Fischer.
- Blanchard, O. et L. Summers (1989), « Fiscal Increasing Returns, Hysteresis, Real Wages and Unemployment », *NBER Working Papers*, n° 2034, <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/2034.html>.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2003), « Macroeconomic Effects Of Regulation And Deregulation In Goods And Labor Markets », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(3), pp. 879-907, MIT Press, août, <http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v118y2003i3p879-907.html>, <http://ideas.repec.org/s/tpr/qjecon.html>.
- Bollen, J. et al. (2009), « Co-Benefits of Climate Change Mitigation Policies: Literature Review and New Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 693, OCDE, Paris.
- Bosworth, B. and S. Collins (1999), « Capital Flows to Developing Economies: Implications for Saving and Investment », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 0(1), pp. 143-69.
- Bosworth, B. et S. Collins (2003), « The Empirics of Growth: An Update », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, pp. 113-206.
- Boulhol, H., A. de Serres, et M. Molnar (2008), « The Contribution of Economic Geography to GDP Per Capita », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 602, OCDE, Paris.
- Carroll, C. et D. Weil (1994), « Saving and Growth: A Reinterpretation », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, n° 40, pp. 133-92.
- Chandra, V. et al. (éd.) (2009), *Innovation and Growth. Chasing a Moving Frontier*, OCDE et Banque mondiale, Paris et Washington DC.
- Choi, J. et al. (2001), « For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior », *University of Chicago Working Papers*, Chicago.
- Cline, W. et J. Williamson, « Estimates of Fundamental Equilibrium Exchange Rates, May 2010 », *Peterson Institute for International Economics Policy Briefs*, n° PB10-15.
- Conway, P. et al. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 509, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/ECO-eWKP\(2006\)37](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/ECO-eWKP(2006)37).
- Edwards, L. et L. Golub (2004), « South Africa's International Cost Competitiveness and Productivity in Manufacturing », *World Development*, 32, 8, pp. 1323-1339.
- Edwards, L. et T. van de Winkel (2005), « The Market Disciplining Effects of Trade Liberalisation and Regional Import Penetration on Manufacturing in South Africa », *Trade and Industrial Policy Strategies Working Papers*, n° 1/2005.
- Eichengreen, B. (2008), « The Real Exchange Rate and Economic Growth », *Commission on Growth and Development WP*, n° 4, Banque mondiale, Washington DC.
- Eyraud, L. (2009), « Why Isn't South Africa Growing Faster? A Comparative Approach », *IMF Working Papers*, n° 09/25, International Monetary Fund, Washington DC, février.
- Fedderke, J. (2002), « The Structure of Growth in the South Africa Economy: Factor Accumulation and Total Factor Productivity Growth 1970-1997 », *South African Journal of Economics*, 70(4).
- Fedderke, J. et A. Hill (2007), « Industry Structure and Labour Market Flexibility in the South African Manufacturing Sector: A Time Series and Panel Data Approach », *Economic Research Southern Africa Working Papers*, n° 43.

- Fedderke, J. et D. Naumann (2009), « An Analysis of Industry Concentration in South African Manufacturing, 1972-2001 », *Applied Economics*, 1-21, iFirst.
- Feldstein, M., et C. Horioka (1980), « Domestic Saving and Interational Capital Flows », *Economic Journal*, n° 90, pp. 314-29.
- FMI (2006), « Exchange rate volatility in South Africa », in *South Africa: Selected Issues*, FMI Country Reports, n° 06/328, Washington DC, septembre.
- FMI (2009), « South Africa: Article IV Consultation – Staff Report », *IMF Country Reports*, n° 09/273, FMI, Washington DC, septembre.
- Frankel, J. (2007), « On the Rand: Determinants of the South African Exchange Rate », *South African Journal of Economics*, vol. 75:3, septembre.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 699, OCDE, Paris.
- GIEC (2007a), « Rapport du Groupe de travail I – Les éléments scientifiques, Résumé à l'intention des décideurs », dans Solomon, S. et al. (éd.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK et New York, NJ.
- GIEC (2007b), « Rapport du Groupe de travail II – Conséquences, adaptation et vulnérabilité », dans Parry, M.L. , (éd.), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Griffith, R., R. Harrison et H. Simpson (2006), « The Link Between Product Market Reform, Innovation and EU Macroeconomic Performance », *European Economy Economic Papers*, n° 243.
- Griffith, R., R. Harrison et G. Macartney (2007), « Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment », *Economic Journal*, vol. 117, n° 519, pp. C142-C166, avril, www3.interscience.wiley.com/journal/117984640/issue.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 683, OCDE, Paris.
- Hausmann, R., L. Pritchett et D. Rodrik (2004), « Growth Accelerations », *NBER Working Papers*, n° 10566, NBER, Cambridge, MA, juin.
- Hausmann, R. et B. Klinger (2006), « South Africa's Export Predicament », *Center for International Development Working Papers*, n° 129, Harvard University, Cambridge, MA.
- Houthakker, H. (1961), « An International Comparison of Personal Saving », *Bulletin of the International Statistical Institute*, 38 (1961), pp. 55-70.
- Johnson, S., J. Ostry et A. Subramanian (2007), « The Prospects for Sustained Growth in Africa: Benchmarking the Constraints », *NBER Working Papers*, n° 13120, NBER, Washington DC, <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/13120.html>, <http://ideas.repec.org/s/nbr/nberwo.html>.
- Jones, B. et B. Olken (2005), « The Anatomy of Start-Stop Growth », *NBER Working Papers*, n° 11528, NBER, Cambridge, MA, août.
- Jonsson, G. et H. Teferra (2001), « Pattern and Determination of Private Saving in South Africa », document non publié, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Kowalski, P., R. Lattimore, et N. Bottini (2009), « South Africa's Trade and Growth », *Trade Policy Working Papers*, n° 91, OCDE, Paris.
- Leibbrandt, M. et al. (2010), « Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid », *DELSA/ELSA/WD/SEM(2010)1*, OCDE, Paris, mars.
- Lopez Murphy, P. et A. Musalem (2004), « Pension Funds and National Saving », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 3410, Banque mondiale, Washington DC.
- Madrian, B. et D. Shea (2001), The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behaviour, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, pp. 1149-87.
- Mankiw, N.G., D. Romer et D.N. Weil (1992), « A Contribution to the Empirics of Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(2), pp. 407-37, MIT Press, mai.
- Modigliani, F. (1970), « The Life Cycle Hypothesis of Saving and Inter-Country Differences in the Saving Ratio », dans Eltis, W.A. (éd.), *Induction, Growth, and Trade: Essays in Honor of Sir Roy Harrod*, Clarendon Press, Londres.

- Nickell, S. et al. (1997), « What Makes Firms Perform Well? », *European Economic Review*, n° 41, pp. 783-796.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 460, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *OECD Reviews of Innovation Policy: South Africa*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Review of National Policies for Education: South Africa*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Évaluation économique de l'Afrique du Sud*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, chapitre 4. Au-delà de la crise : enjeux à moyen terme concernant la production potentielle, le chômage et les situations budgétaires.
- OCDE (2009b), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- ONUSIDA/OMS (2006), *Report on the Global AIDS Epidemic*, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) et Organisation mondiale de la Santé (OMS) 2006, Genève, mai.
- Ostry, J. et al. (2010), « Capital Inflows: the Role of Controls », *IMF Staff Position Notes*, 10/04, FMI, Washington DC, 19 février.
- Prasad, E. et al. (2007), « Foreign Capital and Economic Growth », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2007:1, pp. 153-209.
- Rankin, N. (2006), « The Regulatory Environment and SMMEs. Evidence from South African Firm Level Data », *DPRU Working Papers*, n° 06/113, Development Policy Research Unit, www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-e113.pdf.
- Reinhart, C. et V. Reinhart (2008), « Capital Flow Bonanzas: An Encompassing View of the Past and Present », *NBER Working Papers*, n° 14321, NBER, Cambridge, MA.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2008), « This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises », *NBER Working Papers*, n° 13882, NBER, Cambridge, MA.
- Rodrik, D. (2006), « Understanding South Africa's Economic Puzzles », *Center for International Development Working Papers*, n° 130, Harvard University, Cambridge, MA.
- Röhn, O. (2010), « New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 762, OCDE, Paris.
- Schmidt-Hebbel, K., L. Servén et A. Solimano (1994), « Saving, Investment, and Growth in Developing Countries: an Overview », *Policy Research Working Paper Series*, n° 1382, Banque mondiale, Washington DC.
- Schmidt-Hebbel, K. et L. Servén (éd.) (1999), *The Economics of Savings and Growth. Theory, Evidence and Implications for Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Spence, M. et al. (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Banque mondiale, Washington DC.
- Stern, N. (2006), *The Stern Review of the Economics of Climate Change*. HM Treasury, Londres.
- Strategic Business Partners (2005), « Counting the Cost of Red Tape for Business in South Africa », *SBP Reports*, juin.
- Taylor, A. (1996), « International Capital Mobility in History: The Saving-Investment Relationship », *NBER Working Papers*, n° 5743, NBER, Cambridge, MA.
- Thaler, R. et S. Benartzi (2004), Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving, *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 1, pt. 2, pp. 164-187.
- Tsikata, Y. (1998), « Saving in South Africa: An Empirical Investigation », document non publié, Banque mondiale, Washington DC.
- Ul Haque, N. et P. Montiel (1987), « Ricardian Equivalence, Liquidity Constraints, and the Yaari-Blanchard Effect: Tests For Developing Countries », *IMF Working Papers*, n° 87/85, FMI, Washington DC.
- Wölfl, A. et al. (2010), « Product Market Regulation: Extending the Analysis to Candidate Countries for Accession, Enhanced Engagement Countries, and Other Non-OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître, OCDE, Paris.

Chapitre 2

Renforcer le dispositif de la politique macroéconomique

Le dispositif de politique économique de l'Afrique du Sud a produit de bons résultats, mais il convient de le renforcer pour assurer une plus grande résistance aux chocs externes. Améliorer la crédibilité de l'objectif d'inflation donnerait aux autorités monétaires plus de latitude pour réagir aux chocs exogènes. Afin de réduire la pression à la hausse du taux de change, résultant du prix élevé des matières premières et d'entrées de capitaux spéculatifs, il faudrait que la banque centrale laisse augmenter plus rapidement ses réserves de change et que la suppression des contrôles des mouvements de capitaux encore en vigueur s'accélère. La politique budgétaire a généralement été saine, mais devrait être resserrée et devenir plus anticyclique pendant les phases de reprise, pour éviter une dégradation structurelle du solde budgétaire et élargir la marge de manœuvre disponible pendant les récessions. Une règle budgétaire faciliterait la tâche en soumettant les mesures discrétionnaires à une contrainte institutionnelle; elle garantirait aussi le respect durable du ferme engagement de l'État de relever les grands défis sociaux, d'améliorer l'accès aux services publics et de promouvoir la croissance à long terme en investissant dans les infrastructures physiques et le capital humain. Tout en s'efforçant davantage de recenser et de taxer les rentes économiques liées à l'exploitation des ressources naturelles, on pourrait envisager d'instituer un mécanisme de gestion des recettes exceptionnelles tirées des matières premières.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Depuis le milieu des années 90, la gestion macroéconomique de l'Afrique du Sud a acquis une réputation de sérieux. La politique monétaire est devenue plus transparente et prévisible après l'instauration, en février 2000, du ciblage de l'inflation, et elle s'est appuyée sur une politique budgétaire saine, avec tout d'abord le lancement en 1996 du programme pour la croissance, l'emploi et la redistribution (Growth Employment and Redistribution, GEAR). Les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives importantes en matière de finances publiques, notamment une profonde réforme fiscale, la mise en place d'une programmation pluriannuelle des dépenses et le redéploiement des priorités en faveur du social. La démarche budgétaire, caractérisée par la prudence, a permis un remarquable redressement : on est passé de déficits élevés au début des années 90 à des excédents au cours des exercices allant de 2005/06 à 2007/08, tandis que le ratio dette publique/PIB et la charge des intérêts ont rapidement diminué. Les réformes ont visé une intégration accrue à l'économie mondiale au moyen des flux d'échanges et d'investissements ainsi qu'une meilleure crédibilité de la politique macroéconomique; elles ont entraîné une hausse substantielle des entrées de capitaux privés, en particulier depuis 2003.

Tout en étant largement couronné de succès, le dispositif macroéconomique s'est heurté à plusieurs difficultés ces deux dernières années. La flambée générale des coûts de l'alimentation et de l'énergie jusqu'au milieu de 2008 ainsi que le relèvement des tarifs réglementés de l'électricité ont entraîné un dépassement durable de l'objectif d'inflation au moment où la conjoncture amorçait un ralentissement. Bien que le système ait ainsi fait preuve de souplesse, en tenant compte de la production et de l'emploi dans le court terme tout en s'efforçant d'assurer à terme la réalisation de l'objectif d'inflation, sa crédibilité a souffert et les anticipations de hausse des prix se sont élevées. Le rôle joué par le taux de change est une autre question de politique économique sur laquelle il n'y a pas unanimité. La volatilité de la monnaie nationale, en termes nominaux et réels, avait été considérée comme un frein à la croissance par la stratégie officielle de développement lancée en 2006 (AsgiSA)¹. Le surcroît d'instabilité des termes de l'échange et des flux de capitaux observé ces deux dernières années a eu pour conséquence une volatilité encore plus grande des taux de change nominal et réel. L'appréciation persistante du change réel et son incidence négative sur le secteur des biens échangeables est également devenue préoccupante, comme on l'a dit au chapitre 1. La longue phase d'appréciation antérieure à la crise résultait de l'amélioration des termes de l'échange, mais aussi du montant croissant des entrées de capitaux. Certes, la poussée de ces dernières depuis 2003 traduit en partie la confiance des investisseurs à l'égard d'une politique économique crédible et elle a soutenu les investissements internes ainsi que le développement des marchés financiers. Mais elle a aussi contribué à l'apparition de divers déséquilibres, tels que le récent cycle de hausse, puis de baisse, marquées des prix d'actifs. Après une période d'instabilité correspondant au quatrième trimestre 2008, les entrées de capitaux privés sont reparties de plus belle, car l'abondance de la liquidité internationale et les taux d'intérêt exceptionnellement bas pratiqués dans les économies avancées ont ravivé l'intérêt des investisseurs pour les pays émergents offrant des rendements élevés. Il en est résulté une appréciation du rand d'environ 30 % en termes effectifs nominaux entre février 2009 et mai 2010.

Le présent chapitre évoque les problèmes suscités par ces évolutions et suggère des améliorations qui permettraient de les résoudre et de rendre l'économie plus résistante aux chocs externes. Il examine le régime de politique monétaire et recherche les moyens de rehausser la crédibilité de l'objectif d'inflation. Il analyse aussi les options qui s'offrent aux autorités monétaires pour contrecarrer la volatilité du taux de change et la tendance persistante à une appréciation ainsi que, plus généralement, les cycles expansion-récession induits par l'ascension des cours des matières premières et/ou des entrées de capitaux massives. Il fait valoir que les instruments de politique monétaire peuvent contribuer à résoudre ces problèmes, mais que la politique budgétaire doit probablement jouer le rôle principal pour y remédier et éviter la surchauffe. L'évolution récente laisse penser qu'elle n'a pas été assez anticyclique pendant les années de forte expansion et que les pouvoirs publics ont peut-être pris de nouveaux engagements irréversibles en se fondant sur une mauvaise appréciation des recettes structurelles. À ce propos, le chapitre discute les mérites de diverses règles budgétaires dans le cas de l'Afrique du Sud.

Le régime de politique monétaire a bien servi l'économie, mais doit être renforcé

La Banque centrale d'Afrique du Sud (South African Reserve Bank, SARB) est l'une des banques centrales les plus avancées parmi les pays non membres de l'OCDE : elle présente un remarquable bilan en termes de conduite de la politique monétaire et de maintien de la stabilité financière. Son indépendance, son degré de responsabilité et sa transparence sont dignes d'éloges, même si le fait qu'elle soit contrôlée par des capitaux privés a parfois été une source de difficultés (encadré 2.1). Les principaux éléments du dispositif de politique

Encadré 2.1. Contrôle du capital de la South African Reserve Bank (SARB)

L'Afrique du Sud offre l'exemple rare, mais non unique, d'un pays dont la banque centrale est contrôlée par des capitaux privés. Plusieurs autres banques centrales, notamment les banques régionales de la Réserve fédérale des États-Unis, la Banque du Japon et la Banque nationale de Belgique, ont des actionnaires privés, même si l'État détient une participation majoritaire dans la plupart d'entre elles : selon une étude de la Banque des règlements internationaux (BRI), l'actionnariat privé n'est majoritaire que dans 4 % des banques centrales (BRI, 2009). L'Afrique du Sud, dont la banque centrale n'a eu que des actionnaires privés depuis sa création en 1921, constitue donc un cas très exceptionnel. Dans les pays où la banque centrale compte des actionnaires privés, c'est généralement parce que la mission de politique publique de la banque a été assumée par une institution préexistante à capitaux entièrement ou partiellement privés ; mais là encore, l'Afrique du Sud est atypique puisque la SARB a été créée spécialement pour exercer les fonctions d'une banque centrale (en particulier, elle est devenue l'unique institut d'émission).

Dans la grande majorité des cas, les banques centrales sont entièrement contrôlées par l'État, ce qui s'accorde avec leur mission d'action publique. À la différence d'une entreprise privée, une banque centrale n'a pas et ne doit pas avoir pour but de maximiser ses bénéfices. Comme l'a indiqué la SARB elle-même dans un communiqué de presse en mars 2010 :

« Étant donné que les questions de politique monétaire et l'économie affectent la société tout entière, dans le monde entier les banques centrales sont considérées comme des entités publiques qui assurent des missions d'intérêt public. Dans la pratique, l'exercice de ce rôle n'est pas synonyme de réalisation de bénéfices. La SARB est tenue de mener ses activités dans l'intérêt public exclusivement, sans se préoccuper de maximisation des bénéfices. »

Encadré 2.1. **Contrôle du capital de la South African Reserve Bank (SARB)** (suite)

Ainsi, dans tous les cas où il existe un certain contrôle de la banque centrale par des capitaux privés, y compris en Afrique du Sud, les pouvoirs importants d'élaboration des politiques sont préservés de toute influence des actionnaires privés. Dans le cas de la SARB, les versements de dividendes sont fixés à 10 % des bénéfices, les actionnaires ne peuvent pas congédier les administrateurs ou l'équipe dirigeante, et un actionnaire quelconque ne peut détenir plus de 0.5 % des actions en circulation. Le président nomme le gouverneur et les vice-gouverneurs, et les actionnaires n'ont aucun droit de regard sur les opérations quotidiennes de la banque. Les fonctions de la SARB sont définies par la législation (South African Reserve Bank Act de 1989) et son indépendance est inscrite dans la Constitution.

Néanmoins, en dépit de ces sauvegardes, l'actionnariat privé peut créer des obstacles au bon fonctionnement de la banque centrale. L'Afrique du Sud n'est pas le seul pays à avoir connu des problèmes juridiques à cause d'actionnaires « voyous », problèmes qui peuvent faire perdre du temps et des ressources à la banque centrale mais aussi engendrer de l'incertitude sur son rôle et sa motivation. Apparemment, certains actionnaires de la SARB se sont efforcés de contourner la limitation des participations individuelles, et ils ont lancé des recours devant les tribunaux et des appels pour la tenue d'assemblées générales extraordinaires des actionnaires. Le gouvernement a réagi en instaurant des dispositions législatives destinées à renforcer les restrictions à l'égard des actionnaires. En vertu du South African Reserve Bank Amendment Bill, les concepts d'associés et de parents proches seraient introduits pour empêcher les actionnaires de former des blocs de votes. En outre, les actionnaires, qui nomment actuellement 7 des 14 membres du conseil d'administration, ne pourraient plus proposer que 4 administrateurs, dont la nomination ferait l'objet d'un examen par un groupe de sélection. Le nombre de membres du conseil d'administration serait porté à 15, huit membres étant nommés par le président, et les pouvoirs du gouverneur et de la direction seraient clarifiés de telle sorte que le conseil d'administration n'exercerait plus que des fonctions de gouvernance.

Le Reserve Bank Amendment Bill est une réponse judicieuse au problème des actionnaires « voyous » qui tentent de saper l'indépendance de la SARB. Mais il n'est pas sûr que ce texte de loi lèvera toutes les incertitudes créées par le contrôle privé du capital de la banque centrale. Le débat public sur la politique monétaire a parfois été pollué par le problème de la structure capitaliste de la SARB, même si les actionnaires n'ont en fait joué aucun rôle dans les décisions de politique monétaire. Le principal argument invoqué en faveur du maintien des actionnaires privés est que ceux-ci assurent la représentation de la collectivité et sa participation dans la supervision de la SARB, rehaussant ainsi son indépendance, sa transparence et son degré de responsabilité. Toutefois, il n'est pas certain que ce soit réellement le cas : comme dans la plupart des pays avancés, ces objectifs sont mis en œuvre principalement dans le cadre du mandat juridique de la banque centrale et de l'obligation qui lui est faite de consulter le gouvernement et de faire rapport au Parlement. La SARB maintient aussi un degré élevé de transparence grâce à son site Web et à ses publications, aux déclarations du gouverneur et d'autres hauts responsables, et par le biais de ses activités d'ouverture. Dans ce contexte, l'actionnariat privé de la SARB s'apparente à une sorte d'appendice – un organe vestigial qui d'ordinaire n'est ni nuisible ni utile, mais qui peut à l'occasion s'enflammer et créer des problèmes.

monétaire interne et externe sont le ciblage de l'inflation (encadré 2.2), la flexibilité du taux de change et la libéralisation partielle des flux de capitaux – les entrées sont en grande partie libres, alors que les sorties sont assez strictement contrôlées². Dans le cadre de cette asymétrie, il y a la libéralisation intégrale des acquisitions d'actifs locaux par les non-résidents, lesquels sont libres d'investir et de rapatrier les fonds en rapport avec ces transactions³; en revanche, les opérations de change des sociétés et personnes physiques sud-africaines relatives à des entrées et des sorties de fonds sont soumises à des restrictions.

Encadré 2.2. Le ciblage de l'inflation en Afrique du Sud¹

Le cadre de ciblage de l'inflation a été mis en place en février 2000. La banque centrale (South African Reserve Bank, SARB), qui est juridiquement indépendante et à capital privé, fait varier le taux des accords de rachat pour atteindre l'objectif d'inflation que fixe le gouvernement. L'objectif actuel consiste à maintenir continuellement la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC)² au sein d'une fourchette de 3 à 6 %. La décision de modifier le taux d'intérêt directeur est prise par le comité de politique monétaire (CPM) soit à l'unanimité, soit à la majorité sans vote officiel. Le comité se réunit normalement six fois par an. En 2009, il s'est réuni exceptionnellement tous les mois, mais en novembre 2009 il est revenu à la périodicité habituelle. Après chaque réunion, le comité diffuse une déclaration, mais on ne publie pas de relation détaillée des débats. Deux fois par an, un rapport de politique monétaire est établi, qui donne une évaluation complète de l'évolution récente et des perspectives de l'inflation. Il présente une prévision d'inflation, et depuis mai 2010 il contient aussi une prévision de la croissance du PIB réel. La prévision d'inflation repose sur l'hypothèse d'un taux directeur constant pendant toute la période examinée.

Le mandat confié à la banque centrale autorise explicitement une déviation temporaire par rapport à la cible, si elle est due aux premiers effets d'un choc négatif sur l'offre, par exemple une forte hausse du prix du pétrole, une sécheresse, une catastrophe naturelle ou la contagion d'une crise financière se répercutant sur la monnaie. C'est ce que l'on appelle la « clause d'explication » : elle prévoit que, si un choc de ce type touche l'économie, la banque centrale informe le public de la nature de ce choc, de ses effets anticipés sur l'inflation, de la réaction de la politique monétaire visant à ramener l'inflation dans le cadre de l'objectif et des délais nécessaires pour y parvenir. La clause d'explication assure une certaine souplesse au dispositif. Après la récession, la mission de la banque centrale a été clarifiée, en février 2010, par une lettre du ministre des Finances au gouverneur de la SARB. Elle a confirmé que la politique monétaire devait être conduite avec constance et transparence, dans le cadre d'un ciblage flexible de l'inflation et avec un horizon à moyen terme. Il convient de déterminer les délais d'ajustement à un choc échappant au contrôle de la politique monétaire en cherchant à éviter une instabilité injustifiée de la production et des taux d'intérêt; en outre, on doit communiquer publiquement et clairement ces délais. La lettre indiquait également que la réaction de la politique monétaire devait tenir compte des facteurs susceptibles de gêner la réalisation d'une croissance équilibrée et soutenue ainsi que de créer une situation intenable en matière de balance des paiements et d'endettement public ou privé. Ces facteurs sont la source du choc inflationniste, l'écart entre croissance réelle et potentielle, la distribution du crédit et les bulles de prix des actifs, l'emploi et d'autres aspects du marché du travail, la stabilité et la compétitivité du taux de change.

1. Cet encadré s'inspire de diverses publications de la SARB (2007, 2008, 2010) et de Mnyande (2008).
2. Jusqu'en février 2009, la mesure d'inflation ciblée était l'indice IPCX (c'est-à-dire l'indice IPC général à l'exclusion du coût des intérêts hypothécaires). En janvier 2009, l'IPC général a été redéfini à la suite du changement de traitement des coûts des logements occupés par leurs propriétaires. On est passé de la prise en compte des charges d'intérêts au concept d'équivalence loyer. De plus, la couverture géographique de l'IPC a été étendue. En février 2009, l'IPC général redéfini est devenu la nouvelle mesure de l'inflation ciblée à la place de l'IPCX.

La politique monétaire est apparemment devenue plus transparente et plus prévisible dans le cadre du ciblage de l'inflation. Selon Diner et Eichengreen (2009), qui ont compilé un indice de la transparence des banques centrales de 100 pays entre 1998 et 2006 sur la base de la méthodologie conçue par Eijffinger et Geraats (2006), l'indice de transparence de la Banque centrale d'Afrique du Sud est passé de 4.5 en 1999 à 9 en 2001 (pour un niveau maximum de 15)⁴. En 2006, la SARB figurait parmi les quinze banques centrales les plus transparentes dans le monde, à égalité avec l'Australie et la Pologne. L'évaluation du Secrétariat de l'OCDE fondée sur le cadre développé par Minegishi et Cournède (2009), qui se focalise sur quatre éléments des pratiques de communication des banques centrales concernant les décisions de politique économique – transparence des objectifs, décisions, analyse économique et processus de décision⁵ –, donne à penser que sur la plupart de ces points les stratégies de

communication de la SARB correspondent aux pratiques des grandes banques centrales de la zone OCDE. L'indice global de transparence de 0.71 (sur un maximum de 1) obtenu par la SARB en 2010 est légèrement supérieur à la moyenne des sept banques centrales de la zone OCDE ayant fait l'objet d'une évaluation en 2009, et supérieur à ceux de la Réserve fédérale et de la Banque centrale européenne⁶. Aron et Muellbauer (2009) constatent que les taux d'intérêt sont devenus plus prévisibles, ce qui indique que les marchés comprennent bien la fonction de réaction de la politique monétaire.

Après une période initiale d'instabilité, liée à la crise de 2001 sur les marchés émergents et à une forte dépréciation du rand, l'inflation s'est modérée et est revenue au sein de la zone cible de l'IPCX⁷ (graphique 2.1A). Les anticipations d'inflation des divers agents économiques ont convergé (graphique 2.1B) et, de septembre 2003 à mars 2007, la mesure ciblée de l'inflation est restée à l'intérieur de la zone. De 2000 jusqu'au deuxième trimestre 2008, tant l'inflation moyenne que la variabilité de l'inflation et celle des taux d'intérêt ont diminué comparativement à la période antérieure au ciblage (Kahn, 2008). Mais le dispositif a connu des tensions quand le choc négatif dû à la vive hausse des prix internationaux des produits alimentaires et de l'énergie, qui a culminé à la mi-2008, s'est répercuté sur les prix intérieurs.

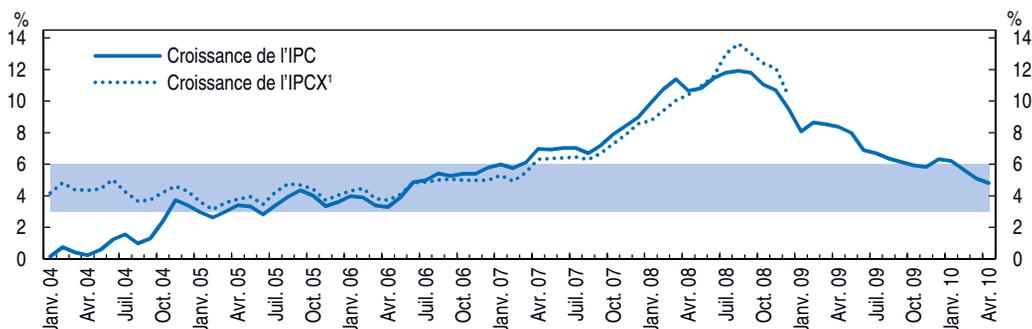
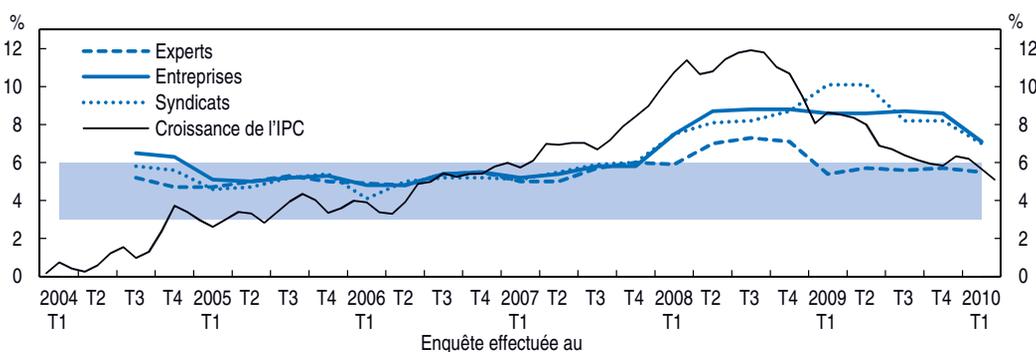
Le ciblage de l'inflation s'est avéré flexible, mais sa crédibilité peut être renforcée

La politique économique est confrontée à un dilemme : quelle est la réponse optimale d'une banque centrale ciblant l'inflation à des évolutions exogènes comme les cours internationaux de l'alimentation et de l'énergie ou les tarifs réglementés? Selon Stiglitz (2010), le problème fondamental posé par un cadre de ciblage de l'inflation est qu'il exige de réagir par un relèvement des taux d'intérêt à un dépassement de l'objectif, quelle que soit la source de la hausse des prix; à ses yeux, augmenter les taux d'intérêt internes n'est pas une réaction appropriée en cas d'inflation importée. En fait, le ciblage de l'inflation peut et doit établir une différenciation entre les origines de la dérive des prix. L'une des méthodes possibles consiste à cibler l'inflation sous-jacente, mais le choix de l'objectif opérationnel exige d'arbitrer entre transparence et contrôlabilité. Sur les marchés émergents, en particulier, où l'alimentation et l'énergie représentent une grande partie du panier du consommateur, une divergence entre inflation générale et inflation sous-jacente porterait atteinte à la transparence et à la crédibilité de la banque centrale. Les effets de répercussion peuvent aussi accélérer l'inflation sous-jacente. Une autre façon de procéder est de cibler avec souplesse l'inflation générale, en laissant l'indice dépasser la marge de hausse ciblée quand les conséquences primaires d'un choc sur l'offre en sont responsables.

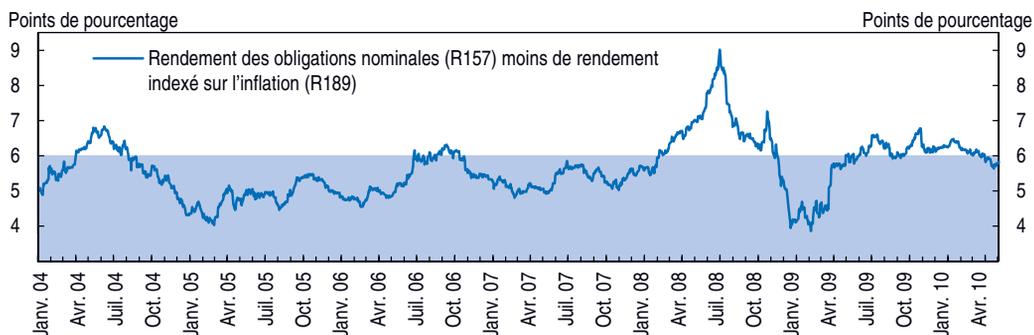
Cette forme de souplesse est explicitement prévue dans le mandat de la SARB (encadré 2.2) et s'est manifestée dans sa réponse à la poussée de l'inflation en 2007-08. Le relèvement du taux d'intérêt directeur, de 9 à 12 %, intervenu entre mai 2007 et avril 2008 (graphique 2.1D) a été moins prononcé que ne le justifiait à elle seule l'évolution de l'inflation (Aron et Muellbauer, 2009). Dans ces conditions, celle-ci s'est maintenue hors de la fourchette cible pendant 30 mois consécutifs, plaçant la banque centrale devant un dilemme. D'une part, la hausse de l'indice général des prix a influé sur les anticipations d'inflation qui se sont progressivement élevées malgré le resserrement conjoncturel (graphique 2.1B et C). On pourrait en conclure que la crédibilité de la banque centrale a été compromise. D'autre part, cette dernière a été critiquée pour avoir durci inopportunistement sa politique face à des facteurs d'inflation échappant à son contrôle et, plus généralement, pour ne pas avoir tenu compte d'objectifs de croissance et d'emploi.

Graphique 2.1. Inflation, anticipations d'inflation et taux d'intérêt

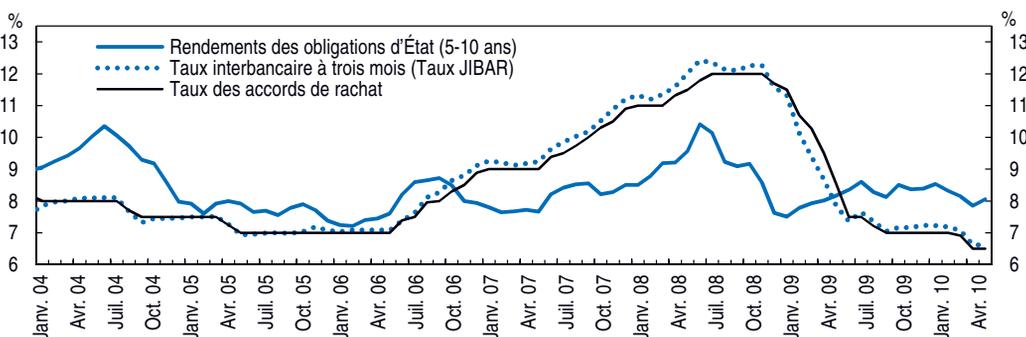
A. Inflation

B. Anticipations d'inflation pour l'année suivante²

C. Écart de rendement entre les obligations nominales et les obligations indexées sur l'inflation



D. Taux d'intérêt (moyenne des taux journaliers)



1. L'indice IPCX est égal à l'indice IPC déduction faite du coût des intérêts afférents aux emprunts immobiliers.
2. IPCX jusqu'au quatrième trimestre 2008, puis IPC général (qui a remplacé en février 2009 l'IPCX en tant qu'objectif d'inflation).

Source : Datastream, Bureau of Economic Research, National Treasury et Statistics South Africa.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309636>

Pour assurer le succès du dispositif, il est indispensable de rendre plus crédible l'objectif d'inflation. Non seulement l'ancrage des anticipations est la principale condition préalable à la stabilité des résultats en matière d'inflation, mais une meilleure crédibilité donnerait aussi à la banque centrale plus de latitude pour pratiquer à l'avenir un ciblage flexible. Une transparence très poussée et des rapports de politique monétaire convaincants sont considérés comme indispensables à l'obtention et au maintien de la crédibilité (Svensson, 2010). Des données d'observation montrent qu'une transparence renforcée fait partie intégrante des cadres monétaires associés à un meilleur ancrage des anticipations inflationnistes et à des résultats plus stables sur le front de l'inflation (Minegishi et Cournède, 2009). La stratégie de communication de la banque centrale sud-africaine est conforme sur de nombreux points à celle adoptée par les grandes banques centrales de la zone OCDE, par exemple la manière dont les changements de politique sont annoncés et expliqués dans les communiqués du comité de politique monétaire ainsi que la publication des évaluations prospectives de l'économie par la banque centrale, notamment des prévisions de l'inflation et de la production (encadré 2.2). Néanmoins, la SARB donne peu d'indications sur ses futures orientations, puisqu'elle fait l'hypothèse d'un taux directeur constant pendant la période couverte par sa prévision d'inflation. Cette hypothèse peut s'avérer irréaliste et aboutir à biaiser les prévisions. En l'assouplissant, on permettrait à la banque centrale de choisir le sentier d'inflation optimal et d'en faire publiquement état, au lieu de s'en tenir à une seule perspective possible d'inflation une fois qu'une décision a été prise à propos du taux d'intérêt directeur. La Banque de réserve de Nouvelle-Zélande a été la première à choisir et publier une trajectoire optimale du taux directeur; cette pratique a été adoptée par plusieurs autres banques centrales, dont celles de la Norvège et de la Suède. On peut certes craindre que la publication par une banque centrale d'une prévision de taux d'intérêt non constant soit interprétée à tort par le secteur privé comme un engagement, et non comme une projection entachée d'incertitudes. Mais des données d'observation laissent à penser que dans chacun des trois pays cités le secteur privé a bien compris le caractère conditionnel de l'exercice (Svensson, 2009). *Pour ajouter à la transparence et montrer l'engagement en faveur de la stabilité des prix à plus long terme, la SARB devrait envisager de s'orienter vers l'annonce d'une trajectoire du taux directeur conforme à l'objectif d'inflation. Dans un premier temps, elle pourrait simplement signaler l'orientation prévue des taux directeurs. À terme, la SARB pourrait commencer à publier une trajectoire prévue du taux directeur dans l'Examen de la politique monétaire.*

De nouveaux efforts s'imposent pour faire en sorte que les partenaires sociaux se réfèrent à l'objectif d'inflation en fixant les salaires et les prix. Les résultats d'études empiriques incitent à croire que les accords salariaux sont la source principale de l'inertie de l'inflation en Afrique du Sud (Aron et Muellbauer, 2009). Un examen approfondi de la composition des anticipations révèle que les analystes financiers sont ceux qui font le plus confiance à la SARB pour combattre l'inflation (graphique 2.1B). Les taux d'inflation de point mort applicables aux obligations indexées sur l'inflation indiquent qu'entre février et novembre 2008 les marchés financiers s'attendaient à ce que l'inflation à cinq ans soit à l'extérieur de la fourchette-objectif, mais avec l'entrée en récession les anticipations sont redescendues à l'intérieur de la zone cible (graphique 2.1C)⁸. En revanche, les anticipations des syndicats restent élevées et, en fait, rétrospectives (chapitre 1) : malgré le déclenchement de la récession, ils ne s'attendaient pas à une modération de l'inflation. La communication est également importante, et l'initiative d'ouverture prise par la SARB en décembre 2009, qui vise à améliorer l'interaction de la banque centrale avec diverses parties prenantes, est une démarche judicieuse dans ce sens. Parallèlement, il faut s'employer à influencer plus

directement les anticipations. À cet égard, il serait peut-être bon de centraliser davantage les négociations salariales et d'y faire participer le gouvernement, ce qui permettrait de se concentrer plus sur l'évolution future de l'inflation. Ce point est approfondi au chapitre 3.

Selon certains experts, il faudrait élargir la cible pour absorber les chocs créés par l'inflation importée (voir par exemple Garrow, 2008). La majorité des banques centrales des économies avancées fixent un objectif d'inflation de l'ordre de 2 %. Celles des pays émergents sont obligées de viser un taux un peu plus élevé, peut-être à raison de 1-2 %, à cause de l'effet Balassa-Samuelson (Amato et Gerlach, 2002). Dans ces conditions, une limite supérieure de 6 % apparaît haute, et elle constitue en fait l'un des objectifs les plus élevés de tous les pays pratiquant le ciblage l'inflation, économies émergentes comprises. Pour l'Afrique du Sud, il est difficile de trouver des avantages à un relèvement du plafond, la perte de crédibilité étant un risque réel. *La fourchette cible de 3 à 6 % pour la hausse des prix à la consommation est appropriée et devrait être maintenue.*

Un taux de change flexible convient à l'Afrique du Sud...

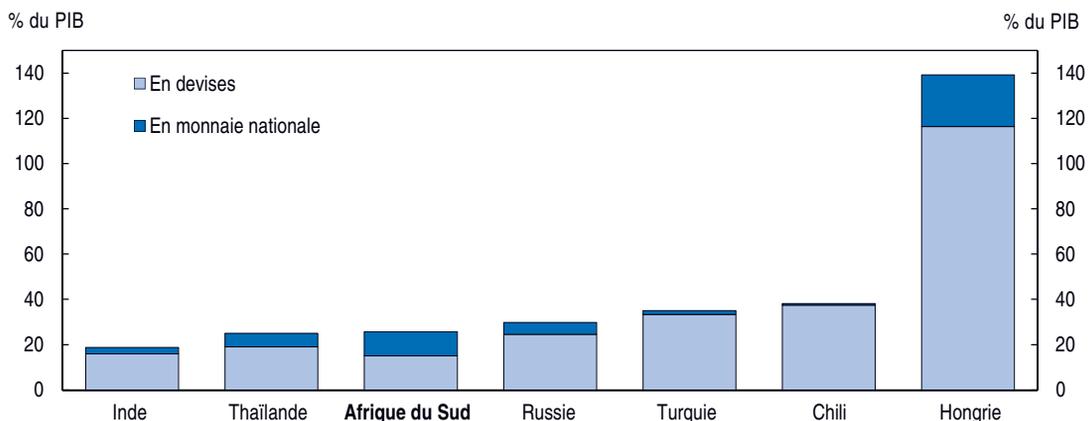
La flexibilité du taux de change est un préalable au succès du ciblage de l'inflation, puisque la banque centrale ne peut s'engager de façon crédible à réaliser un autre objectif dans le cadre de ce ciblage. En outre, un taux de change flexible joue le rôle d'amortisseur, surtout dans un pays comme l'Afrique du Sud qui est souvent exposé à de sérieux chocs sur les termes de l'échange. Enfin, l'incidence négative des fluctuations sur les bilans, sans doute l'une des principales justifications de la régulation du taux de change, est moindre en Afrique du Sud en raison du montant relativement bas de la dette libellée en devises et de la dollarisation des contrats internes comparativement à d'autres pays émergents. Plus de 40 % de la dette extérieure sont libellés en rands (graphique 2.2) et le degré de dollarisation est extrêmement faible (2.6 %)⁹.

... mais la politique économique devrait tenir compte de son évolution

Même si le taux de change ne peut pas être le principal objectif des autorités dans le contexte du ciblage de l'inflation, il est justifié d'accorder de l'attention à l'évolution du taux de change, car celui-ci reste l'une des variables macroéconomiques cruciales en Afrique

Graphique 2.2. **Décomposition de la dette externe, par monnaie de support**

Fin de période, 2008



Source : Banque mondiale, base de données des Statistiques trimestrielles de dette extérieure, base de données des Indicateurs de développement dans le monde et Banque centrale de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309655>

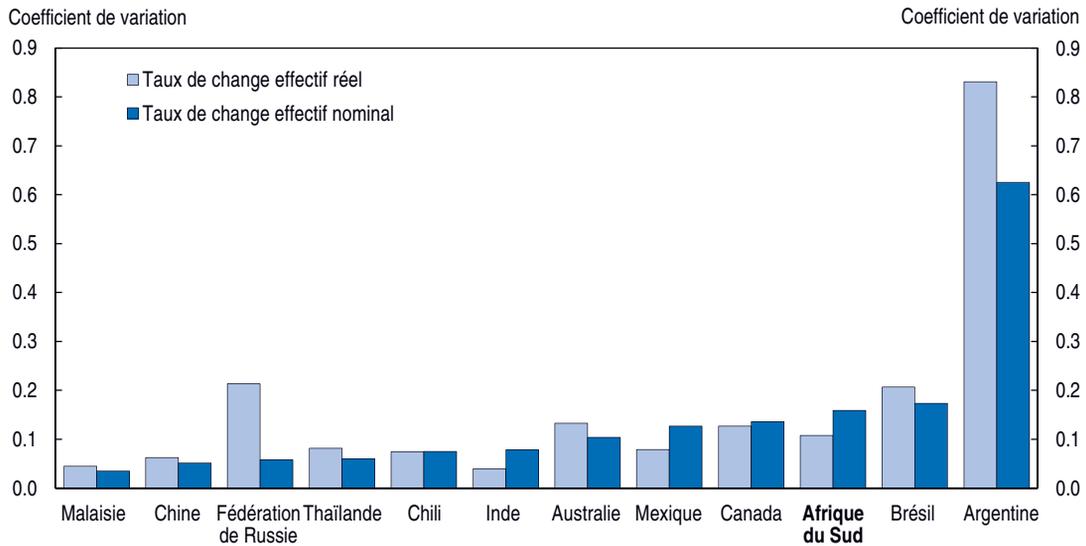
du Sud. Tout d'abord, les variations de la valeur externe de la monnaie ont un effet direct sur les prix intérieurs (c'est ce que l'on appelle la répercussion du taux de change). Il ressort d'estimations empiriques qu'en Afrique du Sud le taux de change constitue un facteur important de l'inflation. Cela signifie que la volatilité de la monnaie entraîne celle de l'inflation interne. Mihaljek et Klau (2008) estiment le coefficient de répercussion sur les prix intérieurs des produits finaux aux alentours de 8 %, chiffre similaire aux estimations de la SARB. Karoro et al. (2009) constatent que la répercussion des variations du taux de change sur les prix à l'importation est relativement forte. Examinant les effets de répercussion à un niveau plus désagrégé, Parsley (2010) évalue le coefficient de répercussion sur les prix à l'importation à quelque 60 %, mais signale une répercussion relativement faible sur les prix des produits finaux. Il s'avère en outre que la répercussion est asymétrique : autrement dit, une dépréciation a plus d'effet sur les prix intérieurs qu'une appréciation¹⁰. Cela signifie que des mouvements de baisse du taux de change peuvent provoquer des relèvements de prix en série, lesquels ne sont pas compensés quand la monnaie se redresse. Ce phénomène est peut-être imputable à la réglementation des entreprises qui gêne la concurrence¹¹.

Le taux de change influe aussi sur la situation économique par son incidence sur la compétitivité relative de la production interne. Une forte appréciation réelle sera préjudiciable au secteur des biens échangeables et aux résultats à l'exportation, effet qui peut perdurer même s'il y a ensuite inversion de tendance. Les déséquilibres prolongés du taux de change liés à d'abondantes entrées de capitaux guidées par des facteurs psychologiques justifient particulièrement une réaction de la politique économique. L'appréciation rapide antérieure à la crise résultait de l'amélioration des termes de l'échange, mais aussi, dans une large mesure, d'importantes entrées de fonds, elles-mêmes liées à la poussée des cours des matières premières (Frankel et al., 2008). Même si l'on connaît bien la difficulté d'estimer les cours d'équilibre à long terme des matières premières, les niveaux atteints avant la crise représentaient probablement des écarts par rapport à l'équilibre¹². Il est plus évident encore que l'appréciation induite par les entrées de capitaux ne reflétait pas un changement fondamental des prix relatifs et conduisait donc à un déséquilibre relativement aux données économiques de base. Les déviations du taux de change réel se produisent généralement quand il y a rattachement à une autre devise, mais des preuves existent que la flexibilité donne aussi lieu à des dérapages et qu'une tendance à l'appréciation nominale peut perdurer (Ho et McCauley, 2003; Hannoun, 2007)¹³. En outre, ce sont souvent les devises à fort rendement, comme le rand, qui passent par des phases d'appréciation¹⁴. Dans le contexte actuel d'abondance internationale des liquidités et de taux d'intérêt exceptionnellement bas dans les économies avancées, le creusement des écarts de taux a été à l'origine d'une nouvelle vague d'entrées de capitaux en Afrique du Sud.

Dans la stratégie de développement définie en 2006 (AsgiSA), les autorités sud-africaines ont cité l'instabilité de la monnaie parmi les obstacles à la croissance. Le taux de change nominal en Afrique du Sud est l'un des plus instables parmi tous les exportateurs de matières premières et les pays émergents (graphique 2.3). Comme on l'a dit auparavant, les variations de change aident l'économie à s'adapter aux chocs, à condition qu'elles correspondent à une variation des prix relatifs liée aux fondamentaux économiques. En revanche, une trop grande instabilité risque de diminuer le rôle d'amortisseur des chocs joué par le taux de change et de devenir elle-même un facteur de faiblesse¹⁵.

Un dispositif de ciblage de l'inflation offre des marges de manoeuvre pour contrer une appréciation tendancielle insoutenable et réduire la volatilité. Il faudrait en priorité maintenir l'inflation à un rythme modéré et stable, conformément à la mission de la banque centrale, car

Graphique 2.3. Variabilité du taux de change effectif nominal et du taux de change effectif réel, janv. 1999-janv. 2010



Source : Calculs de l'OCDE basés sur le FMI, base de données SFI et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309674>

cela diminuerait l'écart d'inflation entre le pays et ses partenaires commerciaux qui est l'un des facteurs de l'appréciation réelle. Une inflation modeste entraînerait aussi une baisse des taux d'intérêt réels nominaux qui dissuaderait d'emprunter dans des monnaies à rendement plus faible pour se placer sur le rand (« carry trade »). Pour répondre aux pressions sur le taux de change nominal, une fois l'inflation maîtrisée, une solution consisterait à inclure le taux de change dans la fonction de réaction. Même si c'est conceptuellement légitime (Edwards, 2007), il est en général difficile d'apprécier l'effet de la politique monétaire sur le taux de change. Ainsi, on a l'habitude d'associer une baisse du taux directeur à une dépréciation, puisque les écarts de taux s'amenuisent, décourageant les entrées de capitaux. Toutefois, comme une grande partie des flux de portefeuille à destination de l'Afrique du Sud se portent sur les actions, une telle baisse pourrait faire affluer les capitaux dans la mesure où une diminution des taux d'intérêt réels serait perçue comme favorable à la croissance. Il est probable qu'en présence d'importants écarts de taux l'effet traditionnel dominera, alors que l'incidence de modifications du taux directeur est incertaine.

L'augmentation des réserves en devises et les interventions stérilisées peuvent, au moins à court terme, atténuer la pression haussière sur le taux de change, tandis que le taux directeur peut permettre d'atteindre les objectifs internes (Blanchard et al., 2010). La SARB a déjà eu tendance à accumuler des réserves lorsque les pressions dans le sens de l'appréciation atteignaient leur paroxysme, tout en s'abstenant d'intervenir pour s'opposer à une dépréciation. Néanmoins, une politique d'intervention un peu plus active, prévoyant une accumulation plus rapide de réserves lorsque les entrées nettes sont fortes et autorisant une dépréciation lorsqu'elles diminuent, pour autant que cela reste compatible avec l'objectif primordial qui est de maintenir l'inflation dans la fourchette fixée par la SARB, serait plus efficace pour éviter ou atténuer la surévaluation. Les réserves de change de la banque centrale, tout en augmentant progressivement, restent relativement basses au regard des normes internationales (FMI, 2009a) et on dispose d'une certaine latitude pour les accroître dans une optique prudentielle. Il faudra stériliser les achats, ce qui aura

un coût, mais celui-ci sera probablement faible comparé aux coûts économiques d'une surévaluation. *Il faudrait procéder à des interventions plus actives sur les marchés des changes, en respectant les contraintes du ciblage de l'inflation, afin d'atténuer ou d'empêcher la surévaluation du rand. Dans le contexte actuel, caractérisé par la vigueur du rand et la relative modestie des réserves en devises, il conviendrait de les accroître plus rapidement quand les entrées nettes de capitaux sont importantes et d'accepter une dépréciation quand elles se tarissent.*

La suppression des derniers contrôles sur les investissements à l'étranger des résidents sud-africains serait également bénéfique. La libéralisation des mouvements de capitaux est asymétrique, puisque l'acquisition par des non-résidents d'actifs locaux se fait sans restriction, alors que divers contrôles s'appliquent aux opérations de change des sociétés et personnes physiques ayant le statut de résidents sud-africains; à cause de cette situation, la psychologie des investisseurs étrangers a une importance disproportionnée dans l'évolution du marché des changes. Bien que les contrôles n'interdisent pas aux résidents d'y opérer, ils font obstacle à une répartition efficiente des portefeuilles et découragent de nombreux participants éventuels. L'Afrique du Sud a commencé à assouplir les restrictions sur les sorties de capitaux effectuées par les résidents, mais elles restent significatives¹⁶. La levée des contrôles donnerait plus de profondeur au marché des changes et le rendrait moins dépendant de l'attitude des investisseurs étrangers vis-à-vis de l'Afrique du Sud, tout en éliminant les coûts administratifs qui en résultent. En permettant aux résidents d'investir à l'étranger, on contribuerait à faire baisser le rand. Au cas où l'exposition aux marchés étrangers qui en résulterait représenterait un risque, il conviendrait de recourir à une réglementation prudentielle. *Il faudrait accélérer la levée du contrôle des changes applicable aux résidents en y substituant des normes prudentielles pour assurer une gestion adéquate des risques.*

Quand on aura atteint les limites d'autres mesures – comme les interventions stérilisées, la suppression du contrôle des changes sur les résidents et le resserrement budgétaire (évoqué ci-après) – il faudra peut-être envisager un recours temporaire à des mesures fondées sur le marché pour décourager les entrées de capitaux (« ralentisseurs »), par exemple la mise en place de réserves obligatoires non rémunérées et la taxation de certaines entrées de capitaux. Les études empiriques sur l'efficacité de ces mesures ne sont pas concluantes, même si certaines données laissent à penser que le contrôle des entrées de capitaux peut donner plus d'indépendance à la politique monétaire, modifier la composition des flux et atténuer la tendance à la hausse du taux de change; néanmoins, il y a davantage de controverses sur ce point (Magud et Reinhart, 2006). Il en résulte des charges administratives non négligeables ainsi qu'une distorsion des prix et une atteinte à la réputation d'ouverture du pays (bien que cette dernière puisse être atténuée par d'autres mesures de libéralisation des échanges et des investissements étrangers directs conjuguées à la levée, évoquée antérieurement, du contrôle des investissements des résidents à l'étranger; il s'agit de dispositions méritoires en soi). Ces inconvénients doivent être mis en balance avec les pertes de croissance dues à la surévaluation, à l'instabilité du taux de change et aux cycles expansion-récession.

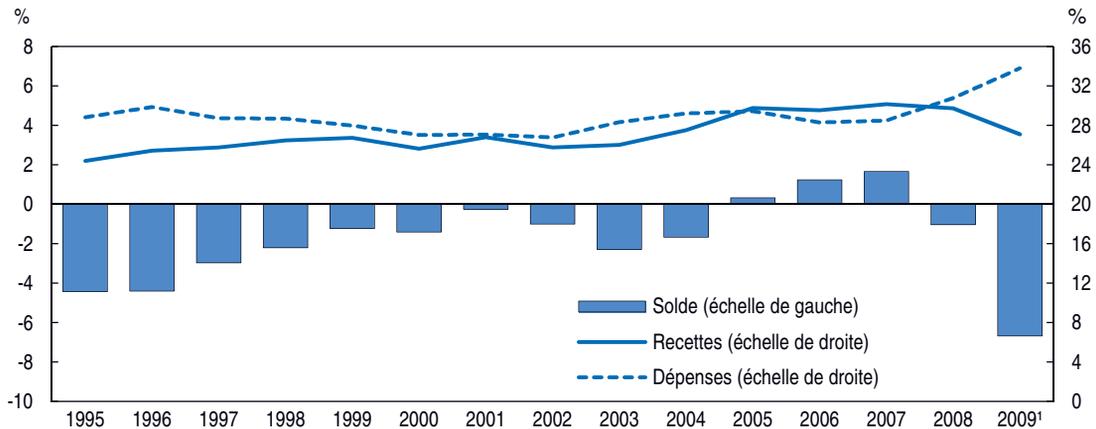
Renforcer le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et sauvegarder la viabilité des finances publiques

La décennie de réformes budgétaires a porté ses fruits

La situation budgétaire s'est beaucoup améliorée entre le milieu de la décennie 1990 et le début de la suivante; le déficit budgétaire, très élevé au commencement de cette période, a fléchi (graphique 2.4) de même que la dette publique et les charges d'intérêts y afférentes (graphique 2.5). Ces progrès notables ont découlé de l'application réussie de plusieurs

Graphique 2.4. **Finances publiques**

En % du PIB

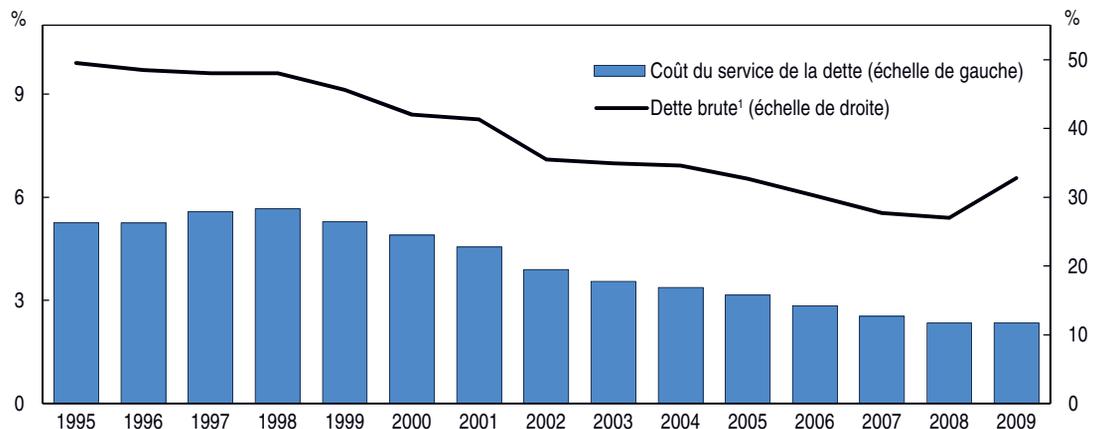
Note : Budget consolidé; l'exercice court du 1^{er} avril au 31 mars.

1. Estimations préliminaires.

Source : National Treasury, base de données des SFP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309693>Graphique 2.5. **Dettes publiques et coût du service de la dette**

En % du PIB

Note : Exercices budgétaires (1^{er} avril au 31 mars).

1. Dette brute de l'État en fin de période.

Source : National Treasury, base de données des SFP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309712>

initiatives importantes. Les recettes ont bénéficié des réformes fiscales qui ont élargi l'assiette imposable, augmenté les taux effectifs de prélèvement et abaissé les taux marginaux, tout en améliorant l'administration de l'impôt et le respect des obligations fiscales. Néanmoins, en raison de l'extrême inégalité des revenus et de la richesse, un salarié sur trois seulement est enregistré en tant que contribuable pour l'impôt direct¹⁷. Le redéploiement des dépenses publiques en faveur des services sociaux s'est accompagné d'un grand progrès de la discipline budgétaire, illustré par un recul lent, mais régulier, de la part des dépenses publiques dans le PIB. La procédure budgétaire est devenue plus prévisible et plus transparente grâce à l'adoption d'une programmation à moyen terme des dépenses, qui fixe des objectifs pluriannuels et des priorités¹⁸.

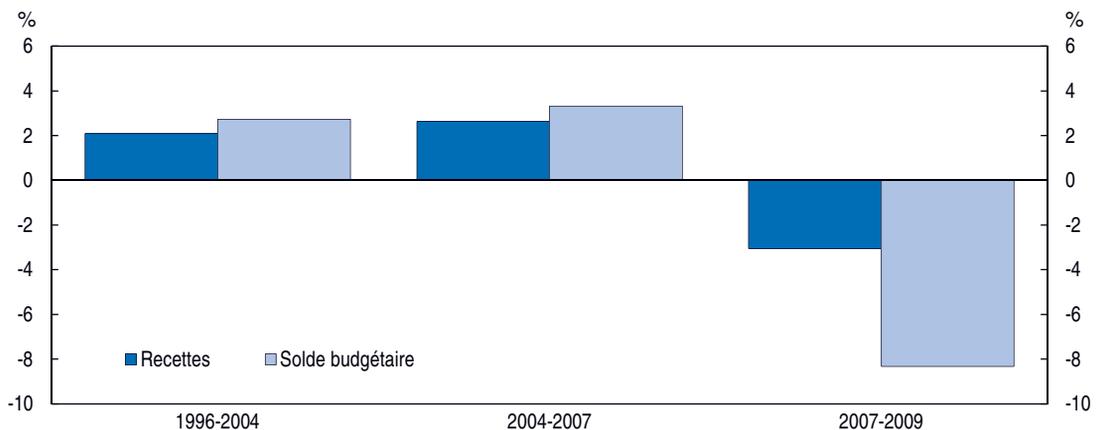
Les années de forte croissance ont permis d'améliorer encore le solde budgétaire affiché...

Le redressement budgétaire s'est accéléré au plus fort de la dernière phase d'expansion (graphique 2.4). Le solde consolidé des administrations publiques¹⁹ est devenu excédentaire au cours de l'exercice 2005-06, puis l'excédent a augmenté pendant trois exercices consécutifs. Cette amélioration a surtout résulté d'une vive progression des recettes, dopées par l'accélération de la croissance en 2004. Entre l'exercice 2004/05 et l'exercice 2007/08, la hausse des rentrées budgétaires consolidées a représenté 2.6 points de PIB, soit plus que pendant la décennie antérieure (graphique 2.6). La tendance à la baisse des dépenses s'est inversée lors de l'exercice 2003/04 et leur montant consolidé s'est stabilisé par rapport au PIB.

L'abondance des rentrées fiscales s'est avérée passagère. La progression des recettes publiques a été nettement freinée par le ralentissement conjoncturel et le déclenchement de la récession les a fait baisser. Comme elles ont diminué plus vite que la production, les gains des années de haute conjoncture se sont vite dissipés et la part des recettes dans le PIB est retombée au niveau de 2004 (graphique 2.4).

Au moment même où le cycle conjoncturel culminait, le gouvernement a relevé ses plans de dépenses. Il était proposé dans le projet de budget de 2008 de les augmenter pendant trois ans à hauteur de 116 milliards ZAR (à peu près 6 % du PIB de 2007), comparativement à ce que prévoyait la programmation à moyen terme. Une nouvelle révision en hausse est intervenue à un stade ultérieur de l'année 2008, quand le ralentissement conjoncturel a commencé; on a augmenté les crédits de 1.1 % du PIB pour 2008 et une enveloppe supplémentaire de quelque 170 milliards ZAR (7.4 % du PIB de 2008) a été affectée aux exercices 2009-11, comparativement aux objectifs fixés auparavant. Face à la crise, le gouvernement a décidé d'exécuter les projets de dépenses de 2009, malgré la dégradation des recettes, et a légèrement majoré les dépenses prévues pour l'exercice 2010/11. En 2009/10, la part des dépenses consolidées des administrations dans le PIB a atteint un niveau, sans précédent, de plus de 34 % du PIB. La hausse a été générale, les charges courantes, les investissements et les transferts aux ménages s'élevant tous en proportion du PIB. La masse salariale a fortement augmenté pendant

Graphique 2.6. **Solde budgétaire et recettes publiques, 1996-2009**
Évolution du rapport au PIB (en pourcentage)



1. Budget consolidé, l'exercice court du 1^{er} avril au 31 mars.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les données du Trésor national et la base de données des SFP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309731>

l'exercice 2008-09 et, de façon quelque peu surprenante, au cours du suivant, sous l'effet d'une augmentation des effectifs et des salaires dans le secteur public. En outre, les dépenses en capital se sont nettement accrues, sous l'effet d'un effort d'investissement dans les infrastructures, y compris celles à caractère social, par exemple les écoles et les hôpitaux. On retire l'impression générale d'une dérive des dépenses publiques juste au moment où les recettes subissaient le contrecoup de la récession.

Parallèlement à la hausse des investissements des administrations ces dernières années, certaines entreprises publiques ont entrepris d'importants programmes de dépenses en capital; il s'agit notamment d'Eskom, le fournisseur d'électricité, et du conglomérat de transports Transnet²⁰. La part des dépenses du secteur public consacrées aux infrastructures est passée de 4.6 % du PIB en 2006-07 à 8.5 % en 2008-09, les entreprises publiques étant responsables de la plus grande part de cette croissance (graphique 2.7). Les programmes quinquennaux d'investissement d'Eskom et de Transnet pour les exercices budgétaires allant de 2009-10 à 2013-14 représentent respectivement 342 milliards ZAR (15 % du PIB de 2008) et 80 milliards ZAR; approuvés avant le déclenchement de la crise, ils n'ont pas été révisés en baisse malgré l'évolution défavorable du contexte financier. Au contraire, les projets d'investissements d'Eskom ont augmenté et s'élèvent actuellement à 460.2 milliards ZAR. Pour l'ensemble du secteur public, les dépenses annuelles d'infrastructures actuellement programmées dépassent 9 % du PIB (graphique 2.7), montant élevé par rapport aux autres pays²¹.

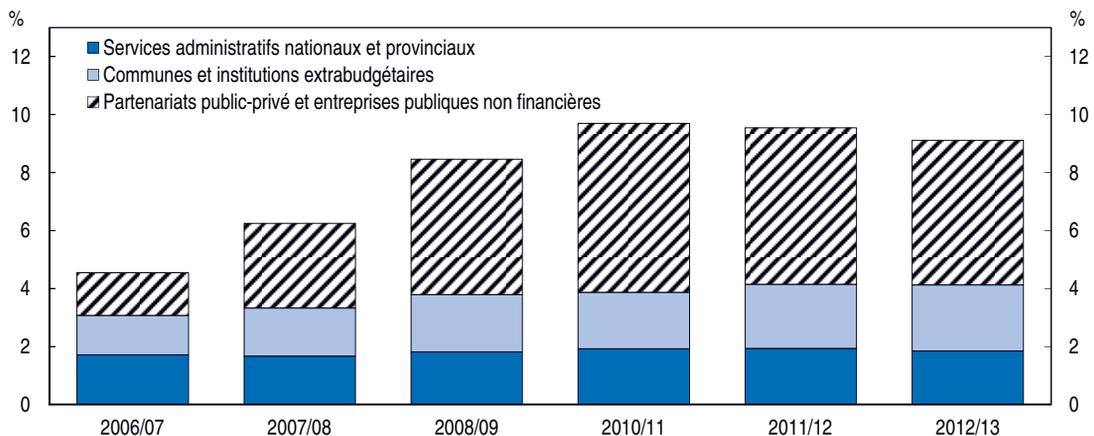
Le solde budgétaire affiché, redevenu déficitaire en 2008/09, s'est sensiblement dégradé en 2009/10. Au total, sa dégradation entre les exercices 2007/08 et 2009/10 a représenté quelque 8.5 points de PIB, dont l'essentiel est imputable à la hausse des dépenses. Le déficit du secteur public, qui prend en compte les besoins de financement des entreprises appartenant à l'État, s'est élevé à environ 11 % du PIB pendant l'exercice 2009/10.

... mais le solde structurel est resté déficitaire

L'évolution du solde budgétaire pendant le dernier cycle expansion-récession a résulté du double effet des stabilisateurs automatiques et des mesures publiques discrétionnaires. La décomposition du solde en une composante conjoncturelle (liée à la déviation de divers

Graphique 2.7. **Dépenses d'infrastructures du secteur public**

En % du PIB



Source : National Treasury.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309750>

facteurs par rapport au niveau compatible avec la production potentielle) et une composante structurelle permet d'apprécier l'importance des stabilisateurs automatiques, le degré de contracyclicité des actions discrétionnaires et la viabilité des finances publiques.

L'évolution observée au cours du cycle le plus récent montre une forte sensibilité du solde budgétaire à l'état de la conjoncture. La méthodologie utilisée habituellement par l'OCDE estime la composante conjoncturelle du solde budgétaire par rapport à l'écart de production (Girouard et André, 2008). On définit les recettes et les dépenses structurelles comme ce qui aurait été recouvré ou dépensé si la production avait correspondu au potentiel; en outre, on qualifie de cyclique la différence entre mesures effectives et structurelles. Les variations du solde budgétaire dues au cycle relèvent de la stabilisation automatique. Il ressort des estimations que la composante conjoncturelle a représenté quelque 2 à 2.8 % du PIB annuel de 2006 à 2008. Concrètement, la composante conjoncturelle des dépenses est faible, en raison de l'indemnisation limitée du chômage. En Afrique du Sud, les stabilisateurs automatiques jouent donc presque exclusivement côté recettes.

Au-delà de l'incidence du cycle d'activité classique, les rentrées budgétaires ont peut-être été influencées par d'autres facteurs temporaires, notamment les cours mondiaux exceptionnellement élevés des matières premières pendant la dernière phase d'expansion. L'un des moyens de traiter ce problème consiste à sortir du budget les recettes tirées des matières premières et à ajuster en fonction du cycle le « solde hors matières premières », tout en ajustant aussi les recettes liées aux matières premières des effets des fluctuations des cours mondiaux²². Mais appliquer cette démarche à l'Afrique du Sud ne devrait guère modifier les résultats, car les rentrées provenant de l'extraction de matières premières – qui se limitent à l'impôt sur les bénéfices des sociétés opérant dans les industries minières, les charbonnages et le secteur pétrolier – ont été relativement faibles au cours de la dernière décennie, même pendant la récente période d'ascension spectaculaire des prix mondiaux. Pendant l'exercice 2007/08, le produit de l'impôt sur les sociétés de ces secteurs a représenté 3.3 % des recettes totales, soit 1 % du PIB. Ce chiffre est nettement inférieur aux recettes issues des matières premières dans les autres pays riches en ressources naturelles (tableau 2.1). Tandis que la part de PIB du secteur des ressources naturelles dans ces pays est environ deux fois plus grande dans ces pays, le volume des recettes liées aux matières premières rapporté au PIB est 8 à 10 fois plus important. On peut conclure qu'il existe une marge significative de hausse des rentrées publiques à ce titre. Malgré la modestie relative du prélèvement fiscal sur le secteur des ressources naturelles, la flambée des matières premières s'est fait nettement sentir sur le total des rentrées budgétaires, du fait de son incidence sur l'activité économique – croissance forte des revenus et de la

Tableau 2.1. Recettes tirées des matières premières dans quelques pays exportateurs, 2007

	En % des recettes totales	En % du PIB
Afrique du Sud	3.3	1.0
Chili	31.3	8.6
Mexique	35.4	7.9
Norvège	24.3	14.3
Russie	26.2	10.5

Note : Les recettes liées aux produits de base comprennent, le cas échéant, l'impôt sur les sociétés du secteur des ressources naturelles, les redevances, les licences et les taxes à l'exportation et les bénéfices des entreprises à capitaux publics.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de sources nationales.

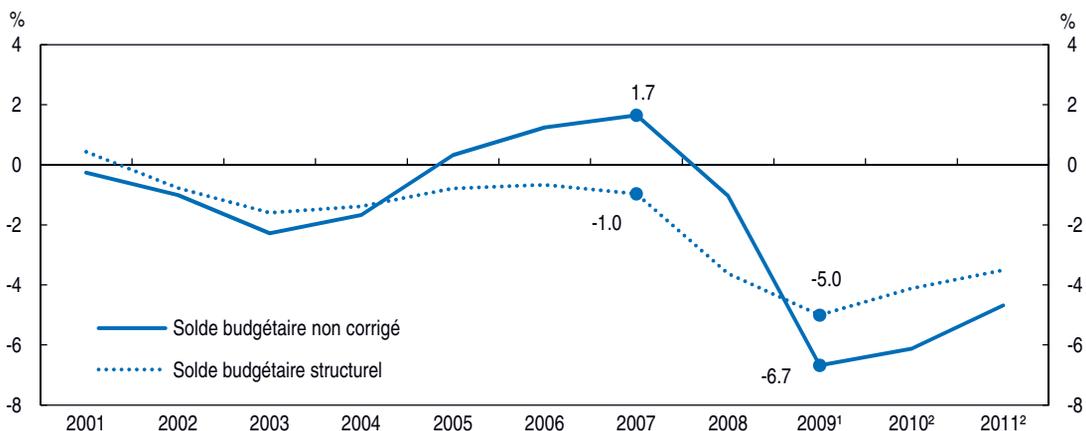
consommation – et sur les bénéfices des entreprises locales qui ont bénéficié du dynamisme de la demande interne, en particulier dans le secteur des biens et services non échangeables²³.

La flambée des prix des actifs est l'un des autres facteurs susceptibles d'avoir gonflé les recettes fiscales, mais qui ne sont pas directement appréhendés par l'écart de production. Les variations de ces prix ont peut-être eu une incidence significative, soit directement (notamment par le biais des impôts sur les gains en capital), soit en raison du lien entre patrimoine et consommation. L'augmentation des recettes est aussi due aux progrès de l'administration de l'impôt et à un meilleur respect par les contribuables de leurs obligations, éléments indépendants du cycle conjoncturel. Malgré leur importance éventuelle, il ne serait pas simple de les prendre en compte²⁴.

Selon les estimations de l'OCDE, le solde corrigé des variations conjoncturelles – ou solde structurel²⁵ – de l'ensemble des administrations est resté déficitaire pendant toute la durée de la phase d'expansion, alors même que le solde non corrigé a été excédentaire de l'exercice 2005/06 à l'exercice 2007/08 inclus (graphique 2.8). Le solde corrigé a commencé à se dégrader au cours de l'exercice 2007/08, puis l'aggravation s'est fortement accentuée en 2008/09. Le calcul, certes assez aléatoire, des soldes structurels, fait apparaître un dérapage des dépenses pendant la phase de forte expansion, sur la base de recettes qui se sont révélées ensuite éphémères.

Depuis 2003, le solde budgétaire non corrigé évolue de façon contracyclique (graphique 2.9). Si l'on décompose ses variations en éléments conjoncturels et structurels, on s'aperçoit que la contribution des stabilisateurs automatiques a été renforcée par une orientation discrétionnaire contracyclique de 2003 à 2006. Toutefois, la gestion budgétaire est ensuite devenue procyclique, puisque les dépenses ont augmenté pendant la deuxième partie de la dernière phase d'expansion, compensant partiellement l'effet des stabilisateurs automatiques (graphique 2.9). Elle est redevenue contracyclique au début de la crise, lorsque le gouvernement a décidé de maintenir le niveau des dépenses arrêté antérieurement, ce qui a amplifié l'incidence des stabilisateurs automatiques sur les recettes.

Graphique 2.8. **Soldes budgétaires non corrigés et structurels**



Note : Budget consolidé, exercices budgétaires (1^{er} avril au 31 mars). Solde non corrigé en % du PIB; solde structurel en % du PIB potentiel.

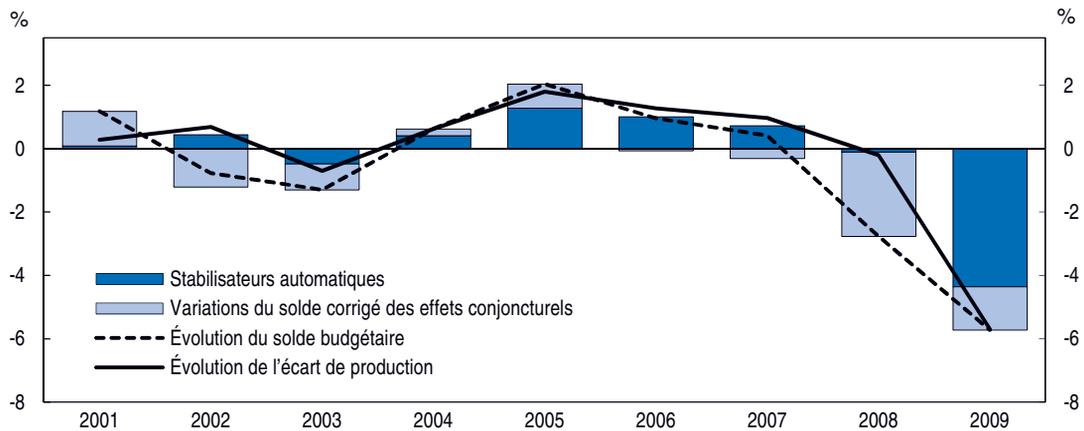
1. Estimations préliminaires.

2. Prévisions de l'OCDE.

Source : National Treasury, base de données des SFP, et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309769>

Graphique 2.9. **Écart de production et décomposition du solde budgétaire en ses composantes structurelle et conjoncturelle**



Note : Solde budgétaire non corrigé : variations du ratio par rapport au PIB; solde structurel; variations du ratio par rapport au PIB potentiel; stabilisateurs automatiques : variations de la composante conjoncturelle. Écart de production en pourcentage de la production potentielle.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309788>

Bien que la conduite de la politique budgétaire pendant les phases d'expansion et de récession ait été généralement saine, elle peut être renforcée sur deux points importants : améliorer la gestion budgétaire au cours du cycle et accroître la crédibilité de l'engagement en faveur de la viabilité à moyen terme des finances publiques. Ces deux aspects sont liés. Il est essentiel de ne pas assouplir pendant les périodes de dynamisme des recettes, afin de ne pas ajouter à la surchauffe, puis à la dégradation du solde budgétaire lorsque l'économie se ralentit. Les autorités ont longtemps pratiqué avec succès une politique contracyclique, mais elles n'ont pas épargné une fraction suffisante des recettes exceptionnelles durant les années d'expansion et ont lancé un programme de dépenses ambitieux juste avant le retournement conjoncturel. L'une des raisons de ce relâchement pourrait être la surestimation du montant des recettes structurelles pendant la phase de haute conjoncture. Elle résulte peut-être d'une estimation exagérément optimiste de la production potentielle ou d'une sensibilité des recettes aux facteurs conjoncturels supérieure aux hypothèses officielles. Il semble notamment que la sensibilité de l'impôt sur les bénéfices de sociétés à la conjoncture ait été beaucoup sous-estimée. Si l'on tient compte de tous ces effets, il est probable qu'une partie des hausses temporaires de recettes ont été jugées à tort permanentes. En outre, la pression en faveur d'un relèvement des dépenses s'est intensifiée quand le solde du budget est devenu excédentaire, étant donné que la contrainte de financement a été assouplie et que l'absence de viabilité budgétaire n'apparaissait plus comme étant le risque majeur. Ces facteurs d'économie politique expliquent pourquoi il est devenu de plus en plus difficile de préserver les excédents budgétaires. La décision de les maintenir au niveau projeté avant la crise, conjuguée à un important relèvement des salaires dans le secteur public, a représenté une stimulation budgétaire de la demande interne pendant la récession. Or, même si la majoration des dépenses s'est avérée bien à propos et dans une large mesure ciblée (voir chapitre 1), elle n'était pas conçue comme temporaire et on n'envisageait pas un retour en arrière. Certes, la situation des finances publiques paraissait favorable au début de la crise, comparativement à de nombreux pays de l'OCDE, grâce aux efforts consentis antérieurement pour alléger la

dette de l'État (graphique 2.10); mais la diminution de cette dernière s'est brutalement inversée et il faut prêter sérieusement attention à la dynamique de la dette pour ne pas compromettre la viabilité, durement acquise, de la gestion budgétaire. Les événements récents survenus à la périphérie de la zone euro rappellent que les marchés peuvent pénaliser rapidement une économie si la confiance à l'égard de la viabilité des finances publiques est ébranlée. Le secteur public ne serait pas le seul à subir une hausse des taux d'intérêt due à une augmentation de la prime de risque; il en irait de même des agents privés, puisque les notations de crédit souverain servent de référence pour le secteur privé.

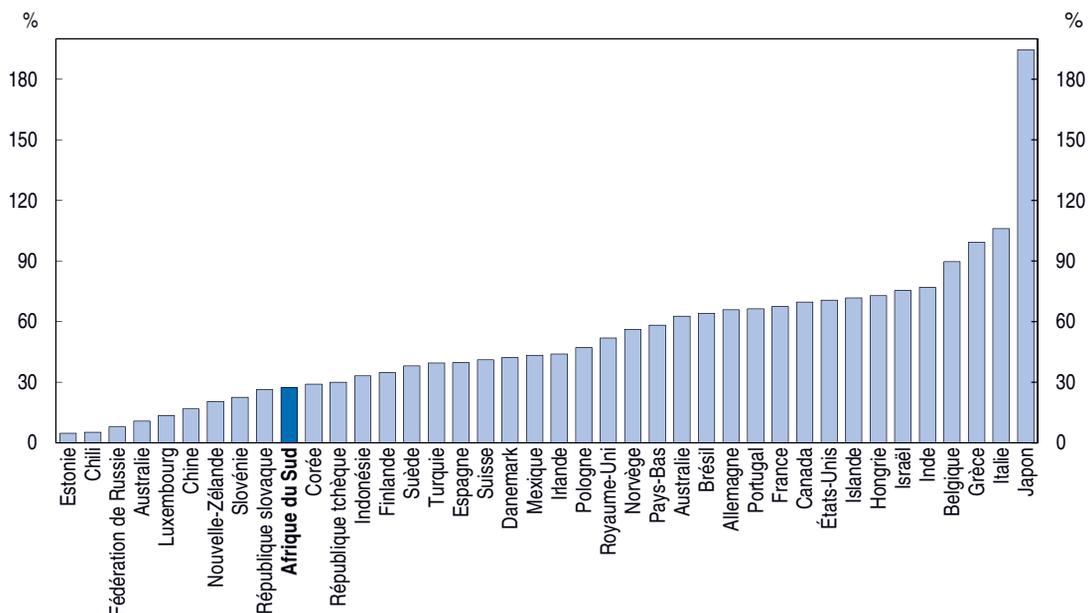
Fonder davantage la politique budgétaire sur des règles

De solides règles budgétaires exerçant une contrainte institutionnelle peuvent s'avérer utiles quand la pression s'accroît en faveur d'une politique expansionniste. Elles peuvent aussi aider les gouvernements à redresser les finances publiques. Pour être efficaces, ces règles doivent être transparentes, se prêter à un suivi facile, être assez souples pour réagir à divers chocs et être soutenues par une volonté politique de gestion prudente. L'observation des faits laisse penser qu'elles vont de pair avec une amélioration des résultats budgétaires (FMI, 2009b). La mise en œuvre des aspects techniques de ces règles, notamment la formulation d'hypothèses macroéconomiques et l'estimation de la production potentielle et des élasticités-recettes, pourrait bénéficier des contributions d'un groupe d'experts indépendants, comme cela se fait dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment le Chili, la Suède et le Royaume-Uni. Ces « conseils budgétaires » et autres entités indépendantes peuvent aussi faciliter l'acceptation par la population d'une nécessaire prudence budgétaire, conformément aux recommandations constantes du Trésor.

Les règles portant sur le solde budgétaire et la dette publique, qui plafonnent numériquement les indicateurs correspondants, ont l'avantage de la simplicité et de la

Graphique 2.10. **Dette brute des administrations publiques**

En proportion du PIB, 2008



Source : FMI, base de données des PEM, avril 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309807>

transparence, tout en étant en rapport étroit avec la viabilité de l'endettement. En tant que membre de la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Afrique du Sud a donné son accord à des critères de convergence macroéconomiques selon lesquels le déficit budgétaire ne devait pas excéder 5 % du PIB en 2008 et 3 % en 2012; la dette publique (incluant les provisions et les engagements conditionnels) est limitée à 60 % du PIB. L'objectif non contraignant retenu par le Trésor est même inférieur à ce niveau – il représente 50 % du PIB. Toutefois, comme on l'a démontré plus haut, l'objectif de déficit budgétaire n'a pas empêché une gestion procyclique des dépenses au terme de la dernière phase de l'expansion. Le respecter aurait d'ailleurs entraîné un resserrement procyclique pendant la récession actuelle, car il aurait fallu pratiquer des économies discrétionnaires pour compenser le jeu des stabilisateurs automatiques. De même, l'objectif d'endettement n'a pas exercé une contrainte suffisante sur la politique budgétaire pendant la période d'essor de l'activité, puisque la dette publique est restée, jusqu'au début de la récession, bien inférieure à la limite fixée. Néanmoins, au fur et à mesure qu'elle se rapproche de ce seuil²⁶, cet objectif pourrait devenir un facteur stimulant l'assainissement budgétaire.

Dans une perspective de stabilisation macroéconomique, le solde structurel est en principe un objectif préférable au solde affiché, parce qu'il permet aux stabilisateurs économiques de fonctionner pleinement, ce qui devrait atténuer le cycle. En pratique, toutefois, les techniques d'estimation et de prévision du solde structurel doivent être assez solides pour que de telles règles deviennent efficaces. À ce propos, on aurait intérêt à perfectionner les estimations des indicateurs cycliques conformément aux meilleures pratiques internationales, tout en tenant compte du contexte de chaque pays. Ce travail d'amélioration se justifie, avec ou sans règle officielle. Le fait que les responsables comprennent mieux la situation conjoncturelle, l'origine du gonflement des recettes et l'importance des stabilisateurs économiques – mais aussi que ces éléments soient bien communiqués à la population – ferait mieux prendre conscience de la nature probablement temporaire de l'abondance des rentrées fiscales; cela permettrait aussi d'avoir une perception plus réaliste du montant des ressources dont disposera l'État à plus long terme, et réduirait donc la pression en faveur d'une expansion budgétaire en phase de reprise.

Les pouvoirs publics ont déjà pris certaines mesures dans ce sens. En 2007, le Trésor a commencé à publier des informations sur le solde structurel et les a étoffées dans la documentation budgétaire ultérieure, en soulignant la contribution des facteurs cycliques à l'essor exceptionnel des recettes pendant les années de forte expansion économique. Il y a lieu de se féliciter des efforts faits pour évaluer l'effet de la conjoncture sur l'évolution des finances publiques et informer le public de l'orientation budgétaire du moment. *Le gouvernement devrait approfondir ses travaux sur l'évaluation de la situation budgétaire sous-jacente et publier davantage d'informations détaillées sur le cycle et l'orientation budgétaire conjoncturelle dans les documents officiels. Il faudrait envisager de fixer un objectif portant sur le solde structurel, qui serait conforme à celui retenu par le Trésor en matière de dette publique.*

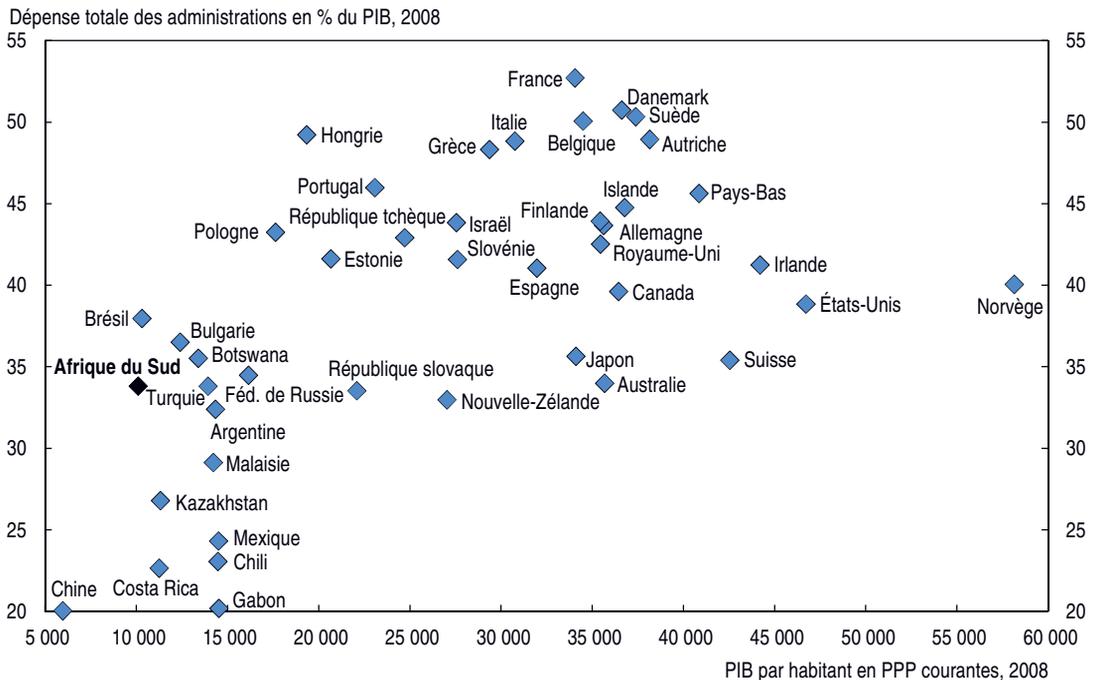
Fixer un objectif de solde structurel, tout en améliorant la conduite de la politique budgétaire, risque de ne pas suffire à empêcher tout excès de dépenses en période de croissance (Joumard et André, 2005). Une règle portant sur les dépenses, du type de celles adoptées dans des pays de l'OCDE comme la Finlande, les Pays-Bas et la Suède, pourrait permettre de restreindre l'expansion budgétaire en phase de reprise. Ces règles sont relativement transparentes et faciles à appliquer; de plus, l'utilisation de règles budgétaires incluant des objectifs de dépenses s'est accompagnée d'ajustements budgétaires plus importants et plus durables (Guichard et al., 2007). En général, les règles

de dépenses prévoient des plafonds pluriannuels (d'au moins trois ans) que le gouvernement s'engage explicitement à ne pas dépasser (Ljungman, 2008). Par ailleurs, elles ont un caractère contracyclique, car elles permettent aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein (Anderson et Minarik, 2006), du moins dans des pays comme l'Afrique du Sud où les dépenses ne sont pas sensibles au cycle conjoncturel. Ces règles ne sont habituellement pas permanentes; elles sont renouvelées selon les procédures de décision politique ou par roulement (pour les trois années suivantes, par exemple).

La mise en œuvre d'une règle de dépenses serait un moyen prometteur de renforcer la discipline budgétaire en Afrique du Sud. Le pays ayant déjà adopté un cadre pluriannuel, les projets budgétaires à horizon de trois ans figurent dans la loi de finances annuelle et dans la Déclaration de politique budgétaire à moyen terme. N'ayant pas de caractère contraignant, ils ont fait l'objet dans le passé d'importantes révisions en hausse. *On pourrait rehausser le statut des actuelles projections pluriannuelles des dépenses, par exemple en donnant à l'enveloppe affectée aux prochaines années un caractère juridiquement contraignant, ce qui obligerait à amender la loi pour les réviser*²⁷. Les amendements seraient alors soumis à un contrôle public et parlementaire accru.

On ne doit pas considérer les plafonds de dépenses comme des objectifs imposés de l'extérieur, car il n'existe pas un montant « idoine » de dépenses donnant manifestement de meilleurs résultats économiques. En définitive, les décisions concernant la taille du secteur public reposent sur un consensus social et traduisent les préférences de la société. On peut certes s'attendre à ce que la taille relative du secteur public augmente parallèlement aux revenus mais, au-delà d'un certain seuil, il est difficile d'établir une corrélation entre le PIB par habitant et le montant des dépenses publiques (graphique 2.11). Cela dit, en Afrique du Sud, les dépenses des administrations sont comparables à celles de

Graphique 2.11. **Dépenses totales des administrations publiques et PIB par habitant**



Source : Banque mondiale, base de données des Indicateurs de développement dans le monde ; FMI, PEM, avril 2010, et SARB.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309826>

certaines économies à haut revenu et plus élevées que dans certains pays ayant un revenu par habitant du même ordre. C'est la conséquence d'un engagement public déterminé à résoudre les principaux problèmes sociaux, à améliorer l'accès aux services publics et à promouvoir la croissance à long terme en investissant dans les infrastructures physiques et le capital humain. Ces objectifs louables doivent s'appuyer sur des recettes structurelles adéquates pour pouvoir être respectés durablement.

En assignant des priorités aux dépenses et en rendant le secteur public plus efficace, on contribuerait à la réalisation de ces objectifs pendant la nécessaire période de redressement budgétaire qui s'annonce. Pour maintenir les engagements à leur niveau actuel, sans même parler d'en prendre de nouveaux et d'importants, comme le projet de refonte complète du système de santé²⁸, il faudrait modifier la fiscalité. On doit peser les avantages et les inconvénients d'une hausse des impôts, mais, qu'elle soit ou non décidée, il vaut la peine d'examiner les possibilités de donner plus d'efficacité à la dépense publique. L'Examen budgétaire de 2010 a réaffirmé l'engagement en faveur des principaux résultats recherchés, notamment le progrès qualitatif de l'éducation, l'amélioration des soins, la sécurité publique, la construction de zones d'habitation viables et le perfectionnement de l'administration locale. Le gouvernement étudie actuellement le fonctionnement des différents ministères dans le but de trouver des sources de gains de productivité éventuels et de redéfinir les priorités de dépenses. *Les efforts officiels pour augmenter l'efficacité, améliorer les performances et revoir les priorités de dépenses sont louables et doivent se poursuivre.*

La mise en œuvre d'une politique budgétaire plus contracyclique produirait probablement des excédents supérieurs à ceux enregistrés antérieurement durant les phases de reprise conjoncturelle. La gestion de ces excédents est une question importante. Plusieurs pays riches en ressources naturelles, dont le Chili, le Mexique et la Russie, ont créé des fonds spécialisés qui reçoivent les recettes publiques exceptionnelles pendant les flambées des cours des matières premières et sont ponctionnés lorsque les cours sont bas. Outre ce rôle de stabilisation, les fonds en question peuvent poursuivre un objectif d'épargne à plus long terme, qui consiste à conserver, pour le bénéfice des générations futures, le revenu découlant de la consommation de ressources non renouvelables. C'est le cas en Norvège, où les recettes pétrolières et gazières publiques sont accumulées dans le Fonds de retraite de l'État. La directive budgétaire à moyen terme stipule que le déficit budgétaire hors pétrole corrigé des influences conjoncturelles devrait représenter à terme environ 4 % de l'encours du Fonds (ce qui représente le rendement à long terme réel des actifs), de sorte que la valeur réelle du Fonds ne sera pas réduite. Ces fonds investissent souvent dans des actifs étrangers, ce qui peut atténuer la tendance à la hausse du taux de change réel due aux vagues d'entrées de devises observées quand les cours des matières premières sont élevés. On les considère généralement comme un bon moyen de gérer les richesses naturelles. En Afrique du Sud, la part des recettes budgétaires tirées des matières premières est relativement faible et elles proviennent de nombreux produits; la justification de la création d'un tel fonds est donc un peu moins évidente. S'il devait acquérir des actifs au moyen du transfert des recettes tirées des matières premières, sa croissance serait assez lente. À supposer, par exemple, qu'il ait reçu la totalité des bénéfices réalisés par les sociétés minières de 2001 à 2007, les actifs ainsi acquis ne représenteraient que quelque 3.5 % du PIB de 2008²⁹. Une autre solution consisterait, comme le fait le Chili, à transférer dans le fonds tous les excédents budgétaires générés par la règle d'équilibre structurel. Mais le lien entre les cours des matières premières et le solde

budgétaire est plus évident au Chili. Néanmoins, il faudrait s'intéresser davantage à un mécanisme permettant de garantir que les recettes exceptionnelles tirées de prix élevés des matières premières soient épargnées, peut-être conjointement à de plus grands efforts pour déceler et taxer les rentes économiques découlant de l'extraction de ressources naturelles. Si les rentrées budgétaires provenant de la production et de l'exportation des matières premières s'accroissent, le pays pourra envisager l'institution d'un fonds spécialisé. D'ici là, la meilleure stratégie pour l'Afrique du Sud serait d'utiliser les recettes exceptionnelles résultant du prix élevé des produits de base pour accélérer le remboursement de la dette, ce qui allégerait les charges d'intérêts et donnerait plus de marge pour majorer les autres dépenses.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations de politique macroéconomique**

Renforcement de la politique monétaire

- Afin d'assurer encore plus de transparence et de bien mettre en valeur l'engagement en faveur de la stabilité des prix à plus long terme, la SARB devrait envisager de s'orienter vers l'annonce d'une trajectoire future du taux directeur conforme à l'objectif d'inflation. Dans un premier temps, elle pourrait simplement signaler l'orientation attendue des variations futures des taux directeurs.
- Il conviendrait d'intervenir plus activement sur le marché des changes en respectant les contraintes du ciblage de l'inflation pour atténuer ou éviter une surévaluation du rand. Dans le contexte actuel, caractérisé par un rand fort et par des réserves encore relativement faibles, il faudrait les augmenter plus rapidement quand les entrées nettes de capitaux sont importantes et accepter une dépréciation quand elles diminuent.
- La suppression des derniers contrôles sur les mouvements de capitaux devrait être accélérée et il faudrait les remplacer par des normes prudentielles pour garantir une gestion adéquate des risques.

Accentuer le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et sauvegarder la viabilité des finances publiques

- L'Afrique du Sud pourrait bénéficier de l'existence de mécanismes visant à prévenir un relâchement de la discipline budgétaire pendant les phases d'expansion. Il serait bon qu'ils fassent place à un objectif de solde structurel complété d'une règle portant sur les dépenses.
- En tout état de cause, il conviendrait de pousser plus avant le travail d'évaluation de la situation budgétaire sous-jacente et de publier davantage d'informations détaillées à propos du cycle conjoncturel et du solde structurel.
- Même en l'absence d'un objectif de solde structurel, on pourrait introduire un élément de règle de dépense en donnant un caractère juridiquement contraignant aux paramètres généraux applicables aux années suivantes qui figurent dans la loi de finances annuelle et dans la Déclaration de politique budgétaire à moyen terme; des amendements à la législation seraient donc nécessaires pour réviser ces paramètres.
- Il faudrait réfléchir au renforcement du lien entre les cours des matières premières et le solde budgétaire; si l'on s'oriente dans cette voie, on pourrait envisager l'institution d'un fonds spécialisé qui permettrait de s'assurer que les recettes exceptionnelles soient épargnées. En attendant, ces recettes devraient être affectées à l'amortissement de la dette publique.
- Le gouvernement devrait continuer de rechercher les possibilités d'accroître l'efficacité des dépenses publiques.

Notes

1. Cette question a été traitée dans l'*Évaluation économique de l'Afrique du Sud* (OCDE, 2008).
2. En 2005, selon la *base de données sur l'intégration financière* (Schindler, 2009), sur une échelle allant de 0 à 1 – où la valeur 0 dénote les transactions sans restriction et 1 les transactions soumises à des restrictions –, l'indice de libéralisation des entrées de capitaux ressortait pour l'Afrique du Sud à 0.42, tandis que l'indice de libéralisation des sorties s'élevait à 0.83. Les restrictions sur les sorties pour les résidents d'Afrique du Sud ont été progressivement assouplies depuis 2005, mais elles restent fortes, de sorte que l'asymétrie entre entrées et sorties persiste.
3. Les non-résidents sont assujettis à certaines restrictions en ce qui concerne l'obtention de financements locaux.
4. Cette méthodologie consiste à évaluer la transparence sous cinq angles : politique, économique, de procédure, de gestion et opérationnel.
5. Voir Minegishi et Cournède (2009) pour une description de la méthodologie.
6. Voir Lysenko et Barnard (2010) pour des informations détaillées sur la compilation de l'indice de transparence de la SARB et la comparaison avec onze banques centrales de la zone OCDE.
7. L'indice IPCX correspond à l'indice IPC hors coût des intérêts afférents aux crédits immobiliers. En 2009, une nouvelle définition de l'indice IPC a remplacé l'indice IPCX comme base de l'objectif d'inflation (voir aussi l'encadré 2.1).
8. Les variations du point mort d'inflation reflètent parfois le faible niveau de liquidité du marché ainsi que certains facteurs techniques. Pour cette raison, entre autres, ces résultats doivent être interprétés avec prudence en tant que mesure des anticipations inflationnistes du secteur privé. Voir Garcia et Van Rixtel (2007).
9. Mesuré par la part des dépôts libellés en devises dans le total des dépôts, à fin 2009.
10. Voir Karoro *et al.* (2009). Mihaljek et Klau (2008) ne relèvent pas de signes d'asymétrie, mais l'évaluation effectuée par la SARB elle-même donne à penser que la répercussion est asymétrique, la dépréciation ayant un impact plus marqué que l'appréciation.
11. C'est ce que laissent penser les indicateurs RMP calculés pour l'Afrique du Sud (OCDE, 2008).
12. Collier (2007) estime que les prix des produits de base enregistrent en général de longues baisses progressives ponctuées de hausses soudaines, dont fait partie l'épisode qui s'est amorcé en 2004.
13. En principe, si cette forte hausse nominale du change est compensée par une baisse équivalente des prix intérieurs, ou si l'inflation intérieure est inférieure à celle des partenaires commerciaux dans une proportion suffisante pour neutraliser l'appréciation nominale, il peut en résulter une absence de variation du taux de change réel, voir une dépréciation réelle. Étant donné que le taux d'inflation de l'Afrique du Sud a été plus élevé que celui de ses partenaires sociaux, une appréciation nominale du rand a toujours entraîné une appréciation réelle.
14. Cela démontre que la parité des taux d'intérêt non couverts peut ne pas se vérifier pendant des périodes prolongées. Selon cette théorie, les écarts de taux d'intérêt devraient être totalement compensés par les variations du taux de change. En d'autres termes, les devises à bas rendement sont censées s'apprécier et celles à haut rendement se déprécier. Or, on observe souvent le phénomène contraire de façon prolongée (Hannoun, 2007; White, 2009). Même si les périodes de déséquilibre durable aboutissent finalement à une correction automatique, le renversement de tendance génère le plus souvent de l'instabilité.
15. On trouvera aussi dans Pétursson (2009) un examen sélectif des études économiques qui soutiennent cet argument. Il faut bien voir qu'à long terme l'instabilité des devises n'est pas nécessairement moindre avec des taux de change fixes, car la succession d'un déséquilibre durable du taux de change et d'une période d'ajustement entraîne parfois de très fortes fluctuations, c'est-à-dire une augmentation de la volatilité générale.
16. On trouvera dans Du Plessis et Du Rand (2010) ainsi que dans Leape et Thomas (2009) des présentations des modalités actuelles du contrôle des changes applicable aux résidents sud-africains.
17. Les salariés non enregistrés sont les travailleurs du secteur informel et ceux du secteur formel dont le revenu annuel est inférieur à 60 000 ZAR. Une réforme en cours de préparation obligera tout salarié à s'enregistrer comme contribuable.
18. On trouvera une analyse plus détaillée des réformes fiscales entreprises en Afrique du Sud depuis 1994 dans Calitz et Siebrits (2003), Du Plessis et Boshoff (2007) ainsi que dans Ajam et Aron (2009).

19. Il englobe l'État central et les administrations des provinces, la sécurité sociale et certaines entités publiques.
20. D'autres importants programmes d'investissement sont actuellement exécutés par l'Agence sud-africaine des routes nationales, le Fonds central de l'énergie, la TransCaledon Tunnel Authority et la Société sud-africaine des aéroports.
21. Les différences méthodologiques rendent difficile une comparaison précise. Les dépenses d'infrastructures des administrations publiques sont inférieures à 3 % du PIB dans les pays de l'OCDE. Toutefois, les chiffres des dépenses en infrastructures des entreprises publiques, qui représentent une fraction substantielle du total en Afrique du Sud, ne sont pas toujours directement accessibles pour d'autres pays.
22. Cela se fait, par exemple, au Chili où l'on corrige les recettes non tirées des matières premières en fonction du cycle, tandis que celles liées aux matières premières sont corrigées des écarts entre les cours effectifs et à long terme du cuivre et du molybdène. Voir OCDE (2010).
23. Les recettes totales des administrations peuvent être corrigées en fonction de l'incidence des termes de l'échange (Turner, 2006). À cette fin, il faut estimer des termes de l'échange d'équilibre à long terme, ce qui est notoirement difficile. De plus, l'effet sur les recettes budgétaires des variations de prix des matières premières exportées est censé être supérieur à celui des variations de prix d'importations telles que le pétrole, alors que les variations des termes de l'échange captent ces deux effets. Compte tenu de ces obstacles méthodologiques et d'autres encore, le calcul du solde structurel a été effectué sans cet ajustement.
24. L'OCDE établit une méthodologie permettant de tenir compte systématiquement des effets sur les recettes budgétaires des cycles de prix des actifs (voir Sutherland et al., 2010). En ce qui concerne le respect des obligations fiscales, certains éléments probants montrent qu'il serait lui-même de nature cyclique en Afrique du Sud, augmentant en phase d'expansion, mais baissant fortement pendant les récessions.
25. Il est calculé comme le montant des recettes corrigées des variations conjoncturelles et minoré des dépenses. Pour l'Afrique du Sud, on ne corrige pas le montant des dépenses car celles-ci sont acycliques.
26. Selon le scénario de référence du Trésor, la dette publique nette, qui inclut les provisions et les engagements conditionnels, atteindrait 53.6 % du PIB fin 2012/13 (National Treasury, 2010).
27. Ce n'est pas la même chose que la budgétisation pluriannuelle, car les différents éléments ne sont pas censés devenir obligatoires. Les dotations pluri-annuelles proposées pour chaque élément, telles qu'elles ressortent de l'Examen budgétaire et de la Déclaration de politique budgétaire à moyen terme, constituent une information importante à propos des priorités de dépenses publiques, mais il ne faut pas compromettre la possibilité de redéployer des crédits au sein du budget.
28. Pour plus de détails, voir National Treasury (2010).
29. En faisant l'hypothèse d'un rendement de 4 % des investissements du fonds et sans tenir compte d'éventuels effets de valorisation.

Bibliographie

- Ajam, T. et J. Aron (2009), « Transforming Fiscal Governance », dans Aron, J. et al. (éd.), *South African Economic Policy under Democracy*, chapitre 4, Oxford University Press, Oxford.
- Amato, J. et S. Gerlach (2002), « Inflation Targeting in Emerging Market and Transition Economies: Lessons after a Decade », *European Economic Review*, n° 46, pp. 781-790.
- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4.
- Aron, J. et J. Muellbauer (2009), « The Development of Transparent and Effective Monetary and Exchange Rate Policy », dans Aron, J. et al. (éd.), *South African economic policy under democracy*, chapitre 3, Oxford University Press, Oxford.
- Banque des règlements internationaux (2009), *Issues in the Governance of Central Banks A Report from the Central Bank Governance Group*, Banque des règlements internationaux, Bâle, mai.
- Blanchard, O., G. Dell'Ariccia, et P. Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Notes, SPN/10/03, FMI, Washington DC.

- Calitz, E. et K. Siebrits (2003), « Fiscal Policy in the 1990s », *South African Journal of Economic History*, vol. 18, n° 1 et 2 septembre 2003, pp. 50-75.
- Dincer, N. et B. Eichengreen (2009), « Central Bank Transparency: Causes, Consequences and Updates », *NBER Working Papers*, n° 1479, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Du Plessis, S. et W. Boshoff (2007), « A Fiscal Rule To Produce Counter-Cyclical Fiscal Policy in South Africa », *Stellenbosch Economic Working Papers*, 13/07, Stellenbosch University, Stellenbosch.
- Du Plessis, S. et G. du Rand (2010), « Review of Exchange Controls and the Exchange Rate », mimeo, Stellenbosch University, Stellenbosch.
- Edwards, S. (2007), « The Relationship between Exchange Rates and Inflation Targeting Revisited », dans Mishkin, F.S. et K. Schmidt-Hebbel (éd.), *Monetary Policy Under Inflation Targeting*, Banque centrale du Chili, Santiago.
- Eijffinger, S. et P. Geraats (2006), « How Transparent are Central Banks? », *European journal of Political Economy*, 22(1), pp. 1-21.
- Frankel, J., B. Smit et F. Sturzenegger (2008), « South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success », *Economics of Transition*, vol. 16(4), pp. 639-677.
- Garcia, J. et A. van Rixtel (2007), « Inflation-Linked Bonds from a Central Bank Perspective », *European Central Bank Occasional Paper Series*, Banque centrale européenne, Francfort.
- Garrow, C. (2008), « Challenges of Inflation Targeting for Emerging-Market Economies: the South African Case », *Commentary, Challenges for Monetary Policy-makers in Emerging Markets, South African Reserve Bank Conference Series*.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 434, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 53, OCDE, Paris.
- Hannoun, H. (2007), « Policy Responses to the Challenges Posed by Capital Inflows in Asia », présentation lors de la 42^e conférence des gouverneurs de SEACEN, Bangkok, 28 juillet.
- Ho, C. et R. McCauley (2003), « Living with Flexible Exchange Rates: Issues and Recent Experience in Inflation Targeting Emerging Market Economies », *BIS Working Papers*, n° 130, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Journard, I. et C. André (2005), « Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 598, OCDE, Paris.
- Kahn, B. (2008), « Challenges of Inflation Targeting for Emerging-Market Economies: the South African Case », dans « Challenges for Monetary Policy-Makers in Emerging Markets », *South African Reserve Bank Conference Series*.
- Karoro, T., M. Aziakpono et N. Cattaneo (2009), « Exchange Rate Pass-Through to Import Prices in South Africa: Is There Asymmetry? », *South African Journal of Economics*, vol. 77:3, pp. 1-27, septembre.
- Leape, J. et L. Thomas (2009), « Capital Flows, Financial Markets, and the External Balance Sheet », dans Aron, J. et al. (éd.), *South African Economic Policy under Democracy*, chapitre 5, Oxford University Press, Oxford.
- Ljungman, G. (2008), *Expenditure Ceilings – A Survey*, *IMF Working Papers*, n° 08-282, FMI, Washington DC.
- Lysenko, T. et G. Barnard (2010), « Strengthening the Macroeconomic Policy Framework in South Africa », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.
- Magud, N. et C. Reinhart (2006), « Capital Controls: an Evaluation », *NBER Working Papers*, n° 11973, NBER, Boston, MA.
- Mihaljek, D. et M. Klau (2008), « Exchange Rate Pass-Through in Emerging Market Economies: What Has Changed and Why? », *BIS Papers*, n° 35, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Minegishi, M. et B. Cournède (2009), « The Role of Transparency in the Conduct of Monetary Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 724, OCDE, Paris.
- Mnyande, M. (2008), « South Africa's Experience with Monetary Policy within an Inflation-targeting Policy Framework », dans *Monetary Policies and Inflation targeting in Emerging Economies*, OCDE, Paris.
- National Treasury (2010a), *Budget Review 2010*, Pretoria, février.

- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud – Évaluation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- Parsley, D. (2010), « Exchange Rate Pass-Through in South Africa: Panel Evidence from Individual Goods and Services », *South African Reserve Bank Working Papers*, à paraître.
- Pétursson, T. (2009), « Does Inflation Targeting Lead to Excessive Exchange Rate Volatility? », *Department of Economics Working Papers*, n° 43, Banque centrale d'Islande, Reykjavík.
- Schindler, M. (2009), « Measuring Financial Integration: A New Data Set », *IMF Staff Papers*, vol. 56, n° 1, pp. 222-238, FMI, Washington DC.
- South African Reserve Bank (Banque centrale d'Afrique du Sud) (2007), « Introduction to the South African Reserve Bank », Pretoria, www.reservebank.co.za.
- South African Reserve Bank (2008), *Monetary Policy Review*, SARB, Pretoria, novembre.
- South African Reserve Bank (2010), *Monetary Policy Review*, SARB, Pretoria, mai.
- Stiglitz, J. (2010), « *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy* », Allen Lane.
- Sutherland, D. et al., « Counter-cyclical Economic Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 760, OCDE, Paris.
- Svensson, L. (2009), « Transparency under Flexible Inflation Targeting: Experiences and Challenges », *Sveriges Riksbank Economic Review*, 1/2009, pp. 5-44, Sveriges Riksbank, Stockholm.
- Svensson, L. (2010), « Inflation targeting », dans Friedman, B. and M. Woodford (éd.), *Handbook of Monetary Economics*, vol. 3a et 3b, North-Holland, à paraître.
- Turner, D. (2006), « Should Measures of Fiscal Stance be Adjusted for Terms of Trade Effects? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 519, OCDE, Paris.
- White, W. (2009), « Should Monetary Policy “Lean or Clean”? », *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Papers*, n° 34, www.dallasfed.org/institute/wpapers/2009/0034.pdf.

Chapitre 3

Comblers le déficit d'utilisation de la main-d'œuvre

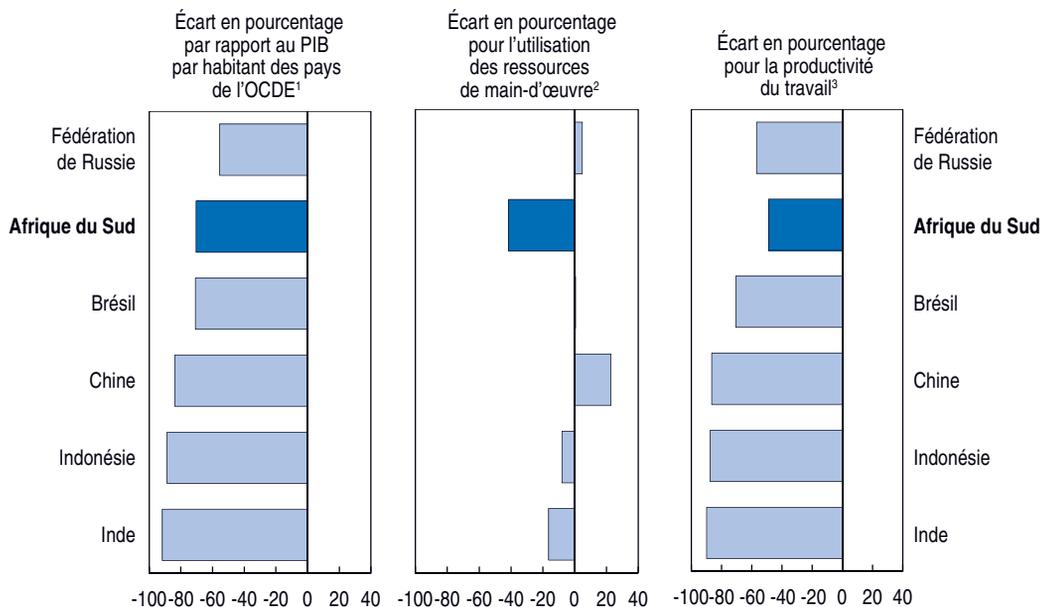
En Afrique du Sud, l'utilisation de la main-d'œuvre est extrêmement faible, ce qui interagit avec d'autres problèmes économiques et sociaux tels qu'un système éducatif inadéquat, des résultats médiocres au plan de la santé et un taux de criminalité élevé. Les causes du phénomène sont complexes et toute une série de mesures s'imposent pour réduire le chômage de manière décisive. Dans certains domaines, l'expérience de l'OCDE peut indiquer des voies prometteuses, par exemple assouplir la réglementation des marchés de produits, renforcer la coordination des négociations salariales, limiter l'extension juridique des conventions collectives et faciliter la transition école-travail. Dans d'autres domaines, le contexte spécifique de l'Afrique du Sud peut imposer des approches complémentaires ou différentes. En particulier, une croissance rapide de l'emploi ne sera pas possible sans une amélioration de la croissance économique globale et il serait souhaitable que cette dernière ait une intensité de main-d'œuvre plus forte que ces dernières années. L'Afrique du Sud doit aussi faire des efforts particuliers pour améliorer l'enseignement de base et continuer de remédier à l'inadéquation de la répartition géographique de sa population, même si à court terme ces mesures n'auront guère d'incidence sur l'emploi.

La faible utilisation de la main-d'œuvre demeure le problème le plus marquant de l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud diffère des autres grandes économies de marché émergentes par l'extraordinaire faiblesse du taux d'emploi de sa population d'âge actif. Dans les pays BRIIC, par exemple, la totalité ou la quasi-totalité de l'écart entre le PIB par habitant et la moyenne OCDE provient de la faiblesse de la productivité du travail, tandis qu'en Afrique du Sud cet écart résulte pour plus de moitié d'un déficit d'utilisation de la main-d'œuvre (graphique 3.1). Alors que dans les pays de l'OCDE les personnes occupées représentent généralement 60 à 75 % de la population d'âge actif, en Afrique du Sud ce chiffre est inférieur à 50 % depuis plus d'une décennie et actuellement il dépasse à peine 40 % (graphique 3.2).

Les faibles niveaux d'activité sont un aspect de la sous-utilisation de la main-d'œuvre. Le taux d'activité global de l'Afrique du Sud est inférieur à celui de la plupart des pays de l'OCDE; il est également faible comparé à celui d'autres pays à revenu intermédiaire

Graphique 3.1. Les écarts de revenus réels et leur composition



1. Pour 2007, par rapport à la moyenne simple des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) 2007 révisées de la Banque mondiale. La somme des écarts en pourcentage d'utilisation des ressources de main-d'œuvre et de productivité du travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant dans la mesure où la décomposition est multiplicative.

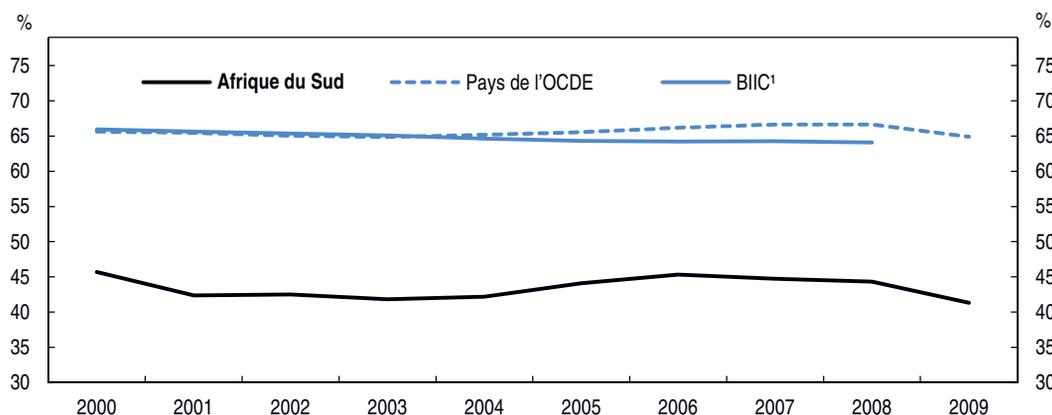
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée par l'emploi total rapporté à la population totale, sur la base des enquêtes nationales sur la population active et des enquêtes auprès des ménages.

3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par personne occupée, y compris l'emploi informel estimé.

Source : OCDE, *Objectif croissance 2010*, graphique 7.2 et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309845>

Graphique 3.2. **Taux d'emploi, 2000-09**
Emploi en pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans)



1. Brésil, Inde, Indonésie et Chine (groupe d'âge 15 ans et plus).

Source : Statistics South Africa, *Enquête sur la population active (révisée), Enquête trimestrielle sur la population active* ; base de données KLIM de l'OIT ; base de données OCDE des *Statistiques de la population active* et base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

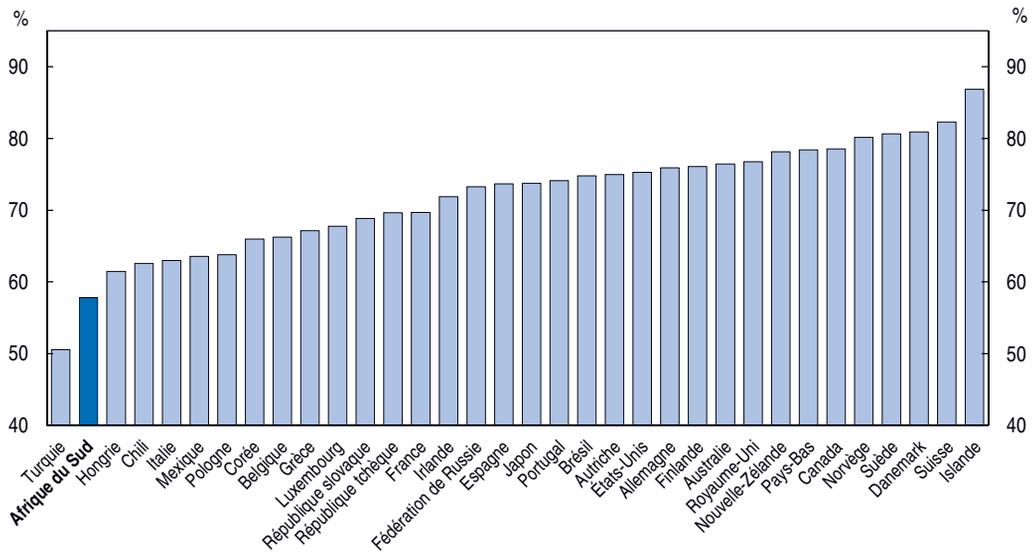
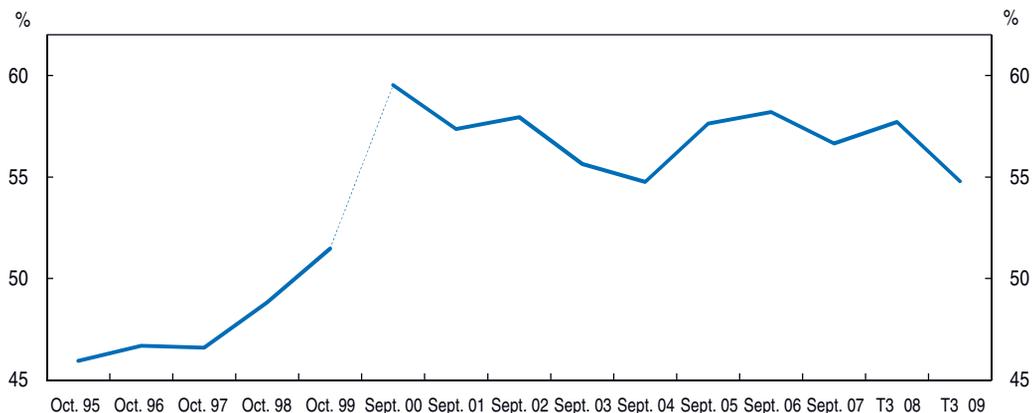
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309864>

(graphique 3.3A). Les discontinuités dans les sources de données ne permettent pas de faire des comparaisons fiables entre les années 90 et des années plus récentes, mais le taux d'activité semble avoir progressé dans la deuxième moitié des années 90 avant de fluctuer sans tendance claire entre 2000 et 2008, puis de chuter quelque peu depuis le début de la récession (graphique 3.3B)¹. Les taux d'activité sont plus faibles pour la population africaine noire et pour les jeunes (tableau 3.1).

Toutefois, l'élément le plus frappant du marché du travail sud-africain demeure le niveau extrême du chômage (graphique 3.4). Peu de pays ont connu des niveaux de chômage déclaré aussi élevés et soutenus. En Afrique du Sud, le taux de chômage global est supérieur à 20 % depuis la fin des années 90, avec un pic de 27 % en 2002. De fait, une partie du phénomène des faibles taux d'activité est en soi liée à la gravité du chômage. On estime que les travailleurs découragés représentent environ 5 % de la population d'âge actif, de sorte qu'une mesure large du chômage englobant ces travailleurs, donne un taux de plus de 30 % (tableau 3.2).

Il apparaît qu'une grande partie du chômage est structurel. L'application de la méthode standard de l'OCDE pour l'estimation du taux de chômage structurel, c'est-à-dire du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU), fait apparaître qu'une part infime des taux de chômage très élevés observés ces quinze dernières années a été d'ordre conjoncturel (graphique 3.5). Cela ne signifie pas que le chômage est uniquement frictionnel ou volontaire. En effet, on a de bonnes raisons de penser que la plupart des chômeurs le sont contre leur gré. Kingdon et Knight (2001), par exemple, constatent que les chômeurs sont nettement défavorisés par rapport aux travailleurs, formels et informels, en termes de revenus et de dépenses et qu'ils se sentent également moins heureux. Néanmoins, indépendamment des doutes concernant le concept du NAIRU et la précision de son estimation en Afrique du Sud, le fait que la mesure standard du chômage soit constamment supérieure à 20 % depuis la fin des années 90 montre que ces taux de chômage élevés sont davantage qu'un phénomène conjoncturel.

Graphique 3.3. Taux d'activité

A. Comparaison internationale, 2008 (personnes âgées de 15 à 64 ans¹)B. Évolution dans le temps (taux d'activité, 15-64 ans²)

1. 2007 et 15-60 ans pour le Brésil.
2. 15-65 ans avant septembre 2000; 15 ans et plus en octobre 1995.

Source : Base de données OCDE sur les Statistiques de la population active; base de données Laborsta de l'OIT; Statistics South Africa, Enquête auprès des ménages d'octobre, Enquête sur la population active (révisée) et Enquête trimestrielle sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309883>

Le chômage des jeunes est particulièrement préoccupant. L'Afrique du Sud n'est pas loin, s'en faut, le seul pays à avoir un taux de chômage des jeunes très supérieur à celui des groupes plus âgés : au plan international, le ratio s'établit habituellement entre 2 et 3, les jeunes représentant globalement près de la moitié des chômeurs alors qu'ils ne représentent qu'un quart de la population active (ILO 2006; Lam *et al.*, 2007; Banque mondiale, 2009). Mais comme pour le chômage global, l'Afrique du Sud est un cas à part en matière de chômage des jeunes (graphique 3.6). Dans d'autres économies de marché émergentes à revenu intermédiaire, environ 80 % des jeunes de la population active avaient un emploi en 2007, contre 53 % seulement en Afrique du Sud.

Tableau 3.1. **Taux d'activité par tranche d'âge et groupe de population**

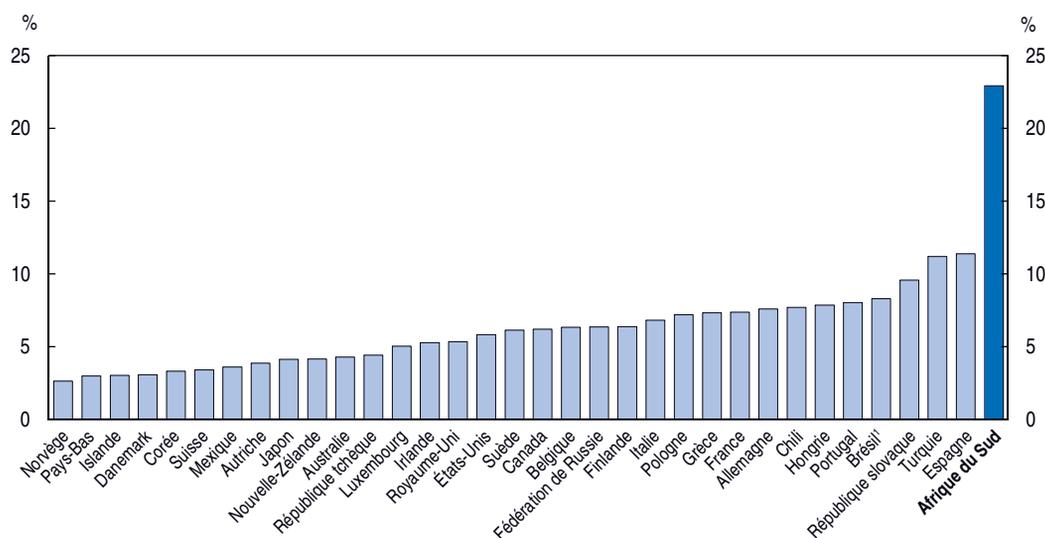
En pourcentage

	1995 ¹	2009
Population totale	45.9	55.8
<i>Par groupe d'âge :</i>		
15-24 ans		27.9
25-34 ans		74.0
35-44 ans		76.9
45-54 ans		68.5
55-64 ans		41.5
<i>Par groupe de population :</i>		
Noirs d'Afrique	41.2	52.9
Métis	58.5	65.3
Indiens ou Asiatiques	55.3	58.3
Blancs	58.8	69.3

1. Données pour les 15 ans et plus.

Source : Statistics South Africa, *Enquête sur les ménages d'octobre (1995)*, *Enquête trimestrielle sur la population active*.Graphique 3.4. **Taux de chômage, 2008¹**

Personnes âgées de 15 à 64 ans



1. Données 2007 pour le Brésil.

Source : Base de données OCDE sur les Statistiques de la population active; base de données Laborsta de l'OIT et Statistics South Africa, *Enquête trimestrielle sur la population active*.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309902>Tableau 3.2. **Mesures étroites et larges du chômage¹**

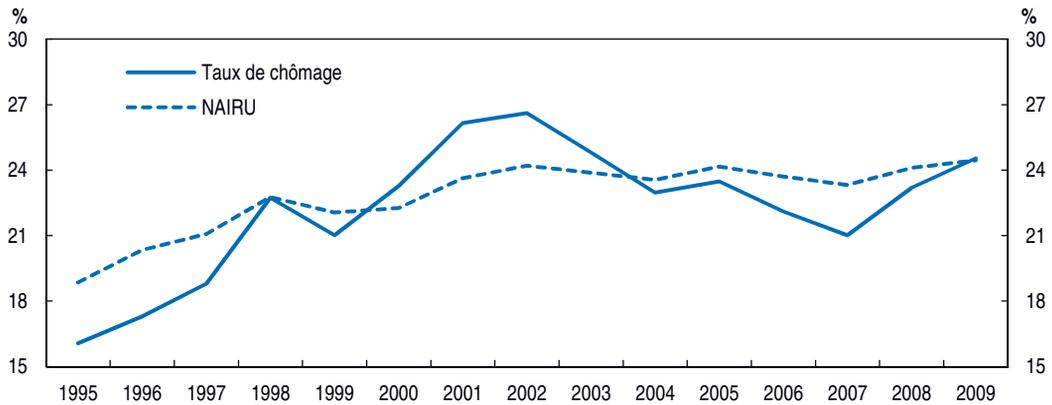
En pourcentage

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de chômage au sens étroit	25.4	27.2	27.1	23.3	22.6	22.3	23.5	22.9	24.0
Taux de chômage au sens large	33.1	35.0	35.9	34.6	33.2	31.8	32.3	27.5	30.1

1. Moyenne annuelle.

Source : Statistics South Africa, *Enquête sur la population active (révisée)* et *Enquête trimestrielle sur la population active*.

Graphique 3.5. Évolution du NAIRU

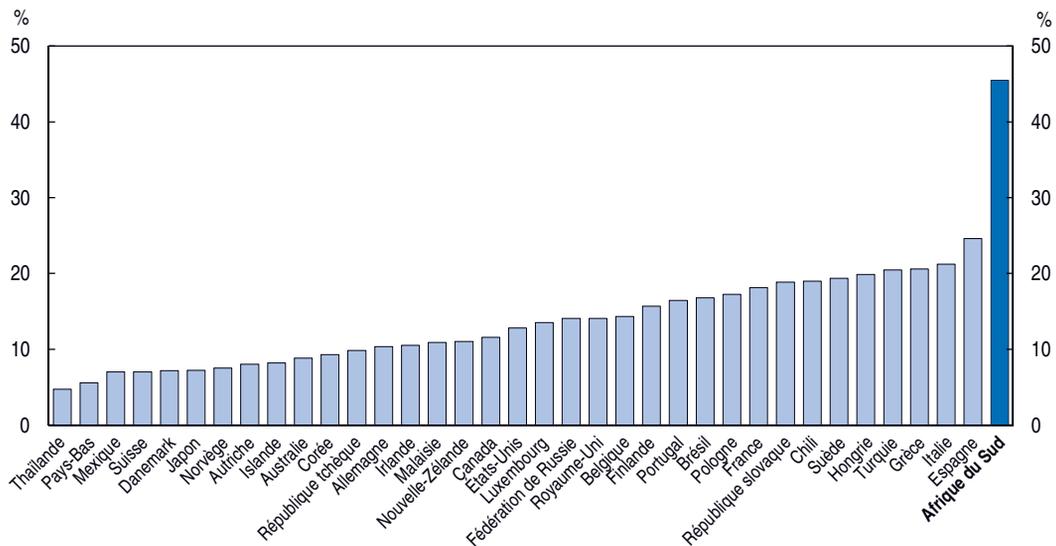


Source : Statistics South Africa, *Enquête auprès des ménages* d'octobre, *Enquête sur la population active* (révisée), *Enquête trimestrielle sur la population active* et estimations de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309921>

Graphique 3.6. Taux de chômage des jeunes, 2008¹

Personnes âgées de 15 à 24 ans



1. Données 2007 pour le Brésil.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active; base de données Laborsta de l'OIT; Statistics South Africa, *Enquête trimestrielle sur la population active*.

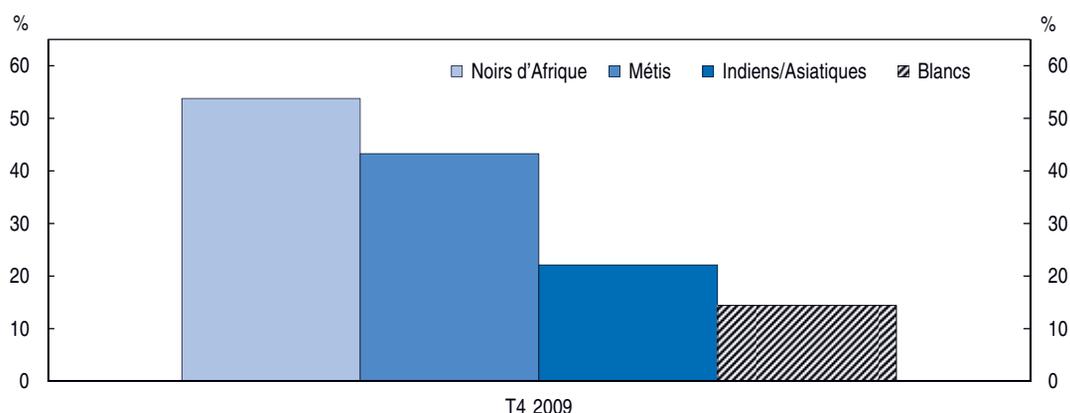
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932309940>

Les jeunes Noirs sont les plus susceptibles d'être sans emploi. La persistance des disparités raciales en matière de chômage est grande. Parmi les Africains, plus de la moitié du groupe d'âge 15-24 ans est sans emploi, soit trois fois plus que pour les Blancs; les populations de couleur et indiennes ont, quant à elles, des taux de chômage intermédiaires (tableau 3.3). Le caractère extrême du problème du chômage des jeunes est totalement lié aux taux très élevés de chômage des Noirs et des métis : pour les Blancs et les Indiens ou Asiatiques, les taux de chômage sont comparables à ceux des jeunes des pays de l'OCDE (graphique 3.7).

Tableau 3.3. **Taux de chômage par groupe d'âge et groupe de population**

En pourcentage, quatrième trimestre 2009

	15-24	25-34	35-64	Total	Part de la population d'âge actif
Population totale	48.3	28.5	13.5	24.3	100.0
<i>Par groupe de population :</i>					
Noirs d'Afrique	53.8	32.2	16.6	28.6	77.7
Métis	43.3	22.4	11.2	20.8	9.6
Indiens ou Asiatiques	22.1	9.4	8.6	11.1	2.9
Blancs	14.5	5.0	3.4	4.9	9.8

Source : Statistics South Africa, *Enquête trimestrielle sur la population active*, T4 2009.Graphique 3.7. **Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) par groupe racial**Source : Statistics South Africa, *Enquête trimestrielle sur la population active*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309959>

La faiblesse du taux d'emploi a des coûts économiques directs mais aussi indirects. Outre qu'il représente une perte énorme de revenu national potentiel, le taux élevé de non-emploi contribue à toute une série d'autres problèmes sociaux, dont la pauvreté, le manque de mobilité sociale, la criminalité et le sida. À leur tour, ces problèmes ont un coût économique qui peut donc être attribué pour partie à l'incapacité de générer plus d'emplois. Un certain nombre d'études de l'impact économique du VIH/sida s'accordent à reconnaître que la croissance du PIB réel est plus faible (d'au moins 0.3 point de pourcentage par an) qu'en l'absence d'épidémie de sida tandis que la maladie accroît également les inégalités et la pauvreté (Bureau of Economic Research, 2006; Arndt et Lewis, 2000; Quattek, 2000). L'étude *Investment Climate Survey of South Africa* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2005) a estimé le coût de la criminalité pour les entreprises à environ 5 % du coût du travail, et le taux très élevé de la criminalité violente en particulier est régulièrement cité, y compris par le gouvernement lui-même, comme un facteur dissuasif pour l'investissement direct étranger, même s'il est difficile à quantifier (Stone, 2006). En Afrique du Sud, une vaste politique d'aides sociales a permis d'atténuer la pauvreté et les inégalités qui sont, dans une large mesure, liées au niveau élevé du chômage (Leibbrandt, 2010; OCDE, 2009), mais ces aides restreignent l'espace budgétaire et menacent la viabilité budgétaire (Fedderke, 2009).

Toute une série de facteurs côté offre et côté demande ont contribué à la faiblesse du taux d'emploi

Vu son ampleur, il n'est pas étonnant que la faiblesse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre en Afrique du Sud soit le résultat d'interactions complexes entre des forces diverses. La persistance de niveaux de chômage extrêmement élevés que connaît l'Afrique du Sud a suscité d'abondantes études, qui identifient de nombreux facteurs susceptibles d'avoir contribué au phénomène côté offre et côté demande du marché du travail².

Facteurs côté offre

Les déficiences du système d'éducation et de formation contribuent à l'inadéquation des qualifications. En Afrique du Sud comme dans bien d'autres pays, la durée de la scolarité et la probabilité d'être au chômage sont étroitement corrélées (tableau 3.4), mais l'écart entre les probabilités d'emploi des personnes situées aux deux extrémités de l'échelle des qualifications est particulièrement grand³. Selon une opinion très répandue, dans un contexte de croissance axée sur les qualifications, l'Afrique du Sud n'a pas su améliorer suffisamment son offre d'éducation et de formation pour faire en sorte que les qualifications de sa population active suivent l'évolution de la demande. Bhorat et Lundall (2004) apportent les preuves d'un changement technologique privilégiant les qualifications en Afrique du Sud, tandis que diverses études (par exemple, Human Sciences Research Council, 2003; Clarke *et al.*, 2005) constatent une demande excédentaire de travailleurs pour des postes hautement qualifiés. Les tests internationaux indiquent que l'Afrique du Sud a un niveau d'instruction moyen faible et caractérisé par une très grande dispersion (OCDE, 2008a; OCDE, 2008b). Ces dernières années, les taux de réussite au « matric », diplôme sud-africain de fin d'études secondaires, ont chuté, passant de 73.3 % en 2003 à 60.6 % en 2009; ils ont été particulièrement bas en mathématiques (29 % en 2009) et en sciences physiques (21 %). En outre, la plupart des étudiants qui entrent dans le système scolaire n'arrivent jamais jusqu'au « matric » et la plupart de ceux qui l'obtiennent ne vont pas ensuite à l'université. Certaines écoles, en particulier celles qui étaient autrefois réservées aux Blancs, disposent d'un budget par élève bien plus élevé car elles facturent des droits de scolarité complémentaires. Si ces écoles maintiennent des standards élevés, les niveaux de maîtrise de la langue et du calcul chez les enfants qui fréquentent les écoles les moins performantes sont extrêmement faibles. Quant à la formation, des efforts ont été faits pour développer et améliorer les programmes, mais il ne semble guère qu'ils aient porté leurs fruits et rehaussé les taux d'emploi en renforçant le degré de spécialisation de la main-d'œuvre. La pénurie de travailleurs qualifiés risque même de provoquer une baisse de l'emploi non qualifié, dans la mesure où il existe des complémentarités entre main-d'œuvre qualifiée et main-d'œuvre non qualifiée.

Tableau 3.4. **Taux de chômage par niveau d'études**

En pourcentage

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble de la population	27.1	24.7	23.8	22.6	22.3	22.9
Néant	17.3	13.1	15.6	16.3	13.2	14.6
Primaire incomplet	25.1	22.5	22.8	20.3	20.4	21.6
Primaire complet	29.9	25.1	25.0	23.5	24.2	23.8
Secondaire incomplet	34.1	31.9	30.3	28.3	28.9	29.3
Secondaire complet	28.6	26.4	24.5	23.7	22.6	24.2
Supérieur	9.8	7.6	7.4	8.0	7.2	7.7

Source : Statistics South Africa, *Labour market dynamics in South Africa*, 2008

Une structure de population déséquilibrée, dans laquelle les classes d'âge jeunes sont surreprésentées, fait que, chaque année, un grand nombre de jeunes rejoignent la population d'âge actif (tableau 3.5). En outre, depuis le milieu des années 90, les taux d'activité des jeunes cohortes ont fortement progressé (tableau 3.6) de même que ceux des femmes africaines noires (Branson, 2006; Banerjee *et al.*, 2007; Posel et Casale, 2002; Bhorat et Oosthuizen, 2006). Dans la mesure où une grande partie de chaque cohorte de nouveaux arrivants sur le marché du travail a des niveaux d'employabilité faibles, à la fois parce que la qualité de l'enseignement laisse à désirer et parce que les jeunes n'ont pas d'expérience professionnelle, l'augmentation du taux d'activité des jeunes a contribué à la hausse du chômage. Banerjee *et al.* (2007) estiment qu'environ un tiers de l'augmentation du taux de chômage entre 1995 et 2005 pourrait être imputable à l'évolution de la structure par âges de la population active ainsi qu'à l'évolution de sa composition raciale et de sa répartition hommes/femmes.

La répartition spatiale de la population, en partie héritée de l'apartheid, fait qu'un grand nombre de personnes, en particulier les Africains, vivent loin des agglomérations qui concentrent les emplois (Mlatsheni et Rospabe, 2008; Banerjee *et al.*, 2007). Cet éloignement augmente le coût de la recherche d'emploi et réduit l'accès aux informations sur les possibilités d'emploi. Les coûts de déplacement sont souvent un élément très dissuasif pour la recherche ou l'acceptation d'un emploi. Les jeunes, en particulier, n'ont pas en général la mobilité et les ressources requises pour rechercher activement un emploi ou pour aller s'implanter là où existent des possibilités d'emploi. En conséquence, ils vont probablement se borner à rechercher un emploi proche de leur lieu de résidence. De surcroît, la criminalité et le sous-développement des transports urbains augmentent la dangerosité du navettage et des déplacements liés à la recherche d'emploi, ce qui tend, là encore, à accroître le salaire de réserve.

Tableau 3.5. **Ventilation de la population d'âge actif par groupe d'âge**

Population	2009
Pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans)	
(15-24 ans)	32.3
(25-34 ans)	26.5
(35-44 ans)	18.2
(45-54 ans)	13.7
(55-64 ans)	9.4

Source : Statistics South Africa.

Tableau 3.6. **Évolution des taux d'activité par classe d'âge**

En pourcentage

	16-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65
1993	12.0	50.6	68.3	68.1	53.6	23.5
1997	10.2	49.2	65.6	63.1	45.4	17.2
2001	17.2	66.1	77.5	72.3	55.7	23.9
2005	17.5	65.7	77.7	72.8	56.3	25.1
2008	20.8	61.5	71.5	68.0	52.5	25.7
% de variation	8.7	10.9	3.2	-0.1	-1.1	2.3

Note : Tableau reproduit de Leibbrandt *et al.* (2009).

Source : PSLSD (1993), OHS (1997), LFS (2001, 2005), NIDS (2008).

Les taux de maladie élevés dans la population d'âge actif diminuent l'offre de travail. Même si, globalement, les taux d'infection des adultes se sont stabilisés et si ceux des jeunes adultes ont apparemment baissé (Shisana *et al.*, 2009), l'Afrique du Sud compte un plus grand nombre de personnes vivant avec le VIH que tout autre pays au monde (ONUSIDA, 2008, tableau 3.7), et plus d'un quart des femmes enceintes sont séropositives. Une santé déficiente diminue les possibilités d'emploi du fait d'un absentéisme plus élevé, d'une productivité moindre et d'une capacité réduite à rechercher activement un emploi. Un cercle vicieux s'installe, la mauvaise santé entraînant une baisse des revenus, qui aggrave la vulnérabilité en termes de santé. Les données disponibles donnent également à penser qu'en Afrique du Sud les jeunes sans emploi sont plus exposés au risque de contracter le VIH que les jeunes ayant un emploi (ONUSIDA, 2004). Même pour les jeunes non infectés par le VIH, l'infection d'autres membres de la famille peut générer des frais considérables au titre des soins à prodiguer aux malades ou à leurs enfants, ce qui impose parfois à des individus sains de quitter le marché du travail. Cette charge de soins peut également limiter le temps disponible pour le travail ou pour la recherche d'emploi.

Le développement des aides sociales a probablement affaibli les incitations à rechercher un emploi. Ces dix dernières années, les trois grandes catégories d'aides sociales (les pensions de retraite, les pensions d'invalidité et l'aide pour enfant) se sont considérablement développées. Leur augmentation a certes atténué la pauvreté (Van der Berg *et al.*, 2005), mais il est probable qu'elle a également diminué l'incitation à rechercher un emploi bien que les effets jouent dans les deux sens. D'un côté, la relative générosité des aides, qui fournissent un revenu de subsistance aux individus et même aux familles, réduit la nécessité de trouver un travail (Booyesen *et Van der Berg*, 2005). De l'autre, le versement de pensions, de retraite notamment, peut permettre aux grands-parents de s'occuper des enfants pendant que les adultes travaillent en dehors de la maison (Posel *et al.*, 2004). Quoi qu'il en soit, c'est autour de l'an 2000 que le système des aides s'est fortement développé, à une époque où le chômage avait déjà fortement progressé. D'éventuels effets dissuasifs nets de la recherche d'emploi ne sont au mieux qu'une partie de l'explication, puisque le chômage n'a pas reculé davantage depuis le début des années 2000.

Facteurs côté demande

C'est probablement du côté de la demande de main-d'œuvre que les problèmes sont les plus aigus. En effet, côté offre, les problèmes précités ont sans nul doute contribué aux mauvais résultats de l'Afrique du Sud sur le plan de l'emploi. Mais dans la mesure où des taux d'emploi faibles se sont accompagnés de niveaux élevés de chômage involontaire, on peut présumer que la principale cause de la faiblesse du taux d'emploi a été une demande de travail insuffisante^{4,5}.

Tableau 3.7. **Prévalence du VIH**

En pourcentage

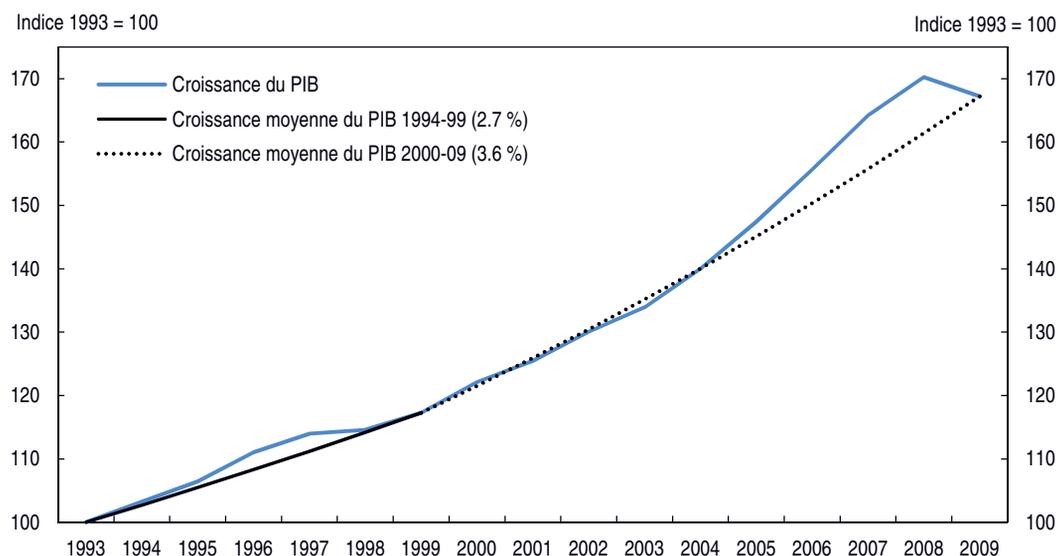
	2001	2003	2005	2007	2009
Population totale	9.3	9.7	10.0	10.2	10.6
Adultes (15-49 ans)	15.3	15.9	15.9	16.5	17.0
<i>Dont</i> : femmes	18.5	19.1	19.4	19.5	19.7
<i>Pour mémoire</i> :					
Nombre total de personnes vivant avec le VIH (en millions)	4.2	4.5	4.7	4.9	5.2

Source : Statistics South Africa, *Rapport sur l'épidémie mondiale de sida 2008* ; ONUSIDA/OMS (juillet 2008) base de données ONUSIDA/OMS.

La croissance économique a été trop faible pour absorber une main-d'œuvre en croissance rapide. Sur une longue période de plusieurs décennies, l'Afrique du Sud a connu au mieux une croissance économique médiocre même si ses performances en la matière se sont améliorées ces dernières années (graphique 3.8). Étant donné l'accroissement régulier de la population (et la probabilité pour que cet accroissement effectif soit sous-estimé du fait de l'afflux d'immigrés clandestins), la progression du revenu par habitant de l'Afrique du Sud a été médiocre, de l'ordre de 2 % par an sur la dernière décennie, soit un taux inférieur à celui enregistré par la plupart des économies de marché émergentes (graphique 1.15, chapitre 1). Dans un contexte d'augmentation subite du taux d'activité après la fin de l'apartheid, ces taux de croissance n'ont pas suffi à empêcher une hausse rapide du chômage. Avant 1994, l'activité des Noirs d'Afrique du Sud était artificiellement limitée par des lois et règlements les forçant à rester en milieu rural, restreignant leur mobilité et imposant la discrimination raciale. Cela créait un réservoir de personnes à la recherche d'un emploi dont les vannes ont été ouvertes dans la deuxième moitié des années 90. Les taux d'activité se sont stabilisés après 2000, ce qui a nécessité une croissance de l'emploi moins vigoureuse pour absorber les personnes arrivant sur le marché du travail. Lorsque le rythme de la croissance s'est accéléré entre 2004 et juillet 2008, le taux de chômage a fortement chuté. Mais jusqu'ici, l'Afrique du Sud n'a pas réussi à maintenir longtemps de tels taux de croissance (chapitre 1) et la période 2004-08 (et la période actuelle encore plus clairement) apparaît comme une période de croissance supérieure au potentiel et de déséquilibres grandissants. Durant la crise économique de 2008-09, l'emploi a chuté beaucoup plus vite que la production.

Il apparaît que l'intensité de main-d'œuvre de cette croissance a diminué, en particulier si l'on tient compte de la récession de 2008-09. L'absence de série unique et cohérente sur les vingt dernières années, rend difficile la vérification de son élasticité vis-à-vis de la production. Selon la plus large mesure dont nous disposons pour les années 90, l'enquête des ménages d'octobre (*October Household Survey, OHS*), le rythme de progression de l'emploi a été effectivement supérieur à celui du PIB sur la période 1995-99.

Graphique 3.8. **Croissance du PIB réel**



Source : Statistics South Africa.

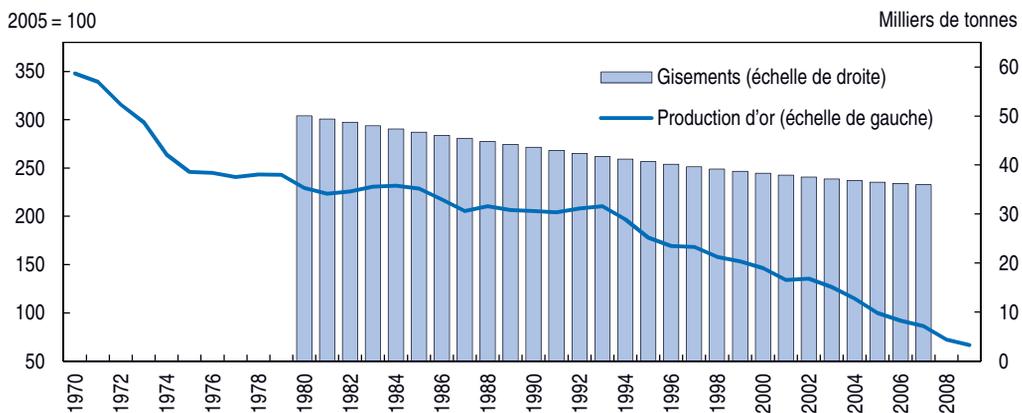
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309978>

Par ailleurs, l'enquête sur l'emploi et les gains (*Survey of Employment and Earnings, SEE*), qui ne comptabilise que l'emploi formel non agricole des grandes entreprises, fait apparaître une stagnation voire un déclin de l'emploi entre 1995 et 1999. La vérité pour cette période se situe probablement quelque part entre les deux, l'OHS ayant accru sa couverture du secteur informel ce qui a gonflé la croissance de l'emploi tandis que la SEE accordait un poids excessif aux secteurs en recul par rapport aux secteurs en expansion. Depuis l'an 2000, la croissance de l'emploi (telle qu'indiquée par l'enquête sur la population active de la période 2000-07 et l'enquête trimestrielle sur la population active pour 2008-09) rapportée à la croissance du PIB a été faible : 0.2 pour la période 2000-09 et 0.33 pour la période de croissance positive du PIB réel entre 2000 et 2008.

La structure de l'économie a évolué vers des secteurs à plus forte intensité de qualifications. Un aspect important de cette évolution a été un déplacement structurel du secteur primaire (à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée) vers les services et le secteur manufacturier (à intensité moindre de main-d'œuvre non qualifiée). Le déclin séculaire de la production d'or, qui a été dans une large mesure entraîné par l'épuisement des réserves facilement exploitables (graphique 3.9), a contribué à ce phénomène. En outre, la production d'or est devenue plus capitalistique, car il faut désormais creuser plus profond pour accéder aux réserves résiduelles. L'emploi total dans le secteur minier a chuté de plus d'un tiers par rapport au pic enregistré à la fin des années 80. Sur le long terme, l'agriculture est également devenue un secteur destructeur d'emplois, et au moins quelques-uns des principaux secteurs de croissance, comme les services financiers, ont une intensité de main-d'œuvre plus faible. Mais le facteur probablement le plus important de l'incapacité à absorber des quantités suffisantes de main-d'œuvre est la perte d'emplois manufacturiers. Un aspect de ce changement structurel a été la baisse de la part du secteur des biens marchands dans la production. Certes, l'Afrique du Sud n'est pas le seul pays à passer de la production de biens à celle de services mais, dans son cas, cette évolution de long terme s'est ajoutée à la faiblesse des exportations (graphique 3.10).

Les salaires réels ont révélé une certaine rigidité à la baisse. Comme à chaque fois que l'offre de main-d'œuvre aux salaires courants est excédentaire, on peut dire que les salaires réels sont trop élevés. Toutefois, il ne semble pas que dans ce cas cette situation de déséquilibre ait été causée par une augmentation des salaires réels dans l'ensemble de

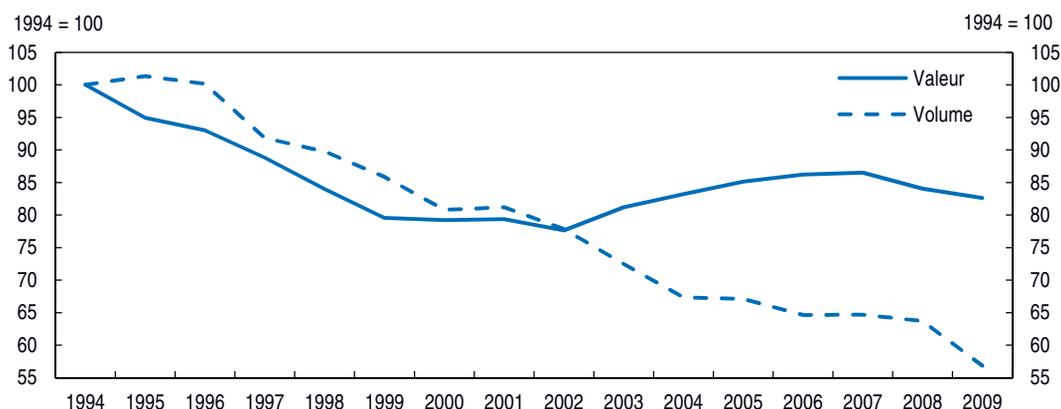
Graphique 3.9. **Production et réserves d'or**



Source : Statistics South Africa et base de données de la SARb.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932309997>

Graphique 3.10. Exportations sud-africaines en pourcentage du marché mondial

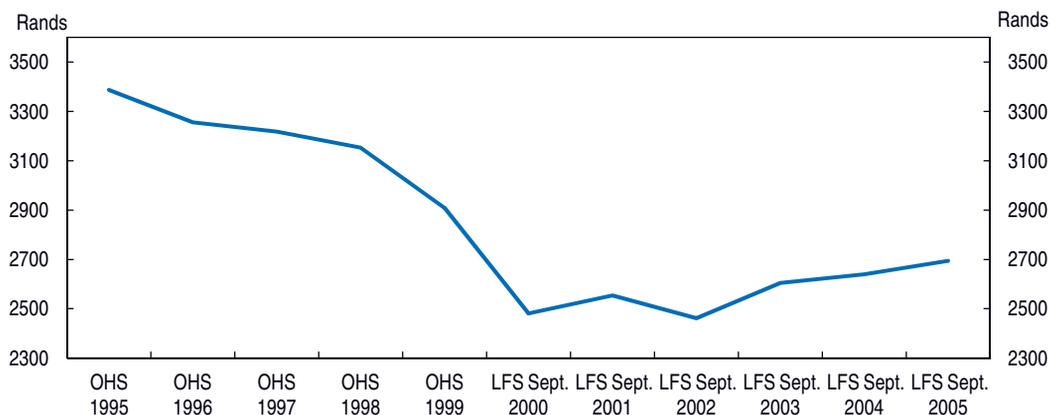


Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données de la SARB et de la base de données des Statistiques financières internationales du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932310016>

l'économie. Les données ne sont pas dénuées d'ambiguïté : les enquêtes auprès des entreprises du secteur formel dénotent une augmentation assez régulière d'environ 2 % en moyenne entre 1995 et 2009 (graphique 3.11). Toutefois, comme le montrent Burger et Yu (2007), les mesures les plus larges des salaires réels, tirées des enquêtes ménages et des enquêtes sur la population active, suggèrent plutôt un déclin sur la décennie commençant au milieu des années 90 (graphique 3.12), même si la vision est brouillée par la discontinuité entre l'enquête ménages d'octobre (1995-99) et l'enquête sur la population active (2000 et au-delà). Il apparaît également une baisse des salaires réels pour la main-d'œuvre non qualifiée, catégorie dont les taux de chômage sont les plus élevés. Au niveau de l'ensemble de l'économie, pour la période démarrant au début des années 90, il ne semble guère que la demande de main-d'œuvre des employeurs ait été globalement poussée à la hausse. Ainsi, dans la mesure où des salaires réels excessifs contribuent à la faiblesse de l'emploi, les salaires auraient dû baisser beaucoup plus qu'ils ne l'ont fait pour empêcher la forte progression du chômage (mesuré) observée sur cette période. On a des raisons de penser que, depuis le début des années 90, les déplacements vers l'extérieur de

Graphique 3.11. Salaires réels dans le secteur formel non agricole



Note : Ruptures de séries en T1 1998, T3 2002, T4 2004 et T2 2006.

Source : Base de données de la SARB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932310035>

de la population africaine pendant l'apartheid et du taux élevé de criminalité à l'encontre des propriétaires d'entreprises (Devey et al., 2003; Fields, 2006). La perception très répandue d'un accès au financement limité alors que le secteur financier sud-africain est remarquablement bien développé laisse perplexe. Elle conduit à penser que la profondeur et l'étendue du système financier ne sont pas liées.

L'amélioration des performances au plan de l'emploi supposera tout un arsenal de mesures

Enseignements de l'expérience des pays de l'OCDE applicables à l'Afrique du Sud

Si le problème de l'emploi en Afrique du Sud est exceptionnel tant par son ampleur que par sa durée, un certain nombre d'économies de l'OCDE ont connu des taux de chômage voisins et toutes sont parvenues à les faire baisser de manière sensible. Les taux de chômage élevés et persistants qu'ont connus nombre de pays de l'OCDE dans les années 80 et au début des années 90 ont conduit l'Organisation à entreprendre une vaste étude du problème (*l'Étude de l'OCDE sur l'emploi*), laquelle a conduit à la formulation en 1994 de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. En 2005, alors que la situation sur le marché du travail s'était améliorée dans de nombreux pays, l'expérience des dix premières années de la *Stratégie pour l'emploi* a été évaluée et ses recommandations ont été révisées (annexe 3.A1 et encadré 3.1). Chaque pays a ses propres spécificités qu'il convient de prendre en compte lorsqu'on formule une stratégie pour l'emploi. En effet, les disparités historiques et actuelles des pays de l'OCDE sont probablement un facteur majeur d'explication du nombre relativement limité de résultats formels obtenus par la *Stratégie pour l'emploi* quant aux mesures efficaces pour améliorer l'emploi. Certains facteurs, dont l'importance a été constatée pour les pays de l'OCDE, sont à l'évidence moins pertinents pour l'Afrique du Sud : les taux de remplacement de l'assurance-chômage et la durée des prestations, par exemple, sont relativement faibles dans ce pays. En tant que tels, ils n'expliquent guère les niveaux de chômage actuels, bien que les constats de l'OCDE dans ce domaine constituent effectivement une mise en garde contre un développement trop ambitieux de l'assurance-chômage et donnent à penser qu'un accroissement de la générosité de l'indemnisation du chômage devrait s'accompagner d'une obligation de recherche d'emploi et d'une intensification des politiques d'activation. Même si les obstacles au développement de l'emploi n'y sont pas toujours les mêmes que dans les pays de l'OCDE, à certains égards l'Afrique du Sud présente des caractéristiques associées dans les pays de l'OCDE à une situation médiocre du marché du travail, ce qui donne à penser que des réformes en la matière pourraient être prometteuses.

Une réforme du cadre des négociations collectives pourrait améliorer les résultats sur le plan de l'emploi. En effet, l'Afrique du Sud se caractérise par le schéma de négociation collective que l'on trouve associé dans la zone OCDE aux pires situations sur le marché du travail. La négociation collective s'opère essentiellement au niveau sectoriel via les conseils de négociation (comme dans le secteur public), avec une extension administrative des accords à l'intérieur des secteurs. Compte tenu des antécédents institutionnels de l'Afrique du Sud, de sa tradition de forte implantation des syndicats sur le marché du travail, il n'est probablement pas possible de passer à un système de négociation hautement décentralisé. Une coordination accrue de la détermination des salaires de manière à mieux internaliser les avantages macroéconomiques de la modération salariale et à renforcer le rôle des travailleurs exclus (grâce à l'intervention des pouvoirs publics dans les négociations centralisées) pourrait donc être une piste plus prometteuse. Comme

Encadré 3.1. **Améliorer l'emploi : l'expérience des pays de l'OCDE**

L'expérience des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies, et en particulier des dix premières années de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, suggère un certain nombre d'enseignements quant à la manière d'améliorer l'emploi.

À des niveaux intermédiaires de coordination et de centralisation des salaires sont associées une plus grande rigidité salariale et une situation relativement médiocre du marché du travail. On observe que des institutions hautement centralisées de négociation collective, du type de celles que l'on trouve dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et dans quelques autres pays, et des institutions faiblement centralisées voire décentralisées du type de celles que l'on trouve dans les économies anglo-saxonnes, donnent de meilleurs résultats.

La négociation sectorielle avec extension administrative des conventions est particulièrement mauvaise pour l'emploi.

Des prestations de chômage généreuses et durables tendent à accroître le chômage. On peut contrebalancer quelques-uns des effets dissuasifs de cette générosité de l'indemnisation et de sa durée en utilisant plus efficacement les conditions de disponibilité pour un emploi et en les intégrant dans des stratégies globales d'activation.

Une réglementation restrictive des marchés de produits tend à réduire l'emploi.

Un coin fiscal élevé sur les revenus du travail affecte négativement l'emploi.

La législation pour la protection de l'emploi n'a pas un impact manifeste sur l'emploi total, mais elle peut nuire à l'efficacité du redéploiement de la main-d'œuvre. Certains pays de l'OCDE ont réussi à rendre le coût de la protection plus prévisible en simplifiant les procédures légales de licenciement.

Des politiques actives du marché du travail (PAMT) bien pensées peuvent améliorer les résultats sur le plan de l'emploi en encourageant la recherche d'emploi, en augmentant l'efficacité du processus de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et en valorisant l'expérience professionnelle et les compétences de ceux qui y participent. Toutefois, les résultats de certaines PAMT ont été jugés décevants, ce qui souligne l'importance d'une évaluation des politiques pour réformer ou supprimer progressivement celles qui sont inefficaces.

Des politiques pour éviter les sorties prématurées du système scolaire et améliorer les transitions école-travail peuvent contribuer à limiter le chômage des jeunes.

En règle générale, un salaire minimum modéré ne diminue pas sensiblement l'emploi, mais des salaires minimums très élevés par rapport aux salaires moyens peuvent limiter les possibilités d'emploi de certains groupes.

Des analyses empiriques ont confirmé l'importance de la stabilité des prix et de bons équilibres budgétaires pour la croissance économique et leurs effets potentiellement bénéfiques sur l'emploi. Toutefois, les crises économiques peuvent aboutir à des augmentations prolongées du chômage, ce qui souligne le rôle des politiques macroéconomiques dans la stabilisation de la production.

indiqué aux chapitres précédents, les anticipations inflationnistes des entreprises et des travailleurs ont eu tendance à être très rétrospectives. Un système plus coordonné de fixation des salaires permettrait peut-être d'avoir des anticipations privées plus prospectives et plus cohérentes avec les objectifs d'inflation de la SARB. Une plus grande coordination pourrait aboutir à un niveau donné de variation globale des salaires réels avec des augmentations nominales moindres et des performances améliorées en matière d'inflation.

À son tour, une inflation moindre et moins variable pourrait permettre à la SARB de maintenir des taux d'intérêt réels moins élevés, ce qui favoriserait la croissance. Une coordination plus étroite pourrait être obtenue en réunissant les partenaires sociaux au début de chaque cycle annuel de négociations salariales et en obtenant un accord sur des lignes directrices pour les majorations de salaire dans l'année en question. Les négociations elles-mêmes continueraient de se dérouler comme à l'heure actuelle, mais dans le contexte de ces lignes directrices. Grâce à l'implication des pouvoirs publics dans le processus, les arbitrages entre salaires, emploi et chômage pourraient devenir plus clairs aux yeux des partenaires sociaux

Si une politique de plus grande coordination de la fixation des salaires promet des avantages nets, elle n'est assurément pas sans risques. La plupart des études empiriques montrent que le « corporatisme » (centralisation et/ou coordination accrue de la fixation des salaires) est associé à de meilleurs résultats et à une plus grande résilience aux chocs, mais certaines (par exemple, DiTella et MacCulloch, 2002, sur la centralisation et le chômage; Bertola *et al.*, 2001, sur la résilience aux chocs) indiquent le contraire. De plus, de robustes éléments indiquent pour les pays avancés qu'une plus grande centralisation et/ou coordination de la négociation est associée à une dispersion moindre des salaires (OCDE, 2004, chapitre 3). Mais les indications sont mitigées sur le point de savoir si la compression des structures salariales associée aux négociations corporatistes diminue l'emploi en chassant du marché du travail les travailleurs peu qualifiés ou ceux qui résident dans des régions économiquement défavorisées.

L'importance de l'extension administrative des conventions collectives devrait être réduite. Dans les pays de l'OCDE qui pratiquaient l'extension administrative des contrats collectifs au début des années 90 très peu de mesures ont limité leur utilisation dans la décennie qui a suivi, ce qui donne à penser que cette mesure est d'une telle importance pour les salariés titulaires ou pour les employeurs des pays concernés que des changements dans ce domaine sont difficiles à mettre en œuvre; or, on a constaté que les pays ayant enregistré les plus mauvaises performances sur le plan de l'emploi durant les dix premières années de la *Stratégie pour l'emploi* se caractérisaient en général par une extension juridique importante (Brandt *et al.*, 2005). En Afrique du Sud, la loi prévoit la possibilité d'exemptions mais bien que les petites entreprises se plaignent de l'extension, le nombre des demandes d'exemption est faible, ce qui conduit à penser que les exemptions ne sont pas facilement accordées.

Des interventions bien conçues et ciblées sur les groupes vulnérables pourraient être utiles. En Afrique du Sud, comme ailleurs, des taux très élevés de chômage des jeunes reflètent la plupart du temps un chômage global élevé; les jeunes étant en marge du marché du travail, ils tendent à être les plus durement touchés. Un accroissement de l'emploi global est donc probablement une condition nécessaire à l'obtention de taux satisfaisants de chômage des jeunes. Mais en cas d'expansion de l'emploi, les jeunes risquent d'être les derniers à en profiter, de même qu'ils sont les premiers à être licenciés dans une phase de reflux. On constate qu'une expérience précoce du marché du travail permet de prédire à long terme une meilleure situation au regard de l'emploi. Si les jeunes arrivant sur le marché du travail ne trouvent pas d'emploi, ils tendent à souffrir d'une perte de capital humain et de confiance. En Afrique du Sud, les jeunes au chômage sont également exposés à un risque plus grand de contracter le sida ou de tomber dans la criminalité. Étant donné que les externalités négatives du chômage de longue durée sont

probablement particulièrement aiguës pour les jeunes, il est important de prendre à leur égard des mesures spécifiques dans le cadre d'une stratégie pour l'emploi.

Si l'on se fonde sur l'expérience de l'OCDE, l'une des initiatives les plus prometteuses en la matière est de les aider dans leur recherche d'emploi. En Afrique du Sud, des moyens institutionnels importants, dont l'objectif est d'aider les demandeurs d'emploi à trouver un travail, sont d'ores et déjà en place; c'est un bon point de départ pour des efforts complémentaires. De nombreux centres publics pour l'emploi (*Labour Centres*) offrent des services en lien avec le fonds d'assurance-chômage (*Unemployment Insurance Fund*), le fonds d'indemnisation (*Compensation Fund*), les services d'inspection et d'exécution et les services d'amélioration des compétences pour l'emploi. Les centres locaux pour l'emploi (*Local Labour Centres*) gèrent une base de données sur les demandeurs d'emploi inscrits et visent à assurer l'interface entre les demandeurs d'emploi et les employeurs potentiels ayant des postes à pourvoir. Mais ils sont gênés dans leur action par le manque de moyens. Selon Marock (2008), les centres pour l'emploi n'ont pas la capacité de s'engager activement aux côtés des employeurs car il n'y a qu'un seul spécialiste des services de l'emploi par centre et, de surcroît, la gestion de la base de données est essentiellement manuelle, donc pas reliée à une base centrale de données; il en résulte un manque de coordination entre les centres pour pourvoir les postes vacants. Le ministère du Travail prévoit la mise en place d'un système électronique qui permettrait à tous les bureaux pour l'emploi de diffuser plus rapidement les postes vacants signalés par les employeurs; une telle mesure serait bien utile.

L'*Umsobomvu Youth Fund* (UYF) représente un autre domaine potentiel de soutien institutionnel des politiques visant à améliorer les résultats en matière d'emploi des jeunes. Créé en janvier 2001, l'UYF fait rapport au ministère du Travail tout en conservant son statut indépendant. Il fonctionne comme une agence de financement du développement et a pour mission de promouvoir l'entrepreneuriat, la création d'emplois, le développement et le transfert de compétences dans la classe d'âge 18-35 ans. L'UYF finance, en particulier, un certain nombre de *Youth Advisory Centres* (YAC), qui sont un autre point de contact entre demandeurs d'emploi et employeurs et offrent à la fois des conseils en orientation de carrière et des formations tout au long de la vie. Le rôle de l'UYF peut donc compléter celui des centres pour l'emploi. L'UYF pourrait également aider à l'évaluation de nouvelles aides salariales en intégrant directement dans la base de données centrale du ministère du Travail les données collectées par les YAC sur les résultats de ces aides en termes d'emploi.

Il est un autre domaine dans lequel l'Afrique du Sud pourrait s'inspirer de l'expérience des économies de l'OCDE en matière de facilitation de la transition école-travail : c'est celui de l'offre de formation et d'initiation pratique au travail. Si les approches varient d'un pays de l'OCDE à l'autre, la plus courante a consisté à renforcer la formation professionnelle et, à l'intérieur du cadre professionnel, à créer un système dual plutôt que séquentiel dans lequel les étudiants alternent formation en établissement et apprentissages. Si l'apprentissage professionnel existe également en Afrique du Sud, le principal instrument qui aide actuellement les personnes arrivant sur le marché du travail à trouver un emploi est le programme de *learnerships* (encadré 3.2). La capacité de ce programme à réduire fortement le chômage des jeunes est affaiblie par des problèmes de conception, en particulier par des coûts administratifs excessifs.

Encadré 3.2. Formations en alternance (*learnerships*)

En Afrique du Sud, les *learnerships*, qui ont été intégrées en 2002 à la stratégie nationale de développement des compétences (*National Skills Development Strategy*, NSDS), sont des programmes de formation à accréditation nationale destinés à améliorer les perspectives d'emploi des primo-entrants par une formation structurée liée à l'expérience professionnelle. L'objectif de ces programmes est d'accroître l'emploi directement (dans la mesure où les subventions d'apprentissage jouent le rôle d'aides à l'emploi) et indirectement en améliorant les compétences de la main-d'œuvre. Les entreprises qui recrutent des apprenants précédemment sans emploi bénéficient d'un allègement fiscal d'au maximum 60 000 ZAR par apprenant, dont la moitié peut être demandée l'année du recrutement et le solde au terme du programme. Si une entreprise recrute un apprenant ayant déjà un emploi, elle peut prétendre à 70 % de cette déduction. Les employeurs faisant bénéficier des personnes de ces programmes perçoivent également une subvention, gérée par les autorités sectorielles d'éducation et de formation (*Sectoral Education and Training Authorities*, SETA) et destinée à couvrir les frais de scolarité et autres coûts liés à la formation. Les *learnerships* peuvent donc être classées dans les subventions salariales liées à la fois à l'emploi temporaire et à l'offre par l'employeur d'un enseignement structuré. Les *learnerships* diffèrent de l'apprentissage en ce sens qu'elles offrent non seulement un programme de formation et d'acquisition de compétences mais aussi un enseignement accrédité par les autorités académiques. Leur but est de renforcer le lien entre enseignement structuré et expérience professionnelle, en offrant à l'apprenant une qualification reconnue au plan national.

En Afrique du Sud, les *learnerships* sont développées et enregistrées par les différentes SETA créées par le *National Skills Development Act* de 1998, et classées par rapport au cadre national de qualifications (*National Qualifications Framework*, NQF) de l'autorité sud-africaine de qualifications (SAQA). Les *learnerships* sont principalement ciblées sur les postes de premier échelon et donc implicitement sur les primo-demandeurs d'emploi comme les jeunes en fin de scolarité. Mais, en principe, la subvention s'applique à tout type d'emploi ou niveau de qualification dès lors que l'employeur enregistre le *learnership* auprès de la SETA compétente.

Bien que le programme de *learnerships* existe depuis plusieurs années, il est difficile d'évaluer son impact, aucun cadre rigoureux d'évaluation n'ayant été mis en place. En 2005, on estimait toutefois à 109 647 le nombre d'individus de moins de 35 ans en contrat de *learnership*/d'apprentissage, ce qui était supérieur à l'objectif initial de la NSDS de 80 000 individus en contrat de *learnership* à l'horizon 2005 (Pauw *et al.*, 2006). Toutefois, ces estimations ne donnent qu'une indication du nombre de personnes entrant dans ces programmes et il n'existe aucune donnée fiable sur les taux d'abandon, les taux de rendement ou le pourcentage d'apprenants ayant réussi à décrocher un emploi au terme d'un programme de *learnership*. Grawitzky (2007) rapporte que si le taux de placement des apprenants sans emploi a été estimé à 46 %, ce chiffre n'a pas été corroboré par d'autres travaux.

Pour les employeurs, les *learnerships* entraînent des coûts administratifs élevés. Les processus administratifs qu'implique la mise en place de ces programmes sont longs, complexes et coûteux. Les programmes doivent être élaborés selon un ensemble restrictif de principes directeurs, enregistrés et leur contenu doit être accrédité. La plupart des entreprises interrogées par Pauw *et al.* (2009) ont le sentiment que les SETA, qui sont censées faciliter les processus, sont en fait incompetentes et que c'est leur mauvaise gestion et le taux élevé de rotation de leur personnel qui ont été à l'origine des problèmes. Les formalités administratives qu'impliquent la création et l'enregistrement des *learnerships* sont trop lourdes pour certaines entreprises, en particulier les petites, qui ne peuvent se permettre d'affecter spécifiquement des personnes à la gestion de ces programmes et au maintien du contact avec les SETA, et qui ne peuvent étaler des coûts administratifs fixes sur un grand nombre d'apprenants.

Par ailleurs, l'efficacité du programme de *learnerships* à absorber des chômeurs ou à générer un niveau d'emploi supérieur au niveau d'équilibre est sujette à caution. Pauw *et al.* (2009) constatent que le taux de participation d'apprenants précédemment sans emploi (qui représentent environ les deux tiers du total, étant donné l'élément supplémentaire de subvention pour les « apprenants sans emploi » par rapport aux

Encadré 3.2. Formations en alternance (*learnerships*) (suite)

apprenants ayant déjà un emploi) correspond, dans une large mesure, à des personnes qui auraient été recrutées de toute façon. Cela est lié, pour partie, au problème des coûts administratifs. Compte tenu de cette charge, les entreprises tendent à lier le système de *learnerships* à leurs stratégies de recrutement et d'emploi dans l'optique de recruter les apprenants au terme de la formation. En conséquence, elles n'emploient donc que des personnes qu'elles auraient employées de toute façon. Replacée dans un contexte d'expansion générale du marché du travail entre 2002 et 2006, l'ampleur des effets du système en termes de création d'emplois n'est pas évidente.

Une troisième préoccupation concerne les incitations existantes pour les entreprises. Les programmes de *learnerships* sont jugés importants pour normaliser et promouvoir l'apprentissage sur le lieu de travail dans des domaines concernés. Toutefois, de nombreuses entreprises ont le sentiment que la composante apprentissage ou la qualification académique accréditée attachée aux *learnerships* ne sont pas appropriées pour tous les types d'emplois. À cet égard, on regrette le déclin du système d'apprentissage, davantage ciblé sur l'initiation pratique au travail ou la formation professionnelle. Officiellement, ce système est toujours en place mais, dans la mesure où les points de l'Initiative pour l'habilitation économique des Noirs (*Black Economic Empowerment, BEE*) ne bénéficient qu'aux entreprises proposant des programmes de *learnerships*, celles-ci sont incitées à transformer les programmes d'apprentissage en programmes de *learnerships*. Les entreprises interrogées dans le cadre de l'étude de Pauw *et al.* (2009) ont admis que la participation à ces programmes était largement motivée par la charte BEE et/ou les préoccupations de responsabilité sociale, le rôle de la subvention n'étant que minime.

De fait, si les entreprises ne recrutent habituellement que des personnes qu'elles auraient recrutées de toute façon et si les subventions ne sont pas la principale incitation à participer à ces programmes, les aides reçues par les entreprises pourraient être perçues comme des profits d'aubaine, en particulier pour le tiers d'apprenants qui étaient déjà employés par l'entreprise. L'autre point de vue possible c'est que le coût de la mise en conformité est effectivement supérieur au montant de la subvention. En théorie, la subvention est censée dédommager les employeurs pour la productivité moindre des apprenants par rapport aux autres travailleurs (liée au coût d'opportunité lorsque le travailleur est en formation), le coût du matériel didactique et le coût d'opportunité du temps passé par les dirigeants à mettre en œuvre le programme et à encadrer les apprenants. Mais, dans la réalité, une partie seulement du salaire effectif est couverte, et bien que ces aides puissent sembler généreuses, les entreprises affirment que si elles ne parviennent pas à accroître leur taux de participation c'est à cause des coûts administratifs excessifs qu'elles doivent engager.

Une plus grande différenciation des salaires minimums et une protection de l'emploi par classe d'âge aideraient également à remédier au chômage des jeunes. Les salaires minimums de branche, fixés par des conseils de négociation ou par les pouvoirs publics, ont peut-être freiné la croissance de l'emploi, notamment en limitant les possibilités d'emplois pour les jeunes. Apparemment très peu de travaux empiriques ont traité de l'impact du salaire minimum sur l'emploi des jeunes en Afrique du Sud, mais le salaire minimum moyen dans les différents secteurs, tel que calculé par Andrew Levy Partners, correspond à environ 62 % du salaire moyen du secteur formel, ce qui est très élevé par rapport aux standards internationaux⁶. Les salaires minimums ne sont pas différenciés par âge; cette approche a eu des effets bénéfiques sur le chômage des jeunes dans les pays de l'OCDE. L'exemption du salaire minimum pour les jeunes pourrait donc s'inscrire dans un paquet de mesures destinées à s'attaquer au chômage des jeunes. L'extension de l'exigence d'une période minimum d'emploi pour les nouvelles recrues est une autre mesure qui pourrait accroître les opportunités d'emploi des jeunes.

Réduire le caractère restrictif de la réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud contribuerait à accroître le nombre des emplois. Une analyse empirique pour les

pays de l'OCDE a montré l'existence d'une relation robuste entre l'évolution de cette réglementation et les résultats sur le plan de l'emploi. Comme indiqué au chapitre 1, la RMP est plus restrictive en Afrique du Sud que dans la plupart des pays de l'OCDE et les scores y sont supérieurs à la moyenne dans tous les principaux domaines. L'avantage en termes d'emploi d'un alignement du score RMP sur la moyenne OCDE serait substantiel.

Améliorer la mise en œuvre de la législation sur la protection de l'emploi accroîtrait l'efficacité dynamique du marché du travail. Les enquêtes (Forum économique mondial, 2009, par exemple) donnent à penser que les entreprises jugent les licenciements plus difficiles et plus coûteux que ne le suggère la législation sur la protection de l'emploi elle-même (comme en témoigne le faible score de l'Afrique du Sud pour l'indicateur LPE de l'OCDE). Certains pays de l'OCDE sont parvenus à rendre plus prévisible le coût de la protection en réduisant la complexité des procédures légales. D'autres ont opté avec succès pour une approche de « flexicurité », qui facilite les décisions d'embauche et de licenciement tout en offrant aux travailleurs des services efficaces de retour à l'emploi et de garantie de revenu en cas de licenciement. Alors que cette dernière approche serait probablement trop coûteuse pour un pays à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud, il paraît possible d'accélérer et de simplifier le processus d'arbitrage pour les licenciements, en particulier dans le cas des licenciements justifiés. La procédure relativement lourde applicable à ce type de licenciements par rapport aux licenciements économiques peut contribuer à expliquer pourquoi les pertes d'emplois durant la récession ont été si fortes : les employeurs ont sans doute profité de la baisse d'activité pour se défaire de travailleurs qu'ils auraient souhaité licencier auparavant selon une procédure de renvoi motivé. Une analyse empirique pour les pays de l'OCDE donne à penser que la LPE n'est pas un facteur important d'explication du chômage mais on a quelques raisons de croire qu'elle peut affecter la persistance du chômage dans le sillage des chocs ainsi que l'efficacité dynamique des flux du marché du travail.

Considérations propres à l'Afrique du Sud

Différents aspects de l'histoire de l'Afrique du Sud, de sa géographie et de son niveau de développement la distinguent des pays de l'OCDE et sont à l'origine de problèmes particuliers et de solutions potentielles. Par ailleurs, l'exceptionnelle gravité de sa situation initiale en matière d'emploi requiert probablement un plus grand activisme que dans les pays développés où le taux d'absorption est beaucoup plus proche du potentiel.

Les fluctuations du chômage qu'a connues l'Afrique du Sud semblent s'accorder avec une observation régulière concernant les pays de l'OCDE, à savoir que ces fluctuations ne sont pas principalement entraînées par de fortes variations des salaires réels dans le même sens. Comme indiqué un peu plus haut, le taux de chômage en Afrique du Sud a fortement progressé dans les années 90 alors même que les salaires réels globaux chutaient, mais il a reculé d'environ 6 points de pourcentage entre 2002 et 2007, période durant laquelle les salaires réels ont progressé de 9 %⁷. On peut donc présumer que les politiques publiques devraient, dans un premier temps, se focaliser sur un accroissement de la demande de main-d'œuvre pour un niveau de salaire donné. Autrement dit, elles devraient s'efforcer de stimuler le taux de croissance global et chercher à revenir sur certains ajustements structurels inutiles qui ont contribué au problème de l'emploi, ce qui suppose d'augmenter l'intensité de main-d'œuvre et d'exportations de la croissance. Comme indiqué au chapitre 1, la politique macroéconomique a un rôle important à jouer à cet égard, parallèlement aux politiques et aux institutions de soutien du marché du travail

et des marchés de produits qui auraient pour but d'encadrer suffisamment les salaires réels pour garantir des améliorations durables du solde extérieur. La prudence restera un élément important de ces politiques; de fait, les politiques macroéconomiques devraient devenir plus prudentes que par le passé. Toutefois, comme indiqué dans les chapitres 1 et 2, il convient également de réfléchir aux leviers supplémentaires qui pourraient être actionnés pour améliorer les performances à l'exportation de l'Afrique du Sud. Ces leviers pourraient être un plus grand équilibre budgétaire structurel sur la durée du cycle, avec un degré accru de contracyclicité; des mesures pour encourager l'épargne privée; la persuasion morale (« jawboning ») exercée par le gouvernement et/ou la SARB lorsque le rand paraît surévalué; l'intervention de la banque centrale pour atténuer la pression à la hausse sur le rand, en particulier lorsque celle-ci résulte d'augmentations subites de l'afflux de capitaux privés, et peut-être des mesures temporaires fondées sur le marché pour décourager cet afflux si ces augmentations subites sont perçues comme entraînant une surévaluation et/ou des bulles d'actifs et s'il est impossible d'y remédier autrement. Mais, là encore, éviter une surévaluation est au mieux une condition facilitante. De bons résultats sur le marché du travail supposent également des politiques structurelles et des institutions de soutien. Un cadre de négociation collective pratiquant la modération salariale et donnant une plus grande influence aux travailleurs exclus, des conditions propices à l'entrepreneuriat, un enseignement de base amélioré et un meilleur financement des PME sont autant d'éléments importants.

Un système de subventions salariales sera peut-être plus efficace en Afrique du Sud que dans bien d'autres pays, mais sa conception est d'une importance cruciale. L'expérience internationale montre qu'en général l'aide à la recherche d'emploi est la forme la plus efficace de politique active du marché du travail, mais on peut se demander si les programmes ciblés sur le placement ou sur la réduction des coûts d'adéquation n'ont tout au plus qu'une importance marginale lorsque le principal problème est une inadéquation massive entre l'offre et la demande globales de main-d'œuvre. À l'inverse, le problème des effets d'aubaine qui a plombé les systèmes de subventions salariales dans d'autres pays est probablement de moindre ampleur en Afrique du Sud, compte tenu du faible nombre de chômeurs qui parviennent actuellement à trouver un emploi. L'autre grand problème, celui de la substitution, pourrait être en partie réglé en liant la subvention salariale à la formation, comme cela se fait dans les *learnerships* existants. L'expérience des programmes de *learnerships* suscite une mise en garde mais aussi un certain encouragement en faveur d'une extension des subventions salariales. Le sentiment qui prévaut n'est pas que la composante de subventionnement de l'emploi est nécessairement inefficace mais plutôt que les contraintes administratives entourant la composante apprentissage du programme sont excessives. Un grand nombre d'entreprises indiquent qu'elles seraient disposées à accroître leurs effectifs d'apprenants et/ou de stagiaires si les contraintes administratives étaient allégées. Avec une administration simplifiée, un programme élargi de subventions salariales pourrait en fait s'appuyer sur les *learnerships*. Une autre façon de s'attaquer au problème de la substitution serait d'appliquer la subvention salariale au nombre net (et non pas brut) d'embauches (peut-être en appliquant un plafond d'âge), encore que cela supposerait un mécanisme de suivi qui ajouterait à la complexité.

L'Afrique du Sud semble avoir particulièrement besoin de développer l'entrepreneuriat et d'accroître l'accès au financement pour les petites et micro-entreprises. L'esprit d'entreprise ayant été délibérément étouffé dans la population africaine durant les années d'apartheid, il faudra l'encourager au cours des prochaines années. Certaines plates-formes,

comme l'UYF, assurent déjà une offre de crédit et de services aux jeunes entrepreneurs. Ces activités devraient faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et les ressources allouées à ces programmes pourraient être accrues. De manière plus générale, il faudrait améliorer l'accès au crédit pour les créations d'entreprises, par exemple en assouplissant les contraintes en matière de garanties.

La mauvaise répartition spatiale de la population est une autre spécificité de la situation sud-africaine, et impose des mesures qui auraient moins d'importance ailleurs. Pour atténuer les frictions sur le marché du travail, l'Afrique du Sud a encore besoin de développer les logements urbains et les infrastructures de transports publics. Une assistance financière au transport pour la recherche d'emploi aiderait aussi les demandeurs d'emploi pauvres des zones excentrées à surmonter les contraintes financières auxquelles ils sont confrontés. Il faudrait également étudier les moyens d'accroître les possibilités d'emploi dans les zones de vie, peut-être par un assouplissement des restrictions municipales, y compris pour les activités informelles.

Comment s'appuyer sur l'approche gouvernementale pour développer l'emploi

La stratégie du gouvernement en matière d'emploi est globalement saine mais elle peut être améliorée. Nombre de recommandations faites ici sont en accord avec les politiques ou les propositions gouvernementales actuelles. Dans différents cadres, comme l'initiative AsgiSA et les examens du budget du Trésor national, le gouvernement a correctement diagnostiqué la plupart des problèmes qui affectent les niveaux d'emploi, avec toutefois quelques points faibles et quelques incohérences. Il a pointé, par exemple, une tendance à soutenir les industries capitalistiques en dépit de la nécessité reconnue de développer les activités à forte intensité de main-d'œuvre. En outre, les stratégies pour l'emploi ont relativement peu mis l'accent sur l'enseignement de base, dont le caractère inapproprié est probablement le principal facteur d'inadéquation des qualifications. Le problème de l'enseignement de base est sans doute plus sérieux que celui de la formation mais son règlement pourrait prendre plusieurs décennies. En mettant davantage l'accent sur les programmes de formation, dont les résultats au niveau international ne sont pas particulièrement encourageants, le gouvernement semble faire l'erreur de penser que la formation peut résoudre en grande partie le problème du chômage. À ce propos, le point de vue de la Commission Spence est instructif :

Dans les débats politiques qui agitent les pays en développement, il est courant d'entendre dire que le problème tient aux carences de l'offre et non de la demande de main-d'œuvre. L'argument étant que la population sous-employée n'est pas suffisamment qualifiée, la solution réside dans la formation. L'objectif n'est pas de stimuler la demande mais d'améliorer l'offre de main-d'œuvre. Cet argument a un certain fondement théorique. En principe, si les travailleurs avaient un niveau d'instruction suffisant et une solide formation, il serait rentable de les embaucher, en dépit de la panoplie de prestations et de salaires qu'implique le secteur formel. Mais il est difficile et assurément extrêmement onéreux d'améliorer les qualifications des travailleurs avant de leur trouver un emploi du fait, en partie, que ceux-ci apprennent beaucoup sur le tas. Aussi, même si tous s'accordent sur la nécessité d'une stratégie d'investissement dans l'éducation et le capital humain, cette approche axée sur l'offre ne sera bien souvent pas suffisante. (Spence *et al.*, 2008, chapitre 2, p. 46).

Si bon nombre d'actions sont possibles et souhaitables pour améliorer la situation de l'emploi en Afrique du Sud, il est tout aussi important d'éviter de prendre des mesures qui

l'aggraveront. À cet égard, un risque à ne pas négliger est celui d'aller trop loin dans l'extension des mécanismes d'aide sociale. Ces dernières années, l'Afrique du Sud a massivement élargi les transferts budgétaires pour la protection sociale, ce qui s'est révélé efficace pour combattre la pauvreté. Mais si l'on allait trop loin dans cette direction, on réduirait les incitations à trouver et à garder un emploi, on compromettrait la viabilité budgétaire et, ce faisant, on saperait la stabilité macroéconomique. Il serait également déraisonnable, du point de vue du marché du travail, de révoquer les législations libérales sur le travail temporaire. D'aucuns, au sein du gouvernement comme en dehors de celui-ci, ont appelé à répondre aux abus avérés des pourvoyeurs de main-d'œuvre en interdisant ou en restreignant fortement le recours aux agences d'intérim. C'est un domaine dans lequel la législation existante est relativement libérale et contribue grandement à la flexibilité du marché du travail. Les réactions des pouvoirs publics aux abus signalés devraient être centrées sur la mise en œuvre des lois existantes et, si nécessaire, le renforcement des pénalités infligées aux employeurs pour infraction à la loi plutôt que sur une restriction du marché du travail temporaire.

On note la fréquence grandissante, dans la rhétorique gouvernementale, de la notion de travail décent. En tant qu'aspiration, cette notion est inattaquable mais en tant que politique elle est moins claire car l'expression « travail décent » peut masquer des arbitrages difficiles. Il ne faut pas permettre que l'objectif d'un travail décent conduise à perpétuer ou renforcer le schéma actuel dans lequel, à côté d'un noyau de travailleurs intégrés bien rémunérés, on trouve un nombre équivalent de travailleurs pauvres et exclus, dépourvus d'emploi ou poussés vers le secteur informel.

Encadré 3.3. **Résumé des recommandations pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre**

Fixation des salaires

- L'extension administrative des conventions collectives à l'intérieur d'un secteur devrait être restreinte.
- Le degré de centralisation et de coordination des négociations collectives devrait être accru pour permettre aux travailleurs exclus de peser davantage sur les salaires et les conditions de travail et pour renforcer la crédibilité de la fourchette d'inflation retenue comme objectif.

Réglementation des marchés de produits

- Alléger le poids de la réglementation des marchés de produits et renforcer la politique de la concurrence.

Réglementation de l'emploi

- L'application des législations existantes du travail se rapportant aux pourvoyeurs de main-d'œuvre devrait être renforcée mais les aménagements flexibles pour l'emploi temporaire devraient être maintenus.
- Accélérer et simplifier la procédure d'arbitrage en cas de licenciement pour faute.

Réduction du chômage des jeunes

- Intensifier les efforts en vue de développer l'aide à la recherche d'emploi.
- L'utilisation des subventions salariales devrait être accrue, le cas échéant en s'appuyant sur les formations en alternance (*learnerships*) existantes, mais en réduisant le poids de l'administratif.

Encadré 3.3. Résumé des recommandations pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre (suite)

- Les salaires minimums devraient être modulés selon l'âge.
- Allonger les périodes d'essai exigées pour les nouvelles embauches de jeunes.
- Élargir les programmes visant à développer l'entrepreneuriat chez les jeunes des groupes défavorisés.

Divers

- L'amélioration de l'enseignement de base devrait être une priorité, même si à court terme cela ne contribuera guère à accroître l'emploi.
- L'urbanisation devrait être facilitée pour atténuer les inadéquations spatiales : il faudrait développer les transports urbains et accroître le nombre des logements urbains d'un prix abordable.
- Améliorer l'accès au crédit pour les entreprises naissantes (*start-ups*), par exemple en assouplissant les contraintes en matière de garanties.

Notes

1. Le bond du taux d'activité (et d'emploi) à l'époque du remplacement de l'enquête auprès des ménages d'octobre par l'enquête sur la population active tient apparemment à une meilleure couverture de l'agriculture, en particulier de l'agriculture de subsistance.
2. Parmi les nombreuses analyses du problème du chômage en Afrique du Sud, on peut citer Borhat (2004), Kingdon et Knight (2004), et Banerjee et al. (2007).
3. Le faible taux de chômage indiqué au tableau 3.4 pour les personnes n'ayant pas fait d'études et, dans une moindre mesure, pour celles qui ont fait tout ou partie de la scolarité primaire mais pas d'études secondaires, tient probablement à ce que ces individus ont plus souvent des activités de subsistance ou sont des travailleurs découragés, de sorte qu'ils ne sont pas classés dans la population active. L'avantage, du point de vue des perspectives d'emploi, d'avoir fait au minimum des études secondaires transparaît aussi dans le fait que les individus ayant ce niveau de formation constituent une proportion beaucoup plus élevée des travailleurs occupés que des sans-emploi.
4. Dans la mesure où les taux de chômage sont aussi extrêmes et où la plupart des chômeurs ne perçoivent aucune indemnité de chômage ou autres transferts sociaux, il y a déjà une forte présomption que le chômage soit pour l'essentiel involontaire. Cette question est examinée en détail par Kingdon et Knight (2004).
5. L'immigration illégale est un autre facteur côté offre qui a pu contribuer à l'aggravation du chômage déclaré. Il est notoire que de nombreux immigrants sont venus en Afrique du Sud en provenance des pays voisins, même si les statistiques officielles dans ce domaine ne permettent pas le plus souvent de comptabiliser ces flux. Si l'on ne connaît pas l'ampleur de cet effet sur le marché du travail sud-africain, il y a lieu de penser que ces migrants pour la plupart dépourvus de qualifications ont augmenté l'offre excédentaire de main-d'œuvre peu qualifiée.
6. Selon les données de l'OCDE, en 2008 le ratio salaire minimum/ salaire moyen des travailleurs à temps plein le plus élevé de tous les pays membres était celui de la Nouvelle-Zélande, à 0.505. La moyenne simple pour l'ensemble des pays de l'OCDE était de 0.371. L'Australie affichait un ratio de près de 0.60 au début des années 90, mais aucun autre pays de l'OCDE ne s'est rapproché de ce niveau dans les vingt dernières années.
7. Dans la série révisée des enquêtes sur la population active de Statistics South Africa, le taux de chômage a atteint un pic de 29.3 % en mars 2003, tandis que son niveau le plus bas a été de 21.0 % en septembre 2007, ce qui donne un recul maximum de 8.3 points de pourcentage. Cependant, comme il semble que les différences entre la série de mars et celle de septembre soient saisonnières, il est probablement plus représentatif de comparer les moyennes annuelles ou les chiffres de plusieurs années pour le même mois. Sur cette base, la baisse la plus importante a été d'environ 6 points.

Bibliographie

- Arndt, C. et J.D. Lewis, 2000, « *The Macro Implications of HIV/AIDS in South Africa: A Preliminary Assessment* », *South African Journal of Economics*, Economic Society of South Africa, vol. 68(5), p. 380-392, décembre.
- Banerjee, A. et al. (2007), « *Why has Unemployment Risen in the New South Africa?* », *NBER Working Papers*, n° 13167, NBER, Cambridge, MA, juin.
- Banque mondiale (2005), *Investment Climate Survey of South Africa*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2009), « *African Development Indicators 2008/09: Youth and Employment in Africa: The Potential, the Problem, the Promise* », Banque mondiale, Washington DC.
- Belot, M. et J.C. van Ours (2004), « *Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?* », *Oxford Economic Papers*, vol. 56(4):621-642.
- Bertola, G., F. Blau et L. Kahn (2002), « *Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International long-run evidence* », dans A. Krueger et R. Solow (dir. publ.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, Russell Sage and Century Foundations, pp. 159-218.
- BIT (2006), « *Global Employment Trends for Youth 2006* », Genève.
- Betcherman, G., K. Olivas et A. Dar (2004), « *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries* », *World Bank Social Protection Discussion Papers*, n° 0402, Banque mondiale, Washington DC, janvier.
- Bhorat, H. (2004), « *Labour Market Challenges in the Post-Apartheid South Africa* », *South African Journal of Economics*, vol. 72(5), pp. 940-977, décembre.
- Bhorat, H. (2007), « *Unemployment in South Africa: Descriptors and Determinants* », unpublished consultant report for OECD, Paris.
- Bhorat, H. et M.J. Oosthuizen (2006). « *The Post-Apartheid Labour Market* », dans Bhorat, H. et R. Kanbur (dir. publ.), *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa*, HSRC Press, Pretoria.
- Bhorat, H. et P. Lundall (2004), « *Employment, Wages and Skills Development: Firm-Specific Effects – Evidence from a Firm Survey in South Africa* », *South African Journal of Economics*, vol. 72(5), pp. 1023-1056, décembre.
- Boeri, T., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2000), « *Regulation and Labour Market Performance* », *CEPR Discussion Papers*, n° 2420.
- Boone, J. et J. van Ours (2004), « *Effective Active Labor Market Policies* », *IZA Discussion Papers*, n° 1335, octobre.
- Booyesen, F. et S. van der Berg (2005), « *The Role of Social Grants in Mitigating the Socio-Economic Impact of HIV/AIDS in Two Free State Communities* », *South African Journal of Economics*, vol. 73(1), pp. 545-563, décembre.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux et R. Duval (2005), « *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms* », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 429, OCDE, Paris.
- Branson, N. (2006), « *The South African Labour Market 1995-2004: A Cohort Analysis* », *SALDRU Working Papers*, n° 7, Southern Africa Labour and Development Research Unit, University of Cape Town.
- Bureau of Economic Research (2006), « *The Macroeconomic Impact of HIV/AIDS under Alternative Intervention Scenarios (with Specific Reference to ART) on the South African Economy* », University of Stellenbosch, Stellenbosch, juin.
- Burger, R. et D. von Fintel (2009), « *Determining the Causes of the Rising South African Unemployment Rate: An Age, Period and Generational Analysis* », *Economic Research Southern Africa (ERSA) Working Papers*, n° 158, ERSA, Cape Town, décembre.
- Burger, R. et D. Yu (2007), « *Wage Trends in Post-Apartheid South Africa: Constructing an Earnings Series from Household Survey Data* », *DPRU Working Papers*, n° 07/117, University of Cape Town, Faculty of Commerce, Development Policy Research Unit, février.
- Chandra, V. et al. (2002). *Constraints to Growth and Employment in South Africa. Report 1: Statistics from the Large Manufacturing Survey*, Document de synthèse de la Banque mondiale n° 14, Banque mondiale, Washington.

- Clarke, G. et al. (2005), *South Africa: An Assessment of the Investment Climate*, Africa Private Sector Group, Banque mondiale, Washington DC.
- Daveri, F. et G. Tabellini (2001), « Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries », *Economic Policy*, vol. 15, n° 30, pp. 47-104.
- Devey, R., C. Skinner et I. Valodia (2003), *The informal economy*, Human Resources Development Council, Johannesburg.
- Di Tella, R. et R. MacCulloch (2002), « The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data », *European Economic Review*, vol. 49 (2005), pp. 1225-1259.
- Elmeskov, J., J.P. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5(2), pp. 205-252.
- Fedderke, J.W. (2009), « Sustainable Growth in South Africa », presentation at the OECD Seminar: Growth performance and sustainability in the enhanced engagement countries, 24 septembre 2009, Paris.
- Flanagan, R. (1999), « Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, pp. 1150-1175, septembre.
- FMI (2003), « Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off », *World Economic Outlook*, Chapter IV, FMI, Washington DC, avril.
- Forum économique mondial (2009), *Global Competitiveness Report*, Genève.
- Gianella, C. et al. (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 649, OCDE, Paris, novembre.
- Grawitzky, R. (2007), « Setas – A Vehicle for the Skills Revolution? », *DPRU Working Papers*, n° 07/125, Development Policy Research Unit, Cape Town.
- Heckman, J., R. Lalonde et J. Smith (1999), « The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs », dans Ashenfelter? O. et D. Card (éd.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, North-Holland, Amsterdam.
- Human Sciences Research Council (2003), *Human Resources Development Review 2003: Education, Employment and Skills in South Africa*, HSRC Press, Cape Town.
- Jimeno, J. et D. Rodriguez-Palanzuela (2002), « Youth Unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions, and Macroeconomic Shocks », *European Central Bank Working Papers*, n° 155.
- Kingdon, G.G. et J. Knight (2001), « Unemployment in South Africa: the Nature of the Beast », *The Centre for the Study of African Economies Working Paper Series*, n° 153, Centre for the Study of African Economies, www.bepress.com/csae/paper153.
- Kluve, J. et C.M. Schmidt (2002), « Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment? », *Economic Policy*, vol. 35, pp. 409-448.
- Lam, D., M. Leibbrandt et C. Mlatsheni (2007), « Dynamics of Labor Market Entry and Youth Unemployment in South Africa: Evidence from the Cape Area Panel Study », *IPC Working Paper Series*, n° 34, University of Michigan International Policy Center, Ann Arbor, MI, <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/55748/4/IPC-working-paper-034-Lam.pdf>.
- Leibbrandt, M. et al. (2010), « Trend in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 101, OCDE, Paris, janvier.
- Marock, C. (2008), « Grappling with Youth Employability in South Africa », Human Sciences Research Council, www.hsrc.ac.za/Document-e3565.phtml.
- Martin, J. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30(1), pp. 79-113, OCDE, Paris.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2.
- Mlatsheni, C. et S. Rospabe (2008), « Why is Youth Unemployment so High and Unequally Spread in South Africa? », *DPRU Working Papers*, n° 02/65, Cape Town.
- Nickell, S. (1997), « Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 3, pp. 55-74, été.
- Nickell, S. (1998), « Unemployment: Questions and Some Answers », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 448, pp. 802-816.

- Nickell, S. et R. Layard (1999), « Labor Market Institutions and Economic Performance », dans Ashenfelter, O. et D. Card (éd.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, North-Holland, Amsterdam.
- Nicoletti, G. et al. (2001), « Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 312, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2004), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », paper presented at the CEPR/ECB Labour Market Workshop on « What Helps or Hinders Labour Market Adjustments in Europe », Frankfurt-am-Main, 28-29 juin 2004.
- OCDE (1994), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, juin, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, juin, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, juin, Paris.
- OCDE (2008a), *Évaluation économique de l'Afrique du Sud*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Reviews of National Policies for Education: South Africa 2008*, OCDE, Paris.
- ONUSIDA (2004), *2004 Report on the Global AIDS Epidemic*, ONUSIDA, Genève.
- ONUSIDA (2006), *2006 Report on the Global AIDS Epidemic*, ONUSIDA, Genève.
- ONUSIDA (2008), *2008 Report on the Global AIDS Epidemic*, ONUSIDA, Genève.
- Pauw, K., L. Edwards et J. Burns (2009), *Investigation into the Merits of Using Wage Subsidies as a Policy Instrument to Promote Employment in South Africa*, final research report for Department of Social Development.
- Pauw, K., M. Oosthuizen et C. van der Westhuizen (2006), « Graduate Unemployment in the Face of Skills Shortages: A Labour Market Paradox », *DPRU Working Papers*, n° 114, DPRU, Cape Town.
- Posel, D. et D. Casale (2002), « The Feminisation of the Labour Force in South Africa: An Analysis of Recent Data and Trends », *South African Journal of Economics*, vol. 70(1), pp. 156-184.
- Posel, D., J. Fairbairn et F. Lund (2004), « Labour Migration and Households : A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa », *Working Papers*, University of Kwazulu-Natal, juin.
- Quattek, K. (2000), « The Economic Impact of AIDS in South Africa: a Dark Cloud on the Horizon », dans *HIV/AIDS: A Threat to the African Renaissance?*, Konrad Adenauer Stiftung Occasional Papers, Johannesburg, pp. 49-50, juin 2000.
- Scarpetta, S. (1996), « Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, 1996/1, OCDE, Paris.
- Spence, M. et al. (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Banque mondiale, Washington DC.
- Stone, C. (2006), « Crime, Justice, and Growth in South Africa: Toward a Plausible Contribution from Criminal Justice to Economic Growth », *CID Working Papers*, n° 131, août.
- Traxler, F. (2000), « The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 9, novembre.
- Van der Berg, S. et al. (2004), « Trends in Poverty and Inequality since the Political Transition », *Stellenbosch Economic Working Papers*, n° 1/2005, Stellenbosch.

ANNEXE 3.A1

Améliorer l'emploi : l'expérience des pays de l'OCDE

Si le problème de l'emploi en Afrique du Sud est exceptionnel tant par son ampleur que par sa durée, un certain nombre d'économies de l'OCDE ont connu des taux de chômage voisins et toutes sont parvenues à les faire baisser de manière sensible. Encourager l'emploi a été une préoccupation majeure de l'OCDE elle-même. Les taux de chômage élevés et persistants qu'ont connu nombre de pays de l'OCDE dans les années 80 et au début des années 90 ont conduit l'OCDE à entreprendre une vaste étude du problème (*l'Étude de l'OCDE sur l'emploi*), laquelle a conduit à la formulation en 1994 de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. En 2005, alors que la situation sur le marché du travail s'était améliorée dans de nombreux pays, la *Stratégie pour l'emploi* a été évaluée et ses recommandations ont été révisées (annexe 3.A2).

On a constaté que plusieurs domaines d'intervention des pouvoirs publics ont un impact considérable sur la situation globale de l'emploi. Ces domaines sont les politiques macroéconomiques, les mesures affectant la recherche d'emploi et le taux d'activité, les caractéristiques des marchés du travail et des produits affectant la demande de main-d'œuvre, l'éducation et la formation. On a constaté, en outre, que certaines politiques affectent les parcours au regard de l'emploi de certains groupes vulnérables. On a noté également, au-delà de l'impact des mesures prises individuellement, que différentes mesures peuvent à l'évidence se renforcer mutuellement.

Des politiques macroéconomiques de soutien sont bien utiles. On estime en effet que les politiques macroéconomiques ont contribué à l'amélioration de la situation du marché du travail observée dans la plupart des pays de l'OCDE dans les dix années qui ont suivi le lancement de la première *Stratégie pour l'emploi*. L'inflation, qui était déjà assez faible avant 1994, a encore chuté dans la plupart des pays de l'OCDE, et les politiques monétaires sont devenues plus axées sur l'avenir et plus crédibles. En revanche, certains pays de l'OCDE ont connu (ou ont été menacés par) la déflation, qui n'est en général d'aucune utilité pour l'emploi. Globalement, les équilibres budgétaires structurels n'ont guère varié entre 1994 et 2004, et d'un pays à l'autre le tableau est mitigé. La *Stratégie pour l'emploi révisée* a réitéré les recommandations de base de la stratégie d'origine concernant la politique macroéconomique, à savoir qu'elle devrait tendre à la stabilité des prix ainsi qu'à des finances publiques saines, de façon à maintenir les taux d'intérêt à un niveau peu élevé, à encourager l'investissement et à stimuler la productivité du travail, avec des effets bénéfiques potentiels sur l'emploi. La politique macroéconomique devrait également être utilisée pour contribuer à stabiliser l'économie, afin de réduire le risque que des augmentations temporaires du chômage engendrées par des chocs défavorables acquièrent un caractère durable, et de permettre aux

avantages des réformes structurelles de se concrétiser. La politique monétaire devrait viser la stabilité des prix à moyen terme et, dans la mesure où la réalisation de cet objectif le permet, tendre à stabiliser l'activité économique, tandis que la politique budgétaire devrait viser à rétablir durablement des finances publiques saines de sorte que les stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle en étant complétés, suivant les besoins et les possibilités, par des mesures discrétionnaires.

Le cadre juridique et institutionnel de la négociation collective peut être important. L'un des constats de la *Stratégie pour l'emploi* est qu'une bonne situation sur le marché du travail tend à être associée à un système hautement décentralisé ou à un système faible de négociations collectives, du type de ceux que l'on observe habituellement dans les économies anglo-saxonnes, ou à des institutions hautement centralisées de négociations collectives, du type de celles observées dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et dans un petit nombre d'autres pays. On a constaté qu'un niveau de centralisation intermédiaire, du type des négociations sectorielles observées dans certains pays d'Europe continentale, donnait des résultats moins satisfaisants. D'autres études ont conforté cette hypothèse d'une courbe en dos d'âne (*hump-shaped*) concernant la coordination et la centralisation (Elmeskov et al., 1998; Scarpetta, 1996), bien que les études empiriques restent globalement peu concluantes (pour une vue d'ensemble, voir Flanagan, 1999). Le constat qu'un degré de coordination élevé est mieux adapté qu'un niveau intermédiaire paraît toutefois robuste, probablement parce que la négociation collective centralisée tend à faciliter la modération salariale.

La négociation sectorielle assortie d'une extension juridique des accords paraît être la pire des options pour l'emploi. Les procédures d'extension administrative, par lesquelles les conventions collectives lient des parties qui à l'origine n'étaient pas signataires, ont été considérées potentiellement dommageables pour les performances sur le plan de l'emploi dans le contexte de la première *Étude sur l'emploi* de 1994. En harmonisant les conditions de travail entre les entreprises du secteur concerné, ces procédures empêchent les salaires de refléter les conditions au niveau de l'entreprise, notamment en matière de productivité. En conséquence, les entreprises et les travailleurs les moins productifs se retrouvent probablement chassés du marché des produits et du marché du travail tandis que les entreprises les plus productives profitent d'un effet de rente car elles n'ont pas à verser de salaires plus élevés. Les extensions administratives affaiblissent également un frein important aux exigences salariales des syndicats. Sachant que leurs salaires seront imposés à des travailleurs non syndiqués par le biais de l'extension administrative, les syndicats sont moins susceptibles de modérer leurs revendications et les patrons plus susceptibles de les accepter. L'expérience de la *Stratégie pour l'emploi* n'a apporté qu'un éclairage relativement faible sur l'impact d'une modification de ces dispositifs car, dans la plupart des pays, ces mécanismes institutionnels ne changent guère au fil du temps. L'évolution du marché du travail dans les pays qui avaient déjà allégé voire abandonné ces procédures avant la *Stratégie pour l'emploi*, comme la Nouvelle-Zélande et l'Autriche, a été toutefois positive, et l'extension administrative reste un sujet de préoccupation dans la *Stratégie pour l'emploi* révisée.

Il est probable que les conventions collectives ont non seulement des effets directs mais qu'elles peuvent interagir avec d'autres facteurs affectant les résultats sur le plan de l'emploi. Certaines études empiriques (certes pas toutes) ont constaté qu'à une fiscalité du travail élevée sont associés des taux de chômage plus élevés. Belot et Van Ours (2004), Nickell (1997) et Elmeskov et al. (1998) constatent que les effets sont plus importants dans

les pays à centralisation/coordination moyenne tandis que Daveri et Tabellini (2001) observent une interaction positive entre la fiscalité du travail et la puissance syndicale et un degré faible ou moyen de centralisation/coordination des négociations salariales. Il apparaît que des négociations moins coordonnées permettent aux syndicats de compenser une fiscalité plus lourde en poussant les salaires à la hausse, ce qui aggrave les résultats sur le plan de l'emploi.

Une générosité excessive des indemnités d'assurance-chômage peut être préjudiciable pour les incitations et freiner la croissance de l'emploi. Les résultats des modèles de régression appliqués à un panel de pays donnent à penser que des prestations généreuses tendent à élever le niveau d'équilibre du chômage. Dans la plupart des études, l'impact de l'indemnisation du chômage est extrêmement important pour toutes les spécifications alternatives et, globalement, on constate que des prestations de longue durée sont plus préjudiciables pour l'emploi que des taux de remplacement élevés. Les estimations de l'hypothèse de base du rapport général d'évaluation de la *Stratégie pour l'emploi* de 2005 impliquent qu'une réduction du taux de remplacement brut de l'assurance-chômage de dix points de pourcentage réduirait le taux de chômage d'équilibre de 1.2 point et augmenterait le taux d'emploi de 2.3 points.

Une réglementation restrictive des marchés de produits (RMP) tend à réduire l'emploi. L'expérience de l'OCDE donne à penser que ces pratiques sont un frein à la création de nouvelles entreprises dans les secteurs à forte croissance potentielle. Sur un plan plus général, elles maintiennent artificiellement les prix à un niveau élevé et pèsent donc sur le pouvoir d'achat moyen dans l'ensemble de l'économie. En restreignant la production, elles tendent à abaisser les niveaux d'emploi dans les secteurs concernés, sauf lorsqu'un environnement protégé permet le maintien de sureffectifs, et la demande de main-d'œuvre peut encore être réduite si les salaires de ces secteurs contiennent un élément de rente dérivé des marchés de produits. Combinant des indicateurs de la RMP et des mesures de la réglementation du marché du travail, Boeri *et al.* (2000) et Nicoletti *et al.* (2001) constatent au niveau international que des réglementations des marchés de produits non concurrentielles affectent négativement les taux d'emploi non agricole des pays de l'OCDE. À l'aide d'indicateurs de la RMP variant dans le temps, Nicoletti et Scarpetta (2004) constatent que les réformes des marchés de produits contribuent à l'augmentation des taux d'emploi non agricole. Des éléments d'observation (OCDE, 2006) montrent également l'interaction importante entre la réglementation du marché du travail et la réglementation des marchés de produits, la combinaison d'une RMP restrictive et d'une LPE trop stricte étant particulièrement préjudiciable à la situation du marché du travail.

Les coins fiscaux devraient être aussi bas que possible. On a constaté qu'un coin fiscal élevé sur les revenus du travail affecte négativement l'emploi dans les pays de l'OCDE et que des allègements fiscaux ciblés sur les travailleurs à bas salaire sont efficaces pour déplacer la demande de main-d'œuvre vers ce groupe. La plupart des pays de l'OCDE ont progressé dans ce domaine au cours des dix premières années de la *Stratégie pour l'emploi*, et on a constaté que ce facteur avait contribué à l'amélioration de la situation du marché du travail sur la période.

Des politiques visant à éviter les sorties prématurées du système scolaire et à faciliter le passage de l'école à la vie active peuvent contribuer à limiter le chômage des jeunes. Dans de nombreux pays de l'OCDE, comme ailleurs, l'échec du système scolaire à inculquer aux jeunes les enseignements de base et l'inadéquation entre l'enseignement initial et les

besoins du marché du travail compliquent le passage de l'école à la vie active, et les jeunes souffrent plus qu'à proportion de longs épisodes de chômage et de courtes périodes d'emploi. On a constaté que l'un des moyens de briser le cercle vicieux de l'accumulation des handicaps pour les jeunes est de réduire les sorties prématurées du système scolaire. En dehors du système scolaire, les données sur les programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont contrastées mais il semble que ces programmes contribuent parfois à réduire le chômage des jeunes. En règle générale, les études macroéconomiques montrent un effet négatif des dépenses au titre des PAMT sur le chômage global, mais elles ne concordent pas sur son ampleur (par exemple, Scarpetta, 1996; Nickell, 1997, 1998; Nickell et Layard, 1999; Boone et Van Ours, 2004), tandis que les études microéconomiques observent un impact positif pour certains types de programmes mais pas pour d'autres (voir Heckman *et al.*, 1999; Martin et Grubb, 2001; Kluge et Schmidt, 2002; Betchermann *et al.*, 2004). Globalement, on constate que dans les pays de l'OCDE ce sont des services de l'emploi intensifs, une gestion individualisée des cas et des stratégies mixtes avec des orientations sélectives vers des programmes de longue durée qui ont l'impact le plus important. On considère que l'offre combinée de services personnalisés, allant de programmes ciblés de réinsertion dans l'emploi à un enseignement théorique et pratique de soutien, ou à l'acquisition d'une expérience professionnelle, avec des salaires fixés à un niveau approprié, constitue l'approche la plus prometteuse. Mais on observe également que des programmes apparemment similaires peuvent donner des résultats extrêmement différents, de sorte qu'une conception détaillée des programmes est essentielle (OCDE, 2005).

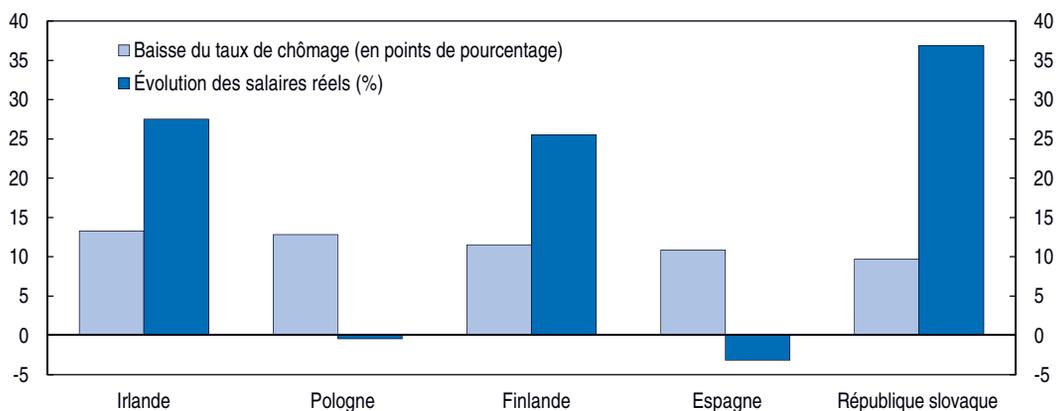
Les programmes de subventions salariales et d'emplois publics ont eu tendance à donner des résultats décevants. Certains pays de l'OCDE ont eu recours aux subventions salariales, en particulier pour les jeunes, pour stimuler la demande de main-d'œuvre et réduire le chômage de longue durée. Mais ces programmes ont eu tendance à souffrir de problèmes d'effet d'aubaine (les emplois subventionnés créés l'auraient été même sans subvention) et d'effets de substitution (les travailleurs remplissant les conditions requises pour bénéficier d'une subvention remplacent d'autres travailleurs qui ne les remplissent pas). En conséquence, leurs résultats en termes de placement des chômeurs dans des emplois subventionnés ont été souvent décevants. (Martin, 2000; Martin et Grubb, 2001). Les programmes d'emplois publics ont connu des problèmes analogues et le fait d'en bénéficier envoie parfois un signal négatif d'employabilité qui diminue la probabilité de trouver ultérieurement un emploi.

La législation sur la protection de l'emploi n'a pas un impact clair sur les niveaux d'emploi mais elle peut nuire à l'efficacité du redéploiement. De manière générale, les études de régression effectuées sur un panel de pays n'ont pas montré d'indication robuste d'un effet direct important de la LPE sur le chômage. La plupart des études empiriques concluent que la LPE protège efficacement les emplois existants mais qu'elle restreint également la création d'emplois, de sorte qu'en pratique l'incidence nette sur l'emploi total est faible. Certaines études constatent qu'une LPE stricte tend à compromettre les perspectives d'emploi des groupes qui ont le plus de problèmes à entrer sur le marché comme les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée, en réduisant la rotation et l'embauche de main-d'œuvre (Bertola *et al.*, 2002; Jimeno et Rodriguez-Palanzuela, 2002; OCDE, 2004).

L'une des caractéristiques notoires, quoique sans implication immédiate pour les politiques spécifiques, de l'expérience des économies de l'OCDE durant ces 25 dernières années, est que les fortes baisses du chômage ne s'accompagnent généralement pas d'une

baisse des salaires réels. Bien qu'en théorie une amputation des salaires réels soit un moyen de réduire le chômage, en pratique on n'a pas constaté qu'elle fasse baisser les taux de chômage très élevés observés dans les pays de l'OCDE. Pour les cinq pays de l'OCDE dont le taux de chômage a baissé d'au moins 10 points de pourcentage depuis 25 ans, l'évolution moyenne des salaires réels moyens sur la même période a été de +17 % et la plus forte baisse a été de 5 % (graphique 3.A1.1). Des réductions importantes des taux de chômage dans les pays de l'OCDE semblent généralement entraîner non pas une évolution à la baisse de la courbe de demande de main-d'œuvre mais un déplacement vers l'extérieur de cette courbe.

Graphique 3.A1.1. Fortes baisses du chômage et évolution des salaires réels



Note : Irlande 1986-2001, Pologne 2002-08, Finlande 1994-2008, Espagne 1994-2007, République slovaque 2001-08.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932310073>

ANNEXE 3.A2

Recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 et de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée de 2005

Face à la persistance d'un chômage élevé dans de nombreux pays de l'OCDE à la fin des années 80 et au début des années 90, l'OCDE a entrepris une étude des facteurs qui sous-tendent la dégradation de la situation sur le marché du travail. Le diagnostic posé à la suite de cette étude – accompagné de recommandations pour réduire le chômage, accroître l'emploi et la prospérité – a été publié en 1994 dans *l'Étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994). Les principes directeurs des politiques couvraient neuf grands domaines d'action, dont la politique macroéconomique, la création et la diffusion de l'innovation, l'esprit entrepreneurial, le développement des compétences de la main-d'œuvre ainsi que différents aspects des institutions et des politiques du marché du travail. En 1995, l'inclusion d'une recommandation relative au développement de la concurrence sur les marchés de produits a ajouté un dixième domaine d'action. Ces dix grandes principes directeurs étaient étayés par près de 70 recommandations détaillées. Les recommandations de politique générale contenues dans la *Stratégie pour l'emploi* fournissent un cadre global de réforme qui a été ensuite utilisé pour établir des recommandations spécifiques adaptées aux caractéristiques institutionnelles, sociales et culturelles de chaque pays membre, dans les examens nationaux effectués régulièrement par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR). La *Stratégie pour l'emploi* a formulé les dix grandes recommandations suivantes :

1. Élaborer une politique macroéconomique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles appropriées, la rende durable, c'est-à-dire non inflationniste.
2. Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
3. Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
4. Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
5. Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualifications de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
6. Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent l'expansion de l'emploi dans le secteur privé.

7. Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
8. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
9. Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes – et leurs interactions avec le système fiscal – de sorte que les objectifs fondamentaux en matière d'équité de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement des marchés du travail.
10. Développer la concurrence sur les marchés de produits de manière à réduire les tendances monopolistiques et à atténuer l'opposition entre travailleurs intégrés et exclus, tout en contribuant à rendre l'économie plus novatrice et plus dynamique.

En 2005, la *Stratégie pour l'emploi* initiale a été révisée et les recommandations ont été corrigées au vu de l'expérience des dix années précédentes (voir OCDE 2006). Les recommandations révisées ont été regroupées, comme suit, en quatre grandes catégories :

Élaborer une politique macroéconomique appropriée

1. La politique macroéconomique devrait tendre à la stabilité des prix ainsi qu'à des finances publiques saines, de façon à maintenir les taux d'intérêt à un niveau peu élevé et à encourager l'investissement et stimuler la productivité du travail, avec des effets bénéfiques potentiels sur l'emploi.
2. La politique macroéconomique devrait être utilisée pour contribuer à stabiliser l'économie, afin de réduire le risque que des augmentations temporaires du chômage engendrées par des chocs défavorables acquièrent un caractère durable et de permettre aux avantages des réformes structurelles de se concrétiser. Dans cette optique :
 - ❖ La politique monétaire devrait viser la stabilité des prix à moyen terme et, dans la mesure où la réalisation de cet objectif le permet, tendre à stabiliser l'activité économique.
 - ❖ La politique budgétaire devrait viser à rétablir durablement des finances publiques saines de sorte que les stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle, en étant complétés suivant les besoins et les possibilités par des mesures discrétionnaires. Cet aspect est particulièrement important dans les pays qui ne peuvent utiliser la politique monétaire à cette fin.

Supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi

Mettre en œuvre des régimes d'indemnisation du chômage et des politiques actives du marché du travail qui soient bien conçus

1. Les taux de remplacement et la durée de versement des prestations de chômage, ainsi que les prestations d'aide sociale, devraient être fixés à des niveaux qui ne découragent pas excessivement la recherche d'emploi et ces prestations, en particulier lorsqu'elles sont relativement généreuses, devraient être subordonnées à des critères de disponibilité pour l'emploi strictement appliqués dans le cadre de politiques d'« activation » bien conçues; des sanctions modérées en matière d'indemnisation devraient être prévues dans les stratégies d'activation.
2. Les services de l'emploi devraient proposer aux chômeurs des entretiens approfondis ainsi qu'une aide à la recherche d'emploi, et la participation à des programmes actifs du marché du travail devrait être obligatoire après une certaine durée de non-emploi.

3. Les performances des services de l'emploi devraient être récompensées en fonction des taux de placement atteints et de la stabilité dans l'emploi des travailleurs réinsérés; les programmes actifs du marché du travail devraient faire l'objet d'évaluations régulières afin que les programmes inefficaces soient abandonnés et que le dosage des programmes soit adapté aux besoins des demandeurs d'emploi et du marché du travail.

Faire en sorte que les autres prestations de non-emploi soient davantage orientées vers le travail

4. Les mesures de contrôle devraient être renforcées afin d'éviter que les personnes ayant une capacité de travail suffisante ne quittent le marché du travail par le biais des régimes d'assurance-maladie et d'invalidité; la capacité de travail des personnes percevant des prestations au titre de ces régimes devrait être évaluée périodiquement; des moyens de réadaptation professionnelle devraient être accessibles aux personnes ayant une certaine capacité de travail; une aide à la recherche d'emploi et des incitations financières à reprendre un emploi devraient être offertes aux personnes ayant une capacité de travail suffisante.

5. Les régimes de préretraite devraient être supprimés et les systèmes de retraite réformés de façon à mettre fin aux incitations à la cessation anticipée d'activité; les règles fixant un âge obligatoire de départ à la retraite devraient être abrogées.

Favoriser la mise en place de dispositifs favorables à la famille

6. Des mesures favorables à la famille, y compris des aides au titre de la garde des enfants, ainsi que des aménagements du temps de travail qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale, devraient être mises en œuvre afin de supprimer les obstacles à l'emploi pour les personnes ayant des obligations familiales.

Adapter les programmes de prélèvements et de transferts afin de valoriser le travail

7. L'emploi devrait être rendu financièrement intéressant par rapport à l'indemnisation, y compris en mettant en place des réformes des systèmes de prélèvements et de transferts ainsi que de prestations liées à l'emploi destinées à valoriser le travail, sans créer de distorsions fiscales excessives pour les revenus plus élevés.

S'attaquer aux aspects des marchés du travail et de produits qui font obstacle à la demande de main-d'œuvre

Faire en sorte que les salaires et les coûts de main-d'œuvre s'adaptent aux évolutions du marché du travail

1. Les salaires minimums devraient être fixés à des niveaux qui ne nuisent pas notablement à la création d'emplois destinés aux travailleurs peu productifs.

2. Les prélèvements sur les salaires, notamment les bas salaires, devraient être réduits lorsqu'ils sont élevés et que la situation budgétaire le permet, et l'évolution des cotisations de maladie devrait être maîtrisée.

3. Dans les pays où existent des conventions collectives de branche, des clauses permettant aux entreprises, moyennant des accords entre employeurs et salariés, de déroger aux accords conclus à des niveaux plus élevés, devraient être adoptées ou renforcées et l'extension administrative des conventions collectives devrait être réformée.

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

4. Les obstacles juridiques à l'entrée de nouvelles entreprises devraient être supprimés dans tous les domaines où la concurrence est possible, et les charges administratives imposées aux jeunes entreprises devraient être réduites; il faudrait promouvoir une plus grande ouverture des échanges et investissements internationaux dans le domaine des biens et des services.
5. Le contrôle étatique des activités des entreprises ayant pour effet de restreindre la concurrence devrait être réduit.

Faciliter l'adoption de dispositifs d'aménagement du temps de travail

6. Les aspects de la législation du travail qui font obstacle à la mise en place, moyennant des accords entre employeurs et salariés, de dispositifs d'aménagement du temps de travail devraient être supprimés; les dispositions en matière de prélèvements et de transferts ne devraient pas défavoriser le travail à temps partiel ou d'autres aménagements permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale et favorisant un passage souple du travail à la retraite.

Faire en sorte que la législation sur la protection de l'emploi contribue au dynamisme du marché du travail et assure la sécurité des travailleurs

7. La législation relative à la protection de l'emploi devrait être réformée dans les pays où elle est excessivement rigoureuse, en sanctionnant les licenciements abusifs (fondés notamment sur le sexe, l'âge et l'appartenance ethnique), mais aussi en réduisant les restrictions imposées aux licenciements pour motifs économiques, en rendant plus prévisibles les coûts et les procédures administratives liés aux licenciements, de manière à réduire les incertitudes judiciaires à cet égard, et en imposant des préavis de licenciement d'une durée raisonnable afin d'aider les travailleurs licenciés à trouver de nouveaux emplois.
8. La réglementation relative aux contrats de durée déterminée et temporaires devrait peut-être être assouplie dans certains pays, mais une action isolée à cet égard, en laissant inchangée la législation relative aux contrats permanents, risque d'aggraver le dualisme du marché du travail et de nuire au fonctionnement à long terme de ce dernier.

Promouvoir les transitions vers l'emploi formel

9. Les transitions vers l'emploi formel devraient être encouragées par les moyens suivants : baisse des prélèvements sur les bas salaires parallèlement à un meilleur respect d'autres obligations fiscales (notamment en ce qui concerne les petites entreprises), réforme de la réglementation du travail et des obligations déclaratives des entreprises, afin que celles-ci soient davantage incitées à créer des emplois formels et établissement de liens plus étroits entre la protection sociale et le travail afin d'encourager les travailleurs à déclarer leur emploi.

Promouvoir le développement des qualifications et des compétences des travailleurs

1. Les gouvernements, en coordination avec les partenaires sociaux lorsque les pratiques nationales le permettent, devraient instaurer des conditions à même d'améliorer les qualifications des travailleurs, à savoir :
 - ❖ créer un système de reconnaissance des nouvelles compétences acquises par les adultes grâce à la formation et à l'expérience professionnelle ;
 - ❖ promouvoir l'amélioration de la qualité des formations dispensées, y compris en évaluant les résultats des prestataires et en recourant aux mécanismes du marché ;

- ❖ contribuer au financement des programmes de formation cofinancés par le secteur privé et assurer des possibilités d'apprentissage effectives aux groupes défavorisés ;
 - ❖ élargir la portée des contrats d'apprentissage en assouplissant les limites d'âge et en permettant des modalités de rémunération flexibles; et
 - ❖ faire en sorte que le champ des programmes d'emploi soit suffisamment large pour tenir compte des besoins spécifiques des personnes défavorisées, y compris dans le cadre de l'éducation de la deuxième chance.
2. Afin de faciliter le passage de l'école à la vie active, il est essentiel :
- ❖ de réduire les sorties prématurées du système scolaire, y compris en donnant une portée plus large aux programmes de formation professionnelle, en renforçant les liens entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel et en améliorant l'orientation professionnelle; et
 - ❖ de contribuer à combiner l'enseignement et le travail, notamment par le biais de systèmes d'apprentissage améliorés ou par des moyens plus informels.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Études économiques de l'OCDE

AFRIQUE DU SUD

THÈME SPÉCIAL : EMPLOI

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010

Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/11
Juillet 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN XXXX-XXXX
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08320-2
10 2010 11 2 P



9 789264 083202