



Études économiques de l'OCDE

AFRIQUE DU SUD

JUILLET 2015



Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2015

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2016), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2015*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2015-fr

ISBN 978-92-64-23711-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-23712-4 (en ligne)
ISBN 978-92-64-23713-1 (epub)

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 : © Shutterstock.com/Sean Nel.

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

© OCDE 2016

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Table des matières

Statistiques de base de l’Afrique de Sud, 2014	8
Résumé	9
Principales conclusions	10
Principales recommandations	11
Évaluation et recommandations	13
Des progrès sociaux considérables ont été accomplis ces vingt dernières années	14
La reprise aurait été plus forte en l’absence des grèves et des coupures d’électricité	15
Les politiques macroéconomiques permettent de stabiliser l’inflation et la dette publique.	23
<i>Recommandations de politique macroéconomique</i>	25
Promouvoir la croissance inclusive en améliorant le marché du travail	26
<i>Recommandations pour promouvoir une croissance inclusive en améliorant le marché du travail</i>	30
<i>Recommandations en faveur de la croissance verte, de la convergence régionale et d’une intégration plus poussée des échanges</i>	36
Des infrastructures et une réglementation des entreprises plus efficaces pour une croissance plus solide	36
<i>Recommandations visant à résorber les goulets d’étranglement au niveau des infrastructures et à améliorer la réglementation des entreprises</i>	44
Comment mettre à contribution le système fiscal pour générer les recettes requises ?	44
<i>Recommandations visant à relever les défis posés par l’accroissement des recettes</i> ...	49
Bibliographie	49
Annexe. Progrès des principales réformes structurelles	52

Chapitres thématiques

Chapitre 1. Renforcer l’efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises	59
Les investissements en infrastructures progressent	60
La pénurie d’investissements en infrastructures est particulièrement visible dans le secteur de l’électricité	61
Les investissements en infrastructures de transport ne suivent pas le rythme des évolutions économiques.	65
Les télécommunications pourraient mieux stimuler la croissance	76

De meilleures réglementations applicables aux entreprises pour stimuler la croissance	77
<i>Recommandations pour renforcer l'efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises</i>	96
Notes.....	97
Bibliographie	98
Chapitre 2. Mobiliser le système fiscal pour générer les recettes requises	103
Le système fiscal en place fonctionne relativement bien.....	104
L'impôt sur le revenu s'applique à des assiettes limitées.....	108
La fiscalité indirecte s'applique à une large base d'imposition.....	123
Transformer les impôts fonciers en une source de recettes pérenne.....	133
Le défi de la définition de la « bonne » fiscalité sur les ressources naturelles ...	136
<i>Recommandations visant à relever le défi de l'augmentation des recettes publiques</i> ...	139
Notes.....	140
Bibliographie	141
Encadrés	
1. Le Plan de développement national (PDN).....	16
1.1. Planification de l'offre et de la demande – le Plan intégré pour les ressources ...	62
1.2. Les autoroutes du Gauteng.....	70
1.3. Mesures d'émancipation économique des populations noires.....	78
1.4. Système d'analyse d'impact socio-économique (SAISE) en Afrique du Sud... ..	80
1.5. L'enrichissement en Afrique du Sud.....	81
1.6. Considérations d'intérêt général dans l'examen de la fusion Wal-Mart/ Massmart en Afrique du Sud	85
1.7. Le système d'EPF n'est pas étroitement lié aux besoins du marché du travail ...	90
1.8. L'emploi dans le secteur informel	91
1.9. Les différents types de logements sociaux	93
1.10. Les travailleurs migrants dans l'Afrique du Sud moderne – conclusions d'un modèle probit	95
2.1. Expérience internationale en matière de crédits d'impôt sur les revenus du travail.....	114
2.2. Dispositifs visant à promouvoir la régularisation des petites entreprises dans d'autres pays.....	121
2.3. Recommandations de la Commission Davis sur la fiscalité pour lutter contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS)	122
2.4. Projet de l'Afrique du Sud en matière de taxe carbone	131
Tableaux	
1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques.....	20
2. Exemples de politiques publiques régissant les relations entre employeurs et salariés dans les pays de l'OCDE.....	28
3. Scénarios pour un salaire mensuel minimum à partir de l'information de 2013.....	29
1.1. Le système de fret ferroviaire.....	66

1.2. Répartition des modes de transport pour les trajets quotidiens depuis 1996	68
1.3. Déficit d'infrastructures routières – 2010	72
1.4. Répartition par type de fret (en millions de tonnes, exercice 2011/12)	74
1.5. Codes d'évaluation du vaste programme d'émancipation économique des populations noires (BBBEE)	78
1.6. Mesures coercitives de la Commission de la concurrence.	84
1.7. Répartition du nombre d'entreprises et de l'emploi.	88
2.1. Vision d'ensemble des arbitrages à réaliser entre les mesures visant à accroître les recettes fiscales dans les économies de l'OCDE.	106
2.2. Le coin fiscal moyen et le coin fiscal marginal sont relativement faibles.	109
2.3. Incitations fiscales à l'investissement des entreprises	117
2.4. Les droits indirects sur les produits de luxe jouent mieux leur rôle pour certains produits que pour d'autres.	127
2.5. Les niveaux d'imposition appliqués aux émissions de CO ₂ varient considérablement selon les sources d'énergie et les utilisations	130
2.6. Les émissions de carbone et les prix effectifs du carbone diffèrent selon les secteurs	131
2.7. Recettes publiques provenant des ressources naturelles (RN)	139

Graphiques

1. Sélection d'indicateurs	15
2. Les bénéficiaires des prestations sociales sont nombreux	16
3. L'économie se rétablit progressivement, en dépit de déséquilibres extérieurs encore élevés	19
4. Des dysfonctionnements limitent l'efficacité du marché du travail	20
5. Les conflits du travail se sont intensifiés	21
6. Les tensions inflationnistes se sont atténuées	22
7. Le taux directeur a été relevé après avoir atteint des niveaux historiquement bas	23
8. L'écart entre recettes et dépenses publiques semble récurrent	24
9. La situation des finances publiques s'est détériorée	25
10. Indicateurs environnementaux	31
11. Une croissance économique plus forte dans les régions les plus riches.	33
12. Indicateurs de compétitivité	34
13. Indices de participation aux chaînes de valeur mondiales, 2009	35
14. Valeur ajoutée des services incorporée dans les exportations de produits manufacturés, 2009	35
15. Hausse de l'investissement dans les infrastructures	36
16. La production d'électricité à la traîne de la croissance	37
17. Composition modale des déplacements quotidiens.	40
18. La charge réglementaire est élevée dans l'ensemble de l'économie	43
19. Le système fiscal est relativement bien structuré et géré avec efficacité	45
20. Les obstacles tarifaires restent relativement élevés pour les biens de consommation	48
1.1. Hausse des investissements en infrastructures	60
1.2. La production d'électricité reste à la traîne de la croissance	62
1.3. Le transport routier gagne du terrain	71

1.4. Dégradation de l'état des routes : 2009-13	72
1.5. Prix des carburants pour les transports	73
1.6. Coût et efficacité de certains ports internationaux	75
1.7. Réglementation des marchés de produits (RMP) à l'échelle de l'économie, indicateur global	82
1.8. Le poids de la réglementation est lourd dans l'ensemble de l'économie	83
2.1. Comparaison du niveau et de la composition des recettes publiques	105
2.2. Les coûts d'administration de l'impôt sont relativement faibles et le taux de couverture augmente	107
2.3. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressif	110
2.4. Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques inclut un seuil d'exonération relativement élevé	111
2.5. Les seuils du barème d'imposition ont été relevés en termes réels	111
2.6. Taux marginaux effectifs appliqués aux différents instruments d'épargne	113
2.7. Les recettes de l'impôt sur les sociétés, marquées par la volatilité, restent relativement élevées	116
2.8. Le taux légal de l'impôt sur les sociétés est relativement élevé	116
2.9. Les aides fiscales réduisent le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement	118
2.10. Les recettes issues de la TVA sont comparables à celles des pays de l'OCDE	124
2.11. Le système de la TVA fonctionne relativement bien	125
2.12. Les régimes préférentiels de TVA sur certains produits avantagent les ménages pauvres mais aussi les ménages aisés	126
2.13. Les obstacles tarifaires restent relativement élevés pour les biens de consommation	128
2.14. L'utilisation des taxes liées à l'environnement a été élargie mais pourrait l'être davantage	129
2.15. Fiscalité sur les biens immobiliers	134
2.16. La gestion financière est défectueuse dans de nombreuses communes	135
2.17. Efficacité du régime de redevance	138

Cette Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Jens-Christian Høj et Christine Lewis sous la direction de Andreas Wörgötter. Le projet d'Étude a bénéficié de la contribution substantielle de Theresa Alton et Boipuso Modise, détachés du Trésor d'Afrique du Sud. La recherche statistique a été assurée par Corinne Chanteloup et les travaux de secrétariat par Heloise Wickramanayake et Mercedes Burgos. Le projet d'Étude a également bénéficié de la contribution substantielle de Reinhard Schiel et Murray Leibbrandt de la SALDRU à l'Université du Cap, de Lawrence Edwards de l'Université du Cap, de Neil Rankin de l'Université de Stellenbosch, de Chris Darroll du SBP et de Zavareh Rustomjee. Falilou Fall a contribué à la finalisation du projet pour publication.

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 27 mai 2015, avec la participation des représentants du gouvernement sud-africain, ainsi que de représentants du Brésil et de la République tchèque en qualité d'intervenants principaux.

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

La précédente Étude économique de l'Afrique du Sud a été publiée en mars 2013.

Des informations sur la dernière Étude et les précédentes, ainsi que sur la préparation des Études économiques, sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/eco/etudes.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE L'AFRIQUE DU SUD, 2014

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)*

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	54.0	Densité de la population par km ²	44.2	(34.9)
Moins de 15 ans (%)	30.0 (18.2)	Espérance de vie (années, 2012)	56.1	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	5.5 (16.0)	Hommes	54.2	(77.5)
		Femmes	58.1	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.5 (0.6)	Élection générale la plus récente	Mai 2014	

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (% , 2013)		
En prix courants (milliards USD)	350.1	Secteur primaire	2.4	(2.5)
En prix courants (milliards ZAR)	3 796.5	Industrie y compris construction	27.6	(26.5)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	2.4 (0.8)	Services	70.0	(71.0)
Par habitant (000 USD PPA, 2013)	12.9 (38.0)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses ^a	34.3 (41.9)	Recettes ^a	30.2	(37.7)
-----------------------	-------------	-----------------------	------	--------

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (ZAR par USD)	10.844	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	5.053	Articles manufacturés	25.0	
En pourcentage du PIB		Machines et matériel de transport	20.6	
Exportations de biens et services	31.3 (48.8)	Matières brutes non comestibles hors carburants	16.6	
Importations de biens et services	33.1 (45.3)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	-5.4 (0.0)	Machines et matériel de transport	32.5	
Position d'investissements internationaux nette (2013)	-4.2	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	23.3	
		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	10.9	

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	42.8 (65.7)	Taux de chômage, enquête sur la pop. active (15 ans et plus, % de la pop. active)	25.1	(7.3)
Hommes	48.9 (73.6)	Jeunes (15 à 24 ans, % du groupe d'âge actif)	51.3	(15.0)
Femmes	36.9 (57.9)	De longue durée (1 an et plus, % de la population active, 2013)	8.4	(2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans ^a (%)	57.1 (71.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2012)	6.4	(32.2)
		Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2012 ^a)	0.8	(2.4)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2012 ^a)	2.7 (4.2)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2012)	7.2	(9.7)
Énergies renouvelables (% , 2012 ^a)	10.9 (8.8)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m ³ , 2000)	0.284	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM ₁₀ , µg/m ³ , 2011)	55.6 (28.0)			

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini ^b , 2010)	0.69 (0.32)	Part des femmes au parlement (% , février 2015)	40.7	(27.0)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)				
Soins de santé (2013 ^c)	8.9 (9.2)			
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non supérieur, 2012, public)	4.8			

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

* Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

a) Chiffres de 2013 pour l'OCDE.

b) Le chiffre de l'Afrique du Sud est issu de Banque Mondiale (2014), "South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society", South Africa Economic Update, No. 6, World Bank Group, Washington, DC.

c) Chiffres de 2012 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Union interparlementaire, UNESCO and FAO.

Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

Principales conclusions

Depuis 1994, l'Afrique du Sud a fait de grands progrès en matière de réduction de l'extrême pauvreté en mettant en place des aides sociales au bénéfice des retraités, des handicapés et des enfants. L'accès à l'éducation, au logement, à l'eau, à l'électricité et à d'autres services a été fortement développé. En conséquence, le bien-être a augmenté sensiblement. Ces progrès s'appuient sur un cadre macroéconomique sain conjuguant une situation budgétaire stable, un ciblage de l'inflation, un taux de change flottant et des flux de capitaux circulant assez librement, qui a valu à l'Afrique du Sud la confiance des marchés de capitaux.

Malgré la transition réussie vers un système démocratique doté d'institutions solides, l'héritage de l'apartheid est encore perceptible par bien des Sud-Africains. L'inactivité est très répandue, l'habitat est implanté trop loin des centres économiques et d'importants problèmes d'infrastructure empêchent que l'activité économique puisse permettre à tous de bénéficier des fruits de la mondialisation. De plus, les obstacles intérieurs à l'entrée d'entreprises sur le marché restent élevés, en particulier pour les entrepreneurs noirs et ce, malgré les mesures prises par les pouvoirs publics pour favoriser l'autonomisation économique des Noirs. Le Plan de développement national constitue un bon cadre pour une croissance plus forte et plus inclusive.

La croissance n'est pas inclusive du fait d'une progression de l'emploi insuffisante. Le principal facteur expliquant la forte inégalité des revenus est la faiblesse du taux d'emploi, en particulier chez les Sud-Africains noirs. Le Plan national de développement souligne également la nécessité de stimuler la croissance économique et de développer l'emploi. La création d'emploi est freinée par les obstacles réglementaires à l'entrée de nouveaux fournisseurs qui pourraient offrir des services de meilleure qualité à moindre prix, et par l'extension juridique des salaires issus de négociations collectives, qui contribue à instaurer une fracture entre les travailleurs intégrés et ceux qui sont exclus du marché du travail. La formation des salaires est compliquée par des actions sectorielles source de confrontations. Les personnes peu qualifiées à la recherche d'un emploi sont nombreuses à résider dans des zones où les possibilités d'emploi sont limitées. Faute d'infrastructures centralisées permettant de proposer des politiques actives du marché du travail, les programmes existants sont mis en œuvre de manière fragmentée. Il n'existe pas non plus de salaire minimum national, même si les négociations collectives et les réglementations sectorielles fixent des planchers salariaux, qui sont très variables d'un secteur de l'économie à l'autre.

Des réformes sont en cours pour s'attaquer aux problèmes d'infrastructure et soutenir les PME. Pour les pouvoirs publics, les PME ont un rôle essentiel à jouer pour stimuler la croissance et l'emploi, mais elles doivent faire face à une réglementation pesante, et la structure du logement social n'est pas favorable aux possibilités de développement commercial. Les industries de réseau appartenant à l'État, notamment dans le secteur de l'électricité mais aussi dans certains secteurs du transport, ont des problèmes de capacités récurrents ; elles se caractérisent en outre par des subventions croisées, une surveillance insuffisante de la part des instances de réglementation, tandis que les fournisseurs de services privés ont un accès limité aux infrastructures. Les autorités procèdent à des investissements massifs pour corriger les problèmes de capacité ; les coupures d'électricité sont particulièrement dommageables à l'économie. De nouvelles techniques de gestion publique offrent des perspectives d'amélioration de l'efficacité des dépenses. La participation de l'État dans les entreprises reste importante, même sur des marchés qui pourraient être ouverts à la concurrence, ce qui mobilise des capacités administratives déjà peu abondantes à tous les niveaux de l'administration et constitue une source potentielle d'inefficience.

La base d'imposition est étroite, et les recettes sont trop modestes pour faire face aux besoins de dépenses futurs. Un système fiscal bien équilibré et bien administré permet d'asseoir une situation budgétaire saine et de financer dans une large mesure la redistribution. En Afrique du Sud, le secteur public devra faire face dans les années à venir à des besoins en ressources considérables afin de développer les infrastructures économiques et sociales. Pour couvrir ces besoins, il sera nécessaire d'accroître les recettes, mais de manière équitable et sans pénaliser la croissance. Les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés représentent la moitié de toutes les recettes fiscales, mais ils sont assis sur des assiettes étroites. Les taxes sur les biens et services constituent une source de recettes importante et relativement efficiente, en grande partie grâce au régime de TVA, mais les taux zéro et les exemptions sont mal ciblés car les économies qui en résultent profitent principalement aux ménages aisés. Les émissions de carbone sont à peine taxées, mais une taxe carbone à large portée devrait être introduite en 2016.

Principales recommandations

Pour stimuler une croissance forte, durable et inclusive en Afrique du Sud, les priorités les plus urgentes consistent à :

- Aligner la mise en œuvre des politiques sur les objectifs du Plan de développement national.
- Lever les obstacles à la création d'emplois.
- Investir dans les infrastructures économiques et sociales.

S'attaquer aux problèmes d'infrastructure et améliorer la réglementation des entreprises pour soutenir la création d'emplois

- Choisir les investissements dans les infrastructures permettant d'obtenir le plus fort rendement social, afin de faciliter la hiérarchisation des priorités et la maîtrise des coûts.
- Améliorer les possibilités d'emploi en développant des transports publics à des prix abordables, y compris en intégrant des minibus dans le système de transports publics, et en construisant de nouveaux habitats plus denses et plus proches des centres économiques.
- Dans les industries de réseau, mettre en place des instances de réglementation indépendantes et les charger d'offrir aux tiers un accès non discriminatoire. Dégager des capacités de production d'électricité supplémentaires en accélérant le programme de déploiement de producteurs d'énergie indépendants et en facilitant la cogénération avec le secteur privé.
- Soutenir les PME en recourant davantage à des analyses de l'impact de la réglementation pour réduire la charge réglementaire, supprimer les obstacles à l'entrée et favoriser la concurrence.
- Repérer et supprimer de manière systématique toute réglementation constituant un frein à la concurrence. Privatiser les entreprises publiques, par exemple celles de télécommunications, qui opèrent sur des marchés présentant un degré de concurrence suffisant.

Accroître la réactivité du marché du travail pour une croissance plus inclusive

- Mettre en place un service public de l'emploi faisant office de guichet unique pour les chômeurs en vue d'abaisser les coûts de recherche d'emploi et d'embauche pour les employeurs, ce qui améliorerait la mise en correspondance des travailleurs et des emplois.
- Accroître le rôle de la médiation et de l'arbitrage afin d'apaiser le climat des négociations.

Élargir les bases d'imposition en vue de contribuer à financer une croissance plus forte et plus durable

- Élargir les assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en réduisant le nombre de déductions, de crédits et d'allégements. Imposer plus fortement les hauts revenus.
- Élargir l'assiette de la TVA et améliorer son respect. Mettre en place une taxe carbone.

Évaluation et recommandations

- *Des progrès sociaux considérables ont été accomplis ces vingt dernières années*
- *La reprise aurait été plus forte en l'absence des grèves et des coupures d'électricité*
- *Les politiques macroéconomiques permettent de stabiliser l'inflation et la dette publique*
- *Promouvoir la croissance inclusive en améliorant le marché du travail*
- *Des infrastructures et une réglementation des entreprises plus efficaces pour une croissance plus solide*
- *Comment mettre à contribution le système fiscal pour générer les recettes requises ?*

Des progrès sociaux considérables ont été accomplis ces vingt dernières années

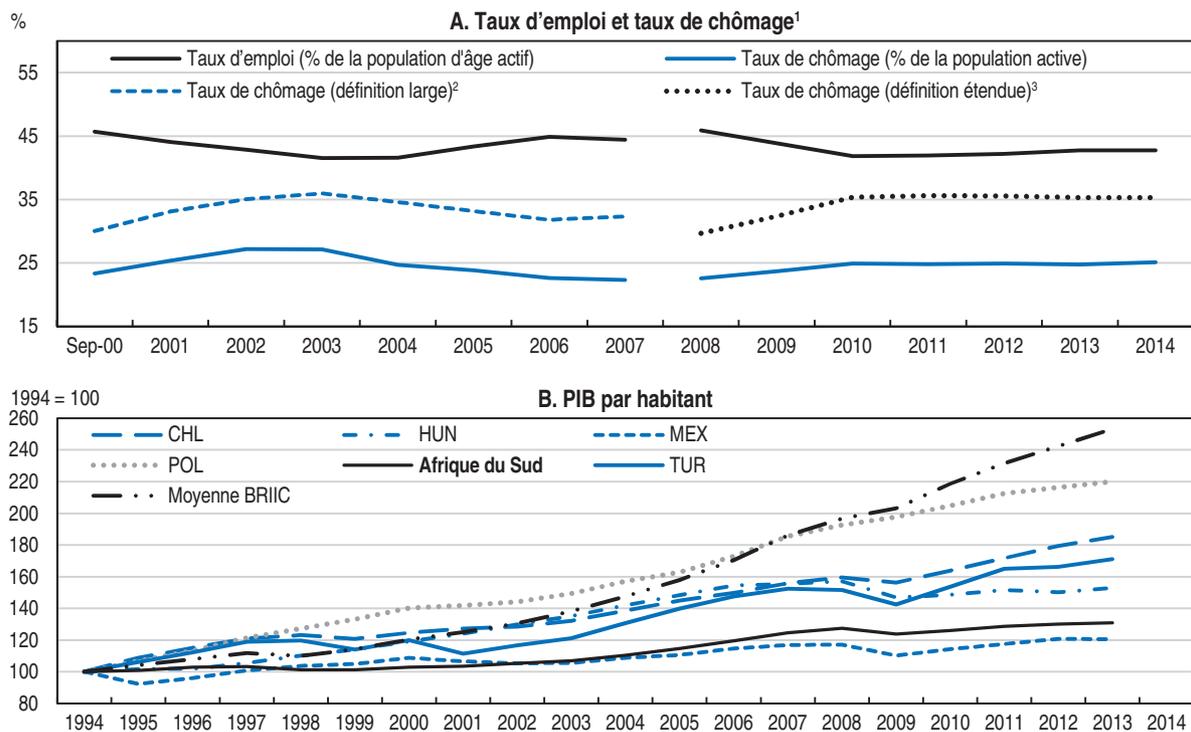
Depuis le début des années 90, l'Afrique du Sud a mené à bien sa transition démocratique et a institué un processus d'élaboration des politiques fondé sur une large consultation, défini un cadre macroéconomique sain et des institutions fortes en mesure de défendre la primauté du droit. Les progrès sociaux se sont appuyés sur des mécanismes de redistribution et un large accès aux principaux services publics, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de l'alimentation en eau, de l'assainissement et de l'électricité. Ces services représentent 60 % des dépenses publiques (Statistics South Africa, 2014).

Malgré cette réussite, la croissance du PIB réel, égale à 3.1 % de 2000 à 2014, a été faible en regard des taux enregistrés par d'autres pays émergents, la création d'emploi n'a pas été assez rapide pour absorber une offre de main d'œuvre en forte expansion et tirer parti du dividende démographique, et le chômage est resté constamment élevé (graphique 1, partie A). Cet ensemble de facteurs a contribué à la persistance de grandes inégalités de revenu. Cela étant, le système de prélèvements et de prestations a joué un rôle de redistribution, pour l'essentiel sous la forme d'un fort développement des allocations d'aide à l'enfance, des prestations d'invalidité et des pensions de vieillesse, qui ont permis à une partie de la population de sortir de la pauvreté, et grâce à la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 2). Le nombre élevé de bénéficiaires des aides à l'enfance souligne le fait que l'Afrique du Sud a une population relativement jeune, tandis que le nombre limité de bénéficiaires de pensions de vieillesse, alors même que les deux tiers des personnes âgées perçoivent ces pensions, témoigne d'une faible espérance de vie.

L'État a inscrit dans son Plan de développement national (*National development plan*) les objectifs d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités à l'horizon 2030, en maintenant une croissance annuelle du PIB réel supérieure à 5 % en moyenne et en créant 11 millions d'emplois supplémentaires (encadré 1). Ces objectifs ambitieux ne pourront être atteints sans mener des réformes économiques majeures. Le rythme de la croissance économique et de la création d'emplois est inférieur à celui requis par le Plan, et la mise en œuvre des actions qu'il prévoit est très variable. Pour améliorer la mise en œuvre, la hiérarchisation et la coordination des actions et des objectifs du Plan (ainsi que d'autres plans des pouvoirs publics, comme le Nouveau sentier de croissance), des plans quinquennaux devront être publiés, comportant des actions, des objectifs et des indicateurs spécifiques. Le premier d'entre eux – le Cadre stratégique à moyen terme pour 2014-19 – a été rendu public en 2014. L'élaboration du cadre à moyen terme et le suivi des résultats incombent à la Présidence.

Le présent document envisage divers moyens de créer une croissance économique plus soutenue et plus inclusive, qui constitue une priorité inscrite dans le Plan de développement national. Il met l'accent sur l'augmentation de l'investissement et sur la création d'emplois, par l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de l'efficacité de la prestation des

Graphique 1. Sélection d'indicateurs



1. Les séries présentent une rupture en 2008.

2. En incluant les personnes ayant renoncé à chercher un emploi selon les calculs de l'OCDE.

3. La définition officielle du chômage suppose que trois conditions soient remplies simultanément : la personne ne doit exercer aucune activité, elle doit être disponible immédiatement pour accepter un poste, et doit rechercher activement un emploi. La définition étendue écarte la condition liée à la recherche active d'un emploi.

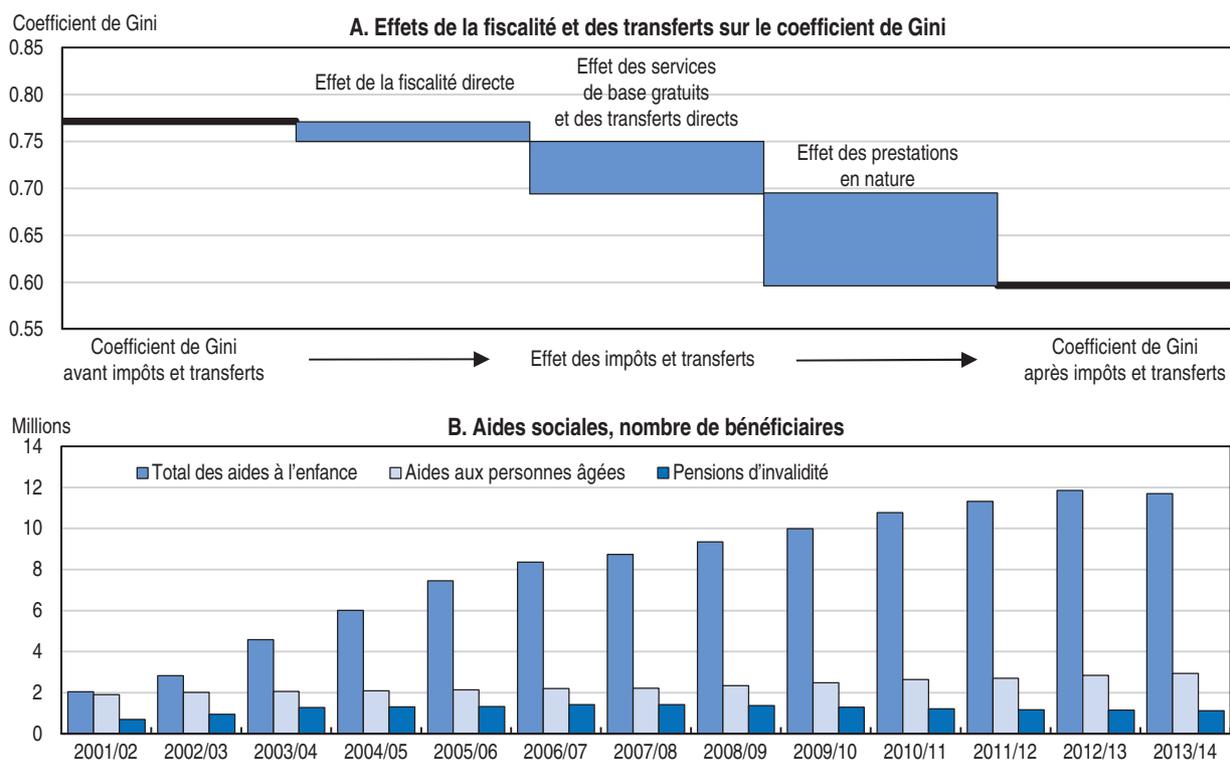
Source : Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*, Office statistique sud-africain (Statistics South Africa), Enquête sur la population active (révisée) et Enquête trimestrielle sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251452>

services du secteur public, notamment en matière d'infrastructures ; il refléchit également aux mesures permettant d'accroître les recettes publiques pour financer de nouveaux programmes de dépenses en minimisant les effets de distorsion. En ce sens, il vient compléter des études économiques publiées précédemment qui examinaient des réformes d'une importance similaire dans les domaines de l'éducation, de la concurrence, du chômage des jeunes et de la croissance verte. Toutes ces réformes ont des objectifs convergents avec ceux du Plan de développement national et du Cadre stratégique à moyen terme de 2014 définis par le gouvernement.

La reprise aurait été plus forte en l'absence des grèves et des coupures d'électricité

En 2014, l'économie a été confrontée à un ralentissement de la croissance mondiale, à l'insuffisance des capacités des infrastructures nationales (en particulier, une panne à grande échelle a affecté la production d'électricité à la fin de l'année) et à des mouvements de grève longs, violents et coûteux dans deux secteurs importants. Le PIB réel a chuté en début d'année sous l'effet des grèves, avant de rebondir (graphique 3, partie A). Selon les estimations, les grèves ont coûté environ 2 points de croissance au premier trimestre et un peu moins au troisième trimestre (SARB, 2014a). Par la suite, la reprise a été contrariée par

Graphique 2. **Les bénéficiaires des prestations sociales sont nombreux**

Note : Dans la partie A ci-dessus, les services de base gratuits englobent l'alimentation en eau, l'assainissement, l'électricité et l'enlèvement des déchets. Les transferts directs recouvrent les transferts monétaires ou les subventions ; les transferts en nature concernent les systèmes publics de santé et d'éducation. La fiscalité indirecte n'a pas d'effets significatifs sur le coefficient de Gini. Les effets de chacune des composantes de la politique budgétaire sont calculés à partir de la variation du coefficient de Gini, après prise en compte de chacune des politiques. Cette approximation est juste si les politiques n'entraînent pas de changements significatifs dans l'ordre de distribution des revenus.

Source : Banque mondiale (2014), « South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society », *South Africa Economic Update*, n° 6, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC ; Trésor sud-africain.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251467>

Encadré 1. **Le Plan de développement national (PDN)**

Le PDN est une stratégie de développement dont les principaux objectifs consistent à éradiquer la pauvreté et à réduire significativement les inégalités d'ici 2030. Le Plan fixe une série de jalons qui doivent être atteints au cours des deux prochaines décennies pour y parvenir, notamment la création de 11 millions d'emplois et une croissance annuelle du PIB réel de 5,7 % en moyenne. Pour ce faire, le Plan prévoit d'améliorer la coordination et la mise en œuvre des politiques, de moderniser les infrastructures et d'abaisser les coûts des affaires, ainsi que d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le Plan contient également une feuille de route couvrant 15 points et prévoyant un certain nombre de réformes structurelles et institutionnelles. Les mesures qui sont particulièrement pertinentes pour les sujets abordés dans cette étude sont les suivantes :

Économie et emploi

- Élaborer des propositions en vue de garantir un niveau de vie minimum acceptable et sur les moyens d'y parvenir.
- Lever les principaux obstacles à la croissance, à l'investissement et à la création d'emplois, y compris en matière de production et de distribution d'énergie, d'urbanisme, etc.

Encadré 1. **Le Plan de développement national (PDN) (suite)**

- Augmenter les retombées positives pour le pays des ressources minérales que son sol recèle par les mesures suivantes : garantir les droits de propriété (le droit d'exploitation minière) ; développer les infrastructures énergétiques et de transport ferroviaire et par voie fluviale ; instaurer un régime fiscal qui soit juste, équitable et prévisible et qui reconnaisse la nature non renouvelable des ressources minérales.
- Demander aux employeurs et aux représentants syndicaux d'élaborer leurs propres propositions en vue de réduire le chômage des jeunes.
- Renforcer les mécanismes de règlement des différends sur le marché du travail en vue d'apaiser les tensions et de réduire la violence.

Infrastructures économiques

- Augmenter la part du gaz dans le mix énergétique, en important du gaz naturel liquéfié et en utilisant du gaz de schistes si les réserves se prêtent à un usage commercial. Développer les infrastructures nécessaires à l'importation de gaz naturel liquéfié, principalement en vue de produire de l'électricité, à court ou à moyen terme.
- Transférer les fonctions d'exploitation, de planification, d'achat et de fourniture d'électricité actuellement exercées par Eskom à un exploitant indépendant, et accélérer le recours à des producteurs d'électricité indépendants.
- Sanctuariser les entreprises de distribution d'électricité des 12 plus grandes villes (qui assurent 80 % de l'offre), rattraper le retard pris en matière d'entretien et de rénovation et élaborer un plan de financement, tout en investissant dans le capital humain.
- Consolider et développer de manière sélective les infrastructures logistiques et de transport, en mettant l'accent sur : la réhabilitation du corridor de fret Durban-Gauteng [...] ; l'accroissement des capacités de production de charbon, de minerai de fer et de manganèse [...] ; la construction de la route N2 qui traverse la province du Cap-Oriental ; l'amélioration des infrastructures et des systèmes de transports publics, notamment le renouvellement de la flotte de trains de banlieue, tout en améliorant les connexions avec les services routiers.

Durabilité et résilience environnementales

- Fixer des prix du carbone, adopter des normes de construction, des normes d'émissions pour les véhicules à moteur et des règlements municipaux qui incitent à utiliser les énergies renouvelables, à recycler les déchets et à moderniser les bâtiments.
- Établir des mécanismes de tarification du carbone qui s'appuient sur un large ensemble d'instruments d'atténuation des effets du changement climatique afin d'accroître l'efficacité énergétique.

Transformation des habitats humains

- Mettre au point une stratégie de densification des villes et de répartition des ressources visant à améliorer la localisation des habitats.
- Procéder à des investissements substantiels en vue d'offrir des transports publics sûrs, fiables et abordables.
- Adopter un cadre et des normes d'aménagement du territoire qui rapprochent les habitats des gisements d'emplois.

Encadré 1. **Le Plan de développement national (PDN) (suite)****Protection sociale**

- En collaboration avec les partenaires sociaux, définir une protection sociale de base qui sera progressivement réalisée en augmentant l'emploi, relevant les salaires et les aides sociales et améliorant d'autres aspects du salaire social.
- Tester des mécanismes et des dispositifs d'incitation pour aider les chômeurs à accéder au marché du travail.
- Développer les initiatives existantes d'emploi public afin d'offrir des opportunités aux chômeurs.
- Élaborer un cadre institutionnel consolidé qui appuie une mise en œuvre cohérente des politiques, une administration intégrée de la société sociale et une réglementation et une supervision efficaces du système.

Source : Les points du Plan d'action sont des extraits choisis du Plan de développement national ; Commission nationale de planification (2011).

un retard dans la mise en place de nouvelles capacités de production d'électricité et par des travaux d'entretien imprévus, donnant lieu à des coupures qui se sont prolongées jusqu'aux premiers mois de 2015.

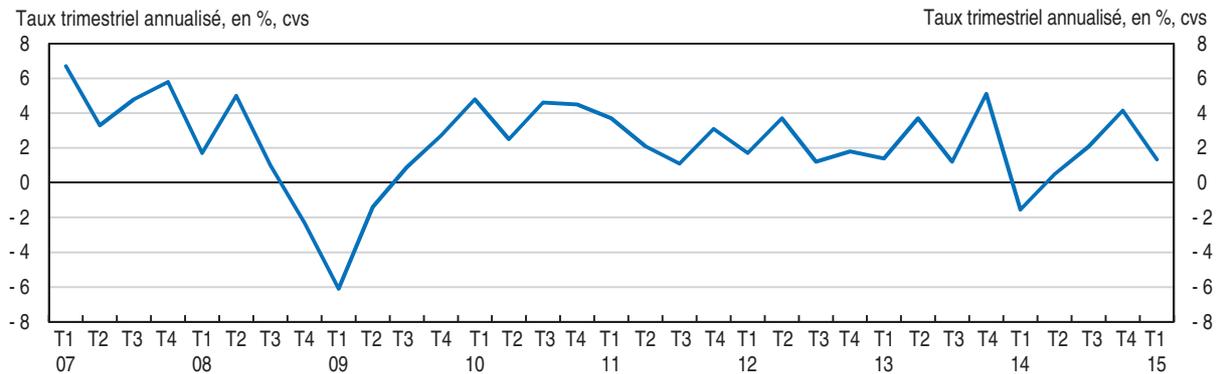
La croissance de la consommation privée, qui avait plongé au début de l'année 2014, s'est ensuite affermie sous l'effet d'une hausse du revenu disponible et d'une amélioration de la confiance (graphique 3, partie C). L'investissement privé s'est contracté durant le premier semestre, et son rétablissement a ensuite été ralenti par les difficultés d'approvisionnement en électricité (tableau 1). L'incertitude entourant l'offre d'électricité et la politique publique (notamment en ce qui concerne le secteur des ressources et celui de l'agriculture), l'agitation sur le marché du travail (voir ci-dessous) et la poursuite de la baisse des prix des produits de base ont également pesé sur l'investissement. Les exportations ont ralenti, la croissance des marchés d'exportation a fléchi, et les résultats à l'exportation (rapport entre exportations et croissance des marchés) ont été décevants malgré la forte dépréciation du taux de change effectif depuis début 2011. Ces résultats médiocres découlent en partie d'une dépendance marquée envers les exportations de ressources naturelles, qui ont reculé dès la fin de la période d'euphorie sur le marché des matières premières. La croissance des importations a ralenti à la suite de la baisse de la demande intérieure et de la dépréciation du rand, mais la détérioration des termes de l'échange a fait obstacle à une réduction du déficit courant (graphique 3, partie B). Bien que la création d'emplois ait redémarré à la fin de l'année 2014, début 2015, le taux de chômage était supérieur à celui enregistré un an plus tôt, soit 26 % (graphique 4).

Le niveau obstinément élevé du chômage montre que la capacité de création d'emplois de l'économie ne suffit pas à absorber l'expansion de la main-d'œuvre découlant d'une croissance démographique rapide due en partie à l'immigration, selon les données des Nations Unies relatives à la population. En outre, nombre de chômeurs ont renoncé à chercher un emploi, ce qui signifie que la part de la population active qui souhaiterait travailler est pratiquement supérieure de 50 % au niveau enregistré dans le taux de chômage officiel.

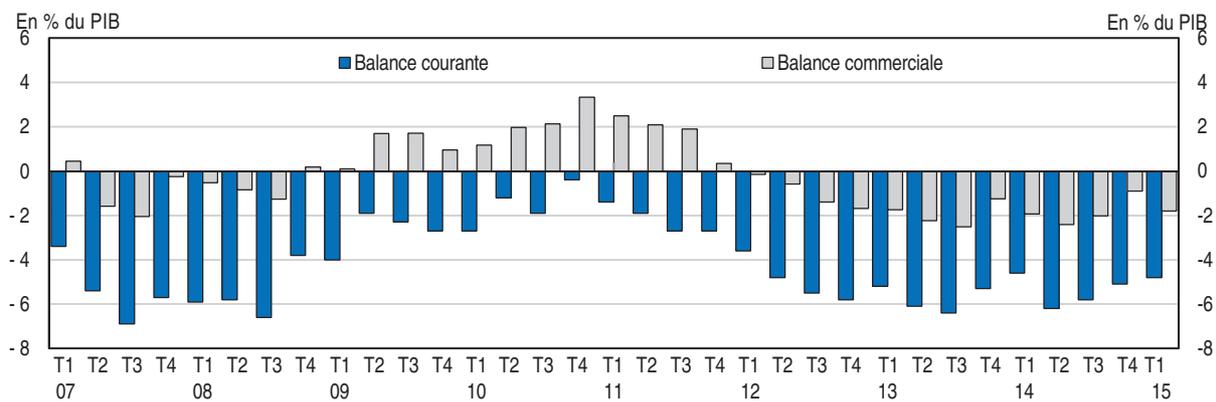
Les grèves ont fortement augmenté dans le secteur privé (graphique 5, partie A). En 2014, le nombre de journées de travail perdues dans le secteur privé pour cause de grève

Graphique 3. L'économie se rétablit progressivement, en dépit de déséquilibres extérieurs encore élevés

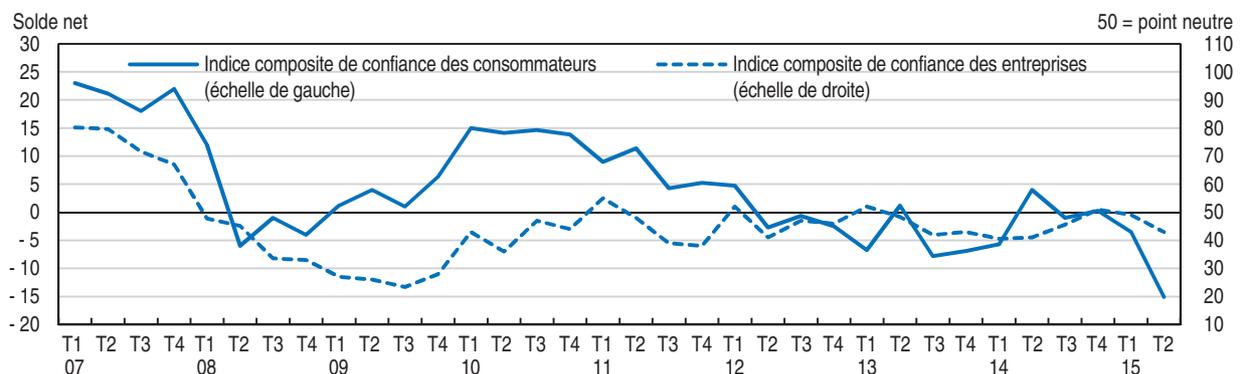
A. Croissance du PIB



B. Balance courante et balance commerciale



C. Confiance des entreprises et des consommateurs



Source : Base de données de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud, Office statistique sud-africain (Statistics South Africa) et Bureau sud-africain de recherche économique (Bureau for Economic Research).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251479>

a approché 12 millions (0.5 pour cent du total de journées de travail) – un record sur les deux dernières décennies. Ce résultat s'explique principalement par une grève de près de six mois dans les mines de platine et par un arrêt de travail généralisé d'un mois dans le secteur de la métallurgie qui a concerné 220 000 salariés dans 12 000 entreprises. Les dommages matériels et les actes de violence représentent d'autres coûts indirects. Malgré

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2012	2013	2014	2015	2016
	Variation annuelle en pourcentage, volumes				
PIB	2.2	2.2	1.5	1.9	2.2
Consommation privée	3.4	2.9	1.4	1.7	2.1
Consommation publique	3.4	3.3	1.9	1.5	0.8
Formation brute de capital fixe	3.6	7.6	-0.4	2.6	4.1
Demande intérieure finale	3.4	3.9	1.1	1.8	2.3
Formation de stocks ¹	0.5	-2.4	-0.6	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3.9	1.4	0.6	1.8	2.2
Exportations de biens et de services	0.1	4.6	2.6	4.8	5.2
Importations de biens et de services	6.0	1.8	-0.5	4.3	5.2
Solde extérieur ¹	-1.7	0.7	0.9	0.1	0.0
<i>Pour mémoire</i>					
Déflateur du PIB	5.5	6.0	5.8	5.1	5.6
Indice des prix à la consommation	5.7	5.8	6.1	4.8	5.7
Écart de production ²	0.2	-0.1	-1.1	-1.8	-2.4
Solde financier des administrations publiques ³	-3.2	-3.3	-4.1	-4.2	-3.9
Solde des paiements courants ³	-5.0	-5.8	-5.4	-5.5	-5.2

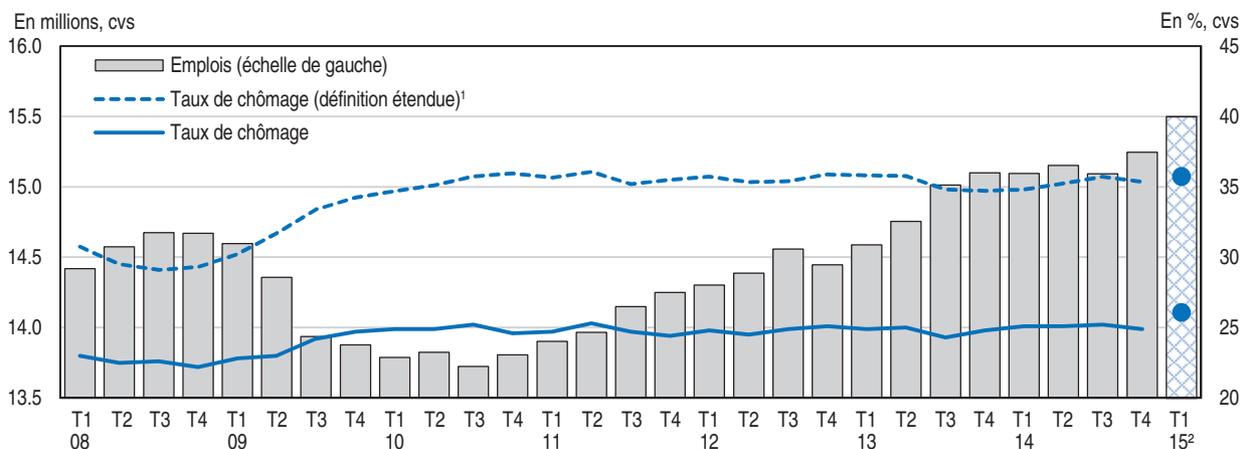
1. Contributions aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97.

Graphique 4. Des dysfonctionnements limitent l'efficacité du marché du travail



1. La définition officielle du chômage suppose que trois conditions soient remplies simultanément : la personne ne doit exercer aucune activité, elle doit être disponible immédiatement pour accepter un poste, et doit rechercher activement un emploi. La définition étendue écarte la condition liée à la recherche active d'un emploi.

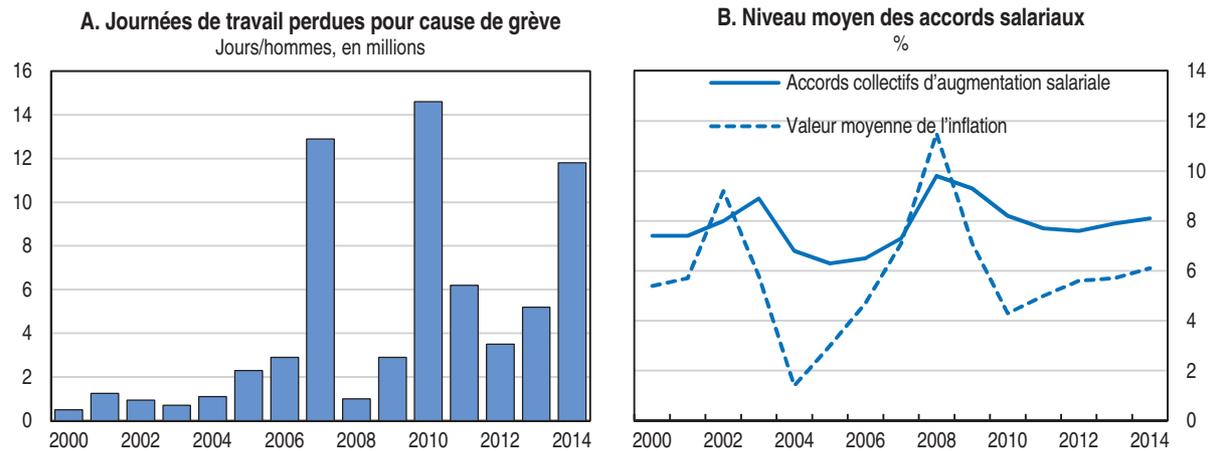
2. Les estimations pour le premier trimestre de 2015 proviennent du nouvel échantillon de référence pour 2013.

Source : Office statistique sud-africain (Statistics South Africa), Enquête trimestrielle sur la population active, 1^{er} trimestre 2015 ; base de données de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251480>

les grèves, les accords salariaux conclus prévoient des augmentations de 8 à 10 % par an sur une période de un à trois ans, soit une progression comparable à celle négociée dans d'autres secteurs et au cours des quatre années précédentes (graphique 5, partie B).

Le mécanisme de ciblage de l'inflation a très bien fonctionné. L'inflation des prix à la consommation oscille autour de 6 % ou légèrement moins – soit le haut de la fourchette ciblée par la Banque de réserve – depuis plus de cinq ans (graphique 6). Elle est passée en

Graphique 5. **Les conflits du travail se sont intensifiés**

Source : Andrew Levy, *Wage settlement survey, quarterly reports*.

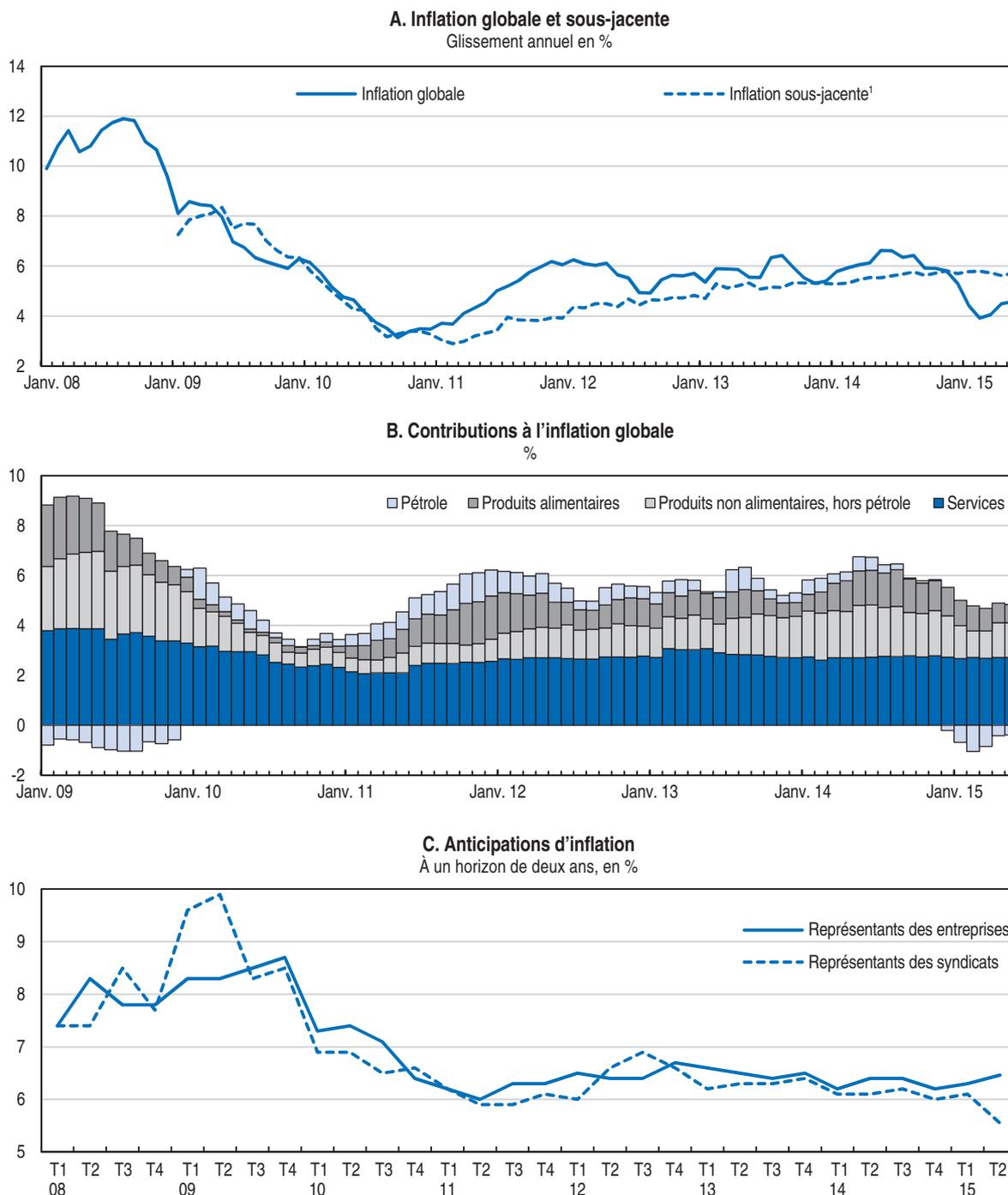
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251493>

dessous de 4 % début 2015, sous l'effet de la chute des prix du pétrole, mais est récemment repartie à la hausse. Entreprises et syndicats continuent de prévoir une hausse des prix à la consommation d'environ 6 %. L'inflation sous-jacente a augmenté régulièrement, et est comprise entre 5,5 et 6 % depuis un an, pour partie en raison d'ajustements pluriannuels des prix administrés, notamment pour la consommation d'électricité, et d'une indexation des salaires qui introduit un biais rétrospectif et qui affaiblit le lien avec la productivité, ce qui alimente une forte augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre.

La croissance devrait se consolider, ainsi que les exportations, qui devraient bénéficier de la récente dépréciation du rand et du rebond de la croissance mondiale. Les retombées positives sur les bénéfices et les revenus stimuleront la demande intérieure privée, en particulier l'investissement. Néanmoins, la pénurie d'électricité freine la croissance. Même si les problèmes d'approvisionnement en électricité étaient résolus et si l'activité s'accélérait comme prévu, la croissance devrait à court terme rester inférieure à l'estimation de l'OCDE de 3 % et ne suffira pas à faire reculer le chômage de manière significative.

La croissance pourrait être inférieure aux prévisions si des retards supplémentaires dans la mise en service de nouvelles capacités de production d'électricité venaient prolonger les coupures d'électricité, pénalisant un peu plus la production et les exportations. Un resserrement de la politique monétaire des États-Unis pourrait conduire à une nouvelle dépréciation du rand, ce qui favoriserait les exportations. Néanmoins, il pourrait aussi entraîner un retour des turbulences sur les marchés financiers et une fuite des capitaux hors des pays émergents, y compris de l'Afrique du Sud, compte tenu notamment de la persistance des déficits budgétaires et des comptes courants. De nouvelles actions syndicales prolongées pourraient déboucher sur une hausse des salaires supérieure aux gains de productivité, ce qui éroderait la compétitivité des exportations et pourrait contraindre la Banque de réserve à relever les taux d'intérêt. Une matérialisation de ces risques pourrait entraîner une perte de confiance durable des consommateurs qui pèserait notamment sur les achats de biens d'équipement. À l'inverse, la dissipation des incertitudes politiques entourant les régimes d'investissement dans les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture pourrait lever un obstacle significatif à la croissance et libérer l'investissement privé. En outre, les exportations seraient stimulées par une reprise plus

Graphique 6. Les tensions inflationnistes se sont atténuées



1. Indice des prix à la consommation (IPC) hors alimentation et boissons non alcoolisées, pétrole et énergie.

Source : Office statistique sud-africain (Statistics South Africa) ; base de données de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud ; et Bureau sud-africain de recherche économique.

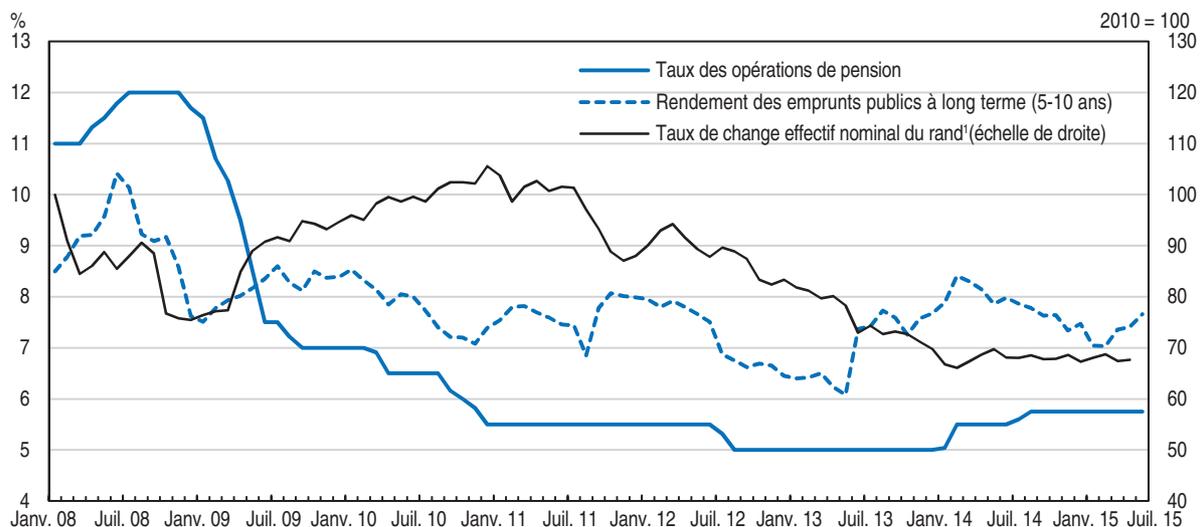
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251505>

rapide que prévu du commerce mondial, notamment des produits de base. Enfin, l'amélioration des perspectives de l'économie américaine et du continent africain pourrait se traduire par une croissance des exportations de produits manufacturés plus forte que prévu.

Les politiques macroéconomiques permettent de stabiliser l'inflation et la dette publique

L'orientation actuelle de la politique monétaire est appropriée sur le court terme. La SARB maintient le taux des opérations de pension à 5.75 % depuis mi-2014 (graphique 7), et l'inflation globale devrait être faible en 2015. Néanmoins, la dissipation des effets de la baisse des cours du pétrole entraînera une montée de l'inflation, même si cette augmentation sera ralentie par les mécanismes d'indexation de l'inflation à caractère rétrospectif intégrés dans les futurs accords salariaux. Les autorités monétaires pourraient néanmoins être mises à l'épreuve si l'inflation sous-jacente devait poursuivre sa hausse, même en l'absence d'accélération de la croissance. De plus, diverses mesures programmées – comme l'alignement des prix de l'électricité sur les coûts réels, la mise en place d'une taxe carbone et l'introduction d'un salaire minimum – pourraient avoir des effets indirects sur l'inflation du fait d'une augmentation plus forte des salaires ou des anticipations inflationnistes. La Banque de réserve a souligné à juste titre le « besoin urgent » de mener des réformes structurelles afin d'obtenir une croissance plus forte et plus inclusive (SARB, 2014b). En effet, une croissance plus soutenue, alimentée par des réformes relatives au volet de l'offre permettant d'accroître les capacités économiques, allégerait la charge incombant à la politique monétaire tout en aidant les ménages pauvres, qui sont en général les plus touchés par l'inflation (Finn et al., 2014).

Graphique 7. **Le taux directeur a été relevé après avoir atteint des niveaux historiquement bas**



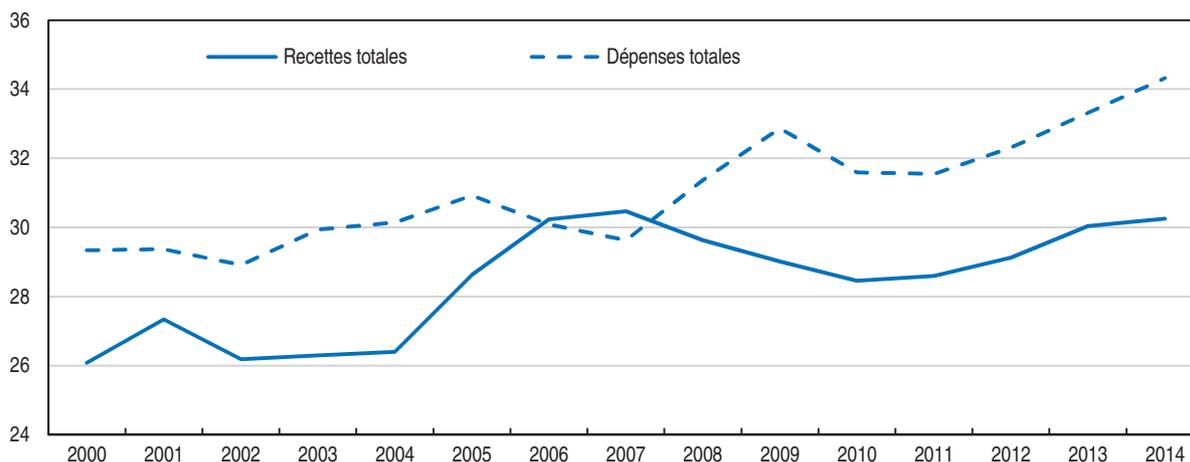
1. Un taux de change effectif nominal plus faible correspond à une dépréciation du rand.

Source : Base de données de la SARB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251515>

Les déficits budgétaires sont récurrents, et s'expliquent pour partie par un choix délibéré d'accroître les dépenses, compte tenu des prévisions de recettes abondantes au cours de la période de flambée des prix des produits de base (graphique 8). Le déficit qui en a résulté a joué un rôle anticyclique. En 2012, pour contenir les dépenses, des plafonds ont été institués. En 2014, le déficit des administrations publiques s'est aggravé, approchant 4.1 % du PIB (graphique 9, partie A). Cette dégradation résulte principalement de recettes inférieures aux prévisions, tandis que le plafonnement des dépenses était respecté. Pour les exercices budgétaires 2014-15 à 2017-18, le plafond autorise une hausse annuelle

Graphique 8. **L'écart entre recettes et dépenses publiques semble récurrent**
Administrations publiques, en % du PIB



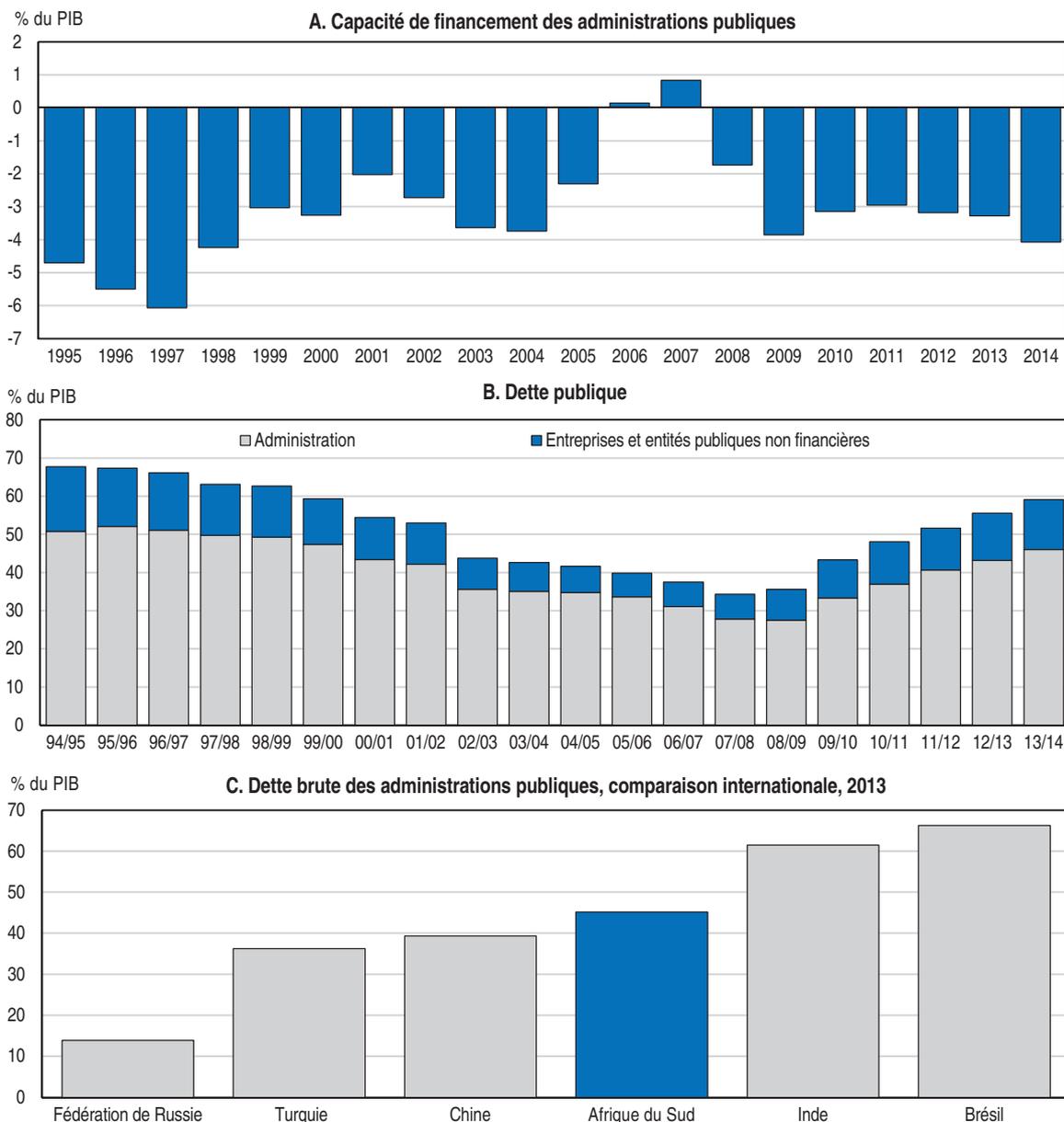
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251526>

de 7.5 % des dépenses nominales moyennes, ou de 1.75 % en termes réels (National Treasury, 2014, 2015a). Par ailleurs, le gouvernement veut améliorer l'efficacité de ses programmes de dépenses, notamment en limitant la fraude et la corruption. À ce titre, la gestion de la chaîne d'approvisionnement du secteur public fait l'objet d'une évaluation afin de garantir des procédures d'achat public efficaces et concurrentielles (National Treasury, 2015b). Durant l'exercice 2015-16, l'orientation budgétaire devrait être davantage restrictive, avec un relèvement de la fiscalité indirecte et de l'impôt sur le revenu. Cette politique légèrement restrictive est appropriée car elle permet de répondre à l'impératif de soutien à la croissance tout en limitant un nouvel accroissement de la dette publique.

Depuis l'exercice budgétaire 2007-08, la dette brute des administrations publiques a augmenté de 16 points pour atteindre 45 % du PIB en 2013-14, niveau toutefois inférieur à d'autres pays émergents (graphique 9, partie C). Si l'on inclut les entreprises publiques, la dette publique a atteint 58 % du PIB (graphique 9, partie B). L'orientation budgétaire actuelle devrait permettre de stabiliser le ratio dette publique-PIB durant l'exercice 2017-18, en prenant l'hypothèse d'une croissance portée à 3 % en 2017 (National Treasury, 2015a). Cela étant, les perspectives actuelles de croissance, moins favorables, donnent à penser que la maîtrise de la dette publique prendra plus de temps, et supposera un ensemble de mesures destinées à dynamiser la croissance, à relever le niveau structurel d'imposition, ou à réduire les dépenses de façon plus significative (Sachs, 2014). La hausse de l'endettement des entreprises publiques représente sept points de pourcentage de l'augmentation du fardeau de la dette, et correspond en partie au financement d'investissements destinés à supprimer certains goulets d'étranglement dans les infrastructures. La cession d'actifs non essentiels de l'État devrait permettre de répondre partiellement à ces besoins de financement. Des fonds supplémentaires pourraient être levés en privatisant des entreprises publiques qui interviennent sur des marchés suffisamment concurrentiels ou placés sous l'autorité d'un régulateur, notamment celles qui dégagent un rendement inférieur à des investissements alternatifs. Les coûts de transaction doivent être pris en compte.

Graphique 9. La situation des finances publiques s'est détériorée



Source : Base de données de la SARB et Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI, octobre 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251533>

Recommandations de politique macroéconomique

- Maintenir l'orientation actuelle de la politique monétaire et assurer une surveillance étroite de l'inflation sous-jacente.
- Poursuivre l'assainissement des finances publiques dans une optique de prudence, en utilisant notamment des plafonds de dépenses, pour réduire le déficit structurel et maîtriser l'évolution de la dette publique de manière à favoriser la croissance et l'équité. Poursuivre les cessions d'actifs de l'État dans les cas où un rendement supérieur peut être réalisé en utilisant les recettes des privatisations pour financer des investissements d'infrastructures.

Promouvoir la croissance inclusive en améliorant le marché du travail

La persistance d'un chômage élevé, en particulier parmi les Noirs, est un obstacle fondamental à la croissance inclusive en Afrique du Sud. Compte tenu de l'ampleur de l'inactivité, une stratégie multidimensionnelle est de mise visant à accélérer la croissance et à promouvoir la création d'emplois, comme prévu par le Plan national de développement. Cet objectif implique des mesures propres à favoriser l'esprit d'entreprise, à améliorer l'environnement de la création d'emplois ainsi que le fonctionnement du marché du travail. Il faut agir pour augmenter la qualité de l'éducation de base afin d'améliorer les compétences, condition essentielle à la croissance à moyen terme, et pour faciliter le passage de l'école au travail et mieux axer la formation professionnelle sur les besoins de l'économie ; l'OCDE a déjà formulé des recommandations dans ces domaines importants (OECD, 2010, 2013a ; Field, et al., 2014 ; Annexe). Les autorités ont cherché à rendre la croissance plus inclusive en déployant une série de programmes d'émancipation économique des populations noires ; en mettant en place une subvention salariale sous la forme d'un allègement d'impôt principalement axée sur les jeunes (couvrant 216 000 salariés en décembre 2014) ; en prenant des mesures visant à développer les programmes de travaux publics ; et enfin, en augmentant le nombre d'inscrits dans l'enseignement postsecondaire en vue de corriger le décalage chronique entre l'offre et la demande de qualifications.

L'une des principales idées forces de la stratégie des autorités pour rendre la croissance économique plus inclusive et réduire les inégalités existantes est de lever les restrictions à l'initiative économique des Noirs. Les mesures d'émancipation économique des Noirs (Black economic empowerment, BEE) sont essentielles pour renforcer le caractère inclusif de la croissance économique et réduire les inégalités existantes, et reposent en partie sur l'utilisation des marchés publics pour amener les entreprises, grâce à un système de points, à intégrer en qualité de travailleurs, de dirigeants et de propriétaires, un plus grand nombre de groupes de populations historiquement défavorisées (Noirs, gens de couleur, Indiens, Chinois, handicapés et femmes) dans leur chaînes de production et d'approvisionnement. La révision de ces dispositions effectuée en 2015 a élargi le champ d'application du système en augmentant le nombre de points qui peuvent être obtenus via les sous-traitants, y compris les PME, qui ne sont pas toujours directement partie prenante à des marchés publics. En outre, les mécanismes de contrôle et les sanctions sont en cours de renforcement (Darroll, 2015). Le système de points est complexe et il est important d'évaluer le rapport coût-efficacité de toutes les mesures anciennes et nouvelles. De surcroît, il semble qu'il soit possible de réorienter les mesures BEE sur l'esprit d'entreprise des Noirs pour mieux atteindre les objectifs de transformation du programme. Cette réorientation pourrait se faire en développant le soutien direct aux entrepreneurs noirs, notamment par un accès aidé au financement, une aide dispensée par des professionnels pour élaborer leur stratégie commerciale et un accès facilité aux programmes de formation à la gestion. Ces mesures devraient favoriser un rôle plus direct des Noirs dans la direction et le contrôle des entreprises.

Le marché du travail est actuellement pénalisé par les coûts élevés de la recherche d'emploi et l'inadéquation des qualifications, à quoi s'ajoute une demande atone due à la faiblesse de la croissance. Le déploiement des programmes du marché du travail est fragmenté et la charge administrative générée par certains programmes est excessive (OECD, 2010). Cette situation reflète en partie l'absence d'un service public de l'emploi en bonne et due forme. L'éloignement entre les lieux d'activité économique et les zones

d'habitat (voir ci-dessous) alourdit les coûts de la recherche d'emploi, car certains demandeurs d'emploi doivent accomplir de longs trajets pour trouver un emploi, mais aussi parce que l'accès à l'information sur les offres d'emploi est plus limité (OCDE, 2010). La mise en place d'un service public de l'emploi centralisé, sous la forme d'un « guichet unique » qui donnerait aux demandeurs d'emploi accès aux programmes de formation et d'aide, ainsi que la création d'une base de données centralisée des offres d'emploi, permettraient de réduire le coût de la recherche d'emploi, d'améliorer les compétences et de mieux aligner les qualifications des travailleurs sur les besoins de l'économie.

L'Afrique du Sud se classe dernière au palmarès mondial de la coopération entre salariés et employeurs, tel qu'établi dans le rapport intitulé *Global Competitiveness Report* publié par le Forum économique mondial. La multiplication récente des grèves a entamé la confiance des entreprises, affaibli l'investissement et aura sans doute pour effet d'augmenter le taux de substitution capital-travail dans la production. La longue durée des épisodes de grève reflète souvent la course aux adhésions que se livrent les syndicats, accompagnée de revendications salariales élevées et de désaccords sur la représentativité qui donnent lieu à des négociations tendues. Des mesures visant à accroître le rôle de la médiation et de l'arbitrage pourraient assurer une procédure de négociation plus rapide et plus pacifique. De récentes modifications de la loi sur les relations entre employeurs et salariés permettent à n'importe quel syndicat de demander à être reconnu, ce qui devrait améliorer la représentativité des syndicats participant aux négociations, et autorisent la Commission de conciliation, de médiation et d'arbitrage à imposer une conciliation dans certaines circonstances. Il importe d'instaurer la confiance entre les partenaires de négociation pour que soient adoptés des accords salariaux à moyen terme, axés sur la productivité, qui faciliteront l'acceptation de technologies nouvelles nécessaires à l'intégration dans la chaîne de valeur. Des dispositions procédurales plus nombreuses, comme le vote à bulletin secret, ainsi que le gouvernement l'a proposé dans le projet d'amendement 2012 de la loi sur les relations entre employeurs et salariés, permettraient d'améliorer la représentation des droits des travailleurs. D'autres solutions consisteraient à demander aux partenaires sociaux d'arriver à la table des négociations avec des demandes réalistes (comme en Australie) avant d'autoriser toute action revendicative sous statut protégé (« action protégée »), ou à dispenser une formation aux partenaires de négociation, comme au Canada (tableau 2). Les incitations à négocier pourraient être renforcées en précisant les circonstances dans lesquelles le statut de protection de l'action revendicative peut être retiré.

Les autorités sud-africaines ont initié un débat sur la mise en place d'un salaire minimum national, dont l'objet est de lutter contre la pauvreté de près de la moitié de l'ensemble des travailleurs qui ne bénéficient pas d'une rémunération minimum, laquelle est actuellement fixée par le ministère du Travail ou dans le cadre des négociations collectives. Selon les données pour 2013 de l'enquête sur la main-d'œuvre, près de 1.5 million de salariés étaient payés moins que le salaire minimum sectoriel le plus bas (à savoir celui des employés de maison en zones rurales) et parmi ces derniers, environ la moitié gagnaient moins que le salaire équivalant au seuil de pauvreté supérieur officiel (de 871 ZAR mensuel – montant nécessaire pour acheter des articles de première nécessité après avoir satisfait les besoins alimentaires de base aux prix de 2013). Dans la mesure où la faiblesse de ces rémunérations dénote un rapport de forces en faveur de l'employeur, un salaire minimum généralisé pourrait aider à lutter contre la pauvreté sans incidence notable sur l'emploi.

Le plus délicat dans la mise en place d'un salaire minimum national est de trouver le juste équilibre entre le versement de prestations sociales et le risque de perdre des

Tableau 2. Exemples de politiques publiques régissant les relations entre employeurs et salariés dans les pays de l'OCDE

Mesures	Exemples de pays
Phase préalable aux négociations	
Services de prévention des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Au Canada, le Service fédéral de médiation et de conciliation assure des services de formation et d'autres actions préventives.
Préavis de négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Au Chili, la négociation commence par un « projet de convention collective » soumis par le syndicat ou par les groupes participant à la négociation. • Au Canada, une notification écrite est adressée par l'employeur ou par le syndicat, demandant à l'autre partie de commencer les négociations. Celles-ci doivent d'ordinaire être engagées dans un délai de 20 jours au maximum.
Partage d'informations	<ul style="list-style-type: none"> • En Ontario, au Canada, la « Table ronde de partenariats en éducation » facilite le dialogue entre toutes les parties prenantes sur les grandes questions et politiques publiques. • En Norvège, la Commission technique des rémunérations (TBU) présente des chiffres qui servent de base aux négociations salariales, notamment des estimations de compétitivité.
Pendant les négociations salariales	
Négociation de bonne foi	<ul style="list-style-type: none"> • En Australie, la négociation de bonne foi est un préalable à toute action protégée ultérieure.
Représentation syndicale	<ul style="list-style-type: none"> • Au Mexique et en Suède, l'employeur doit négocier, sur demande, avec tout syndicat comptant des adhérents parmi le personnel de l'entreprise.
Vote de la grève	<ul style="list-style-type: none"> • Au Canada, une majorité des salariés (parmi ceux qui ont voté) doivent avoir approuvé la grève. Il en va de même en cas de lock-out. • En Allemagne, 75 % des adhérents à un syndicat doivent donner leur accord pour qu'une grève soit approuvée. Des grèves d'avertissement (d'une demi-journée au maximum) peuvent être décidées sans vote. La majorité simple est requise au Chili et en Corée.
Conciliation/médiation/arbitrage	<ul style="list-style-type: none"> • En Australie, un représentant à la négociation peut solliciter l'aide de la FWC (Fair Work Commission) pour régler un conflit, et cette commission peut ordonner certaines actions. • Au Canada, la durée d'une procédure de conciliation est d'au moins 60 jours. Le ministre peut alors désigner un médiateur et un délai de 21 jours de médiation est requis avant qu'une action revendicative soit déclarée « protégée ». • En Corée et au Mexique, il est obligatoire d'engager une procédure de conciliation avant toute grève, mais la décision à l'issue de la procédure n'est pas contraignante. En Corée, la procédure doit avoir abouti dans un délai de 10 à 15 jours. • En Allemagne, la plupart des cycles de négociation sont réglés par arbitrage volontaire (souvent prévu par les conventions collectives).
Maintien de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • En Australie, le statut de protection d'une grève peut être suspendu ou retiré dans certaines circonstances, notamment en cas de préjudice économique notable à l'employeur et aux salariés et/ou de menace pour la santé ou la sécurité publique. La Commission FWC peut imposer une trêve dans l'action « protégée » si celle-ci constitue une menace sérieuse pour une tierce partie. • Au Canada, les conventions collectives peuvent imposer le maintien de certaines activités pendant un lock-out ou une grève, dans l'intérêt de la santé ou de la sécurité publique.
Clauses dérogatoires	<ul style="list-style-type: none"> • En Allemagne, une entreprise peut décider de déroger à l'application de la convention collective sous certaines conditions. Les clauses dérogatoires sont négociées au niveau de chaque entreprise. • En Espagne, des réformes récentes permettent aux entreprises de déroger plus facilement à l'application d'une convention collective pour des raisons objectives de nature économique ou technique, de production ou d'organisation. Si les représentants des salariés ne sont pas d'accord, l'affaire est renvoyée devant une instance arbitrale dont la décision sera contraignante.
Après les négociations	
Clauses de paix	<ul style="list-style-type: none"> • En Norvège, si un conflit porte sur la révision d'une convention collective, la validité de la convention doit avoir expiré avant qu'une action revendicative puisse être engagée. • Au Chili, au Danemark, en Allemagne et en Suède, les grèves ne sont habituellement pas admises pendant la durée d'application d'une convention collective. En Allemagne, des « grèves d'avertissement » sont admises pendant les négociations, mais les grèves sont interdites pendant une procédure d'arbitrage.

emplois, en particulier compte tenu du taux de chômage actuellement élevé. Les chiffres soumis en la matière par les représentants syndicaux sont supérieurs au salaire perçu par plus de la moitié des salariés qui relèvent du salaire minimum (tableau 3). L'instauration

Tableau 3. **Scénarios pour un salaire mensuel minimum à partir de l'information de 2013**

Seuil	Seuil de salaire mensuel (ZAR)	Travailleurs en deçà du seuil		
		Nombre	En % de l'ensemble des travailleurs	Salaire mensuel médian actuel
Salaire minimum sectoriel le plus bas (employés de maison en zones rurales)	1 491	1 400 000	15.0	820
50 % du salaire médian pour un emploi à temps plein (norme dans les pays de l'OCDE)	1 950	2 800 000	29.5	1 300
Base de discussion du COSATU ¹ (« niveau de vie minimum » pour une famille de cinq personnes comptant un travailleur)	4 759	5 200 000	54.9	1 865

Note : Les chiffres du tableau concernent l'année 2013 et reposent sur la distribution des rémunérations des salariés du secteur formel (y compris les salariés de l'agriculture et les ménages privés gagnant au-delà du salaire minimum sectoriel) dans la base de données 2013 sur l'évolution du marché du travail (Labour Market Dynamics). Les calculs sont établis à partir de rémunérations mensuelles théoriques, qui sont ensuite converties en équivalents mensuels.

1. Congress of South African Trade Unions.

Source : COSATU (2015), "Provincial Public Hearings on the National Minimum Wage", 18 février 2015, www.cosatu.org.za/show.php?ID=10042 ; Statistics South Africa ; calculs de l'OCDE.

d'un salaire minimum aussi élevé aurait de multiples conséquences : de nombreuses entreprises ne seraient plus en capacité de maintenir l'emploi, notamment les PME, qui comptent une forte proportion de travailleurs peu qualifiés (chapitre 1). Les perspectives d'emploi de ces travailleurs peu qualifiés diminueraient et conduiraient à une aggravation chronique de la pauvreté (Neumark et al., 2013 ; Sabia, 2014) ; les incitations à se tourner vers le secteur informel seraient multipliées. Le lien à établir entre un salaire minimum national et les salaires minimum déjà en place d'une part et le système de négociations collectives d'autre part sera important. Si la décision est prise de mettre en place un salaire minimum, une instance indépendante devrait être constituée pour trouver un juste équilibre entre les pertes d'emplois potentielles et le versement de prestations sociales, et prendre en considération les intérêts des chômeurs. Elle devrait être composée de chercheurs indépendants et rendre des comptes à la National Planning Commission (Commission nationale de planification). Compte tenu de profondes différences de niveau de vie entre les régions, des dispositions devraient être prévues pour tenir compte des conditions locales par une modulation régionale du salaire minimum, comme en Indonésie, ou entre zones urbaines et zones rurales, comme c'est généralement le cas pour les salaires minimums des différents secteurs. Ces dispositions protégeraient le niveau de vie de ceux qui vivent dans des zones où la vie est chère tout en préservant les perspectives d'emploi ailleurs. L'instance spécialisée devrait également examiner le pour et le contre des clauses dérogatoires dont pourraient bénéficier certaines catégories spécifiques, comme les jeunes inscrits dans des programmes de formation, par exemple. Le salaire minimum devrait être réévalué et ajusté périodiquement en toute indépendance et transparence.

Recommandations pour promouvoir une croissance inclusive en améliorant le marché du travail

Principales recommandations

- Mettre en place un service public de l'emploi faisant office de guichet unique pour les chômeurs en vue d'abaisser les coûts de recherche d'emploi et d'embauche pour les employeurs, ce qui améliorerait la mise en correspondance des travailleurs et des emplois.
- Accroître le rôle de la médiation et de l'arbitrage afin d'apaiser le climat des négociations.

Autres recommandations

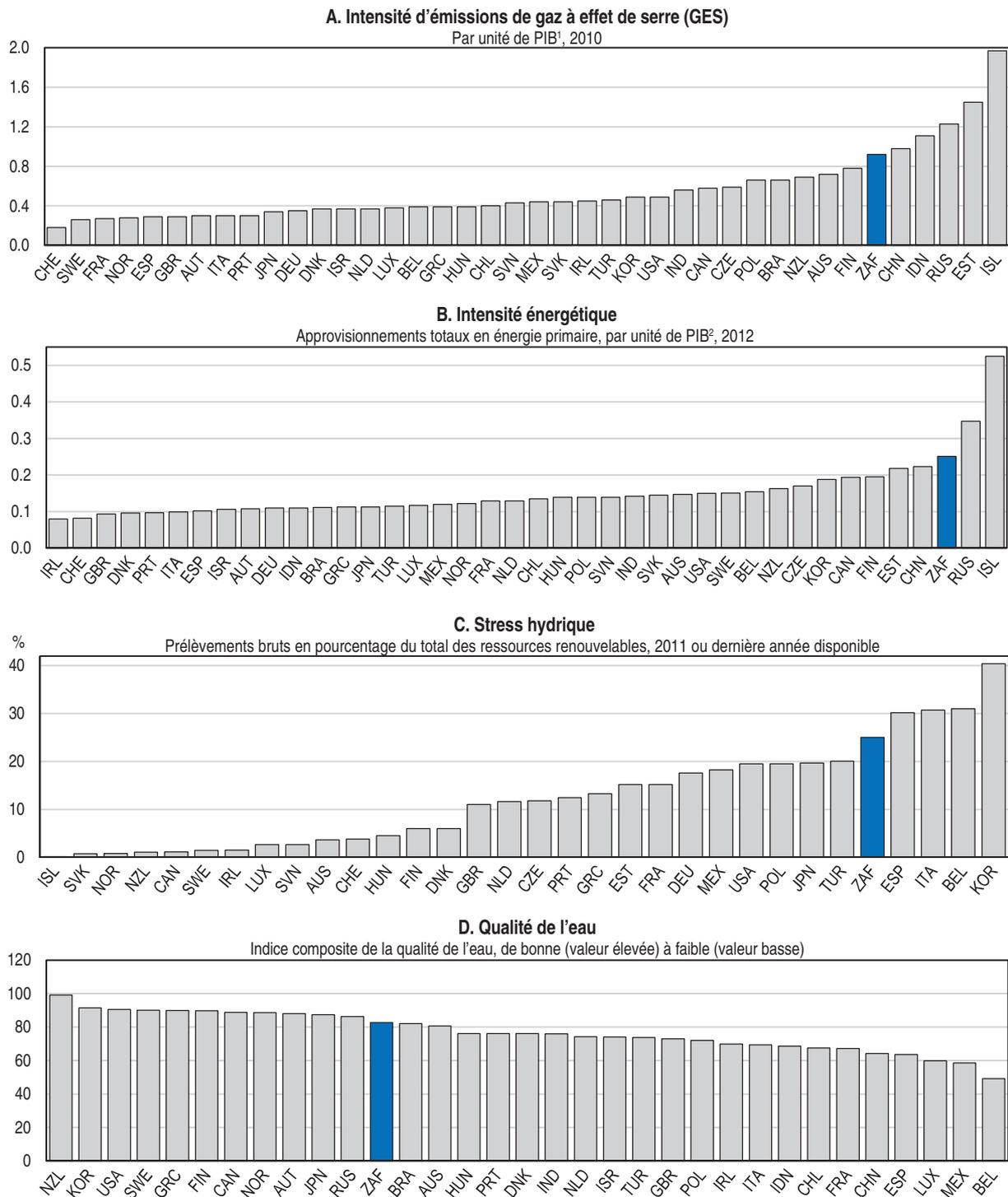
- Nommer une instance indépendante composée de chercheurs pour formuler des avis sur les grandes décisions relatives à un salaire minimum, qui permette de trouver un juste équilibre entre les pertes d'emploi potentielles et le versement de prestations sociales (notamment le niveau, le périmètre d'application et les clauses dérogatoires). S'il est instauré, le salaire minimum devrait être périodiquement réévalué et ajusté en toute indépendance et transparence.

Promouvoir la croissance verte par le changement structurel pour développer l'économie de la connaissance

Les problèmes d'environnement, comme le changement climatique et la rareté de l'eau, font peser une menace sur la viabilité de la croissance (OECD, 2013a). L'Afrique du Sud est l'une des économies les plus énergivores et l'une des principales émettrices de gaz à effet de serre (graphique 10), en raison de l'importance du complexe minier et énergétique, fortement tributaire du charbon national (Ashman et al., 2014). Le charbon représente 70 % environ des approvisionnements totaux en énergie, plus de 90 % de la production d'électricité et, sous forme de carburants de synthèse, 20 % des carburants pour le transport (IEA, 2014). Conscient de la nécessité de modifier la trajectoire de croissance de l'économie, le gouvernement est déterminé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 42 % d'ici 2025 par rapport à un scénario de statu quo. Le Plan intégré pour les ressources qu'il a élaboré vise à plafonner les émissions liées à la production d'électricité, et prévoit que la moitié des nouvelles capacités de production viendra de sources renouvelables (chapitre 1). La consommation de combustibles fossiles reste cependant subventionnée au moyen d'exonérations de TVA, d'abattements de la taxe sur les carburants pour certains secteurs et de la gratuité de la consommation de base d'électricité (OECD, 2015a). Une taxe carbone (reportée) est prévue pour 2016. Elle s'appliquera à la quasi-totalité des secteurs, mais telle qu'elle est actuellement conçue et compte tenu de son taux effectif relativement peu élevé, elle ne permettra sans doute pas, à elle seule, d'atteindre les objectifs de réduction d'émissions fixés (Energy Research Centre, 2013). Même si son efficacité pourrait être renforcée (comme on le verra plus loin), l'introduction de ce moyen d'action constitue une étape importante sur la voie d'une trajectoire de croissance plus durable.

Les Plans de politique industrielle élaborés par le gouvernement ont pour principaux objectifs déclarés de diversifier l'économie en direction d'autres activités que les exportations de produits de base, de favoriser l'évolution vers une économie de la connaissance, de renforcer la capacité d'absorption de la main-d'œuvre et de lutter contre l'exclusion des populations et des régions défavorisées. Ces objectifs permettront d'accélérer la transition vers une économie plus verte (de Serres et al., 2010 ; OECD, 2011a).

Graphique 10. Indicateurs environnementaux



1. Tonnes d'équivalent CO₂ par millier USD de PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

2. Tonnes d'équivalent pétrole par millier USD de PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

Source : Bases de données de l'AIE, Base de données de l'OCDE sur l'environnement, Base de données Aquastat de la FAO et Programme sur l'eau du Système mondial de surveillance de l'environnement (GEMS) du Programme des Nations Unies pour l'environnement, www.gemstat.org/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251544>

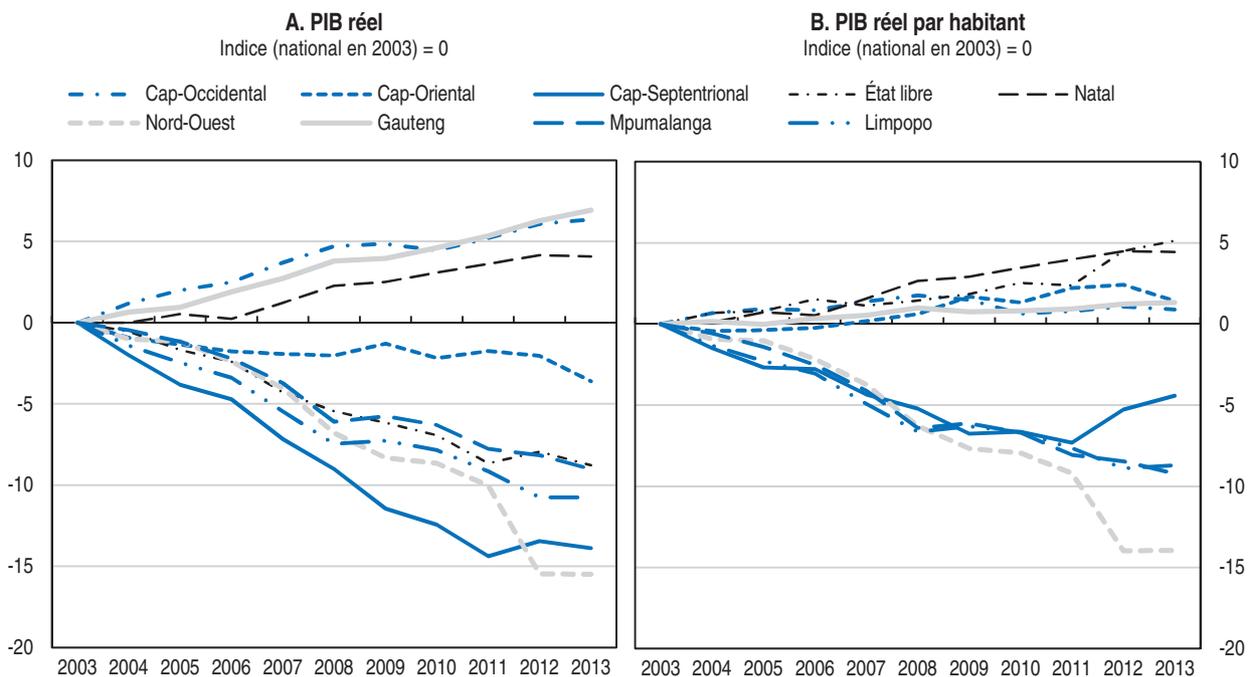
Figurent au nombre des éléments de ces plans le développement du secteur sud-africain des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Cela étant, d'autres initiatives, comme le renforcement du traitement des minerais en aval, sont très énergivores. À l'heure actuelle, les énergies renouvelables correspondent à une petite fraction de l'approvisionnement total en électricité mais la mise en place de capacités d'approvisionnement en énergies renouvelables au moyen d'un programme d'adjudication progresse rapidement, puisque des projets représentant à eux tous une puissance de 5 200 MW ont été approuvés depuis 2012. Les résultats obtenus dans d'autres pays montrent que la croissance verte peut créer des débouchés pour les entreprises et des emplois si les prix relatifs créent les incitations adéquates et si les conditions générales encouragent l'innovation (OECD, 2011b). Dans le secteur agricole, par exemple, les incertitudes relatives aux droits fonciers ont amoindri les incitations à investir dont bénéficiaient les grandes exploitations commerciales compétitives, tandis que les biens communaux sont surexploités. D'un autre côté, les entreprises minières mettent à profit des vides juridiques pour se soustraire à toute réparation du préjudice environnemental découlant de sites miniers fermés, et les mines désaffectées continuent de présenter des risques pour l'environnement (Eberhard, 2014).

Les ressources en eau de l'Afrique du Sud sont relativement limitées, d'où des taux de prélèvement élevés (graphique 10, partie C). À terme, la croissance démographique et celle de l'économie, ainsi que le changement climatique, vont encore renforcer la demande d'eau (OECD, 2013a). L'attribution de permis d'utilisation de l'eau, la mise en place d'une tarification et de moyens de mise en œuvre adéquats sont autant d'instruments indispensables qu'il faudra déployer pleinement (OECD, 2013a, 2013b ; chapitre 1). Dans l'ensemble, la qualité de l'eau est relativement bonne. Cependant, des pollutions localisées peuvent entraîner une contamination des nappes phréatiques par des eaux acides provenant de mines, puits, stocks et résidus miniers anciens inondés (« drainage minier acide ») ; cette situation résulte de l'application inégale du principe pollueur-payeur dans le secteur minier (Leiman, 2014). En 2014, le ministère de l'Eau a lancé la première tranche d'un vaste projet de nettoyage de ces eaux polluées, mais des problèmes de financements ont ralenti sa mise en œuvre. Dans d'autres domaines, comme l'agriculture, faire payer le rejet des eaux polluées est une mesure qu'il faudrait encore mettre en œuvre. Les résultats obtenus dans les pays qui appliquent des règles strictes de tarification de l'eau montrent qu'une telle politique peut accroître la valeur ajoutée par unité d'eau consommée.

Réduire les inégalités de revenu entre régions

Les inégalités de revenus entre les régions ont tendance à s'accroître. Ces dix dernières années, la croissance économique a surtout profité aux trois provinces les plus riches, celles du Gauteng, du KwaZulu-Natal et du Cap-Occidental (graphique 11, partie A). Les provinces les plus pauvres et les moins performantes continuent d'enregistrer une baisse sensible de leurs revenus par habitant, sauf le Cap-Oriental et l'État-Libre (graphique 11, partie B). L'écart de croissance du PIB entre les provinces les plus performantes et les moins performantes est plus grand que dans des économies similaires comme l'Australie, le Brésil et le Mexique. Ce défaut de convergence peut s'expliquer en partie par la lenteur de l'évolution des cycles de prix des matières premières qui pèse à l'heure actuelle sur l'économie de la province du Nord-Ouest. Si les migrations intérieures et, plus précisément, l'urbanisation, peuvent atténuer certaines de ces évolutions, la disparité croissante subie par les provinces les plus pauvres est une source de préoccupation, en

Graphique 11. Une croissance économique plus forte dans les régions les plus riches



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données de l'office statistique sud-africain (Statistics South Africa).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251551>

particulier du fait de la difficulté des migrations. Dans les années à venir, les dirigeants auront notamment pour tâche de relancer la croissance dans les provinces les plus pauvres pour réduire les inégalités de revenus.

La lutte contre les divergences régionales est compliquée par des goulets d'étranglement en matière d'infrastructures et par l'inadéquation généralisée des compétences, de l'implantation de l'habitat et des possibilités d'emploi. Pour relever ce défi, il faut l'aborder sous plusieurs angles, en augmentant les capacités des industries manufacturières orientées vers l'exportation, en atténuant les obstacles à l'entrée des fournisseurs nationaux, en améliorant la transition de l'école à la vie active et en créant un véritable service public de l'emploi, capable de proposer des politiques actives de marché du travail qui favorisent en particulier l'adéquation entre compétences et emploi, la formation et la mobilité. Des efforts de « spécialisation intelligente » des régions pourraient contribuer à la conception et à la hiérarchisation de réformes visant une croissance plus rapide dans les régions les plus pauvres et plus de création d'emplois dans les régions les plus riches (OECD, 2012).

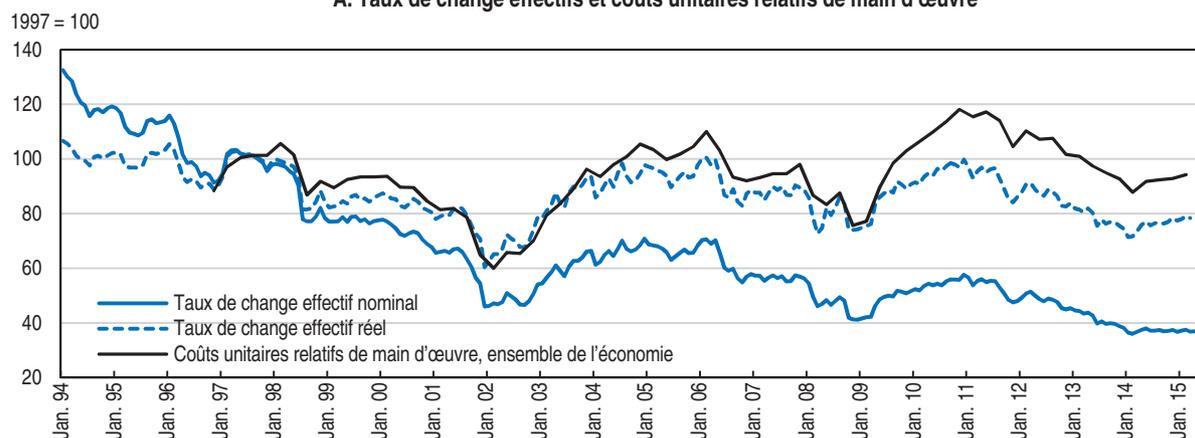
Soutenir une intégration plus poussée dans les chaînes de valeur mondiales

Jusqu'au début des années 2000, la libéralisation des droits de douane a renforcé l'intégration du pays dans l'économie mondiale (Edwards, 2005). L'industrie automobile et d'autres secteurs à forte intensité de capital et de compétences en ont tiré profit, de sorte que les grandes entreprises qui présentent ces caractéristiques dominent les exportations. Moins de 200 entreprises représentent aujourd'hui près de 90 % des exportations de produits manufacturés (Farole et al., 2014). Parallèlement, les produits des industries manufacturières employant une abondante main-d'œuvre peu qualifiée (comme le textile et le cuir) ont été exposés à une concurrence plus forte, malgré des droits à l'importation effectifs relativement

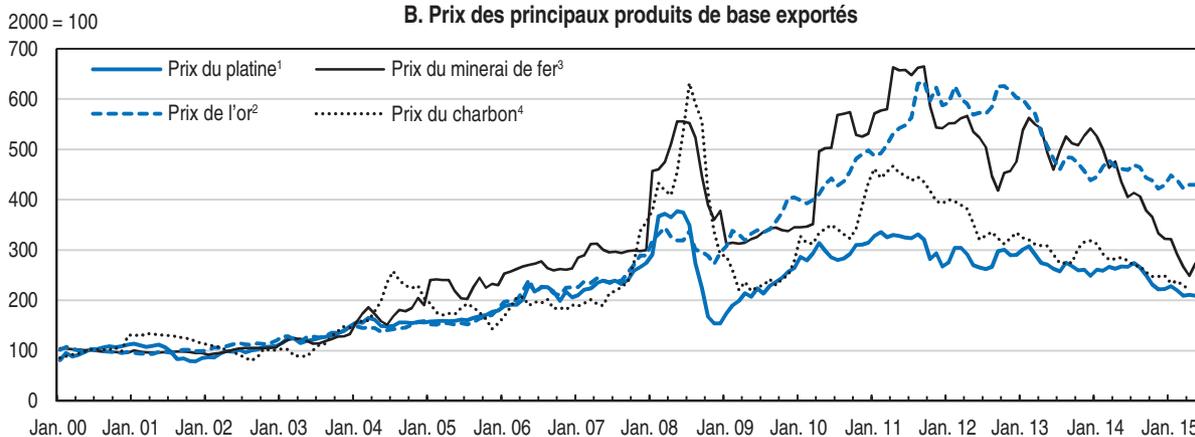
élevés (Edwards and Rankin, 2015 ; Edwards and Jenkins, 2013). Le niveau des droits a permis une croissance assez rapide des salaires de ces secteurs manufacturiers, réduisant leur compétitivité-coûts et leur capacité de participer aux chaînes de valeur mondiales (Edwards and Rankin, 2015). Les conseils de négociation collective et l'extension prévue par la loi de leurs accords salariaux à toutes les entreprises d'un secteur d'activité ont pu jouer un rôle à cet égard, puisqu'ils semblent avoir entraîné une croissance relativement rapide des salaires des travailleurs peu qualifiés, ce qui a désavantagé les petites entreprises souvent utilisatrices de techniques de production à forte intensité de main-d'œuvre faiblement rémunérée (Edwards and Rankin, 2015). La compétitivité-coûts extérieure, mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, s'est affaiblie au moment de la flambée des prix des produits de base, les salaires s'accroissant alors plus vite que la productivité, même si cette tendance s'est atténuée depuis 2011 (graphique 12) (Hodge, 2012).

Graphique 12. Indicateurs de compétitivité

A. Taux de change effectifs et coûts unitaires relatifs de main d'œuvre



B. Prix des principaux produits de base exportés



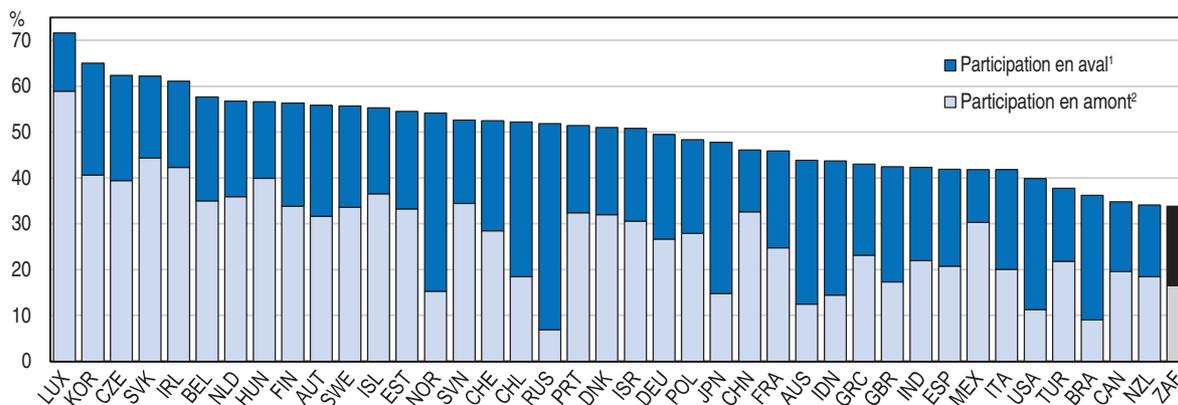
1. Marché du platine de Londres, dollars par once troy.
2. Marché de l'or de Londres, dollars par once troy.
3. Institut économique de recherche de Hambourg, prix du marché mondial, minerai de fer, ferraille.
4. Charbon thermique sud-africain, dollars par tonne.

Note : Les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre sont les coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport aux coûts pondérés de main-d'œuvre dans les pays concurrents. Le calcul de cet indicateur repose sur un système de double pondération qui tient compte de la structure de la concurrence sur les marchés à l'exportation et à l'importation. Voir www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlook.htm pour plus d'informations.

Source : Base de données SFI du FMI, Datastream, HWWA, base de données de la SARB et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251562>

En conséquence, bien que certains secteurs soient relativement bien intégrés dans les chaînes de valeur mondiales, la participation générale de l'économie fait partie des plus faibles des pays de l'OCDE et des BRIICS ; la contribution du secteur des services aux exportations de produits manufacturés est elle aussi assez limitée (graphiques 13 et 14). Les domaines qui présentent l'intégration la plus forte sont ceux de l'extraction minière, de l'automobile, de la finance régionale et du commerce de détail. Une intégration accrue avec d'autres secteurs est essentielle pour progresser vers une production à plus forte valeur ajoutée. Face à la baisse de l'emploi dans un secteur minier dont l'intensité de capital est de plus en plus forte, le modèle d'exploitation des ressources naturelles ne semble plus à même de renforcer l'emploi. Il faudrait plutôt créer de meilleures conditions générales

Graphique 13. **Indices de participation aux chaînes de valeur mondiales, 2009**

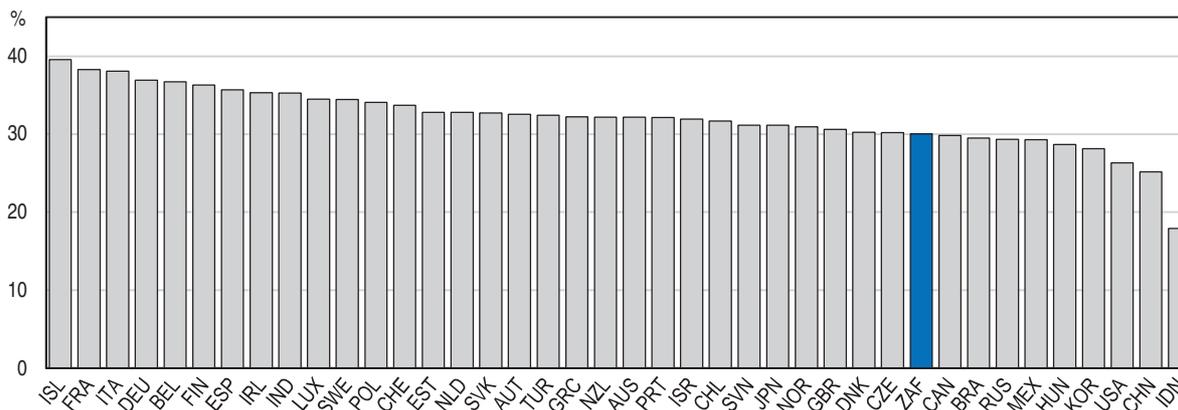


1. Cet indicateur mesure la part des biens et services exportés utilisés comme intrants importés dans la production des exportations d'autres pays. Il donne une indication de la contribution des biens intermédiaires produits dans le pays aux exportations des autres pays.
2. Cet indicateur mesure la valeur des intrants importés dans les exportations totales d'un pays (le reste correspondant au contenu local des exportations). Il donne une indication de la contribution des industries étrangères aux exportations d'un pays en mettant en évidence la valeur ajoutée étrangère incorporée dans les exportations brutes.

Source : Indicateurs des chaînes de valeur mondiales de l'OCDE – mai 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251576>

Graphique 14. **Valeur ajoutée des services incorporée dans les exportations de produits manufacturés, 2009**



Note : Cet indicateur mesure la part de la valeur créée directement ou indirectement par les services servant d'intrants intermédiaires dans la valeur ajoutée totale des exportations de produits manufacturés.

Source : Base de données OCDE-OMC sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA) – mai 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251585>

pour améliorer la compétitivité-coûts extérieure, en supprimant par exemple les obstacles à l'entrée, en supprimant les goulets d'étranglement dans le domaine des infrastructures et en réduisant l'écart entre la croissance des salaires et celle de la productivité.

Recommandations en faveur de la croissance verte, de la convergence régionale et d'une intégration plus poussée des échanges

- Établir une tarification adéquate des externalités environnementales, notamment les émissions de carbone, et des ressources rares, en particulier l'eau.
- Poursuivre de façon coordonnée la mise en place de politiques régionales favorables à la croissance qui mettent l'accent sur l'amélioration des compétences, l'investissement et les infrastructures.
- Poursuivre les mesures de politique commerciale qui favorisent l'intégration internationale, en particulier avec les pays en développement, en réduisant les obstacles aux échanges.

Des infrastructures et une réglementation des entreprises plus efficaces pour une croissance plus solide

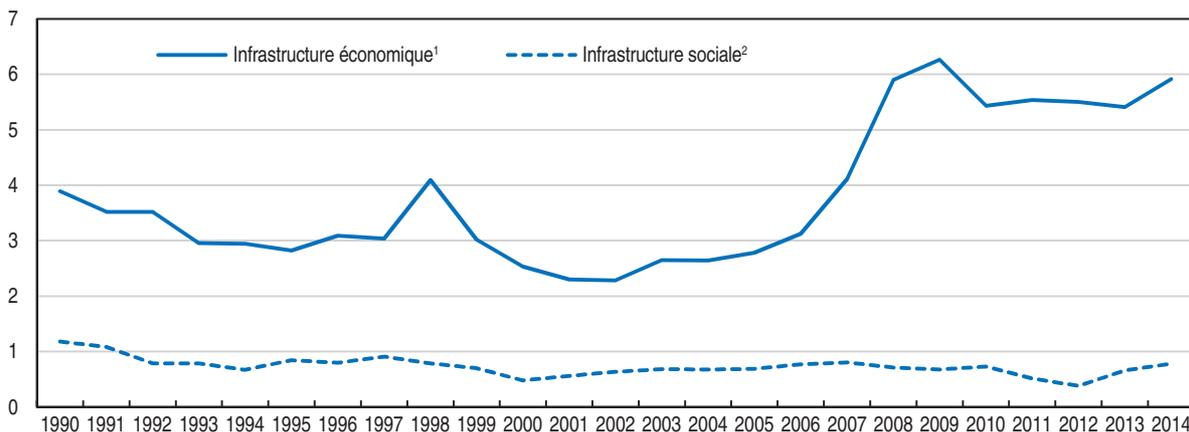
Pour la réalisation de ses objectifs en matière d'emploi, de réforme économique et de transformation sociale, le Programme de développement national table sur un taux de croissance supérieur à 5 % par an, ce qui représente deux points de plus que la moyenne de ces vingt dernières années. Une progression aussi forte de l'activité suppose, entre autres, un volume d'infrastructure beaucoup plus important et un climat des affaires plus propice.

Développer et exploiter l'infrastructure pour doper l'emploi

Le gouvernement lutte contre le sous-investissement dans les infrastructures, qui est en partie d'origine structurelle, en exécutant le Plan national d'infrastructure au titre duquel il prévoit de consacrer ces prochaines années l'équivalent d'un quart du PIB de 2013 aux dépenses d'infrastructure (graphique 15), principalement dans les domaines de la

Graphique 15. Hausse de l'investissement dans les infrastructures

Administrations et entreprises publiques, % du PIB



1. Routes, ponts, barrages, distribution d'électricité et d'eau, etc.

2. Écoles, hôpitaux, etc. et services administratifs.

Source : Base de données de la SARB.

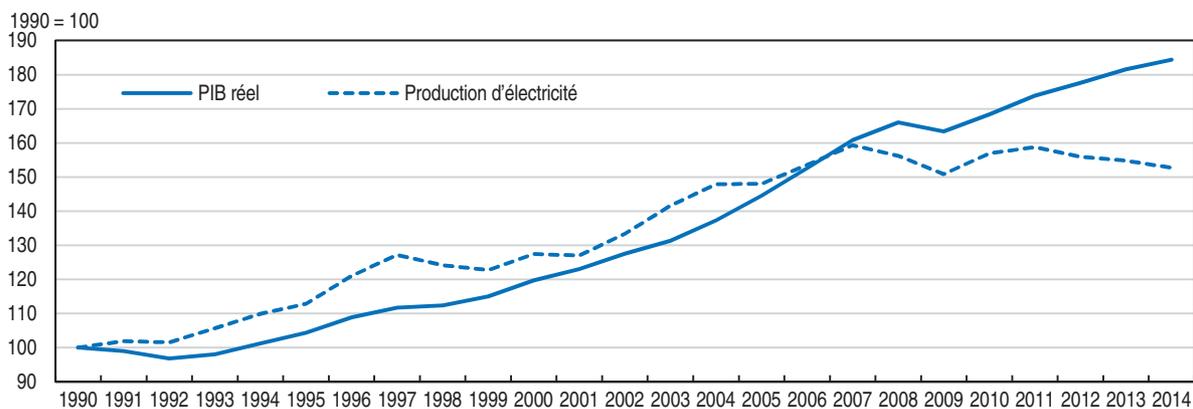
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251596>

production d'électricité et des infrastructures de transport. Cependant, la divergence des objectifs poursuivis par les entreprises publiques et leur ministère de tutelle freine la sélection et la hiérarchisation des projets : les ministères se fondent sur le Programme de développement national, notamment pour ce qui est de l'emploi et des réalisations sociales, alors que les entreprises publiques sont guidées par leur stratégie individuelle et que la gouvernance n'a pas suffi à dissiper les problèmes émergents (Rustomjee, 2015). La coordination et la supervision relèvent du Plan national d'infrastructure, du Département présidentiel de la planification, du suivi et de l'évaluation, et de la Commission présidentielle chargée de la coordination en matière d'infrastructure. Néanmoins, cette distribution des rôles sert davantage à suivre l'état d'avancement des investissements qu'à proposer une méthode de planification intégrée. Faute d'analyse classique des coûts-avantages (ou d'autres analyses), les autorités sont mal armées pour classer les projets par ordre de priorité et en estimer le taux de rendement prévisible (Rustomjee, 2015). Il est donc nécessaire de mettre en place un mécanisme d'évaluation systématique des projets, de manière à repérer ceux dont le rendement social promet d'être le plus élevé et de hiérarchiser les projets, en mettant l'accent sur l'exécution des objectifs du Plan de développement national. Une seule instance devrait être chargée de la surveillance. La gouvernance des entreprises publiques devraient être améliorée par la mise en œuvre des Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

La pénurie d'investissements dans les infrastructures est particulièrement criante dans le secteur de l'électricité

La production d'électricité ne suit pas le rythme de la demande et, faute d'investissements suffisants pour entretenir et étendre les capacités installées, les pannes de courant sont fréquentes (graphique 16). Le coût économique est élevé : en février, le Trésor public (2015a) a estimé qu'une nouvelle détérioration de l'approvisionnement pourrait minorer d'un point la croissance du PIB en 2015. L'exécution des plans d'investissement actuels devrait permettre d'augmenter d'un quart les capacités à l'horizon 2021. Néanmoins, comme un tiers de l'électricité est actuellement produite dans des centrales vieilles de plus de 40 ans, de nouvelles pénuries ne sont pas improbables (Rustomjee, 2015). Pour financer les investissements requis, il faudrait mettre les prix en adéquation avec les coûts, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De même, le réseau deviendrait plus efficace avec l'arrivée d'un

Graphique 16. **La production d'électricité à la traîne de la croissance**



Source : Base de données de la SARB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251607>

gestionnaire du réseau et opérateur du marché indépendant. Un projet de loi dans ce sens attend d'être adopté au Parlement. Pour stimuler la concurrence entre producteurs, il conviendrait également de mettre en place un marché de gros au comptant et de garantir l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux de transport et de distribution des producteurs privés en procédant à une séparation structurelle (OECD, 2001). L'accroissement de l'offre provenant de capacités de cogénération privées serait un moyen efficace d'atténuer les contraintes actuelles. Le programme d'adjudication visant un approvisionnement en énergies renouvelables a démontré l'appétence des investisseurs privés à prendre part à des projets d'infrastructure lorsque des assurances suffisantes leur sont procurées ; l'extension de ce programme à l'électricité produite par des sources d'énergies non renouvelables devrait être accélérée afin d'augmenter l'offre à court terme. Cette extension ne devrait toutefois pas empêcher, par son ampleur, l'instauration d'un marché concurrentiel. Le problème est qu'un certain nombre de municipalités jouent sur les tarifs de distribution pour faire grimper les recettes ou réaliser des péréquations sans investir suffisamment dans l'entretien de leur réseau de distribution. Le recouvrement insuffisant des factures d'électricité constitue un problème supplémentaire.

Investir dans les infrastructures ferroviaires pour désengorger les goulets d'étranglement

L'opérateur public de transport ferroviaire de marchandises, Transnet, qui est propriétaire des lignes de chemin de fer, compte investir massivement dans les infrastructures au cours des prochaines années. Face aux goulets d'étranglement qui se sont formés lors de la flambée des prix des matières premières, Transnet a également entrepris d'accroître la capacité de ses deux lignes de fret dédiées à l'exportation de ces produits. Le financement des travaux est assuré par la conclusion d'engagements d'achat ferme avec des exportateurs de matières premières. Cependant, en l'absence de régulateur, il n'est pas possible d'établir avec certitude si les tarifs ferroviaires cadrent bien avec les coûts ou si un pouvoir de marché est exercé, auquel cas cela signifierait que la compétitivité-coûts extérieure des exportateurs en pâtit (Rustomjee, 2015). Le succès des investissements prévus dépend de la possibilité d'augmenter la part du rail dans le transport de fret, cette marge de progression étant limitée dans d'autres pays par la rapidité et la flexibilité accrues des transports routiers (ITF, 2014). L'adoption de mesures structurelles pourrait contribuer à rendre le rail plus concurrentiel et, partant, plus attractif. Si le service de fret était séparé de l'infrastructure ferroviaire, celle-ci pourrait certes être financée par les usagers, mais ce serait au détriment de l'efficacité technique.

En attendant la mise en place, prévue pour 2017, d'une autorité unique de régulation économique des transports, le ministère des Transports traite les affaires urgentes, comme les différends liés à la tarification et à l'accès. L'existence d'un régulateur chargé de garantir l'accès non discriminatoire des tiers à l'infrastructure ferroviaire intensifiera la concurrence, favorisera l'efficacité des opérations (notamment l'accès des opérateurs de transport de voyageurs au réseau ferroviaire) et fera reculer les coûts de fret supportés par les entreprises (OECD, 2013c). Dans d'autres pays riches en ressources, les lignes de fret ferroviaire sont détenues par des capitaux privés. L'Afrique du Sud pourrait envisager de prendre des dispositions dans ce sens, d'autant qu'il ne semble y avoir aucun problème de coordination nécessitant une participation de l'État. La capacité ferroviaire serait alors plus rapidement ajustable à l'évolution de la demande, sous réserve qu'un cadre réglementaire puisse être mis en place pour empêcher les abus de position dominante.

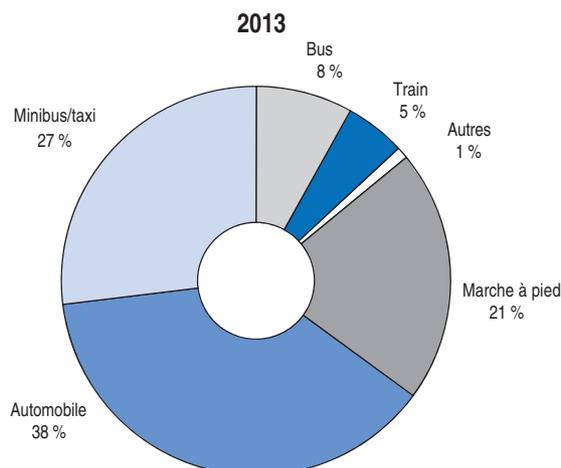
Améliorer les transports publics

Le chômage dont pâtissent les zones urbaines défavorisées tient en partie au sous-développement des liaisons de transport nécessaires à la mobilité quotidienne. Ces zones peuvent être de trois types (souvent combinés), suivant la nature des logements : i) les townships plus anciens, qui sont raccordés d'une certaine manière au réseau ferroviaire ; ii) les logements sociaux plus récents, d'ordinaire relativement éloignés des centres économiques et mal desservis par les transports collectifs interurbains ; et iii) les espaces d'habitat informel, proches des centres économiques mais non reliés aux services de transport public urbain. Là où l'offre de services de bus et de train est insuffisante, les personnes défavorisées effectuent leurs déplacements quotidiens à pied, ce qui leur prend beaucoup de temps, ou en minibus, ce qui leur coûte cher (World Bank, 2014b).

L'entreprise publique PRASA, qui assure des services de transport ferroviaire quotidiens à bas coût, n'a pas adapté son champ d'action géographique pour tenir compte de l'évolution péri-urbaine. Si le volume de son programme d'investissement, principalement axé sur le remplacement du matériel roulant et la modernisation des gares (Rustomjee, 2015), a été multiplié par trois afin d'enrayer le sous-investissement passé et le déclin consécutif de la qualité du service, sa situation n'a pas changé sur le plan géographique dans le cadre du programme d'investissement actuel. Par ailleurs, en l'absence d'une autorité de régulation sectorielle, PRASA rencontre des difficultés pour accéder au réseau ferroviaire détenu par Transnet, qui favorise ses propres services de transport. Une meilleure prise en compte des besoins locaux suppose une intervention accrue des autorités locales en qualité d'acheteurs de services de transport quotidiens. Les administrations locales peuvent demander au ministère des Transports à être compétentes en matière de passation de marchés et de réglementation. À ce jour, les provinces se sont vu déléguer la compétence en matière d'attribution de contrats pour l'exploitation des réseaux de bus, tandis que la ville du Cap a demandé à recevoir délégation du pouvoir réglementaire. Tout nouveau transfert de compétences liées au transport, préconisé dans le Programme de développement national, devrait aller de pair avec le renforcement des capacités administratives.

Des services privés de minibus, généralement de type informel, offrant des dessertes domicile-travail sont venus combler l'offre insuffisante de transport public ferroviaire dans de nombreuses zones défavorisées (graphique 17). Leur flexibilité leur permet de desservir un grand nombre de points de ramassage sans qu'il faille investir dans la construction de gares ferroviaires ou routières. Bien souvent, néanmoins, leur coût est prohibitif pour les travailleurs à faible revenu. Les autorités locales collaborent de plus en plus avec les exploitants des minibus : dans plusieurs grandes villes, des lignes de bus régulières (réseaux de services d'autobus express) ont parfois été mises en place avec leur concours (en qualité d'actionnaires) et la participation des chauffeurs. Les appels d'offre relatifs à la fourniture de services de transport quotidiens ont pu recueillir les soumissions d'exploitants de minibus agréés, respectueux de la réglementation, afin d'intégrer les minibus dans le système de transport et de procurer des solutions à la fois moins onéreuses et mieux coordonnées avec les nouveaux services de bus et de trains, lesquels exigent un travail de planification et des investissements non négligeables.

L'expansion de l'infrastructure routière n'a pas suivi celle du commerce international (qui a dopé le transport routier de conteneurs entre la province du Gauteng et le port principal de Durban, séparés de plus de 600 km) et de la motorisation individuelle. Ce décalage, couplé au report modal du fret ferroviaire vers le transport routier, a exacerbé les

Graphique 17. **Composition modale des déplacements quotidiens**

Source : FFC (2013), « Effective Devolution of Transport Functions to Municipalities: Towards an Optimal Transport System » in *Submission for the 2014/15 Division of Revenue, Financial and Fiscal Commission* ; Statistics South Africa.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251616>

problèmes de congestion dans les grandes zones urbaines et nuit à la qualité de la voirie, du fait de la densification du fret et de la détérioration des chaussées (CSIR, 2013). Par exemple, le coût d'usage des infrastructures routières étant plus élevé là où leur entretien laisse à désirer, l'écart du coût de l'activité économique s'est creusé entre les provinces (Rustomjee, 2015). Pour y remédier, trois mesures sont nécessaires : prendre davantage en considération la congestion dans la tarification routière en imposant une taxe sur les camions variable selon le poids ; soumettre les projets de plus grande envergure à une analyse coûts-avantages ; et cofinancer dans une plus large mesure les subventions allouées aux administrations locales pour les projets d'infrastructure (OECD, 2013c). Toutes ces mesures aideraient à égaliser les conditions de concurrence entre le fret ferroviaire et routier.

Le renchérissement des services portuaires érode la compétitivité-coûts extérieure

La faible efficacité des ports et le coût élevé de leur exploitation sapent la rentabilité du commerce extérieur. Les ports sont la propriété d'une filiale de Transnet, National Ports Authority (NPA). Face à la hausse de la demande, il a été entrepris de développer leur capacité, en particulier à Durban (où se trouve la plus grande plateforme du transport de conteneurs) (ITF, 2014). Cette expansion des capacités portuaires est certes nécessaire, mais il convient aussi de rendre leur exploitation plus efficace. Les différentes activités portuaires sont assurées par des filiales de NPA qui, en raison de leur position dominante, pratiquent des tarifs nettement supérieurs au coût des prestations. Les profits qui en découlent servent à soutenir les ports et les activités ferroviaires non rentables. Par ailleurs, le port de Durban, relativement peu efficace, pratique des frais portuaires qui sont parmi les plus élevés au monde, ce qui limite les possibilités de développer les activités de transformation tournées vers l'exportation. Dans le domaine de la réglementation, la situation progresse depuis la création d'une autorité de contrôle indépendante, qui réduit les subventions croisées au sein de la grille tarifaire en simplifiant les barèmes et en les alignant davantage sur les coûts. D'autres mesures structurelles devraient être prises pour réduire les coûts, notamment : attribuer les marchés de services portuaires par appel

d'offres avec mise en concurrence afin de faire baisser les frais de manutention et confier les fonctions d'autorité portuaire à une société indépendante autonome spécialement créée à cet effet.

Les télécommunications pourraient soutenir la croissance

Il y a vingt ans, au milieu des années 90, le système des télécommunications était caractérisé par une pénétration très faible de la téléphonie fixe. À cette même époque, le marché de la téléphonie mobile s'est ouvert à la concurrence et les cinq opérateurs ont atteint une couverture 3G quasi-totale pour le bénéfice de la plus grande partie de la population, plaçant ainsi l'Afrique du Sud devant un grand nombre de pays de l'OCDE du point de vue de l'ouverture du marché et sur le plan technologique. Cela étant, ce mouvement de libéralisation est au point mort ces dernières années. Les avantages promis par une réglementation propice au libre jeu de la concurrence, comme la possibilité de changer de prestataire, ne se sont pas concrétisés du fait que les opérateurs historiques sont solidement ancrés sur le marché. Les prix et la qualité des services sont donc moins satisfaisants que dans les économies avancées de l'OCDE, et les frais de télécommunications plus élevés, au détriment des entreprises et des consommateurs.

Par comparaison avec d'autres pays, les revendeurs de services de téléphonie mobile (appelés opérateurs de téléphonie mobile sans réseau) sont considérablement moins nombreux et le déploiement des réseaux 4G plus modernes n'a toujours pas démarré, en raison de l'annulation de la mise aux enchères des fréquences. Les connexions à l'internet sont lentes par rapport à la normale internationale et la pénétration des lignes fixes demeure très faible (Akamai, 2015). Entre autres dispositions réglementaires récemment adoptées, les tarifs de terminaison d'appel mobile (facturés pour l'utilisation d'autres réseaux) ont été ramenés aux niveaux européens (ICASA, 2014). Des mesures structurelles sont néanmoins nécessaires pour stimuler la concurrence, notamment la finalisation de la procédure d'enchère des licences d'exploitation des fréquences 4G, afin de faciliter l'entrée des opérateurs sans réseau et de poursuivre la privatisation.

Une réglementation des entreprises de meilleure qualité pourrait stimuler la croissance et la création d'emplois

L'administration en place voit dans les PME un moteur de croissance et de création d'emplois et a mis en place un ministère du Développement des petites entreprises en 2014. Toutefois, depuis le déclenchement de la crise internationale en 2008, les PME ont supprimé davantage d'emplois que les entreprises plus grandes en ont créés. Des travaux de recherche menés dans un certain nombre de pays de l'OCDE mettent en évidence le rôle des jeunes entreprises en tant que source de nouveaux emplois, que ce soit par leur création ou par leur développement ; les jeunes PME ont été à l'origine de 42 % des nouveaux emplois en moyenne sur la période 2001-2011 alors qu'elles représentaient 17 % du total des emplois (Crisuolo, et al., 2014). Les entrepreneurs qui souhaitent créer et développer des PME se heurtent à de nombreux obstacles dans des domaines très divers, notamment une réglementation des entreprises pesante et des infrastructures lacunaires. Ces obstacles représentent un coût plus élevé pour les PME dépourvues des capacités administratives et de la flexibilité interne propres aux grandes entreprises. Ainsi, une réglementation tatillonne et des institutions du marché du travail qui s'attachent surtout à répondre aux attentes des principaux syndicats et des grandes entreprises limitent la souplesse des PME.

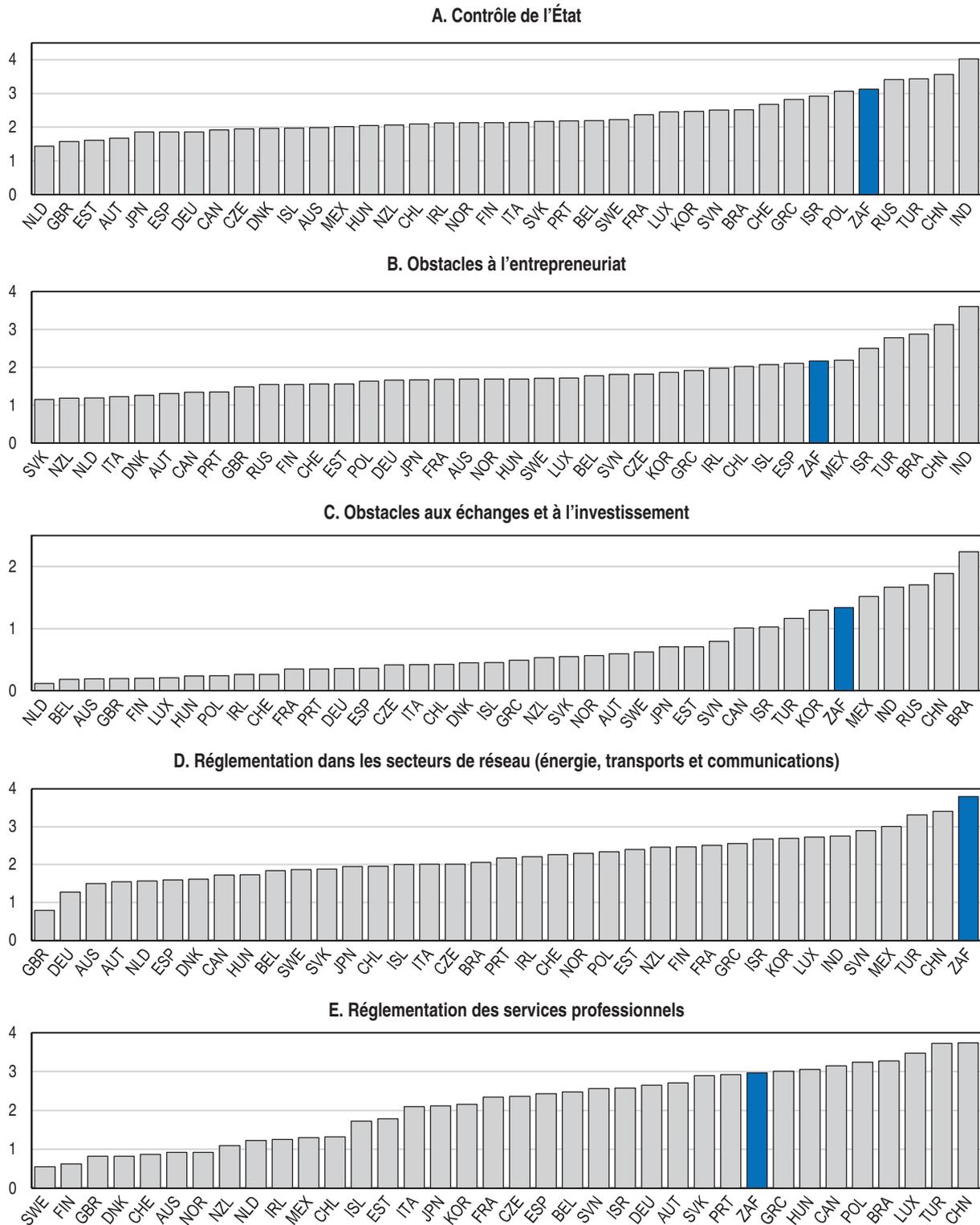
Mesurées selon l'indicateur de la réglementation des marchés de produits élaboré par l'OCDE, les restrictions réglementaires restent relativement fortes. Elles incluent un niveau élevé d'intervention de l'État dans l'économie, les obstacles tarifaires, les restrictions à l'investissement direct étranger, la complexité des règles relatives aux permis et aux autorisations, les obstacles à la création de jeunes pousses et la protection des entreprises en place face à la concurrence (notamment dans les industries de réseau). Tous ces facteurs sont particulièrement préjudiciables à la création et à l'exploitation de PME (graphique 18). En outre, les entreprises sont confrontées à de fréquents changements réglementaires qui sont vecteurs d'incertitude, et les enquêtes montrent qu'environ 40 % des PME seulement sont certaines de connaître tous les règlements qui leur sont applicables (Darroll, 2015). Les mesures dans ce domaine doivent viser à alléger la charge réglementaire globale et à créer un cadre réglementaire plus stable afin de faciliter les activités de planification. L'application systématique d'évaluations d'impact de la réglementation aux nouveaux textes législatifs et réglementaires pourrait contribuer à élaborer une réglementation efficace et rentable. On pourrait, à titre d'essai, mettre en application des dispositions réglementaires allégées ou simplifiées dans des zones économiques spéciales situées à proximité de zones urbaines pauvres, pour favoriser l'implantation d'entreprises dans les endroits où l'offre de main-d'œuvre est abondante et, ainsi, remédier aux déséquilibres spatiaux entre zones résidentielles et zones d'activité économique (World Bank, 2014b).

Le cadre de la politique de la concurrence est globalement conforme aux bonnes pratiques en vigueur dans la zone OCDE, et les autorités intensifient l'application du droit de la concurrence depuis quelques années. La législation révisée sur les programmes de clémence et sur la pénalisation des ententes n'est toujours pas pleinement opérationnelle, comme dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Toutefois, le droit de la concurrence comporte une clause sur l'intérêt général de portée particulièrement large. Cette clause attribue à la politique de la concurrence de nombreux objectifs au-delà de l'efficacité économique, comme la défense de l'emploi et le soutien à l'émancipation économique des Noirs. C'est un aspect particulièrement problématique dans les affaires de fusion, car il n'existe pas de méthode claire permettant de concilier l'intérêt général et les impératifs de concurrence (OECD, 2008a ; Smith, 2015). En outre, il existe souvent de nouveaux moyens plus efficaces pour atteindre ces autres objectifs de l'action publique que de limiter la concurrence. Un examen par les pairs de la politique de la concurrence ou un examen similaire réalisé par des experts pourrait contribuer à définir des règles précises pour l'application du contrôle des fusions et d'autres aspects du cadre concurrentiel.

En Afrique du Sud, la réglementation du marché du travail limite la rotation des effectifs et la flexibilité des salaires, ce qui empêche les PME de se développer et de faire face à la concurrence croissante générée par les changements réglementaires et la levée des obstacles aux échanges. Les PME du secteur manufacturier sont peu nombreuses à produire des intrants intermédiaires destinés au marché intérieur, et de nombreux exportateurs sont dépendants de biens intermédiaires importés (Edwards and Rankin, 2015). Les enquêtes soulignent les problèmes que pose la rigidité du droit du travail, et plus d'un tiers des PME interrogées indiquent que ce cadre juridique (et notamment les conseils de négociation collective) représente le principal obstacle au recrutement (SBP, 2013). En outre, les salaires obtenus par les conseils de négociation collective sont relativement élevés pour les travailleurs peu qualifiés. Selon une estimation, l'existence de ces conseils réduit l'emploi de 8 à 13 % dans les secteurs concernés, avec des pertes concentrées parmi les PME qui font largement appel à des travailleurs peu qualifiés (Magruder, 2012). La

Graphique 18. **La charge réglementaire est élevée dans l'ensemble de l'économie**

Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



Source : OCDE (2014), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251622>

réforme du marché du travail en vue de soutenir la création et le développement des PME pourrait comporter la mise en place d'options de sortie totale ou partielle des accords salariaux de branche et la réorganisation des conseils de négociation collective de manière à garantir une couverture plus large.

Recommandations visant à résorber les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures et à améliorer la réglementation des entreprises

Principales recommandations

- Privilégier les investissements dans les infrastructures qui procurent le rendement social le plus élevé pour favoriser la hiérarchisation des projets et en maîtriser les coûts.
- Dans les industries de réseau, créer des organismes de réglementation indépendants et les charger de garantir l'accès non discriminatoire de tiers au réseau. Veiller à se doter de nouvelles capacités de production d'électricité en accélérant la mise en œuvre du programme en faveur des producteurs d'électricité indépendants et en encourageant la cogénération privée.
- Améliorer les possibilités d'emploi en développant l'offre de transports publics abordables, notamment par l'intégration d'un service de minibus dans le système de transports publics, et en aménageant des habitats plus denses à proximité des centres économiques.
- Aider les PME en recourant plus fréquemment aux analyses d'impact de la réglementation afin d'alléger les contraintes réglementaires, de supprimer les obstacles à l'entrée et d'encourager la concurrence.
- Mener un effort systématique pour cerner et supprimer les dispositions réglementaires qui entravent la concurrence. Privatiser des entreprises publiques, comme celle de télécommunications, implantées sur des marchés où le degré de concurrence est suffisant.

Autres recommandations

- Tester des programmes de soutien et une réglementation en faveur des zones économiques spéciales afin de créer des emplois dans les quartiers pauvres.

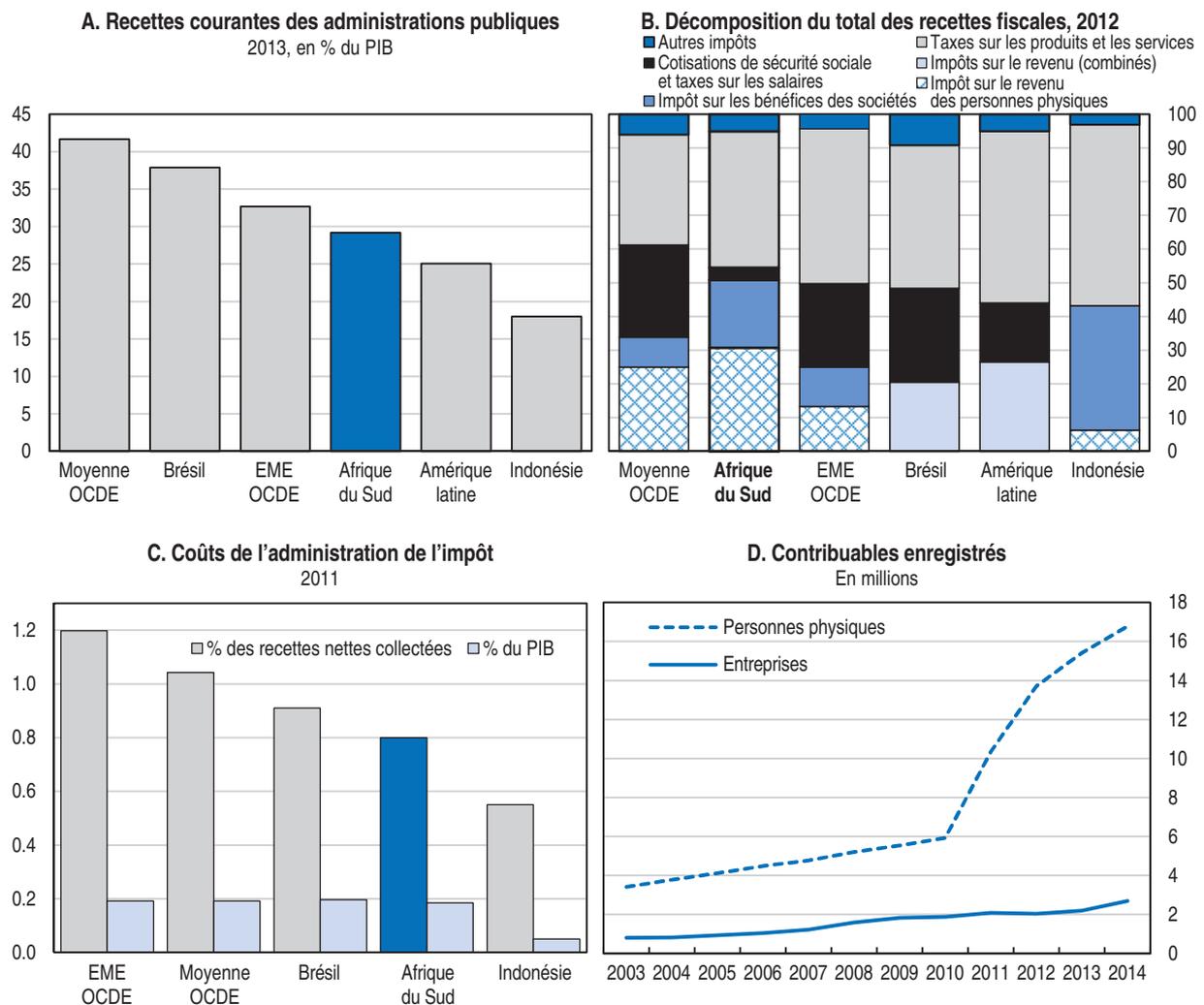
Comment mettre à contribution le système fiscal pour générer les recettes requises ?

L'Afrique du Sud étant une économie émergente, ses besoins en matière de dépenses pour les infrastructures économiques et sociales ont augmenté, et cette tendance devrait se poursuivre. Les projets d'infrastructure évoqués plus haut, ainsi que le système d'assurance maladie prévu au niveau national, doivent être financés. Or, il n'existe aucune marge de manœuvre budgétaire en raison de l'ampleur du déficit et du creusement de la dette. Le Trésor (2015a, 2015b) et d'autres institutions, dont le FMI (2014), ont mis en lumière des possibilités non négligeables de rationalisation des dépenses grâce à une réduction du gaspillage et de la corruption. Dans ce contexte, la population est réticente à accepter une hausse sensible de la fiscalité. Toujours est-il que même si les dépenses publiques se font plus rationnelles, des recettes supplémentaires devront être collectées. La soumission à une fiscalité plus élevée sera nettement meilleure si des gains d'efficacité dans le secteur public peuvent être affichés en parallèle.

Au cours des 20 dernières années, le Trésor et l'administration fiscale sud-africaine ont beaucoup amélioré l'efficacité et l'efficience de la collecte des recettes publiques. En outre, le

système de prélèvements et de prestations dans son ensemble réduit considérablement les inégalités (World Bank, 2014a). Néanmoins, les recettes restent inférieures à la moyenne des économies de marché émergentes de la zone OCDE (graphique 19). En dépit de la baisse des taux supérieurs de l'impôt sur les personnes physiques et sur les sociétés, diverses mesures d'élargissement de la base d'imposition, conjuguées à la croissance économique, ont permis d'accroître les recettes fiscales en pourcentage du PIB. Ces dernières années, la base d'imposition a été élargie grâce à l'augmentation du nombre d'individus (bien que les revenus de nombre d'entre eux soient inférieurs au seuil d'imposition) et d'entreprises (dans une moindre mesure) qui se sont enregistrés, et grâce aux efforts pour combler les brèches du système fiscal. Les coûts de discipline ont été réduits par la mise en œuvre d'un ambitieux

Graphique 19. **Le système fiscal est relativement bien structuré et géré avec efficacité**



Note : Les « EME OCDE » désignent cinq économies de marché émergentes membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Aucune des moyennes n'est pondérée. Dans le cas du Brésil et de l'Amérique latine, il n'est pas toujours possible de distinguer précisément les recettes tirées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques des recettes tirées de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de sorte que ces recettes sont regroupées en une unique catégorie dans la partie B.

Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; Base de données des Statistiques des recettes publiques en Amérique latine de l'OCDE ; Base de données des statistiques de finances publiques du FMI ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI (octobre 2014) ; OCDE (2013), Tax Administration 2013 ; Trésor et Administration fiscale sud-africaine (2014), Tax Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251630>

programme de modernisation des services fiscaux. Selon les indicateurs les plus couramment employés, la qualité de l'administration du système fiscal est désormais comparable à celle de nombreux pays de l'OCDE. De même, la composition des impôts est globalement similaire à celle des pays de l'OCDE dans lesquels les cotisations de sécurité sociale n'occupent pas une place considérable. À l'avenir, le principal défi consiste à financer les besoins en infrastructures et les augmentations programmées des dépenses sociales sans creuser les inégalités ou compromettre la croissance à long terme.

Malgré les mesures d'élargissement de l'assiette, celle-ci reste relativement étroite du fait de la concentration du revenu des personnes physiques et des bénéficiaires des sociétés. Seulement 6.5 millions de Sud-Africains ont acquitté un impôt sur le revenu en 2013/14, sur une population d'âge actif de 35 millions de personnes (National Treasury et SARS, 2014). Ce chiffre reflète en partie le faible taux d'emploi et les fortes inégalités de revenu salarial, de sorte que le seuil de déclenchement de l'impôt est bien supérieur au salaire médian. Le système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressif et comporte des taux d'imposition marginaux compris entre 18 % et 41 %. Du point de vue de la croissance, il vaut mieux accroître les recettes en élargissant la base d'imposition plutôt qu'en relevant les taux marginaux. En outre, ce sont souvent les titulaires de hauts revenus qui bénéficient de déductions et d'allègements, notamment au titre des revenus d'intérêts ; aussi, leur réduction permettrait de rendre le système plus progressif. Dans le budget 2015, le gel de la valeur nominale des revenus d'intérêts déductibles va dans ce sens.

La réduction de l'abattement à la base (abaissement du niveau de revenu à partir duquel un contribuable devient assujéti à l'impôt sur le revenu) permettrait de dégager des recettes supplémentaires, en supprimant une partie de l'allègement d'impôt résultant des relèvements du seuil d'abattement (et des autres tranches de revenu) en termes réels intervenus dans les années 2000. La création d'une nouvelle tranche initiale assortie d'un taux d'imposition marginal réduit pourrait aussi être envisagée, en tenant compte des impératifs d'équité et de faculté contributive, ainsi que de discipline fiscale. Cette initiative pourrait s'accompagner d'augmentations des taux marginaux applicables aux hauts revenus, qui sont inférieurs à ceux en vigueur dans de nombreux pays de l'OCDE, malgré les fortes inégalités qui caractérisent l'Afrique du Sud. Le risque de pertes fiscales est réel, mais l'administration est aujourd'hui plus en mesure de s'assurer que les contribuables observent leurs obligations fiscales qu'au cours de la période de réduction des taux. La mise en place d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail ou d'autres incitations en faveur de l'activité des titulaires de bas revenus pourrait aider cette catégorie de contribuables et compenser en partie les répercussions sur la croissance à long terme d'un alourdissement de la fiscalité des revenus (Arnold et al., 2011).

L'impôt sur les sociétés est élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais inférieur au niveau enregistré dans des économies émergentes non membres de l'OCDE. Cette situation reflète pour partie le taux légal de l'impôt de 28 %, alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 25 %. Compte tenu des effets négatifs de taux légaux élevés sur la productivité et l'investissement, les autorités devraient s'attacher à élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés. De nombreuses incitations fiscales viennent réduire les taux effectifs ; pour beaucoup, celles-ci sont utilisées à des fins de politique industrielle, sans faire l'objet d'une analyse coûts-avantages poussée, et contribuent à des écarts significatifs des taux marginaux d'imposition effectifs sur l'investissement entre secteurs (World Bank, 2015). Il faudrait examiner en détail chaque dispositif d'incitation et supprimer ceux qui ne sont pas efficaces par rapport à leurs coûts. Les régimes fiscaux simplifiés pour les petites entreprises (dont les

taux s'échelonnent entre 0 % et 28 % et qui prévoient un amortissement accéléré des actifs) et les microentreprises sont eux aussi considérés inefficaces (Davis Tax Committee, 2014).

Étant donné que le niveau des prélèvements fiscaux sur les sociétés ne semble pas constituer une préoccupation essentielle pour les PME (Herrington et al., 2013), d'autres réformes ciblées – comme une simplification des formalités administratives – seraient probablement plus utiles que des régimes spéciaux (chapitre 1). Au lieu de recourir à une taxe sur le chiffre d'affaires en vue de réduire les coûts liés aux obligations fiscales pour les microentreprises et d'atténuer les obstacles à leur déclaration, l'inscription à la TVA pourrait être encouragée parallèlement à une simplification des procédures de règlement. Actuellement, le seuil de chiffre d'affaires qui déclenche l'obligation de s'inscrire à la TVA est beaucoup plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE (en tenant compte des PPA), mais de nombreuses entreprises s'enregistrent volontairement. Il faudrait intensifier les efforts pour réduire les coûts de discipline qui sont relativement élevés (FIAS, 2007). Au Chili et au Mexique, toutes les entreprises doivent s'inscrire, mais les PME bénéficient d'un régime spécial et d'aides diverses. À l'autre extrémité du spectre des entreprises, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices sont des problèmes importants, en dépit des améliorations régulièrement apportées à la législation. La coopération internationale sur ce sujet doit se poursuivre.

Un régime fiscal spécial s'applique au secteur minier. La mise en place en 2010 d'un régime national de redevances a permis une remontée des taux marginaux d'imposition effectifs qui étaient faibles jusqu'alors (World Bank, 2015). Ce nouveau régime applique au chiffre d'affaires brut un taux de redevance proportionnel aux bénéfices (compris entre 0.5 % et 7 %), les taux étant couplés aux prix des produits de base de manière à capter une partie des gains exceptionnels générés par le boom des matières premières, tout en préservant une certaine stabilité des recettes et les incitations à investir. Le nouveau régime a dopé les recettes fiscales de ce secteur, même si la baisse des prix des produits de base a pesé sur les taux de redevance couplés aux bénéfices. D'un autre côté, les calculs de l'OCDE donnent à penser que le taux de redevance maximum n'aurait pas été appliqué au plus fort du boom des matières premières. Il semble possible de relever le taux effectif de la redevance lorsque le système aura gagné en maturité mais eu égard au besoin de stabilité réglementaire évoqué précédemment, il vaudrait mieux ne pas apporter de changements qui compromettraient l'équilibre du régime. Dans les industries naissantes du pétrole et du gaz, il faut envisager d'instaurer une taxe sur les rentes tirées de l'exploitation des ressources naturelles, sur le modèle de celles adoptées par l'Alaska, l'Algérie et la Chine, par exemple.

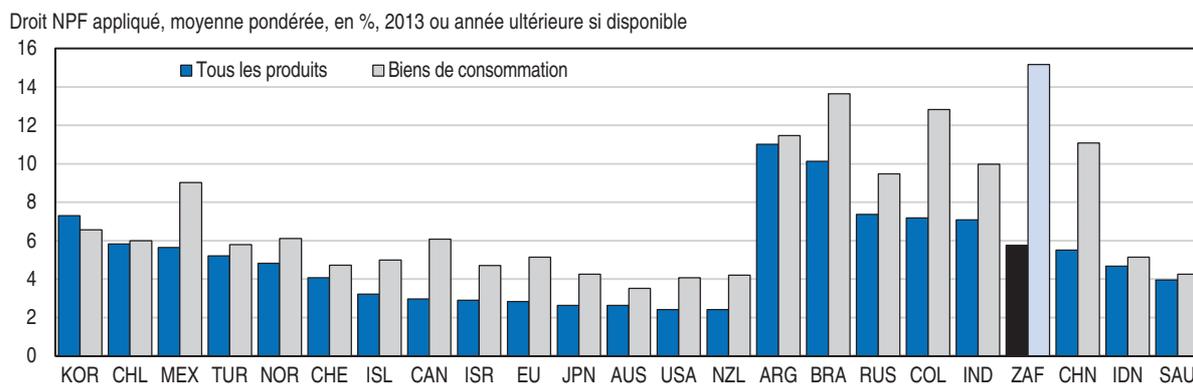
Le système de TVA est la deuxième source de recettes publiques. Les impôts sur la consommation sont relativement efficaces et donc moins préjudiciables à la croissance économique (Arnold et al., 2011). Le régime actuel est bien conçu : peu de produits ou de services bénéficient d'un traitement préférentiel (exemptions ou taux zéro), le taux est relativement faible et l'impôt est moyennement progressif (World Bank, 2014a). Toutefois, les exemptions et les taux zéro ne sont pas bien ciblés, et ce sont majoritairement les ménages aisés qui profitent des économies d'impôt qu'ils génèrent, y compris pour de nombreux produits alimentaires (National Treasury, 2007 ; Jansen and Calitz, 2015). Des gains sont possibles dans le cadre du système actuel moyennant une réduction des pertes de recettes. Néanmoins, il faudrait peut-être relever le taux pour pouvoir financer d'importants programmes de dépenses. La hausse des droits d'accise sur des produits tels que l'alcool et le tabac pourrait mobiliser des recettes supplémentaires au titre des impôts sur la

consommation, mais les échanges transfrontaliers informels s'accompagnent d'un risque de pertes de recettes. De même, la liste des articles de luxe soumis aux droits d'accise devrait être actualisée afin de tenir compte de l'évolution des caractéristiques de consommation.

Il faudrait également revoir le régime des droits d'importation. Malgré une libéralisation poussée des échanges dans les années 90, le processus de baisse des droits est au point mort (graphique 20). Comme l'OCDE le soulignait (2008b), les biens de consommation sont soumis à des droits plus élevés que ceux appliqués aux biens intermédiaires, ce qui se traduit par des taux de protection effectifs plus élevés et augmente le prix final acquitté par le consommateur. Une fraction importante de cette charge est supportée par les ménages à bas revenu, par le biais des droits élevés qui grèvent l'habillement et les chaussures – catégories de produits qui pèsent relativement lourd dans leur panier de consommation. L'Évaluation économique de l'OCDE de 2008 préconisait de réduire le niveau et la dispersion des droits sur les importations afin de stimuler la concurrence et la croissance de la productivité à long terme (OECD, 2008b). Étant donné que la plus grande partie des recettes générées par les droits sur les importations est transférée à d'autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe via l'application d'une formule fixe, l'effet budgétaire net serait minime.

Graphique 20. **Les obstacles tarifaires restent relativement élevés pour les biens de consommation**

Droit moyen pondéré par type de produit



Source : Système d'analyse et d'information sur le commerce CNUCED (TRAINS).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251640>

Les impôts fonciers ne génèrent qu'une petite fraction du total des recettes. Ils se composent essentiellement des taxes municipales sur les terrains et les bâtiments, parallèlement à d'autres taxes sur les transactions de moindre importance. La législation nationale encadre les taxes municipales, mais leurs taux varient considérablement. Un recours accru à cette source de recettes fiscales procurerait divers avantages. C'est l'un des impôts les moins préjudiciables à la croissance (Arnold et al., 2011) et il peut favoriser l'équité. Il peut également permettre aux communes de réduire leur dépendance envers les redevances sur l'électricité et la distribution d'eau. Le relèvement des impôts fonciers périodiques pourrait aussi permettre de réduire les taxes sur les transactions ayant un effet de distorsion. Toutefois, l'importance des défaillances de l'appareil administratif local réduit les possibilités de relever les taux d'imposition à court terme. Ainsi, les valeurs cadastrales ne sont pas à jour, le recouvrement des impôts fonciers paraît difficile, et la perception de corruption au sein des administrations locales est élevée. Aussi, dans un

premier temps, s'attaquer aux problèmes à l'échelon local passe par des initiatives de renforcement des capacités et une meilleure application de la loi.

Malgré l'augmentation du montant des taxes liées à l'environnement et l'extension de leur portée, il convient de les développer davantage pour assurer une trajectoire de croissance plus durable. Dans l'ensemble, les émissions de carbone sont très peu taxées, étant donné que les taxes sur les carburants ne concernent que 10 % des émissions, mais l'électricité issue de sources non renouvelables est taxée à un taux faible et près de la moitié des émissions ne le sont pas du tout (OECD, 2015b). Le gouvernement devrait donner corps à son projet d'instaurer une taxe carbone (en remplacement d'autres taxes) afin que tous les secteurs d'activité supportent les mêmes coûts de réduction des émissions, ainsi que le recommandait l'*Étude économique* de 2013 (OECD, 2013a). La mise en œuvre doit s'attacher à porter progressivement le taux à des niveaux efficaces. Dans le même temps, la suppression des exemptions doit se faire de manière graduelle, de manière à éviter de trop alourdir les coûts de production des industries les plus polluantes. Ce processus permettrait d'aligner progressivement l'orientation de la politique sud-africaine en matière d'atténuation du changement climatique sur celle suivie par la plupart des pays de l'OCDE. L'économie réduirait également sa dépendance à l'égard des industries grosses consommatrices d'énergie et à forte intensité de carbone, tout en augmentant l'intensité de main-d'œuvre (Alton et al., 2014). À l'instar de la suppression des exemptions à la TVA, il faudrait prévoir des mesures permettant d'indemniser les ménages les plus pauvres, comme des transferts en espèces ou des bons. Le système fiscal pourrait aussi être mis à contribution pour traiter d'autres problèmes environnementaux, notamment grâce à la mise en œuvre de dispositifs permettant d'appliquer les principes du pollueur-payeur aux eaux usées rejetées par l'agriculture et l'industrie minière, et à la poursuite de l'élaboration d'une taxe destinée à financer la dépollution de sites souillés par l'eau acide provenant des mines (OECD, 2013a, 2013b).

Recommandations visant à relever les défis posés par l'accroissement des recettes

Principales recommandations

- Élargir les assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en réduisant le nombre de déductions, de crédits et d'allègements. Imposer plus fortement les hauts revenus.
- Élargir l'assiette de la TVA et améliorer son respect. Mettre en place une taxe carbone.

Autres recommandations

- Augmenter l'impôt foncier en renforçant les capacités des collectivités locales.
- Simplifier le régime tarifaire et recenser les domaines dans lesquels il est possible de réduire les droits sur les biens de consommation.
- Augmenter le recours aux taxes liées à l'environnement.

Bibliographie

Akamai (2015), *The State of the Internet: Q3 2014 Report*, www.stateoftheinternet.com.

Alton, T., C. Arndt, R. Davies, F. Hartley, K. Makrelov, J. Thurlow and D. Ubogu (2014), "Introducing carbon taxes in South Africa", *Applied Energy*, No. 116, pp. 344-354.

- Andrew Levy (2014), *Wage Settlement Report* September 2014.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, Vol. 121, pp. F59-F80.
- Ashman, S., B. Fine, V. Padachayee and J. Sender (2014), "The Political Economy of Restructuring in South Africa", in Borhat et al., 2014.
- Bhorat, H., A. Hirsch, R. Kanbur and M. Ncube, dir.pub. (2014), *The Oxford Companion to the Economics of South Africa*, Oxford University Press, Oxford.
- Criscuolo, C., P.N. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- CSIR (2013), *10th Annual State of Logistics Survey for South Africa*, www.csir.co.za/sol.
- Darroll, C. (2015), "Barriers to SMEs in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Davis Tax Committee (2014), "Small and Medium Enterprises: Taxation Considerations", *Interim Report*, July 2014.
- de Serres, A., F. Murtin and G. Nicoletti (2010), "A Framework for Assessing Green Growth Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 774, OECD Publishing, Paris.
- Eberhard, R. (2014), "The Politics and Economics of Water in South Africa – 1994-2013", in Borhat et al., 2014.
- Edwards, L. (2005), "Has South Africa Liberalised its Trade", *South African Journal of Economics*, Vol. 73, No. 4, pp. 754-775.
- Edwards, L. and R. Jenkins (2013), "The Impact of Chinese Import Penetration on the South African Manufacturing Sector", *Southern Africa Labour and Development Research Unit Working Paper Series*, No. 102, SALDRU, University of Cape Town, Cape Town.
- Edwards, L. and N. Rankin (2015), "Labour Market Policies, Firm Dynamics and Export Performance in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Energy Research Centre (2013), "Comments on the Carbon Tax Policy Paper Issued by the National Treasury in May 2013", University of Cape Town.
- Farole, T., T. Naughtin and N. Rankin (2014), "South Africa's Super-exporters", Manufacturing Led Growth for Employment and Equality International Conference, Johannesburg, www.developmentdialogue.co.za.
- Field, S., P. Musset and J.L. Álvarez-Galván (2014), "A Skills Beyond School Review of South Africa", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris.
- FIAS (2007), "Tax Compliance Burden for Small Businesses: A Survey of Tax Practitioners", World Bank Group, Washington, DC.
- Finn, A., M. Leibbrandt and M. Oosthuizen (2014), "Poverty, Inequality, and Prices in Post-apartheid South Africa", *WIDER Working Papers*, No. 2014/127, UNU-WIDER.
- Herrington, M., J. Kew and P. Kew (2015), *2014 GEM South Africa Report*, Global Enterprise Monitor.
- Hodge, D. (2012), "The Exchange Rate, Dutch Disease and Manufacturing in South Africa: What do the Data Say?", *ERSA Working Paper*, No. 281.
- ICASA (2014), "Call Termination Regulations, 2014", Independent Communications Authority of South Africa, Pretoria.
- IEA (2014), *World Energy Outlook 2014*, International Energy Agency Publications, Paris.
- IMF (2014), "South Africa: Selected Issues Paper", *IMF Country Report*, No. 14/339, International Monetary Fund, Washington, DC.
- ITF (2014), "The Competitiveness of Ports in Emerging Markets – the Case of Durban, South Africa", International Transport Forum, OECD Publishing, Paris.
- Jansen, A. and E. Calitz, (2015), "Reconsidering the Effectiveness of Zero-rating of Value-added Tax in South Africa", *REDI3x3 Working Papers*, forthcoming.
- Leiman, T. (2014), "Environmental Policy and the State in Post-apartheid South Africa", in Borhat et al., 2014.
- Magruder, J. (2012), "High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralised Bargaining in South Africa", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 138-166.

- National Planning Commission (2011), *National Development Plan 2030: Executive Summary*, Pretoria.
- National Treasury (2007), “The VAT Treatment of Merit Goods and Services”, *National Treasury Working Paper*, No. T16/05, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury (2014), *Budget Review 2014*, Pretoria.
- National Treasury (2015a), *Budget Review 2015*, Pretoria.
- National Treasury (2015b), *2015 Public Sector Supply Chain Management Review*, Pretoria.
- National Treasury and SARS (2014), *2014 Tax Statistics*, National Treasury and South African Revenue Service, Pretoria.
- Neumark, D., J.M.I. Salas and W. Wascher (2013), “Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?”, *IZA Discussion Paper Series*, No. 7166.
- OECD (2001), www.oecd.org/daf/competition/recommendationconcerningstructuralseparationinregulatedindustries.
- OECD (2008a), *Policy Roundtable on Market Studies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *Economic Assessment of South Africa*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: South Africa 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Towards Green Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *Fostering Innovation for Green Growth*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Promoting Growth in all Regions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: South Africa 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Environmental Performance Review of South Africa*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *Policy Roundtables – Recent Developments in Rail Transportation Services, 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels – 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- OECD (2015b), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
- Rustomjee, Z. (2015), “Infrastructure in South Africa”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Sabia, J.J. (2014), “The Effects of Minimum Wages over the Business Cycle”, *Journal of Labor Research*, Vol. 35, No. 3, pp. 227-245.
- Sachs, M. (2014), “South Africa’s Long-term Fiscal Choices”, Fiscal Policy Workshop, 5 November 2014. National Treasury.
- SARB (2014a), “Quarterly Economic Review”, *Quarterly Bulletin*, December 2014, South African Reserve Bank.
- SARB (2014b), “Statement of the Monetary Policy Committee”, 17 July 2014.
- SBP (2013), “Effect of Red Tape on Small Firms in South Africa”, *SME Growth Index Thematic Paper*, SBP, Johannesburg.
- Smith, P. (2015), “Africa: Public Interest Factors in Competition Decisions”, in *The African and Middle Eastern Antitrust Review*, 2015.
- Statistics South Africa (2014), *Poverty Trends in South Africa – an Examination of Absolute Poverty between 2006 and 2011*.
- World Bank (2014a), “South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society”, *South Africa Economic Update*, No. 6, World Bank Group, Washington, DC.
- World Bank (2014b), *Economics of South African Townships – Special Focus on Diepsloot*, World Bank Group, Washington, DC.
- World Bank (2015), “Sector Study of Effective Tax Burden and Effectiveness of Investment Incentives in South Africa – Part 1”, World Bank Group, Washington, DC.

ANNEXE

Progrès des principales réformes structurelles

On trouvera dans la présente annexe une synthèse des principales recommandations formulées dans les Études antérieures, ainsi que des mesures prises depuis la publication de l'Étude économique de l'Afrique du Sud réalisée par l'OCDE en mars 2013.

Politique macroéconomique et mesures destinées à préserver la viabilité des finances publiques

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
Ajuster le dosage de la politique macroéconomique en utilisant toute la marge disponible de baisse des taux d'intérêt pour soutenir l'activité, et réduire le déficit budgétaire structurel un peu plus vite que ce que l'on envisage actuellement. (Étude de 2013).	La politique monétaire a été accommodante. Le taux des prises en pension a été maintenu à 5% – son plus bas niveau – jusqu'en janvier 2014, date à laquelle il a été relevé pour préserver les anticipations d'inflation. Les objectifs de dépenses ont été respectés en 2014/15 pour la troisième année consécutive. Bien que la faiblesse plus importante que prévu de la croissance économique n'ait pas permis un resserrement plus rapide du déficit budgétaire, le gouvernement reste déterminé à faire baisser le déficit à moyen terme.
S'orienter vers l'institution de règles budgétaires, notamment une règle de dépenses. Mettre l'accent sur le solde corrigé des variations cycliques lorsqu'on formule et explique la politique budgétaire. (Étude de 2013).	Un plafond de dépenses a été introduit dans l'Examen budgétaire 2013. Le gouvernement reste déterminé à contenir les dépenses autres que les charges d'intérêts en deçà de ce plafond, qu'il a abaissé en réaction à une hausse des recettes plus lente que prévu.
Le gouvernement devrait continuer à rechercher les possibilités de rendre la dépense publique plus efficace. (Étude de 2010).	À l'occasion de la préparation du budget 2015, la procédure a été renforcée, et l'accent mis davantage sur une allocation efficiente des ressources. Le plafond de dépenses a contribué à garantir que les ministères réaffectent les fonds à des domaines prioritaires, en réduisant les dépenses moins fondamentales. En 2014, le gouvernement a également publié des directives de maîtrise des coûts qui prévoient notamment de restreindre les budgets consacrés aux voyages aériens et au logement. Le Bureau du Responsable des marchés publics est en train de réformer les mécanismes nationaux et provinciaux de passation des marchés publics dans le but d'améliorer la transparence et de réduire les coûts de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Un examen de la gestion de la chaîne d'approvisionnement est en cours.
Il faudrait envisager de resserrer le lien entre les prix des produits de base et le solde budgétaire ; on pourrait établir un fonds des produits de base pour s'assurer que les recettes exceptionnelles soient épargnées. En attendant, il faudrait les affecter à la réduction de la dette. (Étude de 2010).	Aucune action.
Pour développer encore la transparence et marquer son engagement en faveur de la stabilité des prix à long terme, la Banque de réserve de l'Afrique du Sud devrait envisager d'annoncer un cheminement futur des taux directeurs conforme à l'objectif d'inflation. Dans un premier temps, elle pourrait se contenter d'indiquer le sens attendu de l'évolution future des taux directeurs. (Étude de 2010).	Depuis janvier 2014, les communiqués de presse publiés après les réunions du Comité précisent que les taux d'intérêt vont se normaliser au fil du temps.

Améliorer le cadre d'activité des entreprises

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
La réglementation des marchés de produits devrait être rendue moins restrictive, notamment les obstacles à la création d'entreprises. Simplifier les règles et faciliter leur respect. (Études de 2013, 2010). La réglementation des marchés de produits devrait être allégée et la politique de concurrence renforcée. (Étude de 2010).	Les Zones économiques spéciales seront dotées de « guichets uniques » chargés de la réglementation publique. Le Département du commerce et de l'industrie est également en train de mettre sur pied une « chambre de compensation » pour les projets stratégiques. Toutefois, ces initiatives ne sont pas encore opérationnelles. Le Département des affaires environnementales est en train d'accélérer la procédure d'évaluation pour la mise en œuvre d'études d'impact sur l'environnement concernant certains projets. Vingt-et-une entreprises ont été reconnues coupables de collusion dans le secteur de la construction par la Commission de la concurrence. Elles ont dû acquitter collectivement 1.4 milliard ZAR à titre de dédommagement.
Le niveau et la dispersion des droits à l'importation devraient être encore réduits pour favoriser la concurrence et la croissance à long terme de la productivité. (Étude de 2010).	Aucune action.

Améliorer les résultats du marché du travail

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
<p>Limiter l'extension légale intrasectorielle des conventions collectives ; centraliser et coordonner les négociations pour donner aux « exclus » plus d'influence sur les salaires et les conditions de travail. (<i>Études de 2013, 2010</i>).</p>	<p>Le processus de négociation collective est en cours d'examen sous les auspices de l'Équipe spéciale du NEDLAC sur les relations de travail.</p>
<p>Il faudrait faire respecter plus strictement la législation relative aux agences de placement, mais maintenir le régime libéral du travail temporaire. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>La loi sur les relations de travail a été modifiée pour étendre à l'emploi temporaire les droits attachés à l'emploi permanent.</p>
<p>La procédure d'arbitrage en cas de licenciement pour motif sérieux devrait être accélérée et simplifiée. (<i>Étude de 2010</i>)</p>	<p>Aucune action.</p>
<p>Il faudrait renforcer l'aide à la recherche d'emploi. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>Aucun progrès à ce jour. La loi de 2014 sur les services de l'emploi crée officiellement un service public de l'emploi.</p>
<p>Il faudrait étendre les subventions aux salaires, peut-être en s'appuyant sur le système actuel de travail en alternance, mais en allégeant les formalités administratives. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>L'aide fiscale à l'emploi, qui est axée principalement sur les jeunes travailleurs, a été mise en place en janvier 2014. En décembre 2014, cette aide a permis de soutenir l'emploi de plus de 216 000 jeunes travailleurs.</p>
<p>Les salaires minimums devraient être différenciés en fonction de l'âge. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>Aucune action.</p>
<p>Il faudrait renforcer les obligations liées à la période d'essai des jeunes nouvellement recrutés. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>Aucune action.</p>
<p>Il faudrait étendre les programmes de développement de l'esprit d'entreprise parmi les jeunes défavorisés. (<i>Étude de 2010</i>).</p>	<p>En 2013, la stratégie pour le développement de la création d'entreprises par des jeunes a été adoptée pour stimuler l'entrepreneuriat des jeunes. En 2014, un Fonds pour la jeunesse a été mis en place pour apporter des financements aux entreprises appartenant à des jeunes.</p>

Rendre le système éducatif plus efficace

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
<p>Développer le programme <i>Accelerated Schools Infrastructure Delivery Initiative</i> (ASIDI) pour remédier aux retards en matière d'infrastructure et améliorer la fourniture des matériels d'enseignement (manuels, pupitres, bibliothèques et ordinateurs) en privilégiant les écoles les plus démunies. (<i>Étude de 2013</i>).</p>	<p>Le programme ASIDI était un projet ponctuel destiné à combler certaines lacunes dans 400 établissements scolaires. La fourniture des matériels d'enseignement s'est améliorée, la proportion d'élèves qui ont accès aux manuels scolaires requis dans l'ensemble des niveaux et des matières étant passée d'un taux de 92 % constaté en 2013/14 à près de 100 % en 2014/15. La province de Gauteng s'est engagée à développer l'utilisation des technologies dans l'éducation et a commencé à s'y employer en expérimentant le recours à des tableaux numériques interactifs (TNI) et tablettes numériques, ainsi que les équipements nécessaires en termes de connectivité, dans un certain nombre d'écoles situées dans des zones pauvres, et en mettant en place des TNI pour l'enseignement en 12^e année dans toutes les écoles gratuites de la province.</p>
<p>Accroître le programme de bourses Funza Lushaka pour la formation des enseignants et faciliter l'immigration de professeurs d'anglais. (<i>Étude de 2013</i>).</p>	<p>La dotation du programme de bourses Funza Lushaka a augmenté d'un peu moins de 100 millions ZAR depuis 2013. Dans l'intervalle, le système a accueilli chaque année un total de près de 10 000 enseignants nouvellement diplômés (boursiers ou non).</p>
<p>Développer la formation des équipes de direction des établissements et augmenter les effectifs des personnels de soutien, en contrepartie d'une plus grande responsabilité. Permettre aux autorités éducatives de nommer et de révoquer les chefs d'établissement de manière plus souple (en fonction de l'évolution des performances des établissements dans les Évaluations nationales annuelles ainsi que d'inspections externes), tout en assignant aux chefs d'établissement la responsabilité des évaluations annuelles des enseignants et de la surveillance de leur présence quotidienne. (<i>Étude de 2013</i>).</p>	<p>Un cursus débouchant sur un certificat avancé en éducation a été mis en place à l'intention des chefs d'établissement, qui doivent tous le suivre lorsqu'ils sont nouveaux. Toutefois, il n'existe pas encore de lien entre la formation des chefs d'établissement et la responsabilité des résultats des Évaluations nationales annuelles.</p>

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
<p>Augmenter les pouvoirs de l'unité d'évaluation fédérale indépendante (NEEDU), participer au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et à l'Enquête internationale sur l'enseignement et l'acquisition de connaissances (TALIS) et entreprendre un Examen de l'OCDE des cadres d'évaluation en vue d'améliorer les résultats scolaires. (Étude de 2013).</p> <p>Favoriser la formation en entreprise au moyen de crédits d'impôt et simplifier les démarches administratives pour le recrutement de stagiaires issus d'établissements de formation complémentaire. Élargir le champ des programmes d'apprentissage relevant de partenariats public-privé. (Étude de 2013).</p>	<p>La structure de gouvernance de la NEEDU n'a pas encore été définitivement arrêtée.</p> <p>L'incitation fiscale à l'embauche mise en place en 2014 a touché environ 200 000 employés et quelque 23 500 employeurs. En 2014, 85 900 places en cursus à vocation professionnelle (contrat d'apprentissage ou formation en alternance) ont été créées en collaboration avec les établissements d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP), les commissions sectorielles d'éducation et de formation (<i>Sector Education and Training Authorities</i>, SETA) et les employeurs. Les SETA ouvriront en outre 37 423 nouvelles places en programme de formation, soit 3 380 contrats d'apprentissage, 4 513 bourses et 29 530 formations en alternance. Sur les 212 partenariats entre établissements de formation complémentaire et entreprises visés en 2014, 123 ont été noués au total.</p>
<p>Il faudrait donner la priorité à l'amélioration de l'éducation de base, même si cela contribuera peu à augmenter l'emploi à court terme. (Étude de 2010).</p>	<p>Dans le budget 2014/15, la dotation au Département chargé de l'éducation de base a augmenté de 2.1 milliards ZAR mais l'essentiel de cette hausse a été affecté à l'amélioration des conditions d'emploi des agents. Parmi les autres initiatives élevées au rang de priorités dans le secteur figurent les Évaluations nationales annuelles, le développement de la distribution de manuels, la création d'infrastructures scolaires et la Fondation nationale pour la collaboration en faveur de l'éducation (<i>National Education Collaboration Trust</i>, NECT).</p>

Lutter contre le changement climatique et promouvoir la croissance verte

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
<p>Dans le cadre de la conception des politiques de lutte contre le changement climatique, privilégier des instruments généraux, relativement simples à mettre en œuvre et dont l'impact sur les capacités administratives est limité, tels qu'une taxe carbone. (Études de 2013, 2010).</p>	<p>Le Trésor national a publié en 2013, pour consultation des parties prenantes, une note sur la politique en matière de taxe carbone. Un document consacré aux compensations des émissions de carbone a été publié en avril 2014 pour commentaires. Un projet de législation devrait être rendu public à la mi-2015 et le mécanisme mis en œuvre en 2016.</p> <p>L'avantage fiscal lié aux économies réalisées grâce à des mesures d'efficacité énergétique a été mis en œuvre en novembre 2013 ; il est accordé aux entreprises qui peuvent prouver qu'elles ont pris des mesures d'efficacité énergétique leur permettant de réaliser des économies. Plus de 100 entreprises se sont manifestées, et l'avantage est en train d'être modulé pour le rendre plus efficace.</p>
<p>Réduire les subventions implicites et explicites à la consommation d'énergie et de charbon, et utiliser d'autres instruments, tels que des prestations monétaires ou des bons d'approvisionnement, pour protéger les pauvres. (Études de 2013, 2010).</p> <p>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. (Étude de 2010).</p>	<p>Le budget 2015 prévoit une réduction des remboursements de la taxe sur le gazole pour certains secteurs à compter du 1^{er} avril 2016 et un réexamen de ce mécanisme. La gratuité de la consommation de base d'électricité/d'énergie pour les ménages à faible revenu n'est pas supprimée.</p> <p>L'instance de réglementation, NERSA, a approuvé ces dernières années des hausses des tarifs de l'électricité supérieures à l'inflation.</p>
<p>Accélérer l'attribution des permis d'utilisation de l'eau et veiller à ce que les redevances sur l'eau reflètent les coûts d'approvisionnement et la rareté de la ressource. (Étude de 2013).</p>	<p>Le Projet stratégique intégré (SIP) 18 a été lancé en juin 2013. Il vise à combler les retards en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, notamment à accélérer la délivrance de licences dans le domaine de l'eau. Depuis avril 2014, le Département de l'Eau et de l'Assainissement a reçu 599 demandes de licence d'utilisation de ressources en eau, dont 184 ont été finalisées et 415 sont en cours de traitement.</p>

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
Il faudrait recourir davantage à d'autres taxes vertes, telles que les droits sur les carburants. (Étude de 2010).	Le budget 2015 prévoit un relèvement des taxes sur le gazole, qui sont portées à environ 40 % de son prix de vente au détail. Une taxe sur les déchets de pneus est à l'étude et devrait être mise en œuvre dans le courant de 2015.

Divers

Recommandations tirées d'Études antérieures	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2013
La poursuite de l'urbanisation devrait être facilitée pour atténuer les déséquilibres spatiaux. Il faut développer les transports urbains et l'habitat urbain abordable. (Étude de 2010).	Le développement des transports publics se poursuit, avec un accent sur la planification intégrée. Les grandes zones métropolitaines ont investi dans des systèmes rapides de transport par autobus. Les opérations portant sur la première phase des lignes Rea Vaya (Johannesburg) et My CiTi (Le Cap) ont été élargies et le système de transport rapide Tshwane Rapid Transit (A Re Yeng) est entré en service en 2014. L'Agence nationale de reconstruction urbaine a financé à hauteur d'environ 873 millions ZAR 14 projets de logements à loyer modéré (ce qui a représenté 1 619 sites et services en 2013/14).
Il faudrait améliorer l'accès au crédit des jeunes pousses, par exemple en assouplissant les obligations relatives aux garanties. (Étude de 2010).	Un Département du développement des petites entreprises a été créé en 2014 pour soutenir les petites entreprises, mais aucune mesure n'a encore été annoncée pour les aider à accéder au crédit. Le mécanisme de société de capital-risque a été modifiée, à compter du 1 ^{er} avril 2015 pour rendre les déductions fiscales plus intéressantes.
Les restrictions qui subsistent sur les sorties de capitaux devraient être supprimées et remplacées par une réglementation prudentielle. (Étude de 2010).	Les dispositions relatives au contrôle des changes sont en cours de simplification et les restrictions sur les personnes physiques et les institutions ont été allégées comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • Les négociants autorisés peuvent procéder chaque année à des investissements à hauteur de 1 milliard ZAR (contre 500 millions ZAR auparavant), et peuvent reporter la fraction non utilisée. • La dotation des résidents en capitaux étrangers a été relevée pour passer de 4 millions ZAR à 10 millions ZAR par année civile en cas d'émigration, ou 20 millions ZAR par famille. • Les sous-catégories prévues pour la dotation discrétionnaire unique individuelle sont supprimées et la dotation annuelle d'un million ZAR peut être affectée à n'importe quel usage juridique à l'étranger.
Les régimes de retraite devraient être conçus de façon à augmenter l'épargne privée, conjointement à d'autres objectifs. L'épargne retraite obligatoire pour les salariés est un moyen prometteur d'y parvenir ; on pourrait aussi obtenir des résultats positifs au moyen d'une obligation d'adhésion avec option de retrait, surtout si elle est couplée à un mécanisme incitant à épargner davantage dans le futur. (Étude de 2010).	La fiscalité des cotisations de retraite a été considérablement simplifiée et harmonisée entre les différents supports d'épargne. Le nouveau traitement de l'épargne-retraite entrera en vigueur le 1 ^{er} mars 2016. Toutes les cotisations à un plan d'épargne-retraite seront déductibles à hauteur de 27.5 % de la rémunération, ou du revenu imposable si celui-ci est supérieur, avec un plafond de 350 000 ZAR. La proposition actuelle visant à maintenir la pré-retraite est en cours de discussion avec les partenaires sociaux au NEDLAC. Une fois les discussions conclues, la proposition sera mise en œuvre conformément à la teneur des discussions finales. Un projet de législation sur le maintien de la pré-retraite devrait être présenté en 2015. L'adhésion obligatoire à un plan de retraite fait partie des réformes plus large de la protection sociale encore en discussion au NEDLAC.

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Renforcer l'efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises

La croissance s'avère insuffisante pour abaisser le niveau durablement élevé du chômage, en particulier parmi les travailleurs noirs peu qualifiés. Pour parvenir à une accélération prolongée de la croissance, il faut que le secteur des entreprises améliore ses résultats. Ce chapitre analyse comment une telle amélioration peut être favorisée par une plus grande efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises. Les investissements en infrastructures se multiplient pour remédier aux goulets d'étranglement dans de nombreuses industries de réseau. Toutefois, l'absence d'une méthode de planification intégrée risque de gêner la sélection des meilleurs projets. En outre, il semble que l'application d'instruments économiques pour utiliser plus efficacement les infrastructures ne soit pas au centre des préoccupations. Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle déterminant pour accroître l'emploi dans le secteur privé. Elles sont néanmoins confrontées à toute une série d'obstacles qui empêchent leur création et leur développement, notamment de nombreuses réglementations et des pénuries de qualifications. Qui plus est, leur potentiel de croissance est limité par l'aménagement du territoire, qui restreint les possibilités économiques et entraîne des frais de transport quotidien élevés, en particulier pour les travailleurs à bas salaires, ce qui freine l'accès à l'emploi.

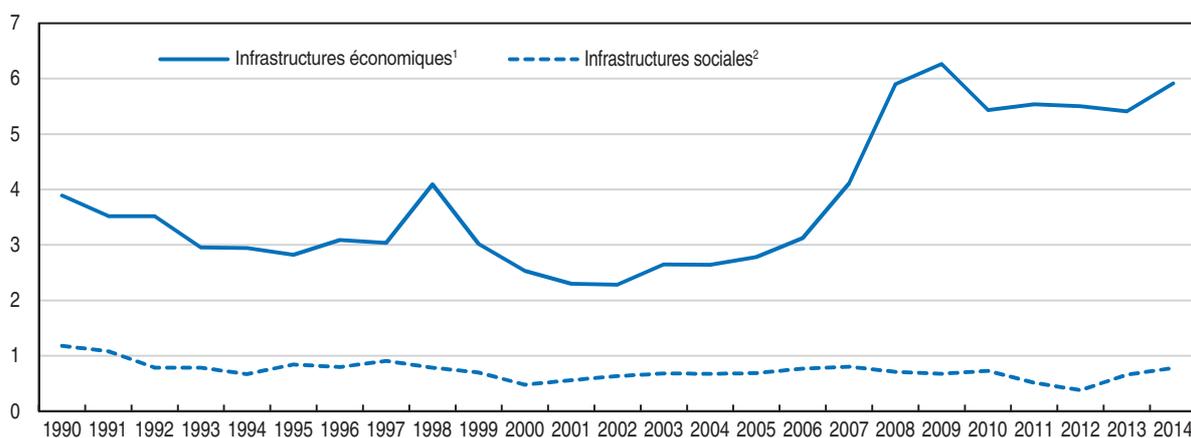
Une croissance nettement plus soutenue s'impose pour lutter contre le chômage durablement élevé, en particulier parmi les travailleurs noirs peu qualifiés. En effet, d'après le Programme de développement national, un taux de croissance supérieur à 5 % par an est nécessaire pour atteindre les objectifs en matière d'emploi et de transformation économique et sociale. Cela représente 2 points de pourcentage de plus que le taux de croissance moyen de ces vingt dernières années. Pour parvenir à une accélération durable de la croissance, il faut ajuster de nombreuses mesures structurelles différentes. Bon nombre de ces enjeux ont été analysés dans les précédentes *Études économiques*. Ce chapitre se penche sur la manière dont les résultats du secteur des entreprises – et donc la croissance de l'emploi dans le secteur privé – peuvent être améliorés en renforçant l'efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises. Il étudie aussi dans quelle mesure les infrastructures de transport et de logement influent sur l'emploi via l'accès aux emplois.

Les investissements en infrastructures progressent

Les pouvoirs publics s'emploient à remédier à des décennies de faiblesse des investissements en infrastructures via le Plan national d'infrastructure, qui prévoit des investissements supplémentaires au cours des exercices 2013/14-2016/17 représentant un quart du PIB de 2013 (graphique 1.1). Le projet consiste à construire et à moderniser des infrastructures économiques, notamment dans les transports et la production d'électricité (soit 80 % des engagements), mais aussi des infrastructures dans le domaine de l'eau et sociales, par exemple dans la santé et le logement. Ces dernières années, la priorité a été donnée à l'accroissement des capacités de production d'électricité, qui seront réduites parallèlement à la hausse des investissements dans les infrastructures de transport – en

Graphique 1.1. **Hausse des investissements en infrastructures**

Administrations et entreprises publiques, % du PIB



1. Routes, ponts, barrages, distribution d'électricité et d'eau, etc.

2. Écoles, hôpitaux, etc. et services administratifs.

Source : Base de données de la SARB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251651>

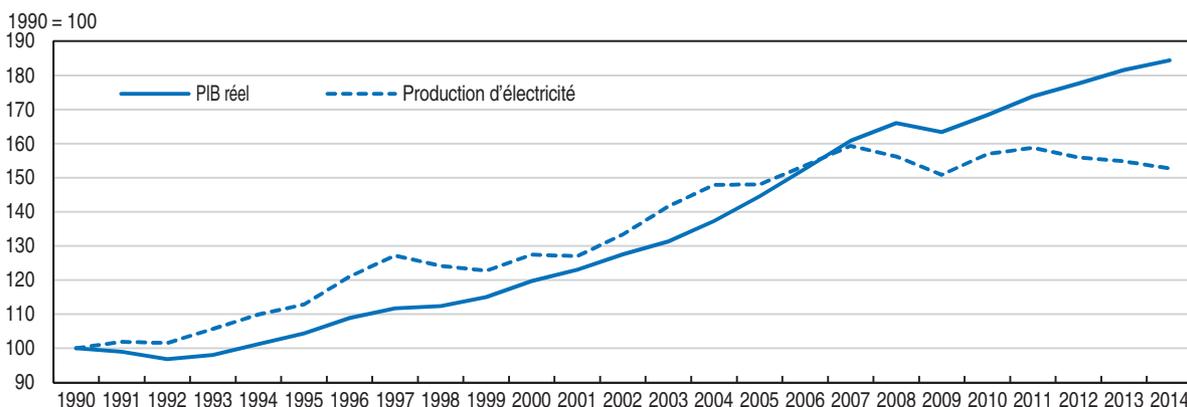
particulier ferroviaire. La persistance de niveaux d'investissement élevés sera indispensable pour répondre aux ambitions du Programme de développement national : le Cadre stratégique à moyen terme pour 2014-19 plus détaillé a pour objectif de porter la part de l'investissement dans le PIB de 20 % à 25 % d'ici à 2019 et prévoit un rôle plus important pour l'investissement privé.

Les différents objectifs poursuivis par les entreprises publiques et leurs ministères de tutelle entravent la sélection et la hiérarchisation des projets d'investissement. Les ministères sont soucieux d'atteindre les objectifs du Programme de développement national, notamment en matière d'emploi et de questions sociales. En revanche, les entreprises publiques privilégient leur propre stratégie et la gouvernance n'a pas suffi à régler les problèmes naissants (Rustomjee, 2015). En 2009, la stratégie de planification a été repensée pour être portée par la Commission nationale de planification et le Programme de développement national, que vient appuyer un ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation (sur une base trimestrielle) au sein de la Présidence. Plus récemment, la Loi sur le développement des infrastructures (Infrastructure Development Act) a créé une Commission présidentielle chargée de la coordination en matière d'infrastructures (PICC), qui a réorganisé et hiérarchisé les 18 projets phares d'infrastructures publiques (les Strategic Infrastructure Projects – SIP) (Rustomjee, 2015).

Cette organisation sert davantage à suivre l'état d'avancement des investissements en infrastructures qu'à proposer une méthode de planification intégrée. Faute d'une analyse coût-avantages classique (ou d'autres analyses) pour évaluer les projets, il n'existe aucun instrument usuel pour classer les projets par ordre de priorité et en estimer le taux de rendement prévisible (Rustomjee, 2015). En outre, les entreprises publiques concernées financent généralement leurs projets par l'emprunt, qui, du moins implicitement, est garanti par l'État et constitue donc un risque budgétaire pour le Trésor public. Par conséquent, il faudrait procéder à une évaluation systématique des projets par des tiers afin d'identifier ceux qui affichent le rendement social le plus élevé et de faciliter la hiérarchisation. Un organisme d'évaluation indépendant pourrait adopter des méthodes analytiques semblables et concentrer les compétences, étant donné la complexité de l'analyse. Une instance unique devrait être chargée de surveiller les projets. La gouvernance des entreprises publiques devrait être améliorée en mettant en œuvre les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques.

La pénurie d'investissements en infrastructures est particulièrement visible dans le secteur de l'électricité

La compagnie publique d'électricité verticalement intégrée, Eskom, est responsable de l'essentiel de la production d'électricité en Afrique du Sud. Compte tenu du sous-investissement passé dans l'entretien des installations et dans de nouvelles capacités, la croissance économique est de plus en plus freinée par les problèmes de production d'électricité (graphique 1.2). Les coupures de courant sont devenues fréquentes et portent préjudice aux industries minière et manufacturière, qui sont tournées vers l'exportation et consomment beaucoup d'électricité. Il est difficile de quantifier le coût pour l'économie mais, si le coût de l'électricité non desservie s'élève à 10 ZAR-20 ZAR/kWh, alors une réduction de 10 % de la consommation d'électricité pourrait amputer le PIB de pas moins de 0.7 % (Deloitte, 2012). En février, le Trésor a estimé qu'une nouvelle dégradation de l'approvisionnement pourrait minorer de 1 point la croissance du PIB en 2015 (National Treasury, 2015).

Graphique 1.2. **La production d'électricité reste à la traîne de la croissance**

Source : Base de données de la SARB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251667>

Eskom a adopté plusieurs mesures de court terme pour réduire la consommation d'électricité, par exemple des rapports faisant le point de la puissance électrique disponible, des programmes de gestion de la demande, des programmes de réduction volontaire de la demande (arrêt des activités de production qui consomment beaucoup d'énergie comme l'exploitation minière) ainsi que des programmes d'achat d'électricité à court et moyen terme (d'une ampleur limitée). Ces mesures se sont toutefois révélées insuffisantes en raison de l'effondrement d'un silo à charbon dans l'une des principales centrales fin 2014, ce qui a provoqué des coupures de courant persistantes.

Pour ce qui est du long terme, Eskom construit deux nouvelles grosses centrales de 5 000 mégawatts dans le cadre du Plan intégré pour les ressources du gouvernement (encadré 1.1). Ces deux projets ont été retardés et une première unité de production devrait

Encadré 1.1. **Planification de l'offre et de la demande – le Plan intégré pour les ressources**

Les investissements dans les infrastructures d'électricité sont inspirés par le Plan intégré pour les ressources (IRP2010), qui fournit des prévisions détaillées concernant l'offre, la demande et la tarification de différentes technologies de production. Celles-ci sont utilisées pour modéliser des scénarios et des solutions en vue d'identifier le prix national de l'électricité le plus bas. À titre d'exemple, la faisabilité d'une centrale nucléaire supplémentaire est à l'étude dans le cadre de négociations sur l'approvisionnement avec plusieurs fournisseurs. Le Plan est actualisé en permanence et la version la plus récente de 2014 semble indiquer que la demande de pointe au cours de la prochaine décennie pourrait être inférieure aux prévisions antérieures. Cependant, une très grande incertitude entoure ces calculs complexes, ce qui signifie que, dans le meilleur des cas, les résultats donnent seulement des indications sur les évolutions futures.

L'IRP2010 inclut un accroissement de la production d'énergies renouvelables qui représentera pratiquement la moitié de l'ensemble des nouvelles capacités, pour un total d'environ 12 000 MW. La première mesure destinée à stimuler ce développement a été l'instauration en 2009 de tarifs d'achat garantis, qui ont par la suite été remplacés par une procédure d'appel d'offres, d'où une baisse sensible du coût d'achat d'énergies renouvelables. Le programme de 2011 en faveur des producteurs indépendants d'énergies

Encadré 1.1. **Planification de l'offre et de la demande – le Plan intégré pour les ressources** (suite)

renouvelables (REIPP) a créé une procédure d'appel d'offres, par laquelle des investisseurs du secteur privé font connaître le prix auquel ils sont prêts à distribuer une quantité donnée d'énergies renouvelables pendant la durée de vie du projet (ainsi que les objectifs de développement socio-économique). S'agissant de la fonctionnalité, l'exploitant du réseau sera responsable de l'achat d'électricité au prix garanti et de la revente aux distributeurs. Le programme comporte cinq tours d'enchères et se situe actuellement au milieu de la quatrième étape. Les tours d'enchères menés à leur terme ont permis d'aboutir à des prix très bas de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables qui sont proches du prix du réseau. Compte tenu de cette organisation, il reste essentiellement aux investisseurs du programme REIPP à gérer les risques techniques liés au fonctionnement des centrales à énergie renouvelable. Les producteurs d'énergies renouvelables se heurtent au problème constant du raccordement par Eskom au réseau national – à la mi-2014, seuls 20 des 47 projets attribués étaient connectés au réseau. Dans certains cas, Eskom a dû payer les énergies renouvelables des fournisseurs sous-traitants qu'il n'avait pas raccordés au réseau. Conformément à l'IRP2010, le ministère de l'Énergie a commencé en 2014 à prévoir un tour d'enchères pour des capacités (relativement faibles) de production de base et de semi-base assurée par le gaz, le charbon et l'hydraulique ainsi que des capacités de cogénération (en général de l'électricité produite à partir de chaudières industrielles à vapeur).

Les effets positifs sur l'environnement sont en partie neutralisés par le report de 2015 à 2020 de la date à laquelle Eskom doit se conformer à la Loi sur la qualité de l'air (Air Quality Act), au motif que plusieurs de ses centrales fonctionnant au charbon doivent être mises hors service et que les équiper de dispositifs de réduction des émissions aura un coût prohibitif sachant que leur durée de vie restante est courte.

entrer en service en 2015, le lancement intégral intervenant uniquement en 2020-21. Lorsqu'elles seront entièrement opérationnelles, les deux centrales augmenteront les capacités actuelles d'environ un quart. Cela étant, les capacités de production existantes sont relativement anciennes, près d'un tiers de l'électricité étant produit dans des centrales qui fonctionnent depuis au moins 40 ans. En outre, l'entretien a été différé car toutes les unités existantes sont sollicitées en permanence, ce qui entraîne l'utilisation onéreuse de la capacité maximale pour fournir la charge de base et aggrave encore les problèmes d'entretien. Par conséquent, il faudra vraisemblablement investir davantage dans des capacités de production pour répondre aux besoins de l'économie.

Les hausses des prix de gros sont approuvées par l'instance de régulation du secteur – National Energy Regulator of South Africa (NERSA) – en principe sur la base du coût marginal à long terme. Cependant, le régulateur a accordé à plusieurs reprises des hausses des prix moins importantes que le demandait Eskom et, par conséquent, les prix de l'électricité actuellement bas traduisent les coûts amortis du parc vieillissant de centrales plutôt que le coût de l'investissement dans de nouvelles capacités de production. Toute nouvelle centrale est donc non rentable puisque l'investissement doit être financé. Ce facteur ainsi que le retard pris par le programme d'investissement et le dépassement du budget ont été à l'origine d'un déficit de financement de 225 milliards ZAR pour Eskom pour les cinq prochaines années. Le gouvernement a pris une mesure à court terme : il procédera à une injection de capitaux de 23 milliards ZAR, financée par la vente d'actifs publics satellites.

Par conséquent, il est peu probable qu'Eskom puisse financer des programmes d'investissement dans des capacités de production supplémentaires au-delà de son engagement actuel, si bien que le secteur privé devra prendre part à la poursuite du développement du secteur de l'électricité, comme le prévoit la politique énergétique du gouvernement (Department of Minerals and Energy, 2008a). Le programme d'adjudication relatif à l'approvisionnement en énergies renouvelables a démontré que cela était possible lorsque des garanties suffisantes sont apportées ; l'accélération de l'extension du programme à l'électricité produite à partir de sources d'énergie non renouvelables pourrait permettre de remédier aux problèmes d'offre à court terme. Dans le même temps, il ne faudrait pas que l'extension du programme, par son ampleur, empêche l'instauration d'un marché concurrentiel. Pour inciter le secteur privé à investir davantage, une première étape consisterait à fixer des prix qui tiennent compte du coût des nouveaux investissements, même si cela provoquerait (du moins temporairement) une hausse de l'inflation (Department of Minerals and Energy, 2008b). Une autre mesure pourrait consister à résoudre les problèmes de réglementation ayant trait aux contrats d'achat d'électricité – dont les garanties d'achat par Eskom – afin d'autoriser les importations d'électricité à partir d'une centrale électrique en projet au Botswana – qui est considéré comme le plus avancé d'un producteur d'électricité indépendant pouvant répondre à la demande sud-africaine à moyen terme (OECD, 2015). En outre, comme le recommandait la précédente *Étude*, les subventions implicites et explicites à la consommation d'énergie et de charbon devraient être réduites, alors que les chèques-énergie ou les transferts en espèces devraient être utilisés pour protéger les consommateurs pauvres (OECD, 2013a). Ces mesures devraient être complétées par l'arrivée d'un gestionnaire de réseau et opérateur de marché indépendant qui serait responsable de l'achat d'électricité auprès des producteurs, du fonctionnement du système, de son équilibre et de tous les autres aspects de la gestion du système électrique. En 2011, le gouvernement a déposé un projet de loi au Parlement en vue de la désignation d'un tel opérateur indépendant mais celui-ci n'a pas été adopté (Republic of South Africa, 2011).

Une mesure plus structurelle pour obtenir une réponse endogène de l'offre aux coupures d'électricité consisterait à instaurer une concurrence entre les producteurs. Dans de nombreux pays de l'OCDE, cela passe par un marché de gros au comptant, sur lequel les producteurs offrent leur électricité et les distributeurs l'achètent pour leurs clients finals. Une autre mesure pour égaliser les conditions de concurrence pourrait consister à garantir l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux de transport et de distribution via une séparation structurelle et des redevances de transport et de distribution réglementées. Cela pourrait faciliter une réponse relativement rapide aux problèmes d'offre à court terme par le biais de la cogénération privée par exemple. Actuellement, Eskom fixe des tarifs pour le transport et la distribution sur ses propres réseaux et peut utiliser les bénéfices dégagés pour subventionner de façon croisée d'autres activités, dont la production. La création d'un marché de l'électricité concurrentiel aboutirait à des prix qui correspondent aux coûts marginaux et surmonterait l'actuel problème d'asymétrie de l'information entre le régulateur et l'opérateur historique. Dans le même temps, les incitations fondées sur le marché à accroître les capacités sont susceptibles de garantir une réponse plus rapide de l'offre aux coupures.

Une meilleure distribution pourrait contribuer à réduire les coupures d'électricité

Eskom est responsable d'environ 60 % de la distribution d'électricité, alors que 184 communes agréées (sur un total de 278 communes) exercent leur droit constitutionnel à distribuer de l'électricité. De nombreuses communes voient dans la distribution une activité

qui génère des recettes en particulier dans le but de réaliser des subventions croisées, sans investir suffisamment dans l'entretien de leurs réseaux de distribution. En 2012, le retard d'investissement estimé s'élevait à 35 milliards ZAR (Department of Energy, 2012). Cette même année, le gouvernement a adopté le programme ADAM (Approach to Distribution Asset Management) pour veiller à ce que des investissements soient réalisés dans la distribution, même si les avancées sur le front de la résorption du retard sont limitées faute de financements. Les audiences organisées récemment par NERSA sur la distribution de l'électricité ont démontré que l'offre n'était pas suffisamment fiable et que les redevances de distribution municipales étaient nettement plus élevées que les frais d'Eskom. Cela s'explique en partie par les coûts plus élevés supportés par les communes, y compris le recouvrement insuffisant des factures d'électricité, par un comptage inexact et par l'incapacité à procéder à un comptage en temps réel tout en payant des prix basés sur le temps de consommation à Eskom. Dans certains cas, des entreprises qui investissent pour réduire leur consommation d'électricité se heurtent à des augmentations de tarifs destinées à préserver les flux de recettes des communes. Le coût de l'électricité plus élevé qui en résulte risque de pénaliser les PME par rapport aux entreprises de plus grande taille, qui bénéficient d'un meilleur pouvoir de négociation ou d'un accès direct au réseau de transport. Cela pourrait inciter les PME – du moins en partie – à fonder leurs décisions de se lancer et de s'implanter sur les tarifs de distribution, peut-être au détriment de communes plus pauvres. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la distribution est considérée comme un monopole naturel avec des tarifs de distribution réglementés.

Les investissements en infrastructures de transport ne suivent pas le rythme des évolutions économiques

Les besoins en infrastructures de transport sont amplifiés par la dispersion de la population : les cinq plus grandes villes renferment seulement un peu plus d'un tiers de la population et sont assez éloignées les unes des autres. Ce facteur ainsi que les constructions de faible hauteur dans les villes augmentent les coûts du transport de voyageurs et limitent la capacité des demandeurs d'emploi à accéder à des possibilités d'emploi. Une autre difficulté pour les infrastructures de transport tient à une particularité : le principal centre économique de Johannesburg-Pretoria dans la province du Gauteng est distant de plus de 600 km du port national le plus proche (Durban), ce qui accentue les besoins de transport de marchandises. Les infrastructures et services de transport sont essentiellement fournis par des entreprises publiques, comme dans la plupart des autres secteurs d'infrastructures. Malgré de fortes progressions du taux de motorisation et des échanges internationaux ces vingt dernières années, les infrastructures de transport ne se sont guère développées.

Investir dans les infrastructures ferroviaires pour remédier aux problèmes de capacité

L'opérateur public Transnet est responsable des services de fret ferroviaire et des infrastructures ferroviaires. En l'absence d'une instance de régulation du secteur, la régulation de Transnet est assez limitée et l'entreprise peut unilatéralement déterminer l'accès à son réseau, définir les tarifs et prendre les décisions relatives à l'investissement. L'actionnaire de Transnet, le ministère des Entreprises publiques, contrôle les résultats de l'entreprise via un accord négocié chaque année.

Les infrastructures ferroviaires se composent d'un réseau commun pour les services de fret (généralement des conteneurs) et de transport des voyageurs, qui dessert plus de

deux mille gares et points de chargement, et de deux lignes réservées à l'exportation point à point de produits de base (charbon et minerai de fer) avec un matériel roulant dédié et de rares points de chargement (tableau 1.1). Les problèmes de capacité des infrastructures sont apparus au moment de la flambée des prix mondiaux des matières premières, lorsque des goulets d'étranglement se sont formés dans les infrastructures ferroviaires (et portuaires), ce qui a entravé la croissance des exportations et de l'économie (OECD, 2013a). Parallèlement, le transport ferroviaire de fret par conteneur a perdu des parts de marché par rapport au transport routier. Sur la principale ligne de fret entre Durban et Johannesburg, le nombre de trains de conteneurs quotidiens a été ramené de 11-14 en 2010 à environ 7 trois ans plus tard et 75-85 % de tous les conteneurs quittent le terminal de Durban par la route. Cette évolution s'explique par les avantages en termes de coûts du secteur du transport routier plus souple, par le développement insuffisant des infrastructures ferroviaires dans l'arrière-pays pour garantir des services efficaces et par le fait que Transnet utilise les tarifs du transport par conteneur pour subventionner de manière croisée le transport de matières premières.

Tableau 1.1. **Le système de fret ferroviaire**

Caractéristique	Lignes d'exportation de charbon	Lignes d'exportation de minerai de fer	Fret général
Tonnes/an (2007/08)	63.5 millions	32 millions	84.5 millions
Recettes/an (2007/08)	3.3 milliards ZAR	1.2 milliard ZAR	11.2 milliards ZAR
Type de trafic	Fret	Fret	Fret + Voyageurs
Distance moyenne de transport	573 km	879 km	553 km
Longueur des voies	573 km	879 km	Environ 22 000 km
Longueur maxi. des trains (wagons)	200	342	104
Charge nette maxi. en tonnes/train	17 000 tonnes	34 200 tonnes	6 552 tonnes
Matériel roulant dédié	Oui	Oui	Partiellement
Points de chargement	44	2	2 244
Points de destination	1	1	2 373
Matières premières	1	1	714

Source : Baloyi, B. (2014), « The Role of South Africa's Freight Rail Regulatory Framework in General Freight's Sluggish Growth Performance », *Centre for Competition, Regulation and Economic Development Working Papers*, n° 2014/10, Université de Johannesburg, Johannesburg.

Les investissements ferroviaires s'accroissent. Les dépenses d'investissement de Transnet (essentiellement consacrées au rail mais aussi aux infrastructures portuaires et de pipelines) culmineront en 2017 à un niveau près de cinq fois plus élevé que dix ans auparavant en valeur nominale. Le programme d'investissement accroît les capacités ferroviaires afin de répondre à la demande de marché attendue, améliore l'efficacité opérationnelle et transfère le transport de marchandises de la route vers le rail. S'agissant du transport ferroviaire de matières premières, le programme d'investissement a pour objectif de développer la capacité des lignes d'exportation de minerai de fer et de charbon, le financement étant assuré par des contrats d'achat ferme à long terme. Cependant, en l'absence d'un régulateur indépendant du secteur ferroviaire, il est difficile de déterminer si les tarifs ferroviaires intègrent pleinement les coûts ou incluent un élément de pouvoir de marché et pèsent donc sur la compétitivité-coûts extérieure des exportateurs.

Le gouvernement projette de déposer un projet de loi au Parlement afin de créer une Autorité unique de régulation économique des transports, responsable des voies ferrées, routes, aéroports et ports (Department of Transport, 2014). Le régulateur reprendrait les

prérogatives en matière de réglementation des ministères et de l'instance de régulation du secteur des ports nationaux et serait chargé de garantir un accès équitable au secteur des transports. Cette disposition pourrait faciliter la privatisation. Dans d'autres pays comme le Brésil, le Canada, les États-Unis et (dans certains cas) l'Australie, les lignes ferroviaires de transport de matières premières sont privées. Au Brésil, le système de fret ferroviaire a été privatisé au milieu des années 1990, ce qui s'est traduit par une nette amélioration de la productivité et par des réductions sensibles des aides publiques, même si l'absence d'un accès non discriminatoire des tiers demeure problématique (Mourougane and Pisu, 2011). Une privatisation présenterait un avantage particulier : un opérateur privé réagirait plus rapidement à une hausse de la demande, si bien que les capacités de transport ferroviaire de matières premières répondraient mieux aux besoins du marché. Un régulateur indépendant est aussi une condition préalable à une plus grande participation du secteur privé, à l'instar de concessions et de franchises qui pourraient préparer le marché à la privatisation.

Transnet consacre pratiquement la moitié de son programme d'investissement au fret général, transport qui s'effectue essentiellement par conteneur. Le financement de ce volet du programme s'appuie sur une augmentation de la part de marché du rail dans le fret. Il est toutefois assez difficile d'y parvenir puisque le fret général est une activité bien plus complexe et de longue haleine que les lignes dédiées au minerai de fer et au charbon. Par conséquent, le transport ferroviaire de conteneurs nécessite des opérations plus efficaces et de meilleures liaisons entre les points de livraison et la distribution finale par camion aux clients (ce qu'on appelle la connectivité logistique du transport intermodal du fret) (CSIR, 2013). Transnet a amélioré ses résultats mais, comme les tarifs du fret couvrent l'utilisation des voies et la prestation de service, il est difficile de déterminer si les résultats se sont améliorés pour correspondre au coût de la prestation (Transnet, 2014 ; Rantasila and Ojala, 2012). En 2013-14, le tonnage ferroviaire total a augmenté, alors que le fret général a reculé de quelque 5 %, et n'a donc guère entamé la position dominante du transport routier de conteneurs. Si Transnet réussit à accroître sa part de marché dans le transport par conteneur, cela pourrait atténuer la congestion routière, réduire les émissions de CO₂ et endiguer la détérioration des routes provoquée par les véhicules gros porteurs (ITF, 2014).

L'enjeu est de veiller à ce que l'accroissement programmé des capacités de fret ferroviaire soit optimal du point de vue de la société. À ce titre, on ne sait pas au juste si un monopole public non réglementé avec une garantie implicite de l'État prend les meilleures décisions d'investissement du point de vue du développement national (Marsay, 2013). Les projets d'investissement de Transnet sont élaborés en fonction de la perception par l'entreprise des futurs besoins de transport et de ses objectifs internes. Les projets reposent sur un modèle qui prend en considération les tarifs et infrastructures actuels pour tous les modes de transport en vue de définir les investissements de Transnet. Cela n'est toutefois pas la même chose qu'une procédure de planification intégrée visant à optimiser les tarifs et le développement des capacités dans tous les secteurs du transport. Si le programme d'investissement n'aboutit pas à l'accroissement attendu de l'activité, alors Transnet risque d'utiliser son pouvoir de marché pour obtenir des tarifs plus élevés au détriment des exportateurs ou alors le Trésor devra octroyer des aides budgétaires supplémentaires.

Le train joue un rôle relativement limité dans les migrations journalières des voyageurs

L'entreprise publique sud-africaine chargée du transport ferroviaire de voyageurs (PRASA) offre des services à destination des passagers – essentiellement pour les déplacements

domicile-travail. Au cours des dernières décennies, la part de marché du train dans les trajets quotidiens a diminué et la tendance ne s'est légèrement inversée qu'à une date récente (malgré une subvention égale à 70 % des coûts d'exploitation). Cela s'explique par une progression des migrations quotidiennes par la route à la faveur d'un taux de motorisation plus élevé et par le fait que les minibus offrent des services aux quartiers mal desservis par les transports publics (tableau 1.2). Un autre facteur entre en jeu : les services n'ont pas été développés géographiquement en réaction à l'évolution de l'aménagement du territoire découlant de l'urbanisation et des nouveaux lotissements. L'offre de services destinée aux zones urbaines de plus en plus défavorisées (*townships*, logement social et habitat informel) n'a en particulier pas été étoffée. Les services interurbains de PRASA sont entravés par la limitation de la vitesse à 70 km/h sur les lignes de fret de Transnet et par l'utilisation préférentielle des voies par Transnet pour le transport de marchandises.

Tableau 1.2. **Répartition des modes de transport pour les trajets quotidiens depuis 1996**

	1996	1997	2001	2003	2009	2011	2013
Autre	4	5	3	5	3	1	1
Marche à pied	23	24	27	23	23	21	21
Voiture	31	30	35	32	38	39	38
Minibus / taxi	24	24	21	25	26	28	27
Bus	12	11	9	9	7	6	8
Train	6	6	5	6	5	4	5
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : FFC (2013), « Effective Devolution of Transport Functions to Municipalities: Towards an Optimal Transport System » in *Submission for the 2014/15 Division of Revenue, Financial and Fiscal Commission*.

La qualité des services de PRASA pour les déplacements domicile-travail a diminué dans les années 2000 en raison des investissements insuffisants, des contraintes de capacité, du manque de fiabilité d'un matériel roulant et de systèmes de signalisation vieillissants, de pannes de courant et de la sécurité médiocre des voyageurs. En 2000, la valeur comptable des actifs représentait seulement 10 % environ du coût de remplacement des actifs. Cela a poussé PRASA à tripler ses investissements pour renouveler le matériel roulant et moderniser les gares (DBSA, 2012 ; Department of Transport, 2013). Le programme ne prévoit pas de développer le réseau, à l'exception notable du Gautrain – train de banlieue à grande vitesse et moderne qui relie Pretoria et Johannesburg. Le besoin d'étendre les services aux zones urbaines défavorisées a dans certains cas été satisfait par des (grandes) communes qui ont lancé des services de bus. Cela laisse entrevoir la nécessité d'intégrer davantage l'offre de services locaux de transport quotidien, notamment parce que des solutions locales gérées convenablement pourraient mieux intégrer différents services de réseau (FFC, 2013 ; Van Ryneveld, 2008). Au sein des structures existantes, cela suggérerait un rôle grandissant pour les autorités locales en qualité d'acheteur de services de transport quotidien auprès de PRASA (ou de prestataires privés). Autre solution, PRASA pourrait faire l'objet d'une scission et être vendu aux autorités locales, compte tenu de la dimension locale des services de transport quotidien, qui mettraient en place une organisation semblable à celle qui prévaut dans beaucoup de grandes villes des pays de l'OCDE comme Londres, Paris et Copenhague, pour n'en citer que quelques-unes. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de transférer les compétences en matière de transport au niveau des communes (ainsi que les moyens

institutionnels adaptés), comme le prévoit le Programme de développement national (National Planning Commission, 2011).

À plus long terme, le pays pourrait se doter d'une offre de services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises plus axée sur la demande, pour répondre aux besoins des navetteurs et des entreprises, en suivant la méthode européenne qui consiste à réformer. Cela suppose d'adopter une réglementation sectorielle pour garantir l'accès non discriminatoire des tiers ainsi que des redevances basées sur les coûts pour l'utilisation des infrastructures. Cette démarche conférerait à PRASA une plus grande marge de manœuvre pour adapter ses services aux variations de la demande et permettrait à de nouveaux prestataires de service d'entrer sur le marché, garantissant ainsi des prix plus compétitifs pour les services ferroviaires. Certains pays ont de surcroît procédé à une séparation structurelle des réseaux et de la prestation de service, même s'il peut en résulter des problèmes d'efficacité technique (OECD, 2013b). En outre, plusieurs pays européens ont confié la responsabilité des achats de services de transport quotidien aux autorités locales, d'où des services moins onéreux et plus ciblés (OECD, 2013b). Le succès de cette démarche dépendra de l'instauration d'un régulateur des transports et de règles transparentes en matière de conditions d'accès, de tarification et de règlement des différends. L'instance de régulation devra notamment avoir de puissants pouvoirs d'enquête, de lutte contre la fraude et de prise de décisions (Baloyi, 2014).

Les minibus privés constituent la solution de transport préférée des populations pauvres

La demande de services de transport quotidien pour les habitants des zones défavorisées a pu être satisfaite par une industrie des minibus qui n'est pas du tout réglementée et propose des services non facturés à la durée à bord de petits véhicules. Le secteur est dominé par de petites entreprises (qui possèdent 2.5 véhicules en moyenne) souvent organisées en associations de minibus. Le secteur a connu un essor rapide ces vingt dernières années. Aujourd'hui, on estime qu'il réalise un chiffre d'affaires de 40 milliards ZAR, emploie 600 000 personnes et utilise 250 000 véhicules pour assurer les déplacements de 15 millions de voyageurs – surtout des travailleurs à faible revenu – au quotidien (Moneyweb, 2015). Le recours généralisé à des véhicules vieillissants et dangereux a incité les pouvoirs publics à mettre en place une prime à la casse gérée par les communes (qui sont aussi responsables des licences de taxi), ce qui a entraîné la mise à la ferraille d'un nombre de véhicules estimé à 57 000. Un problème supplémentaire se pose, à savoir les violents conflits périodiques entre associations de taxis concurrentes.

L'une des difficultés pour assurer une offre de transports publics efficace et efficiente tient à la faible densité de population dans les zones urbaines défavorisées. Cela nécessite de desservir un grand nombre de points de ramassage, ce que le parc de minibus peut faire de manière souple et rapide sur une base commerciale. Le coût pour les travailleurs à faible revenu peut néanmoins être prohibitif (cf. ci-dessous). Cependant, s'agissant des solutions retenues par les autorités locales pour les déplacements domicile-travail, les entreprises de minibus participent rarement aux appels d'offres lancés pour les services de transport quotidien. Le recours accru à des contrats de ce type pourrait garantir des solutions aux problèmes des migrations journalières à moindre coût et plus rapidement mises en œuvre que la création de lignes de bus et de train, qui exige une planification et des investissements lourds. Parallèlement, une procédure d'appel d'offres pourrait être utilisée pour instaurer une meilleure réglementation en matière de licences et de sécurité. Les autorités locales

collaborent davantage avec les exploitants de minibus : dans plusieurs grandes villes, des lignes de bus régulières (réseaux de services d'autobus express) ont parfois été mises en place avec leur concours (en qualité d'actionnaires) et la participation des conducteurs.

Les routes sont de plus en plus encombrées

Le réseau national de routes (21 400 km au total) est géré par l'Agence nationale des routes d'Afrique du Sud (SANRAL). La taille du réseau national de SANRAL a triplé puisque l'agence a investi dans de nouvelles routes et a repris plusieurs routes provinciales, souvent en raison de l'incapacité des provinces à les entretenir convenablement. Les routes revêtues secondaires (environ 140 000 km) relèvent de la compétence des administrations provinciales et municipales, qui sont aussi chargées de quelque 600 000 km de routes de gravier.

La stratégie en matière d'infrastructures routières est présentée dans le Cadre stratégique pour les infrastructures routières (Road Infrastructure Strategic Framework) de 2002 du ministère des Transports pour l'Afrique du Sud. Les aides à l'investissement inscrites au budget pour les routes nationales vont pratiquement doubler entre 2013/14 et 2016/17 et la subvention à l'entretien des routes provinciales augmentera de 20 % au cours de la même période. Il n'existe pas de projections semblables pour les dépenses consacrées aux routes municipales, qui, selon des estimations, ont varié entre 50 et 100 % des dépenses de SANRAL en 2010-13 (DBSA, 2011). Les investissements effectifs devraient être plus importants, ce qui s'explique par la mobilisation de l'investissement privé par SANRAL via le recours à des concessions et à des péages sur la base d'un modèle construction-exploitation-transfert (CET) à long terme. SANRAL exploite certaines des routes à péages, notamment les principales liaisons (embouteillées) pour les trajets quotidiens (les autoroutes du Gauteng) entre Johannesburg et Pretoria, où les péages jouent essentiellement le rôle de mécanisme de financement (encadré 1.2). La capacité à mettre à contribution le secteur privé a peut-être été mise à mal par l'agitation politique entourant le Projet d'amélioration des autoroutes du Gauteng (Gauteng Freeway Improvement Project – GFIP).

Encadré 1.2. Les autoroutes du Gauteng

Une partie du programme d'investissement jusqu'à la Coupe du monde de football de 2010 incluait l'accélération du Projet d'amélioration des autoroutes du Gauteng (Gauteng Freeway Improvement Project – GFIP), que SANRAL a financé via un accord de péage à long terme. Par la suite, une grande controverse est née au sujet de l'accessibilité et de la pertinence de cet instrument de financement. Le gouvernement a formellement entériné la légitimité des péages et a versé 5.75 milliards ZAR supplémentaires pour régler le problème d'accessibilité. Toutefois, SANRAL s'est vu contraint d'interrompre les autres projets de péages, ce qui a eu un impact négatif sur la confiance du marché et sa notation, a augmenté les coûts d'emprunt et a entravé la capacité de SANRAL à mettre en œuvre des projets similaires à l'avenir.

Les péages destinés à financer le GFIP varient suivant les routes mais présentent des caractéristiques communes : ils dépendent de la distance parcourue et de la catégorie de véhicule automobile et incluent une composante de durée limitée. Le tarif normal oscille entre 0.70 ZAR et 4.87 ZAR entre chaque portion de route à péage. Par conséquent, un déplacement à l'heure de pointe entre Pretoria et Johannesburg revient en général à 17.47 ZAR par trajet. Des tarifs plus bas sont pratiqués pour les véhicules équipés de badges

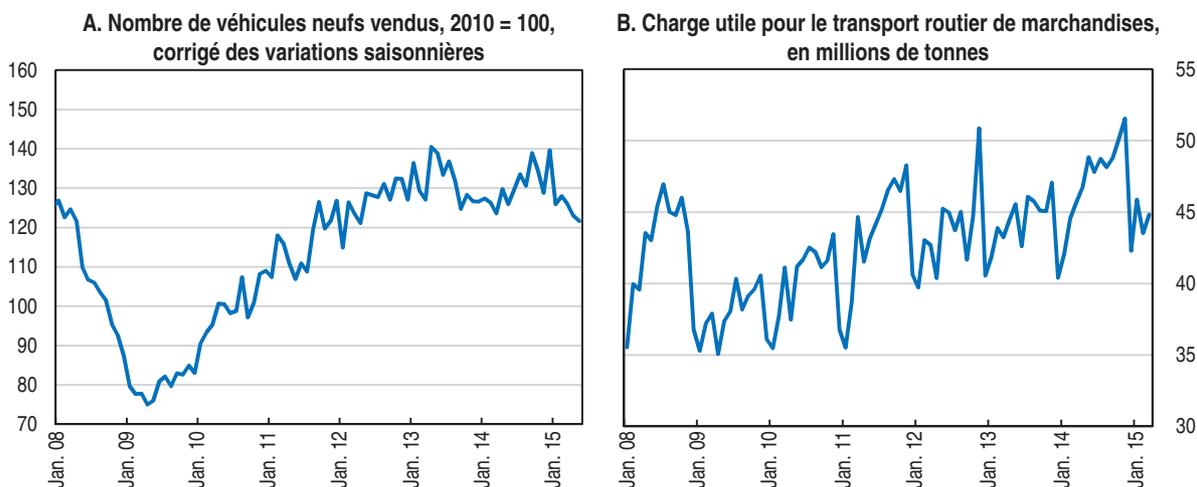
Encadré 1.2. Les autoroutes du Gauteng (suite)

électroniques en vue d'un règlement automatisé. D'autres utilisateurs sont facturés par courrier, ce qui induit parfois des frais administratifs plus élevés que le tarif pratiqué. Des remises sont accordées en cas d'utilisation en dehors des heures d'affluence, en fonction de la fréquence d'utilisation et en cas de règlement des factures en temps et en heure. Les transports publics (dont les minibus) bénéficient d'une exonération.

Le système de péage est un mécanisme de financement qui n'a guère d'incidence sur la congestion. Les exonérations accentuent la circulation, alors que les péages plus élevés aux heures d'affluence s'appliquent à des périodes horaires générales, contrairement au recours à des tarifs variables en fonction de la congestion dans les grandes villes européennes (comme Londres, Stockholm, Oslo et Milan).

La congestion et la dégradation de la qualité des routes, qui découlent de la hausse du taux de motorisation et des volumes de fret, entravent la croissance économique (graphique 1.3). Les redevances routières sont assez largement utilisées en Afrique du Sud comme mécanisme de financement. Environ 20 % des routes nationales sont concernées par des péages (afin de recouvrer les coûts de l'investissement et de l'exploitation) qui dépendent de la longueur des routes et de la catégorie de véhicule. Par conséquent, les péages n'intègrent pas pleinement les externalités négatives qui vont de pair avec l'utilisation des routes, comme l'usure, la congestion et les coûts pour l'environnement (OECD, 2013c). Des péages variables en fonction des horaires pourraient résoudre les problèmes de congestion et réduire les émissions. Repenser les péages pour qu'ils incluent les redevances de congestion pourrait améliorer l'acceptation de ces péages si les usagers des routes constatent une diminution de la congestion. Les péages devraient être complétés par une taxation plus générale des émissions afin de tenir pleinement compte des externalités négatives, comme évoqué dans le chapitre 2.

Graphique 1.3. Le transport routier gagne du terrain

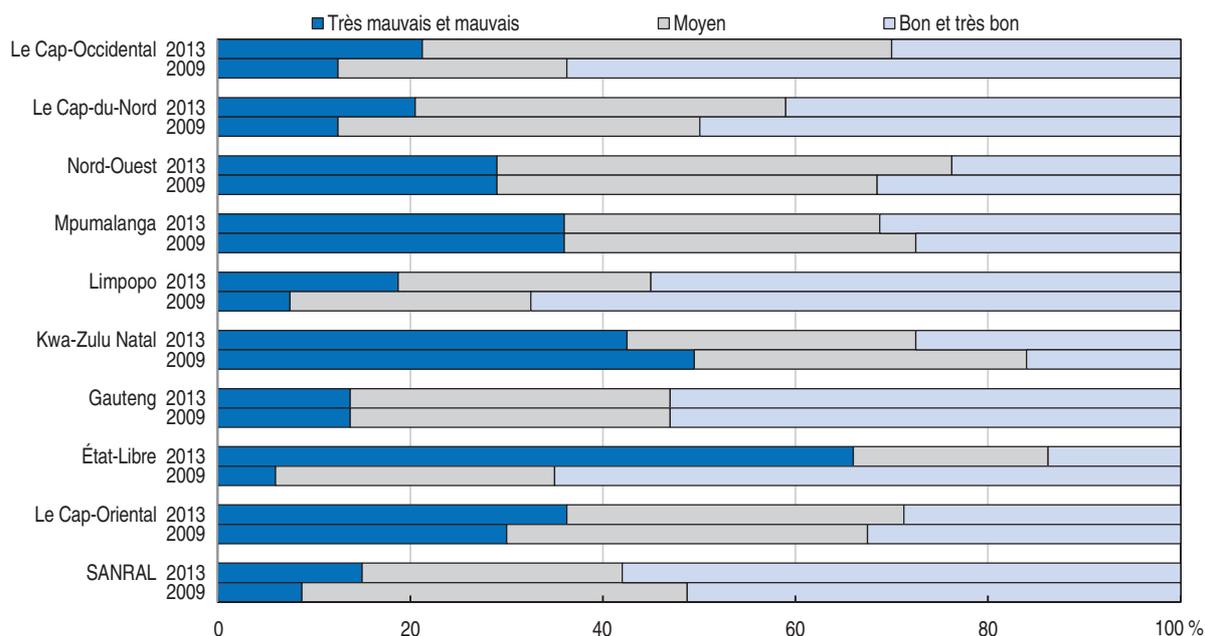


Source : Base de données de la SARB et Statistics South Africa.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251672>

L'état des routes varie énormément dans tout le pays, ce qui s'explique par la progression du transport de marchandises (et la surcharge des véhicules) et par l'absence

d'un entretien permanent des routes (graphique 1.4). Le retard dans l'entretien des routes était estimé à 78 milliards ZAR en 2010 (soit près de 3 % du PIB) (tableau 1.3). Le coût économique de l'entretien insuffisant est particulièrement visible à l'échelle des administrations locales, en termes de frais de transport quotidien plus élevés, de mobilité moindre de la main-d'œuvre et d'accès plus lent au réseau routier national. À titre d'exemple, le manque d'investissement dans les routes provinciales aurait augmenté, selon les estimations, le coût moyen de l'usage du réseau routier par les entreprises, avec une hausse de 1.9 % de la consommation de carburant, de 2.2 % du coût des pneus et de 10.6 % des frais de réparation et d'entretien des véhicules (CSIR, 2013). Les entreprises, et notamment les PME, dans les zones rurales défavorisées risquent d'avoir subi des augmentations plus sensibles du coût de l'usage du réseau routier.

Graphique 1.4. **Dégradation de l'état des routes : 2009-13**

Source : CSIR (2013), 10th Annual State of Logistics Survey for South Africa, www.csir.co.za/sol.

Tableau 1.3. **Déficit d'infrastructures routières – 2010**

Autorité	Déficit de routes revêtues En millions ZAR	Déficit de routes de gravier En millions ZAR	Déficit total de routes En millions ZAR
Routes nationales (SANRAL)	9 249	0	9 248
Provinces	36 093	5 486	41 579
Zones métropolitaines	12 713	719	13 433
Communes	6 283	8 143	14 427
Total	64 339	14 348	78 688
Budget par km	420 000 ZAR/km	32 000 ZAR/km	130 000 ZAR/km

Source : SANRAL.

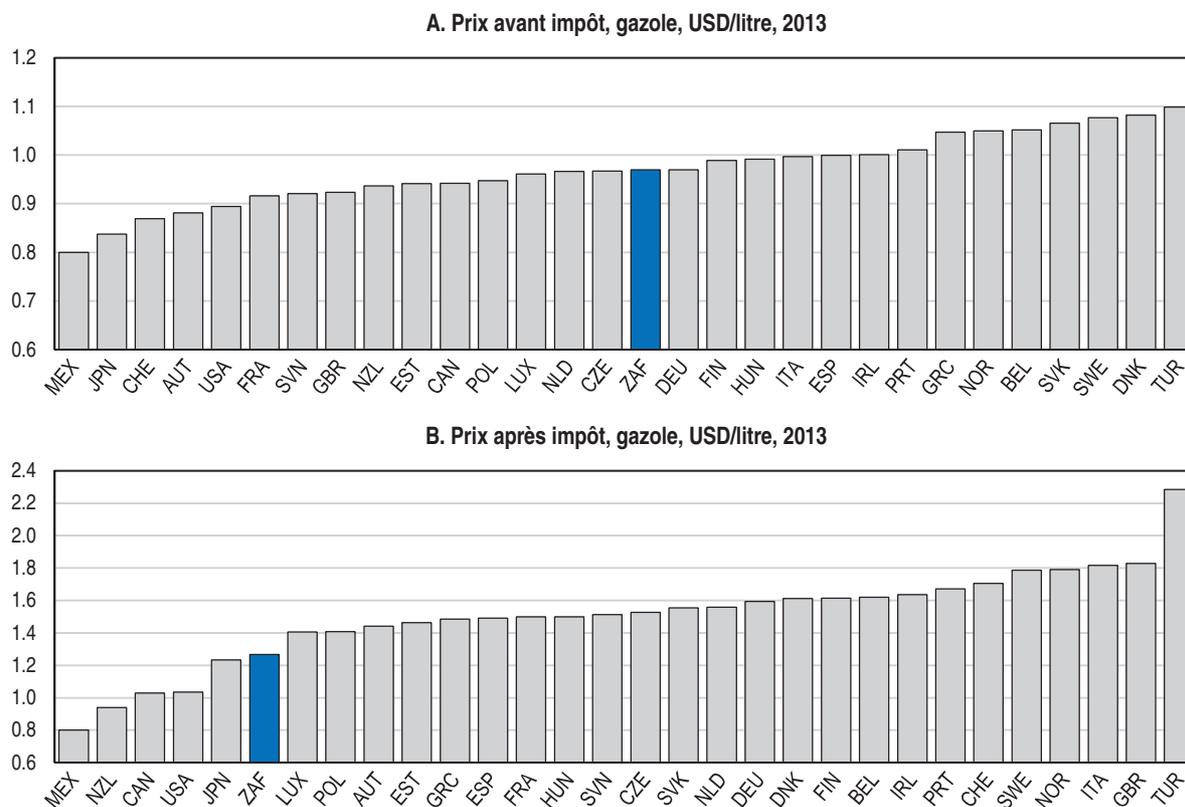
Les investissements dans les infrastructures routières provinciales et municipales sont financés par le budget national, auquel s'ajoutent des subventions conditionnelles ciblées de l'administration centrale afin d'aider les autorités locales à combler les déficits

d'infrastructures. Les aides conditionnelles concernent l'ensemble des infrastructures, dont l'eau, l'assainissement, l'électricité, l'enlèvement des déchets, les activités sportives et sociales et les microentreprises. Cela permet aux autorités locales de répartir les ressources mais sans forcément aboutir à un développement et à un entretien intégrés des routes locales. Pour optimiser les effets de ces dépenses, des critères de sélection des projets économiquement solides s'imposent. Pour les projets plus vastes, il pourrait s'agir d'une analyse coût-avantages classique avec des paramètres semblables pour tous les projets – méthode qui pourrait être appuyée par un organisme d'évaluation indépendant. Pour les projets de moindre envergure, un meilleur ciblage des subventions de l'État pourrait être envisagé.

Le problème de l'usure des routes pourrait être réglé en appliquant une redevance routière en fonction de la distance et du poids aux camions utilitaires (les véhicules plus petits et plus légers détériorent moins les routes). Dans l'Union européenne, une redevance routière a été mise en place dans plusieurs pays, dont les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique. Il est assez simple d'appliquer une redevance de ce type, dans la mesure où les informations sont faciles à obtenir sur le poids (à partir de la facture de fret) et la capacité de transport des camions et où la technologie GPS peut mesurer plus facilement la distance parcourue. Ce système de redevance routière devrait être couplé à un contrôle plus rigoureux de la surcharge des camions.

Les prix avant impôt des carburants pour les transports réglementés sont relativement élevés, ce qui accroît le coût du transport routier (graphique 1.5). Les prix des carburants

Graphique 1.5. **Prix des carburants pour les transports**



Source : Base de données de prix et taxes de l'énergie de l'AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251680>

sont fixés par l'administration, sur la base des cours au comptant internationaux et de tous les coûts liés à l'importation et au transport. En outre, les marges de gros et de détail réglementées permettent aux carburants de synthèse produits dans le pays de rivaliser avec les produits importés. Par conséquent, la concurrence intérieure joue un rôle limité dans la fixation des prix. Pendant les périodes où les cours mondiaux du pétrole sont élevés, les producteurs nationaux de carburants de synthèse engrangent de substantiels gains exceptionnels (National Treasury, 2007). Par ailleurs, les prix des carburants après impôt assez bas sont la conséquence d'une faible taxation, d'où une perte fiscale. Ce problème a été en partie corrigé dans le Budget 2015 lorsque les taxes sur les carburants ont été relevées d'environ 25 %. La nécessité de protéger la production nationale de carburants de synthèse se fait moins sentir car l'investissement réalisé il y a dix ans devrait être totalement amorti. De fait, il faudrait renforcer la concurrence dans le secteur des carburants pour les transports et une première étape consisterait à mettre fin à la fixation des prix par les pouvoirs publics.

Le coût élevé des services portuaires érode la compétitivité-coûts extérieure

Les huit ports commerciaux de l'Afrique du Sud sont la propriété de l'Autorité portuaire nationale (National Ports Authority), filiale de Transnet. Trois ports représentent l'essentiel du tonnage – Durban est le principal port à conteneurs (où la manutention de conteneurs a doublé depuis 2000) et deux ports sont dédiés à l'exportation de produits de base (Richards Bay et Saldanha) (tableau 1.4). Ces dernières années, la concurrence des ports des pays voisins s'est intensifiée. Maputo au Mozambique notamment a gagné en importance, sachant que des sociétés sud-africaines spécialisées dans la logistique du fret et les terminaux pour marchandises ont investi dans sa capacité de manutention de conteneurs et véhicules.

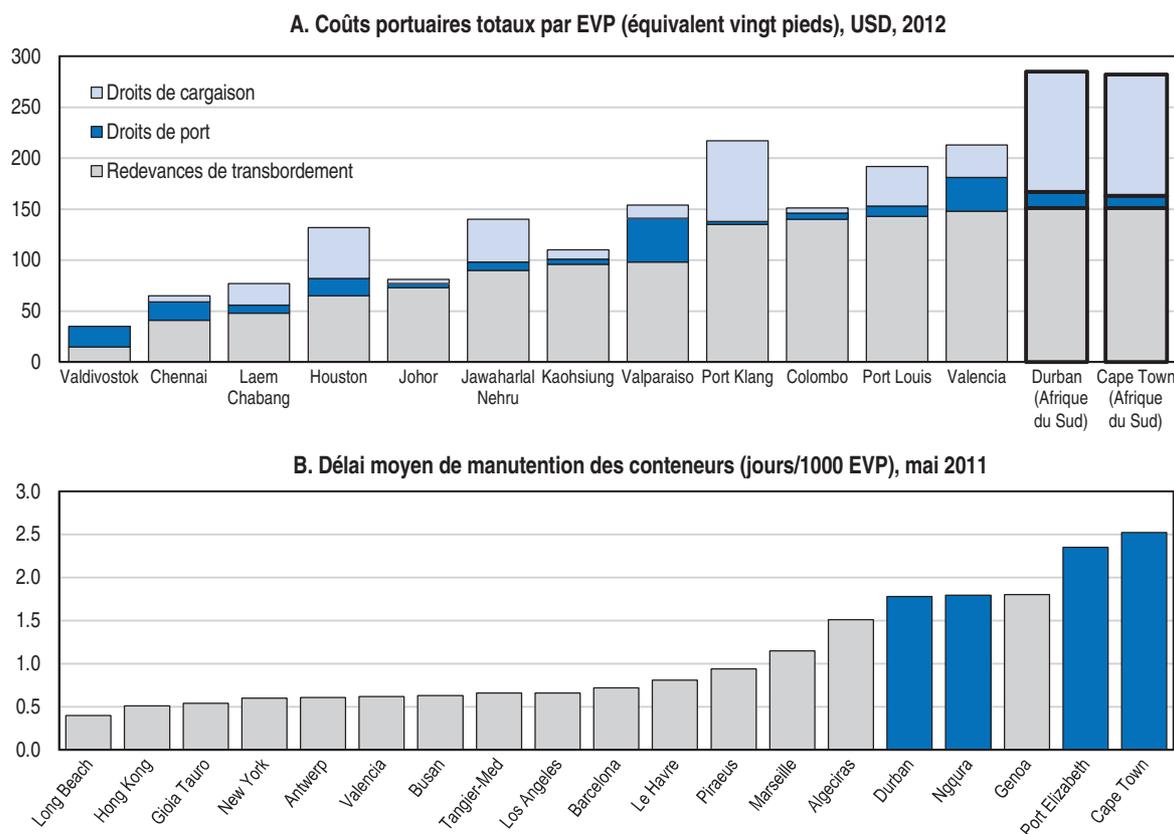
Tableau 1.4. Répartition par type de fret (en millions de tonnes, exercice 2011/12)

	Richards Bay	Durban	Saldanha	Le Cap	Port Elizabeth	Coega/Ngqura	East London	Mossel Bay	Total
Vrac	89.2	34.7	58.2	3.9	7.7		1.9	2.0	197.6
Véhicules		7.0					0.1		7.1
Conteneurs		36.4		10.7	4.1	7.0	0.7		58.9
Totaux	89.2	78.1	58.2	14.6	11.8	7.0	2.7	2.0	236.2

Source : ports.co.za.

L'Autorité portuaire nationale loue à bail les installations portuaires à Transnet Port Terminals (filiale de Transnet) pour la manutention de tous les conteneurs et à des exploitants de terminaux privés pour la manutention en vrac. En outre, Transnet participe directement au transport intra-portuaire par le biais des lignes et terminaux ferroviaires qu'il possède et exploite à l'intérieur des ports (ITF, 2014). Les gains d'efficacité potentiels de l'organisation intégrée ne se sont pas concrétisés pour les clients puisque les coûts portuaires figurent parmi les plus élevés au monde et que les délais de manutention sont longs d'un point de vue international – ces derniers s'expliquent par les capacités limitées sur terre, qui ont doublé le temps d'attente pour les navires dans les années 2000 (graphique 1.6)¹. Transnet et ses filiales utilisent les bénéfices liés aux ports pour soutenir les activités ferroviaires et les ports non rentables. Le coût plus élevé de l'importation et de l'exportation pèse sur la compétitivité de l'économie. Une simple réduction de 10 % du temps d'attente des navires augmenterait le PIB réel de 0.2 % selon des estimations (Lee et al., 2012).

Graphique 1.6. Coût et efficacité de certains ports internationaux



Note : Pour la Partie A : Une mesure de base de l'efficacité d'un port est liée aux coûts (trois catégories) qu'il induit pour ses usagers. Redevance de transbordement : redevance perçue par les compagnies de navigation pour recouvrer auprès des chargeurs les coûts des terminaux à conteneurs pour le chargement ou le déchargement des conteneurs et autres coûts connexes supportés par les compagnies de navigation au port de chargement ou de destination. Droits de cargaison (aussi appelés droits de quai) : redevance prélevée par l'autorité portuaire sur les usagers (exportateurs, importateurs ou compagnies de navigation) pour l'utilisation des installations portuaires à des fins de déplacement de cargaisons. Cette redevance est en général un montant fixe et est publiée comme un tarif officiel. Droits de port : redevance prélevée par un port sur tous les navires entrants. Elle se calcule généralement en fonction du tonnage enregistré brut du navire conformément au certificat de tonnage délivré et tient compte des coûts d'entretien et d'exploitation (de pilotage par exemple) des ports.

Source : ITF (2014), « The Competitiveness of Ports in Emerging Markets – the Case of Durban, South Africa », International Transport Forum, Paris.

Les investissements portuaires ont progressé depuis 2003 pour faire face à l'accroissement de l'activité des ports. Le plan septennal de 2012 prévoit des dépenses d'investissement de 80 milliards ZAR (2.5 % du PIB de 2012) pour répondre à un doublement attendu du trafic de conteneurs d'ici à 2019. Le plan vise aussi à améliorer l'efficacité opérationnelle, même si l'objectif en la matière est inférieur à la pratique optimale actuelle dans le monde (Transnet, 2012). Parmi les autres mesures visant à améliorer l'efficacité figure la création du Ports Regulator Board indépendant, qui est chargé d'approuver les augmentations de tarifs. Ce dernier a systématiquement accordé des hausses moins élevées que celles demandées, ce qui s'explique par son objectif de réduire les subventions croisées dans la grille tarifaire et de faire en sorte que les tarifs soient plus compatibles avec les chiffres internationaux. L'Autorité unique de régulation économique des transports en projet pourrait contribuer à faire disparaître les subventions croisées en réglementant les tarifs en dehors du secteur portuaire. Les autres mesures structurelles pour supprimer les subventions croisées devraient englober l'attribution des

marchés de services portuaires par appel d'offres avec mise en concurrence en vue de réduire les redevances de manutention et la constitution de l'Autorité portuaire en une société autonome indépendante.

Les télécommunications pourraient mieux stimuler la croissance

Le monopole public des télécommunications a pris fin au milieu des années 90, au moment de l'ouverture du marché de la téléphonie mobile. L'arrivée sur le marché de cinq opérateurs de téléphonie mobile par la suite a permis le développement des réseaux 3G afin de couvrir pratiquement l'ensemble de la population et près de $\frac{3}{4}$ du territoire, si bien que, à l'époque, l'Afrique du Sud devançait de nombreux pays de l'OCDE en termes de libéralisation et de technologie. Cependant, les effets escomptés de la réglementation favorisant le libre jeu de la concurrence ne se sont pas concrétisés, par exemple des périodes de contrat assez courtes avec une durée minimum légale d'un an (même si dans les faits les contrats de deux ans sont la norme) et la conservation du numéro et, jusqu'à une date plus récente, une baisse des tarifs de terminaison d'appel (ICASA, 2014). Le recours généralisé aux cartes prépayées donne facilement accès aux services mais celles-ci sont onéreuses. En outre, les gros consommateurs doivent composer avec des prix plutôt élevés et une qualité inférieure à la normale. À titre d'exemple, des offres groupées à prix similaire en Afrique du Sud comprennent environ 200-240 minutes d'appels, 300-600 SMS et 0.3-0.6 Go de données, contre des appels et SMS illimités et 23 Go de données via un réseau plus rapide en France – marché particulièrement concurrentiel. En 2014, l'absence d'avancées en matière de réduction des tarifs a conduit l'autorité de régulation, ICASA, à lancer une enquête dans le secteur sur l'état de la concurrence.

L'ancrage des opérateurs historiques transparait dans la quasi-absence de concurrence d'opérateurs de téléphonie mobile sans réseau (qui achètent une grande capacité aux opérateurs de réseau pour la revendre sur le marché de détail). Les prix de gros font l'objet d'une négociation commerciale mais les opérateurs sans réseau ne peuvent pas obtenir de prix viables. Ils surmontent leur problème de manque de pouvoir de négociation dans d'autres pays, soit en invoquant l'interdiction des abus de position dominante dans le droit de la concurrence comme au Danemark (qui compte près de 60 opérateurs sans réseau), soit en optant pour une voie plus réglementée comme en France (qui compte 44 opérateurs sans réseau). L'annulation récente d'adjudications de fréquences 4G a encore renforcé le positionnement des opérateurs historiques et retardé l'adoption de nouvelles technologies sans fil à haut débit. Le processus de mise aux enchères a redémarré mais l'invitation à faire acte de candidature pour des fréquences propose de répartir les fréquences entre un opérateur d'État, un opérateur de gros et de nouveaux arrivants présentant des caractéristiques précises (afin de favoriser l'émancipation économique des populations noires et les PME). Une utilisation aussi normative des fréquences ralentira le lancement de nouvelles technologies puisqu'il est interdit aux opérateurs actuels qui sont exclus de l'adjudication d'utiliser leur réseau de stations d'antennes. Le gouvernement devrait boucler une mise aux enchères publique de fréquences. En outre, la finalisation de la transition vers la télévision numérique libérerait des fréquences pour le haut débit mobile.

La pénétration de la téléphonie fixe demeure faible par comparaison avec les autres pays : 7 % de la population sont couverts, taux qui est resté pratiquement inchangé au cours des vingt dernières années (Telkom, 2014). Les nouveaux venus sur le marché déploient des réseaux de fibres optiques dans les zones résidentielles à revenu élevé et les centres d'affaires. Les infrastructures de télécommunications sud-africaines effectuent

donc un saut technologique dans les principales villes, ce qui permet de proposer de nouveaux services plus rapides. Malgré le déploiement de réseaux de fibres optiques, les vitesses moyenne et maximale de l'Internet demeurent inférieures à celles de la plupart des autres pays, l'Afrique du Sud se classant respectivement 81^e et 97^e dans le monde (Akamai, 2015). L'absence de dégroupage de la boucle locale est un facteur qui est à l'origine de cette situation. Le gouvernement devrait veiller à ce dégroupage afin de créer des incitations à améliorer la vitesse du réseau de téléphonie fixe existant et de garantir l'accès des tiers aux nouveaux réseaux de fibres optiques.

De meilleures réglementations applicables aux entreprises pour stimuler la croissance

Le Programme de développement national prévoit un taux de croissance annuel supérieur à 5 % et considère que les PME joueront un rôle fondamental pour atteindre cet objectif. Les PME font figure de principale source d'emploi puisque les entreprises de moins de 250 salariés représentent 84-89 % de l'emploi total (Kerr et al., 2013). Toutefois, depuis 2008, l'emploi dans les entreprises de moins de 10 salariés a reculé de 1 million (Darroll, 2015 ; Kerr et al., 2013). À plus long terme, un facteur inquiétant dans l'optique de l'innovation et de l'adoption de nouvelles technologies tient au fait que les PME et leurs propriétaires vieillissent, sachant qu'assez peu de nouvelles petites entreprises voient le jour, et qu'elles affichent un taux de cessation d'activité élevé d'un point de vue international au cours des deux premières années de leur existence (SBP, 2013 ; Olawale and Garwe, 2010).

Les PME joueront un rôle grandissant pour garantir une croissance inclusive

Les travaux de recherche de l'OCDE montrent qu'un tissu de PME dynamiques est un facteur essentiel pour gravir les échelons de la chaîne de valeur ajoutée et créer des emplois (Andrews et al., 2014). Ces travaux font apparaître que les jeunes entreprises jouent un rôle important en termes de créations d'emplois dans les pays de l'OCDE via les nouvelles entreprises et le développement des structures. Les jeunes PME ont été à l'origine de 42 % des nouveaux emplois en moyenne durant la période 2001-11 alors qu'elles représentaient 17 % du total des emplois (Criscuolo et al., 2014). La multiplication des créations de PME et leur développement stimuleront une croissance inclusive puisque les PME sont plus susceptibles d'employer des travailleurs non qualifiés et plus jeunes que les entreprises de plus grande taille, ce qui contribue à réduire les inégalités existantes (Edwards and Rankin, 2015 ; SBP, 2013). L'un des principaux axes de la stratégie des pouvoirs publics pour que la croissance économique soit mieux partagée a trait aux mesures d'émancipation économique des populations noires, qui reposent sur l'utilisation des marchés publics, via un système de points, pour inciter les entreprises à intégrer, en qualité de travailleurs, de gérants et de propriétaires, un plus grand nombre de catégories de populations historiquement défavorisées (les Noirs, les métis, les Indiens, les Chinois, les personnes handicapées et les femmes) dans leurs chaînes de production et d'approvisionnement (encadré 1.3). Après les révisions imminentes de ces mesures, davantage de ces points pourront être obtenus par des sous-traitants, ce qui peut concerner beaucoup plus de PME qui ne participent pas directement à des marchés publics.

Parmi les modifications apportées à la Loi de 2007 sur le vaste programme d'émancipation économique des populations noires (BBBEE) figure la mise en place d'une Commission BBBEE chargée du suivi des plaintes, transactions et « pratiques de façade » (la réclamation de points BBBEE liés à la participation au capital ou à la gestion qui ne correspondent pas

Encadré 1.3. Mesures d'émancipation économique des populations noires

Les mesures d'émancipation économique des populations noires visent à accroître l'inclusion économique de catégories précédemment défavorisées. Celles-ci englobent les Noirs, les métis, les Indiens, les Chinois qui sont arrivés avant 1994, les femmes et les personnes handicapées. Des distinctions sont faites entre les différentes catégories défavorisées, par exemple en attribuant plus de points aux Noirs n'ayant jamais eu de droits de vote qu'à d'autres catégories historiquement défavorisées et en octroyant davantage de points aux femmes qu'aux personnes handicapées. Un individu peut présenter plusieurs caractéristiques qui donnent droit à des points BBEE. Les entreprises publiques ont des règles comparables et souvent des obligations d'émancipation des populations noires plus strictes.

Le premier programme d'émancipation économique des populations noires (Black Economic Empowerment) date de 2003 et a été révisé en 2007 sous le nom Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE) (vaste programme d'émancipation économique des populations noires), qui a ensuite été modifié en 2013. Au départ, le programme BBBEE était évalué à partir de sept critères, qui ont depuis été ramenés à cinq (contrôle de gestion, acquisition de compétences, développement des nouvelles entreprises et des fournisseurs et développement socio-économique) (tableau 1.5) (DTI, 2012). Ces critères doivent être remplis pour obtenir un Certificat BBBEE de conformité. Il s'agit d'un document assez complexe qui indique le niveau BBBEE, qui varie de 1 (le plus élevé) avec un taux de comptabilisation des achats de 135 % à 8 (le plus bas) avec un taux de comptabilisation des achats de 10 %.

Tableau 1.5. Codes d'évaluation du vaste programme d'émancipation économique des populations noires (BBBEE)

Éléments du tableau du bord	Points de pondération (modifiés)
Participation au capital	25 points
Contrôle de gestion (englobe le précédent critère d'équité en matière d'emploi)	15 plus 4 points de bonus
Acquisition de compétences	20 plus 5 points de bonus
Développement des nouvelles entreprises et des fournisseurs (englobe le précédent critère de régime préférentiel pour les marchés publics et de développement des entreprises)	40 plus 4 points de bonus
Développement socio-économique	5 points
Total	118 points

Les prochaines révisions (à compter de 2016) devraient alléger le poids de la réglementation sur les petites entreprises en relevant les seuils de dispenses. Les modifications doublent la définition du résultat annuel des microentreprises dispensées (Exempted Micro-entreprises [EME]) et des nouvelles entreprises dans leur première année (qui affichent automatiquement un score BBBEE de Niveau 4) à 10 millions ZAR. De même, le seuil pour une petite entreprise remplissant les conditions requises (Qualifying Small Enterprise [QSE]) (de plus grande taille) sera porté à un résultat annuel compris entre 10 millions ZAR et 50 millions ZAR (contre respectivement 5 millions ZAR et 35 millions ZAR). En revanche, les obligations imposées aux QSE seront plus nombreuses, dans la mesure où elles seront désormais évaluées à l'aune de la totalité des cinq critères des nouveaux scores BBBEE et où leur statut BBBEE sera déclassé si les conditions minimales ne sont pas remplies (DTI, 2012, 2014).

En outre, les petites entreprises détenues par des Noirs (EME et QSE) auront automatiquement un statut BBBEE de Niveau 1 si leur actionnariat est 100 % noir et de Niveau 2 si l'actionnariat

Encadré 1.3. Mesures d'émancipation économique des populations noires (suite)

est noir à 51 %. Par ailleurs, les petites entreprises détenues par des Noirs ne seront plus tenues d'avoir une confirmation annuelle de leur statut mais seulement de produire un affidavit certifiant le résultat annuel total et le niveau d'actionnariat noir. Toutes les autres QSE devront solliciter leur certificat annuel BBBEE de conformité. L'accent mis sur l'actionnariat noir est renforcé par un nouveau seuil d'actionnariat obligatoire. Les grandes entreprises doivent recourir aux services de fournisseurs ayant un score BBBEE minimum de 1 ou 2.

Les règles BBBEE sont devenues plus strictes : tous les critères du tableau de bord modifié doivent dorénavant être respectés et un nombre de points plus important est nécessaire pour atteindre un statut BBBEE donné. En outre, les nouveaux règlements considèrent la participation au capital, l'acquisition de compétences et le développement des entreprises et fournisseurs comme des « éléments prioritaires ». Cela signifie que les entreprises remplissant les conditions requises sont censées avoir 40 % des objectifs « en valeur nette » (à savoir un actionnariat BBBEE non endetté avec une participation d'au moins 25 %), 40 % du total des points de pondération pour la composante acquisition de compétences et 40 % pour chacune des trois sous-catégories de la composante développement des entreprises et des fournisseurs. Les entreprises plus grandes doivent se conformer à tous les éléments prioritaires. Le non-respect des conditions minimales entraîne un déclassement automatique d'un cran du statut BBBEE, quels qu'en soient les motifs (Werksmans Attorneys, 2014).

à des réalités). La Commission aura le pouvoir d'ordonner la production de pièces et de faire appel à la justice en cas d'infraction à la Loi BBBEE et/ou de « pratique de façade ». La Loi instaure aussi des sanctions pénales pour fausse déclaration ou communication d'informations inexactes concernant le statut BBBEE d'une entreprise, qui peuvent prendre la forme d'amendes allant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel et de peines d'emprisonnement allant jusqu'à 10 ans pour les individus ainsi que d'une interdiction pendant 10 ans de passer contrat avec des organismes publics (Darroll, 2015). Cette série de sanctions est semblable à celles qui s'appliquent en cas de violations graves de la Loi sur la concurrence. La Loi remplace une obligation « dans la mesure du possible » par une obligation de conformité. En outre, les sociétés cotées doivent remettre un rapport de conformité à la Commission BBBEE.

Le système de points est assez complexe et implique l'achat d'un document de conformité délivré par un organisme indépendant. Les révisions augmentent sensiblement le nombre de points pouvant être obtenus par des sous-traitants, ce qui signifie que davantage de petites entreprises (c'est-à-dire toutes celles qui ne participent pas directement aux marchés publics) seront concernées par les règles BBBEE du fait de leur activité de sous-traitant de structures plus grandes qui prennent part aux marchés publics. Cependant, leur capacité à respecter les règles est susceptible de varier en fonction de la taille de l'entreprise, du secteur, des besoins en qualifications, des technologies de production et d'autres caractéristiques propres à chacune. Dans ce contexte, il est important d'évaluer le rapport coût-efficacité des mesures actuelles et nouvelles, en mettant en avant l'importance du recours à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) classiques. Ces analyses pourraient aussi contribuer à réduire la fréquence des modifications des règles. Le gouvernement est en train de mettre en place un Système

d'analyse d'impact socio-économique, qui a pour objectif d'adopter une méthode plus globale pour évaluer les mesures (encadré 1.4). Qui plus est, la technique actuelle s'appuie sur un indicateur unique pour viser de multiples objectifs et une démarche plus directe consistant à attribuer des instruments déterminés à chacun des objectifs d'émancipation des populations noires pourrait aboutir à un renforcement de l'inclusion. À titre d'exemple, l'entrepreneuriat noir pourrait être encouragé plus efficacement via un recours plus fréquent aux aides directes, par exemple un accès subventionné au financement comme le capital de démarrage, la suppression des obstacles à l'entrée, l'intervention d'investisseurs-tuteurs afin que des professionnels apportent leur aide pour élaborer la stratégie commerciale et un accès facilité aux programmes de formation à la gestion.

Encadré 1.4. **Système d'analyse d'impact socio-économique (SAISE) en Afrique du Sud**

Début 2015, le gouvernement a approuvé le remplacement du système d'analyse d'impact de la réglementation par un Système d'analyse d'impact socio-économique (SAISE) afin d'évaluer plus globalement les initiatives des pouvoirs publics. Le SAISE y parviendra en examinant les effets sur différentes parties prenantes et en prenant en considération le contexte socio-économique du pays tout en appuyant les mesures des pouvoirs publics en matière de développement. Quatre critères généraux sont proposés dans l'application du SAISE : la cohésion sociale et la sécurité, l'inclusion économique, la croissance économique et la viabilité de l'environnement (Department of Planning, Monitoring and Evaluation, 2014).

La division SAISE au sein du ministère de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation surveillera la mise en œuvre et apportera un soutien concret aux dirigeants et législateurs pour procéder aux analyses. Il s'agit d'un dispositif de surveillance semblable à celui qui existait dans le cadre du système AIR (Presidency, 2015). Toutefois, un problème se pose pour aboutir à une méthode d'analyse commune : les lignes directrices actuelles semblent indiquer que ces éléments d'analyse devraient varier en fonction du coût de la mesure ou de l'intervention en question. La méthode pour mettre en œuvre le SAISE s'appuie sur l'apprentissage et l'expérimentation mutuels. Pour éviter toute confusion au sujet de la mise en œuvre, cette méthode exige des critères transparents et identiques qui sous-tendent l'analyse et veillent à ce que les techniques d'analyse soient comparables pour tous les projets.

Le poids des réglementations est lourd

Les PME enregistrent des résultats médiocres en termes d'emploi malgré de nombreux programmes d'aides publiques. Au moins cinq organismes publics procèdent à l'octroi d'aides destinées aux jeunes entrepreneurs, aux coopératives, aux exportations et à la R-D et de subventions propres à certains secteurs. Chacun des programmes vise à remédier à des problèmes précis mais leur hétérogénéité complique les choses pour les petites entreprises, qui manquent souvent de moyens administratifs pour tirer parti du large éventail de programmes. Des enquêtes montrent que seules 10 % des PME voire moins dans l'industrie manufacturière et les services aux entreprises participent à des programmes parapublics (SBP, 2013). Une autre critique est formulée : la méthode adoptée par les pouvoirs publics pour favoriser l'essor des PME est trop ambitieuse, avec des stratégies complexes et variables et une démarche unique axée sur l'offre et assortie d'objectifs complexes (World Bank, 2007). En

outre, des programmes particuliers n'abordent pas des problèmes plus généraux, comme les taux d'infractions élevés, et il est difficile de savoir comment ils interagissent avec d'autres mesures qui touchent la structure industrielle comme l'enrichissement (encadré 1.5)².

Encadré 1.5. **L'enrichissement en Afrique du Sud**

Le gouvernement utilise le concept d'enrichissement pour les mesures qui visent à gravir les échelons de la chaîne de valeur ajoutée, notamment l'exploitation, la fabrication et le traitement de minéraux tout en augmentant l'emploi. Les pouvoirs publics élaborent des stratégies d'enrichissement dans l'ensemble de l'économie et se sont doté d'une législation particulière en la matière pour les industries minière et manufacturière, dont la Stratégie d'enrichissement pour l'industrie des minéraux en Afrique du Sud (Beneficiation Strategy for the Minerals Industry in South Africa) (2011), le Plan d'action de politique industrielle (IPAP), la Loi de 2002 sur l'exploitation des ressources minérales et pétrolières (Minerals and Petroleum Resources Development Act) (MPRDA) et le Projet de loi modificatif de la MPRDA de 2013 (qui a été rejeté par le Président en janvier 2015 et renvoyé au Parlement).

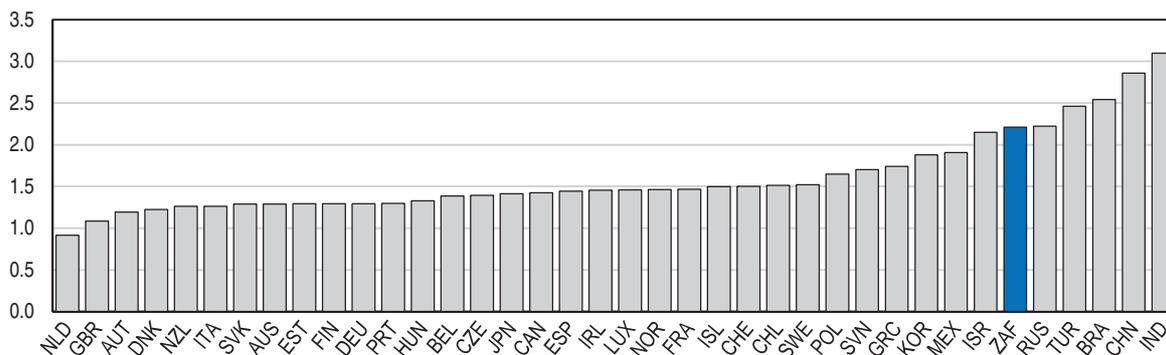
La stratégie d'enrichissement propose un cadre général pour les industries minière et manufacturière et identifie le platine, l'or, les diamants, le minerai de fer, le charbon, le chrome, le manganèse, le vanadium, le nickel et le titane comme étant des produits de base visés par l'enrichissement. La stratégie sélectionne aussi certaines chaînes de valeur essentielles, dont l'énergie, l'acier et l'acier inoxydable, la production de pigments, les auto-catalyseurs et filtres à particules diesel, la transformation des diamants et la bijouterie (Department of Mineral Resources, 2011). Le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) lance une étude dans le but d'élaborer une stratégie et des plans d'action pour l'enrichissement des métaux du groupe du platine, du titane et des pigments, des polymères (charbon, gaz et pétrole) ainsi que des intrants miniers (DTI, 2014). Dans l'IPAP, l'enrichissement s'étend explicitement au secteur agricole mais implicitement à la plupart des autres secteurs, sachant que leurs documents stratégiques supposent l'enrichissement en tant qu'objectif économique ou y contribuent.

La loi MPRDA initiale stipule que le ministre des Ressources minérales peut déterminer ou préconiser des incitations, en collaboration avec le ministre du Commerce et de l'Industrie, afin de favoriser l'enrichissement d'un minéral jugé économiquement viable (Department of Mineral Resources, 2002). Le Projet de loi modificatif de la MPRDA octroierait au ministre le pouvoir de désigner certains minéraux à enrichir et de préciser le degré d'enrichissement nécessaire pour ces minéraux avant que leur exportation ne soit autorisée. En outre, le prix de vente des minéraux en question pour les fabricants locaux serait inférieur au prix d'exportation. Le ministre serait aussi habilité à déclarer certains minéraux stratégiques, ce qui pour l'essentiel interdirait les exportations et imposerait des restrictions de prix (Department of Mineral Resources, 2013).

Les entreprises doivent faire face à une lourde charge administrative mesurée par l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE (graphique 1.7). Parmi les réglementations pesantes figurent une forte intervention de l'État dans l'économie, des obstacles tarifaires élevés dans certains secteurs, la complexité des règles relatives aux autorisations et permis, les obstacles à la création de nouvelles entreprises et la protection des entreprises existantes face à la concurrence (en particulier dans les industries de réseau) (graphique 1.8). Toutes ces difficultés nuisent particulièrement à la création et à l'exploitation de PME en raison de leurs moyens administratifs plus limités.

Graphique 1.7. Réglementation des marchés de produits (RMP) à l'échelle de l'économie, indicateur global

Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



Source : OCDE (2014), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251698>

Dans les faits, le poids de la réglementation peut être plus lourd. À titre d'exemple, le délai officiel nécessaire pour créer une nouvelle entreprise est de 19 jours dans l'indice de facilité de faire des affaires de la Banque mondiale. Cependant, des enquêtes réalisées auprès de propriétaires d'une d'entreprise en place (qui ont donc une certaine expérience) montrent qu'il faut en moyenne plus de 60 jours pour venir à bout de l'ensemble des procédures administratives requises et qu'un tiers des répondants déclare avoir consacré plus de 4 mois au processus (Darroll, 2015). En outre, les entreprises doivent faire face à d'importants coûts de mise en conformité liés à la fiscalité, à la fois pour s'adapter aux évolutions fréquentes du système fiscal et pour obtenir des attestations de paiement de l'impôt – condition obligatoire pour traiter avec des établissements publics et privés (chapitre 2).

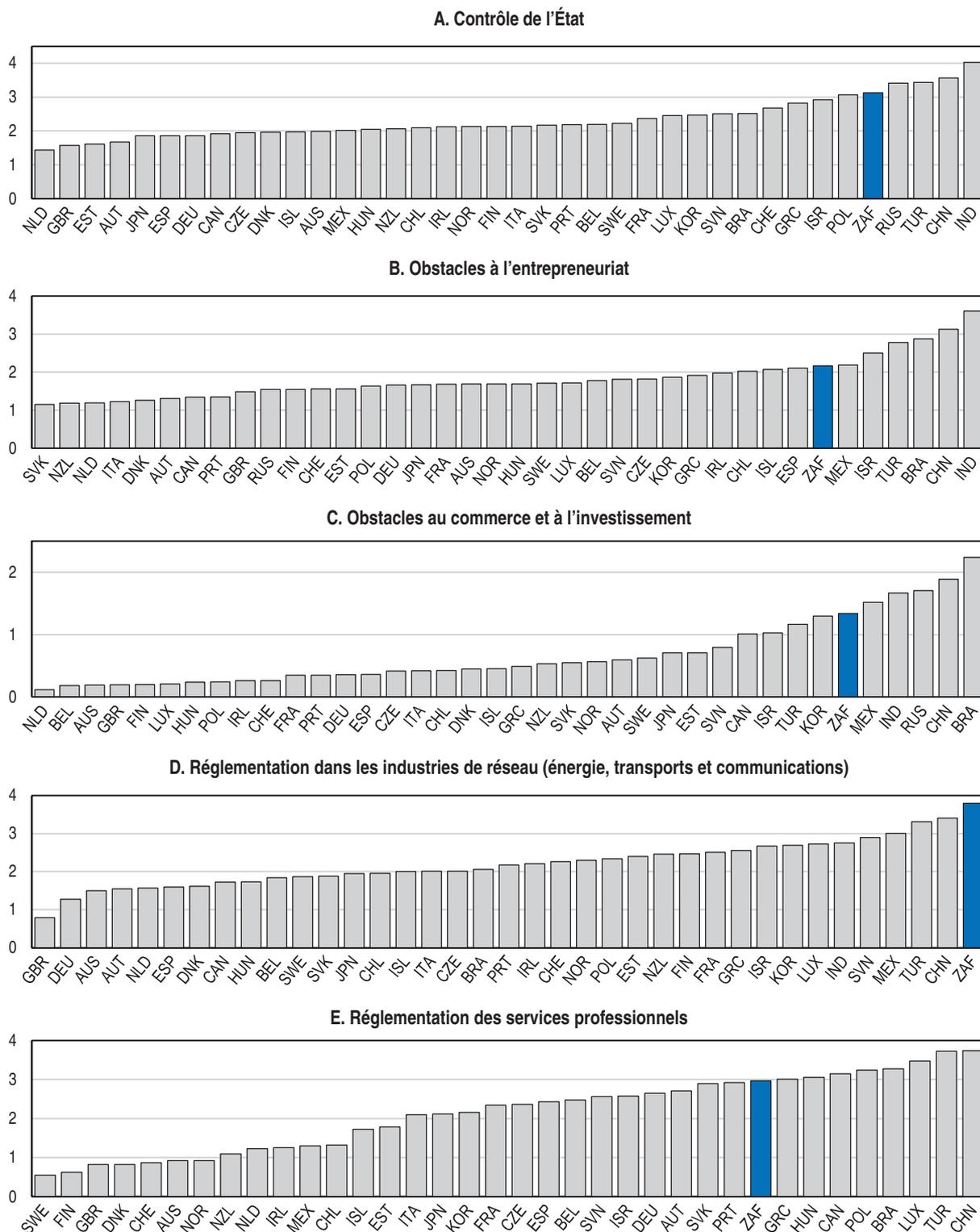
Un autre problème pour les PME tient à la grande incertitude liée aux modifications permanentes – et parfois contradictoires – de la réglementation (SBP, 2013). Compte tenu des changements fréquents de réglementation, seules 40 % des PME environ se disent certaines de connaître l'ensemble des réglementations auxquelles elles doivent se conformer. Autre sujet de préoccupation, lorsque les réglementations font l'objet de modifications, aucune démarche systématique n'est prévue pour garantir la cohérence et la coordination entre les secteurs d'activité et les ministères, dans la mesure où les projets de loi sont adoptés pour satisfaire aux exigences d'un portefeuille ministériel et non pas pour remédier à des problèmes précis pouvant toucher plusieurs portefeuilles (Cass, 2012).

Les politiques de la concurrence devraient devenir plus ciblées

Le renforcement des pressions concurrentielles dans l'économie contribue à réduire les obstacles à l'entrée, ce qui permet la création et le développement des PME et facilite l'adoption de nouvelles technologies. Des prix plus compétitifs et le lancement de nouveaux biens et services améliorent le bien-être des consommateurs. L'Évaluation économique de l'OCDE en 2008 contenait une analyse approfondie du cadre de la politique de la concurrence en Afrique du Sud, qui a mis en évidence que l'environnement de la politique de la concurrence était globalement conforme aux pratiques consacrées à l'échelle internationale et intégrait bon nombre des procédures en vigueur dans les pays de l'OCDE. Un examen cinq ans plus tôt avait abouti à des conclusions similaires (OECD, 2003, 2008a). La structure

Graphique 1.8. **Le poids de la réglementation est lourd dans l'ensemble de l'économie**

Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



Source : OCDE (2014), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251702>

institutionnelle en particulier est solide et englobe l'indépendance officielle de la Commission de la concurrence (principale autorité de la concurrence) et du Tribunal de la concurrence ainsi que des procédures transparentes (OECD, 2008a). Toutefois, l'Évaluation recommandait l'examen des objectifs nombreux et parfois contradictoires des pouvoirs publics qui sont incompatibles avec l'objectif général de la Loi de favoriser et de préserver la concurrence. C'est notamment le cas de la clause sur « l'intérêt général » de portée particulièrement large qui confère à la politique de la concurrence de multiples objectifs supplémentaires comme la défense de l'emploi et la facilitation de l'émancipation économique des populations noires.

La Loi modificative sur la concurrence de 2009 (Loi de 2009) instaure les enquêtes de marché, la responsabilité (pénale) personnelle en cas de comportement d'entente et la notion de monopoles complexes (Letsike, 2013 ; Brent, 1993). Parmi les autres mesures figurent les changements apportés au programme de clémence pour les entreprises de la Commission de la concurrence et une juridiction commune entre la Commission et les autorités de tutelle sectorielles. Le programme de clémence pour les entreprises accorde la clémence uniquement au premier demandeur (pour les demandeurs suivants, la décision est laissée à l'appréciation de la Commission) et s'est révélé très efficace pour identifier et poursuivre en justice les membres d'ententes.

La Commission a intensifié son activité de lutte contre les ententes (tableau 1.6). Une gigantesque affaire d'entente dans le secteur du bâtiment a mis au jour des accords de collusion impliquant plus de 300 projets et appels d'offres différents pour de vastes projets d'infrastructure, dont la construction de cinq stades de football pour la Coupe du monde de football de 2010 et de routes nationales (Competition Commission, 2014a). Pour accélérer les procédures, la Commission a lancé un Projet de règlement accéléré dans le bâtiment (Construction Fast-track Settlement Project), en invitant les entreprises du secteur à parvenir à un règlement, ce qui s'est traduit par une sanction cumulée de près de 1.5 milliard ZAR. Un autre facteur positif est que le montant des amendes a été relevé puisque la Commission a commencé à infliger des amendes atteignant le plafond de 10 % du chiffre d'affaires, alors qu'auparavant ce montant était compris entre 1.5 % et 8 % (Oxenham, 2015 ; Competition Commission, 2014b).

Tableau 1.6. **Mesures coercitives de la Commission de la concurrence**

Années	Mesure coercitive		Amendes infligées
	Demandes de clémence des entreprises	Affaires incluant des pratiques abusives et des ententes	Amendes infligées en milliers ZAR
2013/2014	5	9	1 028 825
2012/2013	15	18	599 712
2011/2012	244 ¹	18	538 265
2010/2011	33	22	489 337
2009/2010	79	31	336 098
2008/2009	13	23	144 680
2007/2008	10	10	154 263
2006/2007	3	6	67 800
2005/2006	2	3	50 597

1. Programme de règlement accéléré pour les ententes dans le bâtiment.

Source : Commission de la concurrence de l'Afrique du Sud.

L'instauration de la responsabilité individuelle et la pénalisation des ententes peuvent réduire l'efficacité du programme de clémence. Même si la clémence a été accordée par l'autorité de la concurrence, les tribunaux peuvent néanmoins tenir les individus personnellement responsables au moyen d'amendes ou de peines d'emprisonnement, si bien que les individus peuvent hésiter davantage à se manifester. La promulgation de la Loi modificative de 2009 a été retardée en raison des craintes entourant des problèmes de cette nature (Balkin and Njisane, 2013). La seule disposition de la Loi de 2009 en vigueur est le chapitre consacré aux enquêtes de marché, qui est entré en application au 1^{er} avril 2013, ce qui rapproche le régime de concurrence des usages consacrés dans l'OCDE et renforce la capacité de la Commission à lutter contre les comportements anticoncurrentiels (OECD, 2008b ; Oxenham, 2015). La Commission mène actuellement des enquêtes sur les marchés de la santé et des gaz de pétrole liquéfiés.

La politique de la concurrence accorde une importance plus grande aux problèmes d'intérêt général dans les décisions relatives aux fusions. Cela signifie que, lorsque la Commission de la concurrence examine les répercussions d'une fusion, son analyse ne se limite pas aux effets sur la concurrence ou même sur le bien-être des consommateurs mais englobe des thèmes comme l'emploi et l'émancipation économique des populations noires. Par conséquent, la priorité accordée à l'évaluation de l'accroissement de la productivité disparaît et un équilibre mal défini s'opère entre l'intérêt général et l'évaluation d'impact sur la concurrence (Smith, 2015). Ce phénomène est devenu de plus en plus notable dans plusieurs affaires récentes comme les fusions Wal-Mart/Massmart (encadré 1.6) et Metropolitan Holdings/Momentum Group (South African Competition Tribunal, 2010). Dans les deux cas, le Tribunal de la concurrence a estimé que les fusions ne créaient aucun problème de concurrence mais un recours a été formé pour des motifs d'intérêt général. Par la suite, le Tribunal a confirmé la question de l'intérêt général dans ses décisions. Cela pourrait se révéler inopérant, avec une absence d'amélioration du bien-être des consommateurs ou de la croissance économique, surtout lorsque l'adoption de nouvelles méthodes ou organisations de la production est interdite.

Encadré 1.6. **Considérations d'intérêt général dans l'examen de la fusion Wal-Mart/Massmart en Afrique du Sud**

Avant la fusion, Wal-Mart, qui est basé aux États-Unis, n'était pas en concurrence avec Massmart en Afrique du Sud. Toutefois, l'opération pouvait faire l'objet d'un contrôle dans le cadre des dispositions relatives aux fusions de la *Loi sur la concurrence* sud-africaine. La Loi oblige la Commission de la concurrence à examiner d'abord si une fusion est « susceptible de réduire sensiblement ou d'empêcher la concurrence » (critère classique de la « diminution substantielle de la concurrence ») puis « si la fusion peut ou non être justifiée par des motifs substantiels d'intérêt général » (critère d'intérêt général) (OECD, 2009).

Compte tenu de l'absence de chevauchements concurrentiels entre les parties, la Commission de la concurrence et le Tribunal de la concurrence ont estimé que la fusion ne soulevait aucun problème de concurrence. Les syndicats et ministères nationaux ont demandé un contrôle sur la base des questions d'intérêt général en lien avec les conséquences de la fusion sur l'emploi et les approvisionnements locaux.

Le Tribunal a reconnu que beaucoup des craintes portant sur l'intérêt général étaient exagérées et n'étaient pas propres à la fusion et que la fusion aurait probablement des effets positifs sur la concurrence via l'accélération du développement de Massmart en Afrique du Sud

Encadré 1.6. **Considérations d'intérêt général dans l'examen de la fusion Wal-Mart/Massmart en Afrique du Sud (suite)**

et d'autres gains d'efficacité liés à la fusion (dont l'accès à des intrants moins chers). Toutefois, le Tribunal a demandé des mesures correctives pour répondre aux craintes exprimées, notamment le consentement de Wal-Mart à : ne pas licencier des salariés de Massmart pendant une période de deux ans ; se conformer aux accords et pratiques syndicaux en vigueur ; et créer et financer un programme destiné exclusivement à l'essor de fournisseurs sud-africains locaux. En appel, la Cour d'appel de la concurrence a ordonné à Wal-Mart de réintégrer 503 travailleurs qui avaient été renvoyés par Massmart avant la fusion et de mener une étude spécialisée plus approfondie sur le programme dédié aux fournisseurs locaux (processus qui a abouti en octobre 2012, avec de nouvelles recommandations de la Cour).

Les décisions récentes en matière de fusions ont empêché des gains d'efficacité économique découlant de la réorganisation des opérations et ralenti l'adoption de nouvelles techniques pour les activités (de détail) et les chaînes d'approvisionnement. À cet égard, les décisions ont favorisé des résultats visibles à court terme au détriment d'effets dynamiques plus difficiles à quantifier. En outre, la situation actuelle crée une grande incertitude pour les entreprises désireuses de fusionner puisqu'elles ne peuvent pas être certaines des modalités du contrôle des fusions. Un élément s'avère particulièrement problématique : dans les affaires de fusion, il n'existe pas de méthode explicite pour concilier l'intérêt général et l'évaluation d'impact sur la concurrence (OCDE, 2008b). Pour la plupart, les pays ont défini au sens étroit les clauses d'intérêt général avec des règles précises d'application dans leur cadre réglementaire des fusions, souvent en fonction de considérations de sécurité nationale. Le gouvernement devrait réexaminer sa politique de fusions dans le même esprit afin que le secteur des entreprises ait une meilleure visibilité et que l'objectif de la politique de la concurrence d'un renforcement de la concurrence pour améliorer la croissance et le bien-être des consommateurs ne soit pas entravé par des objectifs d'intérêt général de portée trop large. Un examen par les pairs de l'OCDE de la politique de la concurrence ou un examen similaire par des experts pourrait contribuer à définir des règles transparentes pour l'exercice du contrôle des fusions et d'autres aspects du cadre de la concurrence.

Un autre sujet de préoccupation a trait à une juridiction commune pour les questions de concurrence entre la Commission de la concurrence et les autorités de tutelle sectorielles. Plusieurs fusions en cours dans le secteur des télécommunications, comme celle de Vodacom et MTN, traînent en longueur, apparemment en raison de divergences entre l'autorité de régulation des télécommunications, ICASA, et la Commission au sujet des mesures correctives à imposer. Bien que la Commission ait signé des protocoles d'accord avec la plupart des autorités de tutelle sectorielles, le problème des juridictions communes se traduit par un environnement opérationnel opaque et accroît les coûts de transaction et d'opportunité, ce qui met en évidence la nécessité d'une répartition plus claire des responsabilités – mesure qui faciliterait une séparation structurelle dans les industries de réseau, en particulier dans le secteur de l'électricité (OCDE, 2001).

Les institutions du marché du travail n'accompagnent pas les PME

Plus d'un tiers des PME indiquent que la législation du travail constitue le principal obstacle au recrutement de personnel supplémentaire et soulignent que l'extension

automatique des accords salariaux des conseils de négociation collective à l'ensemble des entreprises d'un secteur donné s'avère particulièrement problématique (Darroll, 2015 ; Benjamin, 2013). Compte tenu de cet élargissement automatique, les taux de salaire et les conditions d'emploi qui sont essentiellement négociés par des entreprises de plus grande taille s'étendent aux PME du même secteur, sans que ces dernières disposent forcément en interne d'une souplesse et de ressources humaines comparables à celles des grandes entreprises pour s'adapter. En outre, les petites entreprises ont généralement recours à des techniques de production à forte densité de main-d'œuvre faiblement rémunérée (Nattrass and Seekings, 2014). Par conséquent, les hausses de salaires relativement plus fortes observées dans le bas de l'échelle des rémunérations se révèlent défavorables aux PME, qui comptent un pourcentage élevé de travailleurs peu qualifiés (Edwards and Rankin, 2015). On estime que les effets sur les salaires des conseils de négociation collective réduisent de 8-13 % l'emploi dans les secteurs, en particulier parmi les petites entreprises (Magruder, 2012 ; Darroll, 2015).

Un phénomène s'est produit simultanément, à savoir la libéralisation des échanges, qui a intensifié les pressions concurrentielles sur les marchés intérieurs et donné accès aux marchés étrangers. Cependant, l'évolution de la législation du travail a réduit la capacité des PME de l'industrie manufacturière à s'adapter aux nouveaux défis, contrairement aux plus grandes entreprises à forte intensité de qualifications et de capital, qui ont pu tirer parti de la libéralisation des échanges en utilisant leurs économies de gamme et d'échelle pour exploiter le marché plus vaste. Par conséquent, en Afrique du Sud, moins de 200 entreprises sont à l'origine de plus de trois quarts des exportations de produits manufacturés et 21 entreprises produisent à elles seules deux tiers des produits finis exportés (Farole, Naughtin and Rankin, 2014 ; Rankin, 2013). Dans le même temps, plusieurs secteurs à forte densité de main-d'œuvre peu qualifiée, dont l'industrie de l'habillement et du textile, affichent toujours des taux effectifs de protection plutôt élevés (tout en bénéficiant d'autres aides publiques), ce qui signifie qu'ils ont réagi plus lentement à la libéralisation des échanges et enregistraient une croissance des salaires assez rapide, ce qui diminue leur capacité à profiter de cette libéralisation à l'avenir (Edwards and Rankin, 2015).

Dans l'industrie manufacturière, les PME jouent un rôle assez limité de producteurs de biens intermédiaires, notamment à destination de sociétés exportatrices de plus grande taille. La répartition des entreprises manufacturières est semblable à celle des autres pays à revenu intermédiaire mais l'emploi tend à se concentrer dans des structures plus grandes (de 100 salariés ou plus) (tableau 1.7). Cela signifie que les PME en Afrique du Sud sont relativement petites – signe que les producteurs d'intrants intermédiaires destinés aux plus grandes entreprises sont assez peu nombreux³. Cela est confirmé par le constat que les entreprises en Afrique du Sud sont moins susceptibles de produire des intrants intermédiaires que dans des pays comme la Chine, le Brésil et le Kenya et que les sociétés exportatrices ont tendance à dépendre de biens intermédiaires importés (Edwards and Rankin, 2015).

Le faible nombre de PME produisant des intrants intermédiaires s'explique par la forte concentration et par l'absence de concurrence dans l'industrie manufacturière, facteurs qui empêchent de nouvelles entrées sur le marché. La concurrence limitée se traduit par des marges généralement plus élevées que dans les secteurs en question dans les autres pays (Aghion, Braun and Fedderke, 2008 ; OECD, 2010). En outre, ces marges plus élevées vont de pair avec une croissance de la productivité et un emploi moindres ainsi qu'avec une corrélation moins forte qu'ailleurs entre productivité et parts de marché (World Bank, 2012).

Tableau 1.7. Répartition du nombre d'entreprises et de l'emploi

		Répartition du nombre d'entreprises (en pourcentage)			Répartition de l'emploi (en pourcentage)		
		10-49	50-99	+ de 100	10-49	50-99	+ de 100
Afrique du Sud	2005	65.9	14.1	20.0	12.6	8.3	79.1
	2008	60.4	20.7	18.9	13.8	12.8	73.4
Argentine	1993	78.5	15.4	6.2	31.6	24.3	44.1
Bolivie	1992	82.9	9.9	7.2	41.7	17.5	40.8
Chili	2006	61.1	17.3	21.7	14.6	12.3	73.1
Colombie	1998	60.3	18.2	21.5	15.6	14.5	69.9
Équateur	2005	61.5	16	22.5	12.8	10.2	77.1
El Salvador	2005	70.2	14.3	15.5	21.5	15	63.5
Ghana	1987	88.4		11.6	33.7		66.3
	2003	93.6		6.4	47.9		52.1
Maurice	2007	66.2	16.8	16.9	n.d.	n.d.	n.d.
Mexique	2004	72.4	11.4	16.2	17.5	9.7	72.8
Sri Lanka	2003	74.9	10.9	14.2	18.3	9.7	72
Ouganda	2006-07	84.4	7.9	7.6	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	2005	50.3	23.4	26.3	13.3	16	70.7
Venezuela	2001	41.8	15.9	42.4	6.7	7	86.3
États-Unis	2005	64.3	16.2	19.6	16.5	12.9	70.6

Source : Bloom, N., G. Fischer, I. Rasul, A. Rodriguez-Clare, T. Suri, C. Udry, E. Verhoogen, C. Woodruff et G. Zane (2013), « Firm Capabilities and Economic Growth », *International Growth Centre Evidence Paper*, International Growth Centre, Londres.

Par ailleurs, les secteurs à marges élevées ont tendance à avoir des conseils de négociation collective, ce qui laisse entrevoir un comportement de partage de rente dans ces secteurs concentrés (Fedderke and Hill, 2011). Il existe aussi un lien entre concurrence plus vive et marges plus faibles qui peut être observé dans les secteurs soumis à la concurrence des importations (Edwards and van de Winkel, 2005).

L'absence de concurrence a une incidence sur le profil des entreprises qui exportent. Comme dans de nombreux autres pays, les grandes entreprises ont une propension relativement forte à exporter (Edwards and Rankin, 2015). En outre, les petites entreprises dans des secteurs concentrés sont plus souvent des exportateurs que les structures de taille comparable dans les autres secteurs. Cela semble indiquer que les petits exportateurs sont incités à viser des marchés à l'étranger plutôt que de produire pour un secteur national concentré, dans lequel les entreprises dominantes ont un pouvoir de monopsonne. Dans le même temps, les petites entreprises concernées par des conseils de négociation collective sont un peu moins susceptibles d'exporter, ce qui porte à croire que leurs taux de salaire assez élevés contribuent à rendre ces structures non concurrentielles ou les obligent à faire un choix technologique (une plus forte intensité de qualifications et de capital) avec lequel elles ne peuvent pas rivaliser à l'échelle internationale. Il apparaît aussi que la probabilité d'une sortie du marché pour les petites entreprises concernées par des conseils de négociation collective augmente lorsqu'elles sont soumises à une concurrence des importations plus intense, ce qui témoigne d'une incapacité à apporter une réponse suffisante en termes d'ajustement des salaires ou des conditions de travail (Shendy, 2009 ; Edwards and Rankin, 2015).

L'absence de réponse en termes de salaire est peut-être surprenante sachant que les entreprises concernées par des conseils de négociation collective disposent d'une marge assez importante pour réagir. En effet, leurs collaborateurs bénéficient d'un avantage salarial

de 9 % à 16.5 % et ces avantages se rencontrent essentiellement chez les petites entreprises et sont les plus marqués pour les travailleurs peu qualifiés (Bhorat et al., 2012). Cela montre que les petites entreprises concernées par des conseils de négociation collective se heurtent à un salaire plancher qui réduit leur capacité à réagir au moyen d'une modération des salaires, ce qui les contraint à faire des choix différents en termes de qualifications et de technologies ou à sortir du marché. Dans les deux cas, cela se traduit par une hausse de la productivité du travail et des salaires en moyenne mais par un recul de l'emploi.

La libéralisation des échanges va vraisemblablement se poursuivre, ce qui aura des effets positifs supplémentaires sur l'économie via une baisse des prix à l'importation et un meilleur accès à des marchés d'exportation (plus vastes). Les grandes entreprises sud-africaines figurent en bonne place pour en récolter les fruits. Cependant, de nombreuses petites entreprises n'ont pas la souplesse nécessaire pour relever les défis d'une concurrence internationale plus vive. La fixation de manière centralisée des salaires et conditions de travail sans tenir compte de la croissance de la productivité et de la situation locales s'avère particulièrement problématique. Dans le cadre des institutions du marché du travail, deux mesures peuvent renforcer la souplesse qui s'impose : d'une part, une option de sortie totale ou partielle des accords salariaux de branche pour les PME et, d'autre part, une réorganisation et une multiplication des conseils de négociation collective afin qu'ils représentent des secteurs définis de manière suffisamment étroite pour veiller à ce que les entreprises d'un même secteur aient des intérêts et enjeux communs.

Les PME doivent aussi faire face à une pénurie de qualifications

L'essor des PME est aussi freiné par une pénurie de travailleurs qualifiés (World Economic Forum, 2013). En effet, le chômage persistant est lié à l'incapacité du système éducatif à inculquer aux étudiants les compétences requises (Statistics South Africa, 2014a). Un récent rapport de l'OCDE montre que le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) n'a pas l'envergure suffisante pour mettre sur le marché un nombre suffisant de travailleurs qualifiés et n'est pas étroitement lié aux besoins du marché du travail (encadré 1.7) (OECD, 2014a). Le manque de travailleurs qualifiés a incité pratiquement deux PME sur trois à assurer une formation structurée et sur poste (Darroll, 2015). Les pouvoirs publics ont mis en place 21 Autorités sectorielles d'éducation et de formation (Sectoral Education and Training Authorities – SETA) pour aider les PME à améliorer les qualifications de leurs salariés. Toutefois, moins d'un tiers des PME ont recours aux SETA à des fins de formation. Les PME estiment pour la plupart que les SETA répondent mal à leurs besoins de formation puisque ces autorités ont tendance à privilégier les besoins élémentaires en termes de délivrance de diplômes plutôt que les besoins de compétences propres aux entreprises. Par ailleurs, les PME jugent qu'il est compliqué d'accéder à leurs services (World Bank, 2007). Une réforme des SETA devrait s'appuyer sur l'établissement de liens plus solides avec les PME conformément aux recommandations de l'OCDE afin de renforcer le système d'EFP comme indiqué dans l'encadré 1.7.

Les PME informelles se heurtent aux mêmes obstacles que les PME formelles

Le secteur informel, qui se compose presque exclusivement de PME, est un important fournisseur d'emploi (encadré 1.8). Cependant, la croissance des PME informelles et leur transition vers le secteur formel sont freinées par bon nombre des facteurs auxquels les PME du secteur formel doivent faire face. En premier lieu, les entreprises informelles se font rarement immatriculer à des fins fiscales, notamment en raison des possibles

Encadré 1.7. **Le système d'EFP n'est pas étroitement lié aux besoins du marché du travail**

Les 50 établissements d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP) ont un effectif d'environ 400 000 étudiants. Le gouvernement projette de porter les inscriptions à 2 500 000 d'ici à 2030. Actuellement, près d'un tiers de la cohorte d'âge des 15-24 ans n'est ni en emploi, ni scolarisé, ni en formation (OCDE, 2014b). Pour atteindre l'objectif ambitieux du gouvernement, la Direction de l'éducation de l'OCDE a identifié plusieurs problèmes et formulé des recommandations :

Le système actuel englobe un ensemble complexe de programmes et de diplômes redondants et concurrents, avec des programmes mal conçus pour les adultes et des diplômes de l'enseignement professionnel post-secondaire limités.

- Fusionner les programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel en une filière scolaire et pratique.
- Élaborer des programmes d'enseignement professionnel de la deuxième chance et garantir des formes souples d'enseignement.
- Encourager la création de diplômes et certificats post-baccalauréat.
- Améliorer les filières des programmes d'enseignement professionnel initial aux programmes universitaires.

Les programmes d'EFP ne répondent pas suffisamment aux besoins du marché du travail. Parmi les principaux obstacles figurent : un apprentissage pratique décevant ; des programmes d'artisanat limités ; un cadre inadapté pour coordonner l'offre avec les acteurs du marché du travail ; une structure de l'offre qui n'est pas suffisamment dictée par les besoins du marché du travail et des données médiocres sur la situation du marché du travail.

- Rendre obligatoire la formation en entreprise pour les programmes d'enseignement professionnel.
- Coordonner l'enseignement professionnel grâce à un organisme qui mobilise aussi les parties prenantes du secteur.
- Introduire une souplesse dans le programme d'enseignement national pour répondre aux besoins locaux.
- Recueillir des données pour rendre compte de la situation du marché du travail et de l'orientation professionnelle.

Les dispositifs de financement induisent des frais administratifs élevés sans répondre au décrochage et aux besoins particuliers.

- Simplifier l'administration et transférer la responsabilité du financement discrétionnaire au niveau national.
- Réformer le mode de financement des établissements d'EFTP afin de tenir compte du coût supplémentaire de l'enseignement dispensé dans les zones rurales et aux étudiants défavorisés et d'inclure des mesures incitatives pour que les établissements améliorent leurs taux de réussite.

Il faut améliorer les compétences et qualifications des conférenciers et la formation professionnelle des chefs d'établissement.

- Renforcer la formation professionnelle des conférenciers des établissements d'EFTP en veillant à l'équilibre entre les compétences pédagogiques et l'expérience en entreprise. Assurer une formation plus systématique pour les chefs d'établissement.

Encadré 1.7. **Le système d'EFP n'est pas étroitement lié aux besoins du marché du travail** (suite)

Les taux de décrochage élevés sont préoccupants et l'orientation professionnelle est inégale.

- Apporter une aide ciblée pour que les étudiants des établissements d'EFTP aient une maîtrise suffisante de la langue et des chiffres.
- Mettre en place des mesures incitatives appropriées pour la réussite des établissements et étudiants.
- Proposer une orientation professionnelle et des informations sur les métiers.

Encadré 1.8. **L'emploi dans le secteur informel**

Les estimations de l'emploi dans le secteur informel varient entre environ 16 % de la population en âge de travailler (près de 15 millions de travailleurs, à l'exclusion de ceux du secteur agricole) (Statistics South Africa, 2014b) et 30 % (Wills, 2009). L'OCDE estime que 18 % de l'emploi (hors agriculture et ménages privés) relève du secteur informel (OECD, 2014b). L'estimation basse provient de l'enquête trimestrielle sur les forces de travail et des réponses à la question de savoir si l'employeur opère dans le secteur formel. Cette méthode est susceptible d'introduire un biais par défaut puisqu'elle exclut les travailleurs non déclarés employés par des entreprises du secteur formel. L'estimation haute provient aussi de l'enquête sur les forces de travail et mesure l'écart entre l'emploi total et les travailleurs ayant un contrat et dont l'employeur verse des cotisations de sécurité sociale.

Les travailleurs du secteur informel se trouvent majoritairement dans les provinces du Gauteng (26.7 %), du KwaZulu-Natal (17.6 %), du Limpopo (13.5 %) et du Cap-Oriental (12.1 %). Ces provinces ont aussi tendance à afficher des taux de chômage inférieurs à ceux des provinces comptant moins de travailleurs dans le secteur informel. Cela semble indiquer que le travail non déclaré est souvent une alternative au chômage, qui aide les ménages à faible revenu (South African LED Network, 2010). Le secteur informel emploie environ 40 % de femmes, proportion qui est beaucoup plus faible que dans les autres pays d'Afrique subsaharienne, où elle s'établit généralement à trois quarts (Vanek et al., 2014).

Les travailleurs du secteur informel exercent un large éventail d'activités économiques, qui vont du bâtiment au commerce (de détail et de gros) – ce dernier concerne 1 million de travailleurs, soit plus que dans n'importe quel autre secteur. Contrairement aux autres pays en développement, relativement peu sont des travailleurs indépendants (environ 40 %) (Wills, 2009 ; South African LED Network, 2010).

Malgré l'activité générée par le secteur informel, les autorités locales tendent à considérer le travail non déclaré comme un problème avec des engagements de dépenses et la non perception de recettes. Les communes procèdent souvent à des interventions visant à remédier au « problème du travail non déclaré ». L'Opération de nettoyage (« Operation Clean Sweep ») menée en octobre 2013 en est un exemple. Sur ordre du maire, les forces de police de Johannesburg ont expulsé des vendeurs de rue (qu'ils possèdent ou non les autorisations requises) de leurs lieux d'activité et ont confisqué leurs marchandises. Les vendeurs du secteur informel (avec l'aide de représentants de la société civile) ont contesté les expulsions devant la justice, ce qui a abouti à une décision de la Cour constitutionnelle stipulant que l'opération était « humiliante et dégradante » pour eux (Zondo, 2014).

obligations excessives en matière de délivrance d'autorisations et de toutes les autres contraintes réglementaires auxquelles les PME formelles sont soumises. Parmi les autres considérations figurent les infractions, les problèmes d'électricité, les coûts de transport élevés et l'accès aux capitaux (formels). Par conséquent, les mesures d'aide aux PME formelles peuvent avoir un impact plus global sur la croissance. Beaucoup des entreprises informelles se trouvent dans des zones urbaines défavorisées (World Bank, 2014) et font particulièrement les frais d'une mauvaise desserte par les transports et d'un aménagement du territoire insuffisant comme indiqué ci-dessous⁴.

Le secteur du logement et l'aménagement du territoire doivent répondre à l'urbanisation continue

Au cours des dernières décennies, le logement urbain pour les ménages pauvres a lutté pour s'adapter à une croissance de la population de plus de 30 % ces vingt dernières années et à l'urbanisation continue (à titre d'exemple, depuis 1996, la population de la province du Gauteng (où se situent Johannesburg et Pretoria) a augmenté de 8 points de pourcentage pour atteindre 24 % de la population sud-africaine). La croissance du logement urbain pour les ménages pauvres qui en a résulté n'a pas été bien coordonnée avec les besoins de leur marché du travail et, au final, ces ménages résident assez loin des centres économiques et dans des zones où l'activité économique est limitée (World Bank, 2014). Les trois types d'habitat sont présentés ici comme géographiquement distincts mais ils se mélangent souvent dans les faits :

- Les anciens *townships*, comme Soweto à Johannesburg, étaient une forme d'habitat planifié pour les travailleurs noirs, avec des infrastructures de transport rudimentaires pour les migrations journalières. Aujourd'hui, les besoins des habitants pour leurs trajets quotidiens sont couverts par un système de transport ferroviaire public relativement peu cher, qui offre des services de faible qualité et lents, ou par des minibus plus chers mais plus rapides et plus souples. La population des anciens *townships* est estimée à 15 millions – soit quelque 27 % de la population sud-africaine (World Bank, 2014).
- Les logements sociaux plus récents – la stratégie d'aménagement urbain – à des fins économiques ont tendance à être construits sur des terrains peu chers et donc à l'écart des centres économiques. Les logements ont rarement été planifiés en même temps que les dessertes pour les navetteurs, si bien que les minibus font souvent office de solution unique pour les migrations journalières (encadré 1.9) (Beg et al., 2014).⁵ Au cours des vingt dernières années, 3.2 millions de logements sociaux ont été construits, pour loger 15 % des ménages selon des estimations et pratiquement un quart de la population sud-africaine (Statistics South Africa, 2013). Néanmoins, le déficit de logements serait de l'ordre de 2 millions d'unités.
- L'habitat informel, à savoir les cabanes (estimées à 2 millions) construites par des squatteurs sur des terrains non aménagés, concerne 13 % des ménages (6 % de la population sud-africaine). Ces formes d'habitat qui se multiplient rapidement ont tendance à se situer plus près des centres économiques. L'accès aux infrastructures essentielles (routes, eau et assainissement) est dans le meilleur des cas irrégulier, alors que les habitants bénéficient d'un meilleur accès aux services sociaux (éducation, programmes de lutte contre la faim, etc.) (Housing Development Agency, 2013). L'absence de transports publics signifie que le minibus et la marche à pied sont les principales solutions pour effectuer les trajets quotidiens.

Encadré 1.9. Les différents types de logements sociaux

Les logements sociaux, ou logements gratuits, sont destinés aux ménages à faible revenu, conformément à la Constitution et à la Déclaration des Droits, qui stipulent que tous les Sud-Africains ont le droit à un environnement salubre, à un logement convenable et à des services essentiels. Les logements sont attribués sous condition de revenu et 60 % de la population vivent dans des ménages qui remplissent les conditions requises pour obtenir un logement gratuit. Une série de mesures des pouvoirs publics (comme le Livre blanc sur le logement de 1994, la Loi sur le logement, le Code du logement et le Plan global pour l'aménagement d'un habitat humain viable [Comprehensive Plan for the Development of Sustainable Human Settlement]/la Stratégie Breaking New Ground de 2004) visent à fournir des logements publics via la conjugaison d'une intervention financière, de programmes de logements supplémentaires, de logements sociaux et locatifs et de programmes d'habitat rural (National Treasury, 2014). Le coût du comblement du déficit de logements est estimé à 800 milliards ZAR (Wilkinson, 2014). L'offre de logements s'articule de la manière suivante :

- Le ministère national des Habitats humains (National Department of Human Settlements – DHS) prépare des mesures et stratégies nationales en matière de logement. Il est chargé de contrôler et d'évaluer les avancées de ces stratégies et de veiller à ce que les ministères provinciaux disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour adopter des stratégies nationales.
- Les ministères provinciaux élaborent des mesures de logement à l'échelle des provinces en adéquation avec les priorités nationales et veillent à ce que les interventions soient hiérarchisées et à ce que les communes disposent des moyens pour la mise en œuvre.
- Les communes sont chargées d'identifier les besoins en matière de logements sociaux, de trouver et d'acquérir des terrains adaptés, de fournir les infrastructures et services appropriés et de confier l'exécution des travaux de construction des logements sociaux (DHS, 1997).

Le logement social est essentiellement financé par le Programme de construction de logements intégré (Integrated Residential Development Programme) avec des transferts de fonds aux ministères provinciaux qui sont responsables de la fourniture des logements (National Treasury, 2014). Les communes sont financées par les administrations provinciales. La construction des logements est assurée par des sociétés qui répondent aux exigences de la législation sur les marchés publics. Les normes et standards de 2007 modifiés en 2013 précisent la taille, la qualité et les équipements des logements sociaux, même si des enquêtes montrent que, dans les faits, plus de 15 % des logements présentaient des problèmes de qualité au niveau des murs et des toitures (DHS, 2013). Une fois que les logements sont fournis gratuitement aux bénéficiaires, ces derniers doivent y vivre pendant une durée minimum de huit ans avant de pouvoir les vendre.

Même dans les cas où la distance à parcourir est courte, le manque de transports publics signifie que l'accès aux centres économiques urbains prend souvent la forme de longues marches à pied ou de trajets coûteux en minibus. À Diepsloot, *township* relativement bien situé à Johannesburg, le coût des migrations journalières en minibus équivaut à 17 % du revenu moyen et peut représenter jusqu'à la moitié du revenu pour les habitants les plus pauvres (World Bank, 2014). Il en résulte un chômage élevé et persistant dans ces zones.

À plus long terme, l'urbanisation continue et l'arrivée de cohortes plus nombreuses sur le marché du travail accentueront les pressions sur les villes. Cela ouvre de nouvelles

perspectives de création d'emplois puisque les travaux de recherche de l'OCDE montrent que l'urbanisation renforce la croissance grâce à une multiplication des possibilités économiques et à des effets positifs sur la santé et l'éducation (Ahrend et al., 2014 ; Collier and Venables, 2014 ; OECD, 2015b). Cependant, pour que ces effets positifs se concrétisent, l'aménagement du territoire et les services de transport doivent favoriser un meilleur accès des travailleurs à l'emploi.

L'actuelle stratégie descendante en matière d'aménagement du territoire a permis un développement des logements mais sans tenir suffisamment compte des liens économiques plus larges. L'urbanisme devrait intégrer des facteurs de logement et de transport public. Compte tenu du système actuel qui prévaut pour le logement social, cela signifie que les communes devraient avoir de plus grandes responsabilités pour les transports publics locaux, sous la forme d'une offre directe ou par le biais d'appels d'offres avec mise en concurrence. Une autre mesure pourrait consister à fournir des logements sociaux en tant que garantie qui octroierait aux futurs résidents une plus grande liberté de choix de la localisation et de la qualité de leur logement, internalisant ainsi de nombreuses décisions d'urbanisme. En outre, l'urbanisme devrait être suffisamment avancé pour éviter de nouveaux habitats informels, notamment parce qu'il est beaucoup plus cher d'équiper ces zones d'infrastructures modernes que d'opter pour une démarche planifiée.

Il faudrait aussi songer à ouvrir des perspectives économiques dans les zones urbaines défavorisées, où les logements de plain-pied sont à l'origine d'une faible densité de population. Ces logements sont certes moins chers à construire que ceux à plusieurs étages mais la faible densité qui en résulte restreint la clientèle pour les fournisseurs locaux de biens et services. L'activité économique est en outre freinée par des arrêtés appliqués avec fermeté qui empêchent pratiquement les habitants chefs d'entreprise de proposer spontanément leurs services dans les quartiers riches voisins ou de trouver un espace pour vendre leurs marchandises dans les centres commerciaux ou à proximité (World Bank, 2014). Les marchés spontanés deviennent plus organisés avec des espaces spécialement réservés, même si la densité de clients pose souvent problème. Les arrêtés pourraient aussi être moins sévères, ce qui accroîtrait les possibilités pour les entrepreneurs.

L'activité économique à proximité des zones urbaines défavorisées pourrait être stimulée davantage. Compte tenu de l'aménagement spatial des zones urbaines, les zones urbaines défavorisées sont souvent entourées de terrains vagues, qui pourraient être exploités en créant des zones économiques spéciales à titre d'essai avec des réglementations leur permettant de tirer parti de la relative abondance de terres et de main-d'œuvre (World Bank, 2014). L'expérimentation de réglementations allégées ou de procédures simplifiées, comme le « guichet unique » pour la fonction publique qui a récemment été mis en place dans les zones économiques spéciales, est préférable aux incitations fiscales qui réduisent l'assiette de l'impôt, comme les taux réduits de l'impôt sur les sociétés (chapitre 2).

Les réserves tribales constituent un autre aspect de l'aménagement du territoire. Elles ont tendance à être assez pauvres et éloignées des centres urbains et fournissent souvent des travailleurs migrants qui se déplacent pour de longues périodes (souvent pendant des décennies) afin de chercher un emploi dans les zones de plus forte activité économique, ce qui accentue les pressions d'urbanisation (encadré 1.10). Les mineurs forment une catégorie de travailleurs migrants spécifique quoique petite. Traditionnellement, les travailleurs de la mine étaient hébergés dans des hôtels mais ils peuvent à présent choisir de percevoir une allocation de logement (pouvant représenter jusqu'à un tiers de leur salaire mensuel). Bien

Encadré 1.10. **Les travailleurs migrants dans l'Afrique du Sud moderne – conclusions d'un modèle probit**

Les travailleurs migrants font depuis longtemps partie intégrante de l'économie, ce qui s'explique par la création de réserves à l'époque de l'apartheid et par les besoins en main-d'œuvre dans les mines éloignées. Des vestiges de ces mécanismes sont toujours en place. Les statistiques microéconomiques et le recours à un modèle probit permettent de mieux comprendre les facteurs qui influent sur les décisions de migration (Schiel and Leibbrand, 2015). La résidence permanente en milieu rural de nombreux travailleurs migrants offre une garantie pour les demandeurs d'emploi, la garde d'enfants (souvent assurée par les grands-mères) et un lieu pour la retraite. Le maintien de liens étroits avec les communautés rurales dont sont originaires les travailleurs migrants est vraisemblablement un facteur à l'origine de la persistance de logements (temporaires) de faible qualité dans les zones urbaines (Schiel and Leibbrandt, 2015). Plus récemment, les migrants ont commencé à faire état d'une moindre préférence pour le retour dans leurs communautés d'origine, ce qui accentue les pressions sur les logements urbains pour les ménages pauvres. En outre, les jeunes enfants (de moins de six ans généralement) rejoignent de plus en plus leurs parents migrants. En revanche, la présence d'enfants plus âgés a un impact négatif sur les décisions de migration. Par ailleurs, la migration ne semble pas avoir d'incidence sur la décision d'avoir des enfants puisqu'il n'y a aucune différence entre les migrants et les non migrants en matière de fécondité.

Les migrants ruraux se déplacent pour l'essentiel dans d'autres zones rurales, souvent dans la même province, dans le but de réduire les frais de transport quotidien dans les zones mal desservies par les transports publics. Par conséquent, l'Afrique du Sud, qui était un pays à faible mobilité, a tendance à afficher des taux de migration interne comparables à ceux des autres pays en développement. Environ un quart des migrants ruraux s'installent dans les principaux centres économiques de la province du Gauteng et dans les grandes métropoles du littoral, à savoir Durban, Le Cap et Port Elizabeth. Les Africains représentent la majorité de la population des migrants et une proportion plus importante que leur part dans la population.

Pratiquement un ménage sur cinq compte un migrant parmi les membres de la famille. Le marché du travail représente environ 40 % des causes de la réinstallation et l'état matrimonial ne semble guère avoir d'incidence sur les décisions de migration. Une légère différence entre hommes et femmes subsiste au profit des premiers, malgré une progression de la migration des femmes afin de pouvoir transférer des fonds à la famille pour les ménages ruraux, les femmes étant généralement à la recherche d'un emploi de travailleur domestique. De nombreux travailleurs migrants ne parviennent pas à trouver un emploi dans les zones urbaines où le chômage est élevé, sachant que le profil des travailleurs migrants sur le marché du travail est jugé inférieur à celui de leurs concurrents en milieu urbain. C'est en partie pourquoi les taux de pauvreté les plus élevés sont observés parmi les nouveaux travailleurs migrants des centres urbains. Cela peut aussi expliquer pourquoi de nombreux chômeurs en milieu rural restent en retrait et s'alignent sur les ménages qui perçoivent une pension.

Le travailleur migrant moyen est plus jeune et mieux instruit que les non migrants et est issu de ménages qui disposent de ressources financières suffisantes (dont une pension) pour résoudre les problèmes de liquidité et faciliter la migration. Qui plus est, ce travailleur est souvent originaire d'une communauté présentant de grandes inégalités. Une forte proportion de migrants entre sur le marché du travail après la migration en tant que titulaire d'un poste ou que demandeur d'emploi. Cependant, un pourcentage plus faible, mais tout de même considérable, ne possède aucun des deux statuts après la migration. Par conséquent, les facteurs d'emploi constituent un élément de motivation important pour migrer, même si tous les migrants ne réussissent pas.

Encadré 1.10. Les travailleurs migrants dans l'Afrique du Sud moderne – conclusions d'un modèle probit (suite)

Les données relatives à l'activité professionnelle montrent que les migrants occupent des postes hautement qualifiés et exercent des métiers précis dans certaines disciplines professionnelles, ce qui met en évidence une tendance pour les migrants à s'intéresser à certains postes. Fait peut-être un peu surprenant, la modélisation des rémunérations et la prise en compte du profil scolaire et professionnel des migrants font apparaître que les migrations ont un impact négatif sur les salaires, du moins à court terme. De fait, si tous les migrants ne font pas partie de la population active, les décisions de migrer et de participer à la population active demeurent néanmoins étroitement liées.

souvent, les travailleurs empochent l'allocation de logement et s'installent dans des cabanes (informelles), ce qui pose des problèmes supplémentaires d'accès aux services essentiels et de fondation d'une seconde famille. Nouveauté récente dans les mines de platine, les mineurs ont la possibilité d'acquérir une résidence principale subventionnée par l'entreprise. Quoi qu'il en soit, les structures d'habitat ont tendance à être dispersées autour des mines au lieu d'être concentrées à proximité des villes, ce qui réduit les possibilités économiques. Le développement d'habitats à plus forte densité de population est un enjeu d'aménagement du territoire qui nécessite de meilleures infrastructures de transport pour les migrations journalières.

Recommandations pour renforcer l'efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises

- Mettre en place une méthode de planification des infrastructures plus intégrée en utilisant une analyse coût-avantages ou d'autres critères pour identifier les projets affichant le rendement social le plus élevé, faciliter la hiérarchisation et réduire les risques budgétaires.
- Dans les industries de réseau, finaliser l'instauration d'autorités de tutelle sectorielles indépendantes dans tous les secteurs et les charger de garantir l'accès non discriminatoire des tiers.
 - ❖ Assurer des capacités de production d'électricité suffisantes en fixant des prix de l'électricité tenant compte des coûts. Désigner un gestionnaire de réseau et opérateur de marché indépendant et créer un marché de gros au comptant pour instaurer une concurrence entre les producteurs. Procéder à une séparation structurelle et mettre en place des redevances de transport et de distribution tenant compte des coûts pour garantir l'accès non discriminatoire des tiers. Prendre des mesures pour accroître les capacités de production d'électricité à court terme, par exemple en accélérant le programme en faveur des producteurs indépendants et en facilitant la cogénération privée.
 - ❖ Assurer un développement et une utilisation plus efficaces des voies ferrées en désignant un régulateur indépendant du secteur ferroviaire pour garantir des tarifs basés sur les coûts et l'accès non discriminatoire des tiers. Privatiser les lignes de train réservées aux matières premières pour que les incitations à investir soient en adéquation avec les contraintes de capacité.

Recommandations pour renforcer l'efficacité des infrastructures et des réglementations applicables aux entreprises (suite)

- ❖ Améliorer l'utilisation des routes en repensant les systèmes de péage pour faire face à la congestion et appliquer une redevance routière (aux camions utilitaires) en fonction du poids et de la distance. Mieux cibler les investissements routiers des autorités locales pour remédier aux goulets d'étranglement.
- ❖ Faire en sorte que les ports soient compétitifs à l'échelle internationale via l'attribution des marchés de services portuaires par appel d'offres avec mise en concurrence et la suppression des liens capitalistiques qui subsistent entre Transnet et l'Autorité portuaire.
- ❖ Permettre l'adoption de nouvelles technologies de télécommunications en finalisant une mise aux enchères publique de fréquences pour les licences 4G, en facilitant l'arrivée d'opérateurs de téléphonie mobile sans réseau et en procédant au dégroupage de la boucle locale.
- ❖ Privatiser les entreprises publiques dans les secteurs où sont présentes suffisamment d'entreprises privées pour garantir une concurrence.
- Aider les PME en allégeant le poids de la réglementation, en ayant davantage recours à l'analyse d'impact de la réglementation et en favorisant la concurrence pour faciliter leur arrivée sur de nouveaux marchés. Mettre en place des options de sortie des accords salariaux de branche pour les PME et réorganiser les conseils de négociation collective pour veiller à ce que les entreprises concernées aient des intérêts et enjeux communs. Axer la politique de la concurrence sur les questions d'efficacité et le bien-être des consommateurs, dont un réexamen de la politique de fusions pour garantir une définition plus étroite des clauses d'intérêt général avec des règles précises d'application.
- Améliorer les perspectives d'emploi dans les zones urbaines défavorisées via une offre de transports publics peu coûteux, qui intègre les minibus dans le système de transports publics, et la construction de nouveaux habitats plus denses situés plus près des centres économiques. Expérimenter des dispositifs d'aide et une réglementation en faveur des zones économiques spéciales pour transférer des emplois vers les zones urbaines défavorisées.

Notes

1. Une partie du problème de congestion à Durban tient au fait que la localisation de l'activité économique crée une structure des transports nord-sud qui est différente de l'axe est-ouest pour les trajets quotidiens. Par conséquent, la voirie fait l'objet d'une concurrence au niveau des principaux carrefours. Un facteur accentue la congestion : le principal porte-conteneurs roulier se situe à l'opposé de la ville pour son premier client, la plus grande usine automobile d'Afrique du Sud.
2. Les nombreuses infractions contraignent les entreprises à accroître les dépenses de sécurité, ce qui porte l'emploi dans le secteur de la sécurité privée à quelque 400 000 agents – soit le double des effectifs de police. Depuis 2003, le nombre de vols dont sont victimes les entreprises a été multiplié par 4.5. En moyenne, les locaux de plus de 200 entreprises sont cambriolés chaque jour, ce qui entraîne des pertes de production d'au moins 500 millions ZAR, hors coût de réparation et de remplacement, et la désorganisation des chaînes et services logistiques (SACCI, 2014).
3. L'importance croissante des grandes entreprises est aussi confirmée par le constat que les entreprises de moins de 500 salariés ont supprimé des emplois et que les structures plus petites à bas salaires risquent davantage de sortir du marché (Kerr, Wittenberg and Arrow, 2014).
4. Les entreprises informelles dans les zones urbaines défavorisées attachent une grande importance à la préservation de la solidarité de proximité, ce qui exclut de faire concurrence aux autres entreprises locales voisines. Il en résulte une clientèle limitée et des marges assez élevées. Ce

modèle a du mal à rivaliser avec les modèles de prix plus bas des chaînes de distribution et des magasins gérés par des immigrés, ce qui freine la croissance et les créations d'entreprises (World Bank, 2014). Les magasins tenus par des immigrés plus compétitifs appartiennent souvent à des chaînes de distribution informelles et bénéficient de la mise en commun de ressources financières entre migrants originaires du même pays ainsi que de la meilleure formation reçue par le personnel (Doyle et al., 2014).

5. Cosmo City (quartier de logements sociaux mélangés à des logements privés occupés par leur propriétaire) en est un exemple. Il est distant de quelque 20 kilomètres des centres d'activité économique les plus proches et la seule solution pour effectuer les trajets quotidiens est une compagnie de bus privée (PUTCO) qui propose un service unique à 5h30 le matin.

Bibliographie

- Aghion, P., M. Braun and J. Fedderke (2008), "Competition and Productivity Growth in South Africa", *Economics of Transition*, Vol. 16, No. 4, pp. 741-768.
- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis, A. and C. Lembcke (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris.
- Akamai (2015), *The State of the Internet: Q3 2014 Report*, www.stateoftheinternet.com.
- Andrews, D., C. Criscuolo and C. Menon (2014), "Do Resources Flow to Patenting Firms?: Cross-Country Evidence from Firm Level Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1127, OECD Publishing, Paris.
- Balkin, J. and Y. Njisane (2013), "The Competition Amendment Act, No. 1 of 2009: Market Inquiry Powers Promulgated To Come Into Effect As Of 1 April 2013", *ENSAfrica*, 18 March 2013.
- Baloyi, B. (2014), "The Role of South Africa's Freight Rail Regulatory Framework in General Freight's Sluggish Growth Performance", *Centre for Competition, Regulation and Economic Development Working Papers*, No. 2014/10, University of Johannesburg, Johannesburg.
- Beg F., G. Bickford, S. Denoon-Stevens, J. Harber, A. Jitsing, R. Moosajee and D. Schmidt (2014), *How to Build Transit Oriented Cities: Exploring Possibilities*, South African Cities Network, Braamfontein.
- Benjamin, P. (2013), "Assessing South Africa's Commission for Conciliation, Mediation and Arbitration (CCMA)", *ILO Working Papers*, No. 47, Geneva.
- Bhorat, H., S. Goga and C. Van Der Westhuizen (2012), "Institutional Wage Effects: Revisiting Union and Bargaining Council Wage Premia in South Africa", *South African Journal of Economics*, Vol. 80, No. 3, pp. 400-14.
- Brent, R. (1993), "The Meaning of 'Complex Monopoly'", *The Modern Law Review*, Vol. 56, No. 6.
- Business Day South Africa (2015), "Support for flawed mining bill is driven by fear not respect" 29 January 2015, www.bdlive.co.za/opinion/2015/01/29/support-for-flawed-mining-bill-is-driven-by-fear-not-respect.
- Cass, R. (2012), *Investigating Interdependent and Conflicting Objectives in South African SMME Policies: Competitiveness vs. Employment Creation*, Master of Science in Engineering Thesis, University of the Witwatersrand, [http://mobile.wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/11626/Competitiveness vs. Employment Creation in SMMEs %5bR. Cass%5d.pdf?sequence=2](http://mobile.wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/11626/Competitiveness%20vs.%20Employment%20Creation%20in%20SMMEs%20-%20Cass.pdf?sequence=2).
- CSIR (2013), *10th Annual State of Logistics Survey for South Africa*, www.csir.co.za/sol.
- Competition Commission of South Africa (2014a), *15 Years of Competition Enforcement*, Competition Commission of South Africa, Pretoria.
- Competition Commission of South Africa (2014b), *Annual Report 2013-14*, Competition Commission of South Africa, Pretoria.
- Collier, P. and A.J. Venables (2014), "Housing and Urbanization in Africa – Unleashing a Formal Market Process", *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 6871, World Bank Group, Washington, DC.
- Criscuolo, C., P.N. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- Darroll, C. (2015), "Barriers to SMEs – South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

- DBSA (2011), *Infrastructure Inputs Monitoring Programme*, Development Bank of South Africa, Pretoria.
- DBSA (2012), *The State of South Africa's Economic Infrastructure: Report 2012*, Development Bank of South Africa, Pretoria.
- Deloitte (2012), *The Economic Impact of Electricity Increases on Various Sectors of the South African Economy*.
- Department of Energy (2012), "Overview on Electricity Distribution Industry and Infrastructure Rehabilitation Program", presentation to the Parliamentary Portfolio Committee, 25 July 2012, Pretoria.
- Department of Human Settlements (1997), *National Housing Act*, Government Printers, Pretoria.
- Department of Human Settlements (2013), "Enhancements to the National Norms and Standards for the Construction of Stand Alone Residential Dwellings and Engineering Services and Adjustment of the Housing Subsidy Quantum", Pretoria.
- Department of Human Settlements (2014), *Celebrating 20 Years of Human Settlements: Bringing the Freedom Charter to Life*, Pretoria.
- Department of Minerals and Energy (2008a), *White Paper on Energy Policy of the Republic of South Africa*, Pretoria.
- Department of Minerals and Energy (2008b), *Electricity Pricing Policy of the South African Electricity Supply Industry*, Department of Minerals and Energy, Pretoria.
- Department of Mineral Resources (2002), *Mineral and Petroleum Resources Development Act*, Government Printers, Pretoria.
- Department of Mineral Resources (2013), *Mineral and Petroleum Resources Development Act Amendment Bill*, Government Printers, Pretoria.
- Department of Planning, Monitoring and Evaluation (2014), *Socio-Economic Impact Assessment System Guidelines*, Government Printers, Pretoria.
- Department of Trade and Industry (2014), *Industrial Policy Action Plan: 2013/14-2015/16*, Pretoria.
- Department of Transport (2013), "National road-based public transport transformation plan: from bus to public transport subsidisation", National Council of Provinces presentation, 19 March 2013, Pretoria.
- Department of Transport (2014), *2013/14 Performance Report: Quarter 4 – Strategic Planning and Monitoring*, Pretoria.
- Doyle, A., A.C. Peters and A. Sundaram (2014), "Skills Mismatch and Informal Sector Participation among Educated Immigrants: Evidence from South Africa", *Southern Africa Labour and Development Research Unit Working Paper Series*, No. 137, SALDRU, University of Cape Town, Cape Town.
- Edwards, L. and N. Rankin (2015), "Labour Market Policies, Firm Dynamics and Export Performance in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Edwards, L. and T. van de Winkel (2005), "The Market Disciplining Effects of Trade Liberalisation and Regional Import Penetration on Manufacturing in South Africa", *Trade and Industry Strategies Working Papers*, No. 1-2005.
- Farole, T., T. Naughtin and N. Rankin, (2014), "South Africa's Super-exporters", Manufacturing Led Growth for Employment and Equality International Conference, Johannesburg, www.developmentdialogue.co.za.
- Feddreke, J. and A. Hill (2011), "Industry Structure and Labour Market Flexibility in the South African Manufacturing Sector: A Time Series and Panel Data Approach", *Economic Modelling*, Vol. 28, No. 3, pp. 1291-1302.
- FFC (2013), "Effective Devolution of Transport Functions to Municipalities: Towards an Optimal Transport System" in *Submission for the 2014/15 Division of Revenue*, Financial and Fiscal Commission.
- Housing Development Agency (2013), *South Africa: Informal Settlements Status (2013)*, Pretoria.
- ICASA (2014), "Call Termination Regulations, 2014", Independent Communications Authority of South Africa, Pretoria.
- ITF (2014), "The Competitiveness of Ports in Emerging Markets – the Case of Durban, South Africa", International Transport Forum, Paris.
- Kerr, A., M. Wittenberg and J. Arrow (2013), "Job Creation and Destruction in South Africa", *Southern Africa Labour and Development Research Unit Working Paper Series*, No. 92. SALDRU, University of Cape Town, Cape Town.

- Lee, T.C., P.T.W. Lee and T. Chen (2012), "Economic Impact Analysis of Port Development on the South African Economy", *South African Journal of Economics*, Vol. 80, No. 2, pp. 228-245.
- Letsike, T. (2013), "The criminalising of cartels – How effective will the new Section 73A of the Competition Amendment Act be?", Presented to the Competition Commission, Competition Tribunal, Mandela Institute & University of Johannesburg Seventh Annual Competition Law, Economics and Policy Conference, Johannesburg, 5-6 September 2013.
- Magruder, J. (2012), "High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 138-166.
- Marsay, A. (2013), "What is Sustainable Transport Infrastructure?", Paper presented at 32nd Southern African Transport Conference (SATC), Pretoria, 8-11 July 2013.
- Moll, P. (1996), "A Proposal for Research into Unemployment in South Africa", *Mission Economist*.
- Moneyweb (2015), "SA's R398bn Taxi Industry", www.moneyweb.co.za/moneyweb-economic-trends/sas-r398bn-taxi-industry.
- Mourougane, A. and M. Pisu (2011), "Promoting Infrastructure Development in Brazil", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 898, OECD Publishing, Paris.
- National Planning Commission (2011), *National Development Plan 2030*, Pretoria.
- National Treasury (2007), "Windfall Taxes on the Liquid Fuels Industry – Response to the task team report on windfall profits in the liquid fuels industry", Pretoria.
- National Treasury (2014), *Estimates of National Expenditure*, Pretoria.
- National Treasury (2015), *Budget Review 2015*, Pretoria.
- Nattrass, N. and J. Seekings (2014), "Job Destruction in Newcastle: Minimum Wage-Setting and Low-Wage Employment in the South African Clothing Industry", *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, Vol. 84, No. 1, pp. 1-30.
- OECD (2001), www.oecd.org/daf/competition/recommendationconcerningstructuralseparationinregulatedindustries.
- OECD (2003), *Peer Review of South Africa's Competition Law and Policy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a), *Economic Assessment of South Africa*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *Policy Roundtable on Market Studies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *Policy Review: Standard for Merger Review*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: South Africa 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: South Africa 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Policy Roundtables – Recent Developments in Rail Transportation Services*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *OECD Environmental Performance Reviews: South Africa 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), *A Skills beyond School Review of South Africa*, *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *The Metropolitan Century – Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *Fostering Investment in Infrastructure – Lessons learned from OECD Investment Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris.
- Olawale, F. and D. Garwe (2010) "Obstacles to the growth of new SMEs in South Africa: A principal component analysis approach" *African Journal of Business Management*, Vol. 4, No. 5, pp. 729-738.
- Oxenham, J. (2015), "South Africa: Developments in Cartel Enforcement", in *The African and Middle Eastern Antitrust Review 2015*, <http://globalcompetitionreview.com/reviews/68/sections/234/chapters/2727/south-africa-developments-cartel-enforcement/>.
- Presidency of the Republic of South Africa (2012), *Guidelines for the Implementation of the Regulatory Impact Analysis/Assessment (RIA) Process in South Africa*, Government Printers, South Africa.
- Rankin, N. (2013), "Exporting and Export Dynamics Among South African Firms", *South African Institute of International Affairs Occasional Papers*, No.149.

- Republic of South Africa (2011), *Independent System and Market Operator Bill*, Government Printers, Pretoria.
- Rustomjee, Z. (2015), "Infrastructure in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- SACCI (2014), "SACCI Response to Crime Stats", South African Chamber of Commerce and Industries press release, September 2014, www.sacci.org.za (accessed 8 April 2015).
- SBP (2013), "Effect of red tape on small firms in South Africa", *SME Growth Index Thematic Paper*, SBP, Johannesburg.
- Schiel, R. and M. Leibbrandt (2015), "Migrant Labour in Contemporary South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Shendy, R. (2009), *Three Empirical Essays on Trade Reform in Post-Apartheid South Africa*, Doctoral Thesis, Department of Economics, European University Institute, Florence.
- Smith, P. (2015), "Africa: Public Interest Factors in Competition Decisions", in *The African and Middle Eastern Antitrust Review 2015*, <http://globalcompetitionreview.com/reviews/68/sections/234/chapters/2727/south-africa-developments-cartel-enforcement/>.
- South African Competition Tribunal (2010), "Metropolitan and Momentum – 9 December 2010", www.comptrib.co.za/publications/press-releases/metropolitan-and-momentum-9-december-2010/.
- South African LED Network (2010), *Informal economy*, www.led.co.za/topic/informal-economy.
- Statistics South Africa (2013), *General Household Survey, Key statistics*, Pretoria.
- Statistics South Africa (2014a), *Youth Employment, Unemployment, Skills and Economic Growth 1994-2014*, Pretoria.
- Statistics South Africa (2014b), *Labour Force Statistics*, Pretoria.
- Telkom (2014), *Group Annual Results – for the year ended 31 March 2014*.
- Transnet (2012), *Annual Report*.
- Transnet (2014), *Financial Results Presentation for the year ending 31 March 2014*.
- Rantasila, K. and L. Ojala (2012), "Measurement of National-Level Logistics Costs and Performance", *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2012-4, OECD Publishing, Paris.
- van Ryneveld, P. (2008), *15 Year Review of Public Transport in South Africa with Emphasis on Metropolitan Areas*, Hunter van Ryneveld (Pty) Ltd, www.infrastructuredialogue.co.za/wp-content/uploads/2013/05/MPT_Public_Transport_15yr.pdf.
- Vanek, J., M.A. Chen, F. Carre, J. Heintz and R. Hussmanns (2014), "Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates and Challenges". *WIEGO Working Papers*, No. 2, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, Cambridge MA.
- Werksmans Attorneys (2014), "Amendments to the BBBEE Act and the Codes", www.werksmans.com/wp-content/uploads/2014/02/0400002-WERKSMAANS-bbbee-booklet.pdf.
- Wilkinson, K. (2014), "Factsheet: The Housing situation in South Africa", *Africa Check*, <http://africacheck.org/factsheets/factsheet-the-housing-situation-in-south-africa/>.
- Wills (2009), "South Africa's Informal Economy- A Statistical Profile", *WIEGO Working Papers*, No.6, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, Cambridge MA.
- World Bank (2007), *South Africa: Enhancing the Effectiveness of Government in Promoting Micro, Small and Medium Enterprises*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2012), *Improving the Business Environment for Growth and Job Creation in South Africa: the Second Investment Climate Assessment*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2014), *Economics of South African Townships: Special Focus on Diepsloot*, World Bank Group, Washington, DC.
- World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum, Geneva.
- Zondo, N. (2014), "ConCourt slams JMPD's Operation Clean Sweep – SERI", *Politicsweb*, www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=585775&sn=Detail&pid=71654.

Chapitre 2

Mobiliser le système fiscal pour générer les recettes requises

Les réformes menées au cours des deux dernières décennies ont abouti à un système fiscal équilibré et moderne. Toutefois, des recettes considérables vont s'avérer nécessaires dans les années à venir pour financer l'accroissement des dépenses sociales et le renforcement des infrastructures afin de favoriser la croissance et le bien-être. Toute la difficulté consistera à trouver ces recettes sans peser sur la croissance ni exacerber les inégalités. Les impôts sur le revenu représentent environ la moitié des recettes fiscales totales, mais leur assiette est étroite, ce qui s'explique pour partie par la distribution des revenus. Les impôts sur la consommation constituent une source de recettes moins pénalisante pour la croissance. Le principal impôt sur la consommation est la taxe sur la valeur ajoutée, qui est dotée d'une assiette assez large. Toutefois, il serait possible d'obtenir davantage de recettes, notamment en élargissant l'assiette de ces impôts. Les recettes tirées des impôts fonciers sont limitées, pour l'heure, par le système fiscal en place à l'échelon municipal, qui ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Les taxes liées à l'environnement constituent une autre source importante de recettes. Dans le cadre de la conception du système fiscal, il faudrait aussi s'efforcer d'imposer judicieusement le secteur des ressources naturelles ; cette question reste importante pour un pays tel que l'Afrique du Sud, où ces ressources sont considérables.

Au cours des deux dernières décennies, le système fiscal a été confronté à des défis sans précédent soulevés par l'ouverture de l'économie survenue tant au sein du pays qu'à l'international après la transition démocratique. Ces défis se sont ajoutés aux difficultés plus générales liées à la mondialisation croissante et aux changements économiques structurels. Aujourd'hui, la base d'imposition est élargie et le système fiscal est géré par une administration moderne. Aux côtés des transferts monétaires et des prestations en nature, la fiscalité contribue efficacement à la redistribution des revenus, qui vise à réduire de manière significative la pauvreté et les inégalités (World Bank, 2014a).

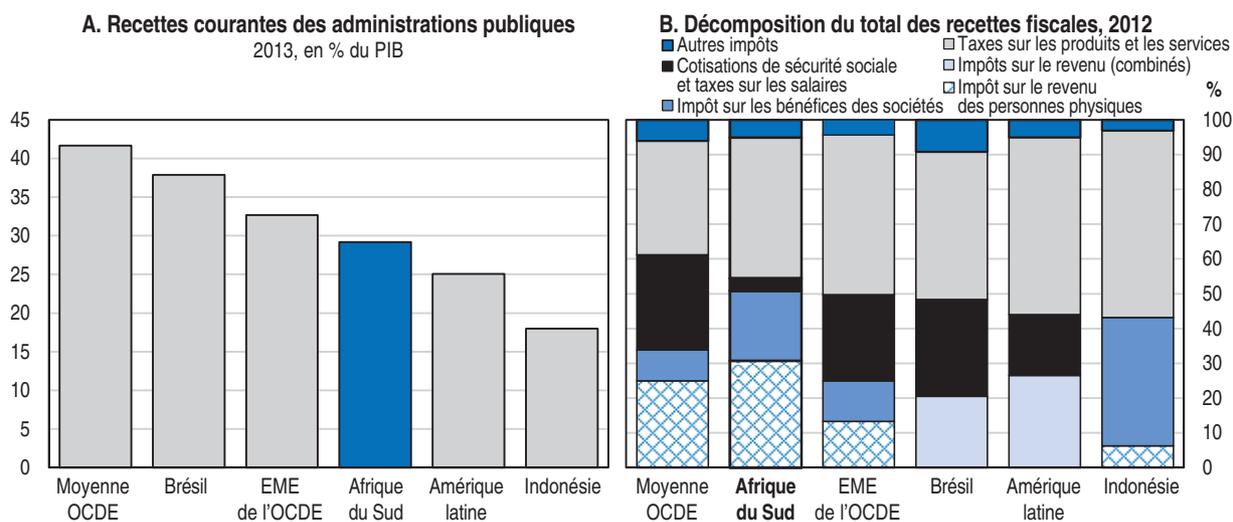
Dans le même temps, les attentes à l'égard du système fiscal se sont renforcées et continueront à le faire, compte tenu des besoins croissants de l'Afrique du Sud en matière d'infrastructures et de dépenses sociales. Ces besoins couvrent notamment des programmes à vocation sociale des projets d'infrastructures recensés dans la présente étude, ainsi que la mise en place prévue du régime national d'assurance maladie. Mais l'importance du déficit et la hausse de la dette pèsent sur le volet des dépenses et le Trésor national s'attache essentiellement, à juste titre, à accroître l'efficacité des dépenses en limitant le gaspillage et la corruption. Dans cet environnement, les citoyens sud-africains sont peu disposés à accepter de fortes hausses des impôts. Cela étant, il est peu probable que des économies réalisées par ailleurs suffisent à financer les besoins de dépenses du pays ; de nouvelles recettes devront être trouvées dans les années à venir. Dans ce contexte, ce chapitre examine les options possibles pour une future réforme fiscale mettant l'accent sur un accroissement des recettes, de manière équitable et sans pénaliser la croissance. Bien que cette question sorte du champ du présent chapitre, il convient de souligner que des améliorations tangibles de l'efficacité des dépenses du secteur public renforceraient l'acceptation des nouvelles mesures fiscales et le respect des règles par les contribuables.

Le système fiscal en place fonctionne relativement bien

Les services du Trésor et l'administration fiscale sud-africaine (*South African Revenue Service, SARS*) ont nettement amélioré l'efficacité et l'efficience de la collecte des recettes publiques. Ces progrès ont permis une hausse des recettes publiques exprimées en pourcentage du PIB, dont le ratio est passé de 25 % en 1995 à 29 % en 2013. Ce niveau reste néanmoins inférieur à ceux relevés dans les autres pays émergents membres de l'OCDE ou au Brésil (graphique 2.1, partie A). Du total des recettes fiscales (qui représentent environ 95 % des recettes publiques courantes), un peu plus de la moitié correspond à la fiscalité sur le revenu et sur le travail (cotisations de sécurité sociale et prélèvements sur les salaires) Ce résultat place l'Afrique du Sud entre la moyenne des économies de l'OCDE et celle des autres pays émergents. Par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, le système fiscal dépend plus fortement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et moins de la fiscalité sur le travail (graphique 2.1, partie B). Dans l'ensemble, le système est bien équilibré.

La structure fiscale actuelle est le résultat de vastes réformes menées à bien au cours des deux dernières décennies pour améliorer l'équilibre et la gestion d'ensemble du

Graphique 2.1. Comparaison du niveau et de la composition des recettes publiques



Note : « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. La partie B exclut les recettes publiques courantes non fiscales. En Amérique latine et au Brésil, il n'est pas possible d'attribuer entièrement les recettes de l'impôt sur le revenu comme provenant des personnes physiques ou des sociétés, l'ensemble est donc présenté sous une catégorie unique ; dans les deux moyennes présentées pour l'OCDE, les montants non clairement attribuables sont limités et répartis à parts égales entre personnes physiques et sociétés. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples.

Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; Base de données des Statistiques des recettes publiques en Amérique latine de l'OCDE ; Base de données des Statistiques des finances publiques du FMI ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; édition d'octobre 2014 des Perspectives de l'économie mondiale du FMI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251711>

système. Durant la période 1994-99, la pression fiscale sur le revenu des personnes physiques a été allégée moyennant une baisse de la fiscalité indirecte, tandis que l'administration fiscale était instituée en tant qu'entité publique autonome. Les réformes se sont poursuivies à partir de 2000 afin d'élargir les bases d'imposition et d'abaisser les taux (Manuel, 2002). Les principales réformes ont notamment concerné la création d'un impôt sur les plus-values, le passage à une fiscalité assise sur les revenus mondiaux, et l'harmonisation du traitement des revenus personnels provenant de différentes sources. Parmi les mesures introduites plus récemment figurent un abaissement du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, un relèvement de la fiscalité liée à l'environnement et une modernisation du recouvrement de l'impôt reposant sur un recours accru aux nouvelles technologies. La prochaine phase de réformes suivra les recommandations formulées par la Commission Davis, chargée par le ministre des finances d'évaluer le cadre fiscal du pays, en examinant la manière dont la fiscalité peut contribuer à atteindre les objectifs définis en matière de croissance inclusive, de création d'emplois, de développement et de soutenabilité des finances publiques (Gordhan, 2013).

Les réformes fiscales à venir devront tenir compte des grandes problématiques de l'Afrique du Sud liées au niveau élevé des inégalités et au besoin de relancer la croissance et la création d'emplois. Selon des études menées dans différents pays de l'OCDE, toutes les mesures de relèvement de la fiscalité pèsent, à court terme, sur la croissance, mais ont des effets différents, à long terme, sur la croissance et l'équité (tableau 2.1) (Arnold et al., 2011 ; Cournède et al., 2013 ; Joumard et al., 2012). Une hausse de la fiscalité sur les revenus suppose en règle générale de faire un arbitrage entre les objectifs d'équité et de croissance sur le long terme. Les impôts sur la consommation favorisent davantage la croissance à long

Tableau 2.1. **Vision d'ensemble des arbitrages à réaliser entre les mesures visant à accroître les recettes fiscales dans les économies de l'OCDE**

	Croissance		Équité	
	Court terme	Long terme	Court terme	Long terme
Impôt sur le revenu des personnes physiques	-	--	+	+
Cotisations de sécurité sociale	-	--	-	-
Impôt sur les bénéfices des sociétés	-	--	+	+
Taxes liées à l'environnement	-	+ ¹	-	-
Impôts sur la consommation (hors taxes liées à l'environnement)	-	-	-	-
Impôts fonciers périodiques	-	-	-	-
Autres impôts fonciers (essentiellement : successions, donations et patrimoine)	-	-	++	+
Ventes de biens et de services (le plus souvent acquittés par les utilisateurs)	-	+	-	-

Note : Le signe décrit la nature des effets, le nombre de signes en décrit l'intensité, selon l'évaluation fournie dans Cournède et al. (2013).

1. Le signe + décrit des effets positifs sur le bien-être social, car les conséquences à long terme sur la production définie au sens étroit comme le PIB peuvent être ambivalentes.

Source : Tableau 2 in Cournède et al. (2013), « How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?: A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1088, Éditions OCDE, Paris.

terme mais peuvent dans un premier temps avoir des effets en termes d'inégalités devant être compensés par d'autres mesures. Les impôts fonciers périodiques sont eux aussi plus favorables à la croissance en théorie et, s'ils sont bien conçus, peuvent contribuer à la réduction des inégalités. Il n'est cependant pas facile de transposer ces résultats dans des pays émergents et dans une société marquée par les inégalités comme l'Afrique du Sud. Cela étant, le Trésor sud-africain a modélisé différents scénarios avec des niveaux de recettes plus élevés et une fiscalité sur la consommation conforme aux données observées dans l'OCDE : une augmentation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés peut s'avérer avant tout coûteuse en termes de croissance, tandis qu'un relèvement de la TVA est davantage susceptible de conduire à un creusement des inégalités (Davis Tax Committee, 2015).

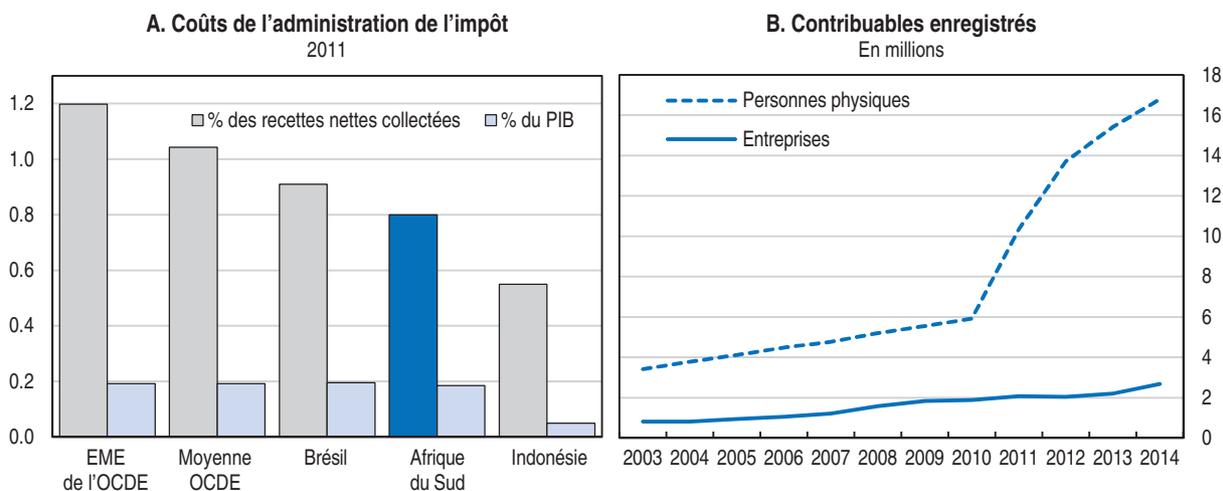
Les sections suivantes décrivent des mesures permettant d'augmenter le montant des revenus associés aux principales sources de recettes fiscales. Dans l'ensemble, la priorité devrait être accordée aux réformes visant plutôt à élargir les bases d'imposition qu'à relever les taux d'imposition, ce qui serait une modalité d'accroissement des recettes moins favorable à la croissance (OECD, 2010a). Les bases d'imposition peuvent être élargies par une révision à la baisse sélective des allègements, déductions, crédits d'impôt et exonérations – le Trésor a estimé que l'État renonce en vertu des principaux avantages fiscaux à des recettes fiscales représentant environ 3.5 pour cent du PIB (National Treasury, 2015a). Des réformes allant dans ce sens peuvent en outre renforcer l'équité horizontale entre les contribuables, limiter les effets de distorsion et réduire les coûts administratifs. C'est l'approche qu'il conviendrait de privilégier pour réformer l'impôt sur le revenu et les impôts sur la consommation. La création d'une taxe carbone, déjà prévue, constituerait le socle à partir duquel le pays pourrait développer le recours aux taxes liées à l'environnement tout en limitant l'intensité de carbone de sa croissance à venir. Il existe également des arguments en faveur de relèvements modérés du taux marginal applicable aux plus hauts revenus en Afrique du Sud. Mais, en règle générale, lorsqu'il est nécessaire de relever des taux d'imposition, il convient de privilégier les impôts les moins préjudiciables, comme ceux frappant la consommation ou les biens fonciers, en prévoyant les mesures d'aide appropriées à l'intention des ménages à faible revenu. Le système de transferts existant, qui

semble bien ciblé, pourrait être utilisé pour assurer les compensations nécessaires (World Bank, 2014a). Des mesures devraient en complément être prises à l'intention des foyers exclus du système de transferts actuel.

L'administration fiscale est moderne mais reste confronté à des défis

L'Afrique du Sud dispose d'une administration fiscale moderne et efficace dont les coûts de fonctionnement sont relativement limités (graphique 2.2, partie A). Les coûts de discipline ont été réduits par la mise en œuvre d'un ambitieux programme de modernisation des services fiscaux et les registres des contribuables ont été mis à jour et enrichis, en particulier concernant les personnes physiques (graphique 2.2, partie B). À cet effet, tous les salariés sont désormais enregistrés auprès des autorités fiscales, quels que soient leurs revenus, et la promotion de la déclaration en ligne est assurée par l'établissement de déclarations pré-remplies. La proportion de déclarations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques déposées en ligne est passée de 1 % à 99 % depuis l'exercice 2006-07, même si la plupart des contribuables ont demandé de l'aide auprès d'une agence locale de l'administration fiscale. Sur ce point, comme pour le taux de déclarations en lignes relatives à l'impôt sur les sociétés ou à la TVA, l'Afrique du Sud est mieux classée que la moyenne des pays de l'OCDE (OECD, 2013a). Dans l'ensemble, 61 % des déclarations ont été soumises en ligne durant l'année fiscale 2013-14, représentant les trois quarts des montants totaux déclarés. La mise en place d'un système en ligne permettant aux entreprises de s'acquitter de l'ensemble de leurs obligations déclaratives en une seule fois devrait également contribuer à réduire les coûts de respect des règles. Toute nouvelle extension des déclarations en ligne devrait se traduire par une baisse des coûts pour l'administration comme pour les entreprises.

Graphique 2.2. **Les coûts d'administration de l'impôt sont relativement faibles et le taux de couverture augmente**



Note : « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples. Le nombre de contribuables enregistrés est celui relevé au 31 mars de l'année concernée.

Source : OECD (2013a), *Tax Administration 2013*, Éditions OCDE, Paris ; Trésor sud-africain et SARS (2014 et 2013), *Statistiques fiscales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251725>

Si l'on tient compte de facteurs structurels tels que le niveau de développement et la structure industrielle du pays, le système génère plus de recettes que ce que l'on pourrait

attendre, en particulier en termes d'impôt sur le revenu (Daude et al., 2012 ; IMF, 2014). Néanmoins, comme dans de nombreux pays émergents, plusieurs facteurs limitent les recettes fiscales, comme l'évasion fiscale de la part de particuliers possédant un patrimoine important et d'entreprises multinationales, le commerce illicite ou l'économie informelle (SARS, 2014). La relative confiance dont bénéficient les agents de l'administration fiscale a probablement contribué au bon niveau de recouvrement de l'impôt ; selon les données d'une enquête Afrobaromètre de 2011, la moitié des personnes interrogées pensait que la corruption touchait la totalité ou la plupart des agents publics, mais cette proportion tombait à un quart des répondants s'agissant des agents du SARS (Wieders, 2013). Les mesures visant à préserver et à améliorer l'image de l'administration fiscale devraient être reconduites. Il s'agit notamment de toutes les mesures permettant d'améliorer la gouvernance des services et les interactions entre le SARS et les contribuables, mais aussi de remplacer le principal indicateur de performance, qui est à ce jour le montant brut d'impôts recouverts, ce qui serait perçu, selon la Commission Davis sur la fiscalité, comme un facteur pouvant favoriser la corruption.

L'impôt sur le revenu s'applique à des assiettes limitées

Une difficulté propre à l'Afrique du Sud est l'étroitesse des bases d'imposition. Concernant l'impôt sur le revenu, seulement 30 % de la population en âge de travailler est employée dans le secteur formel, et la distribution des salaires est fortement asymétrique. Quant à l'impôt sur les sociétés, l'étroitesse de la base d'imposition héritée du passé est entretenue par une structure industrielle oligopolistique, qui conduit à une répartition dans laquelle le nombre d'entreprises bénéficiaires est très limité. Le grand nombre d'entreprises et de travailleurs qui évoluent dans l'économie informelle réduit encore les bases d'imposition effectives ; cependant, si l'importance de cette économie souterraine a fait l'objet d'évaluations très divergentes, on considère le plus souvent qu'elle reste modeste par comparaison avec les autres pays émergents (chapitre 1 ; OECD, 2014a ; Davis Tax Committee, 2015).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressif mais sa base est étroite

La fiscalité sur le revenu des personnes physiques est la principale source de recettes, malgré le faible taux d'emploi. À cet égard, l'Afrique du Sud a mieux réussi que nombre d'autres pays à revenu intermédiaire à étendre la couverture des personnes physiques dans le système fiscal. Les réformes successives mises en place depuis vingt ans ont simplifié la structure de l'impôt, réduisant le nombre de tranches d'imposition, et ont élargi la base d'imposition sur différentes sources de revenus en imposant les avantages en nature et les plus-values. Des allègements ont été appliqués en relevant tous les planchers d'imposition marginale, de manière à préserver la progressivité de l'impôt. Les taux marginaux d'imposition n'avaient pas été modifiés depuis 2002, mais les mesures du budget de 2015 destinées à accroître les recettes ont relevé tous les taux, sauf le plus faible, de un point de pourcentage, ce qui porte à 41 % le taux de la tranche supérieure. Dans l'ensemble, ces réformes, associées à des cotisations de sécurité sociale et des prélèvements sur les salaires relativement faibles, se traduisent par un coin fiscal assez peu élevé, qui préserve les incitations à travailler et à accumuler des compétences (tableau 2.2) (OECD, 2015a).

Le système fiscal est relativement progressif. L'existence d'un seuil d'imposition et le relèvement des taux marginaux applicables conduisent à un taux légal moyen d'imposition qui augmente avec les revenus (graphique 2.3, partie A). L'indice de

Tableau 2.2. **Le coin fiscal moyen et le coin fiscal marginal sont relativement faibles**

Pour un salarié célibataire percevant les niveaux de rémunération indiqués

	Coin fiscal moyen				Coin fiscal marginal			
	À :				À :			
	50 %	67 %	100 %	167 %	50 %	67 %	100 %	167 %
	du salaire moyen				du salaire moyen			
Moyenne OCDE	28.5	32.2	36.0	40.4	47.8	41.6	45.0	47.3
OCDE avec cotisations de sécurité sociale faibles	22.1	25.3	29.1	34.5	34.3	34.8	38.8	44.9
EME de l'OCDE	27.2	28.3	29.9	31.5	29.9	30.7	31.9	34.5
Brésil	32.7	33.5	33.5	36.3	32.7	33.5	33.5	39.3
Afrique du Sud	7.2	10.6	14.3	19.5	20.6	20.6	27.5	30.7
Indonésie	8.2	8.2	8.2	9.4	8.2	8.2	8.2	12.5

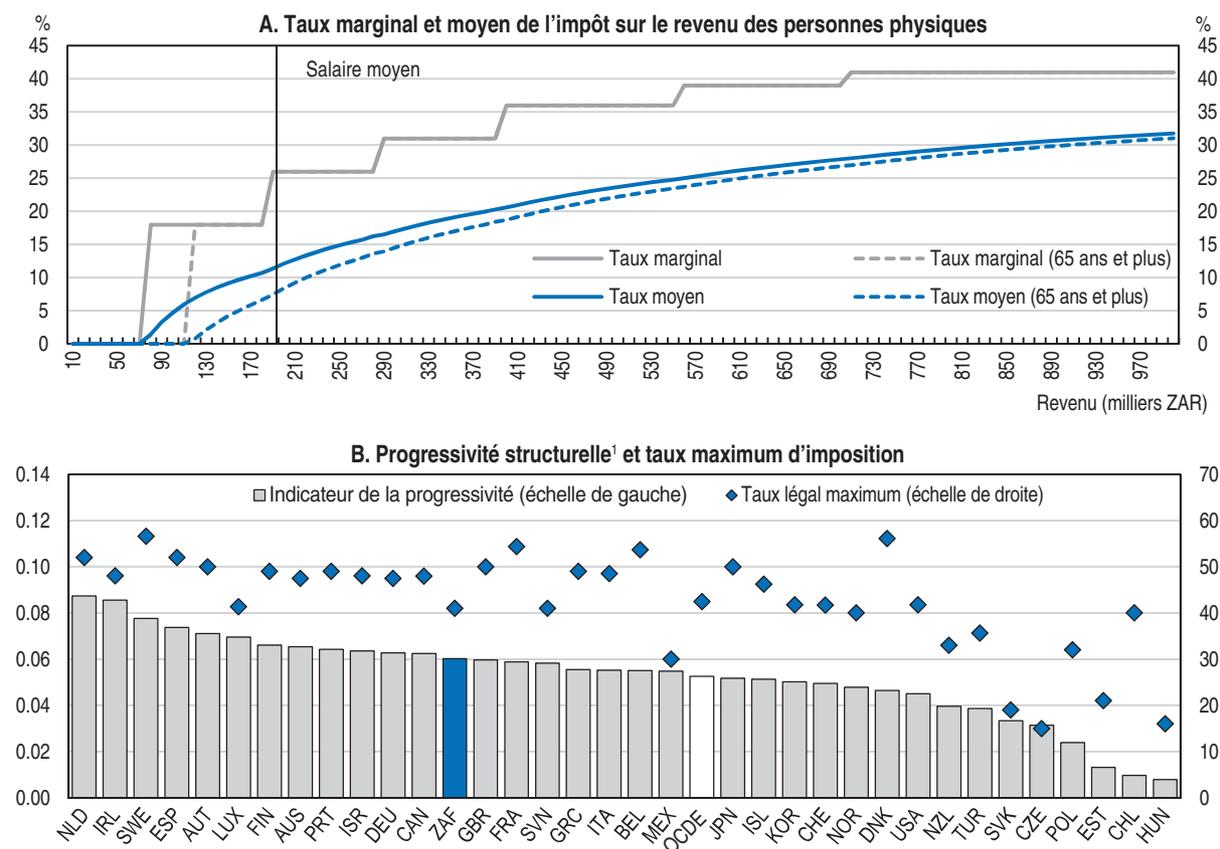
Note : Le coin fiscal moyen correspond à l'écart entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et le salaire net perçu par l'employé, exprimé en pourcentage de la rémunération totale du travail. Le coin fiscal marginal représente l'écart entre la variation de la rémunération totale et celle du salaire net pour chaque une unité supplémentaire de revenu en monnaie nationale, exprimé en pourcentage de la variation de la rémunération totale du travail. Les pays de l'OCDE dont les cotisations de sécurité sociale/prélèvements sur les salaires sont faibles sont : l'Australie, le Danemark, l'Islande et la Nouvelle-Zélande. « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples. Les données portent sur l'année 2014 pour les pays de l'OCDE et sur 2013 pour l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Indonésie.

Source : OCDE (2015), *Les impôts sur les salaires 2015*.

progressivité structurelle de l'impôt – défini ici comme le rapport entre la variation du taux moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la variation du revenu de référence – montre que le système légal est plus progressif sur cet éventail de revenus que dans la moyenne des économies de l'OCDE et dans l'ensemble des pays émergents membres de l'OCDE (graphique 2.3, partie B)¹. Une progressivité supplémentaire est en outre assurée pour les travailleurs dont le revenu est inférieur à un demi revenu moyen, elle n'est pas représentée sur le graphique mais est relativement plus marquée en Afrique du Sud que dans les pays de l'OCDE. Des études ont établi que, après application de l'ensemble des déductions et abattements, le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques progresse tout au long de la répartition des revenus par déciles (World Bank, 2014a). La même étude montre que le système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques conduit à recouvrer une part bien plus importante des recettes auprès des foyers les plus riches que ce n'est le cas dans d'autres pays émergents. Toutefois, le résultat en termes de comblement des inégalités est moindre compte tenu du degré très élevé de l'inégalité des revenus avant impôts en Afrique du Sud. Ce point souligne le rôle important des transferts dans la réduction des inégalités.

Le seuil d'entrée dans le champ de l'impôt sur le revenu (abattement de base) est relativement élevé, et se situe selon les enquêtes sur le marché du travail dans le sixième décile de la répartition des salaires. Avec un seuil fixé à 36 % du salaire moyen pour 2014-15, l'Afrique du Sud figure dans la moitié supérieure du classement des pays de l'OCDE (graphique 2.4). Au cours de la dernière décennie, des relèvements des seuils d'imposition en termes réels ont ralenti la progression du nombre de contribuables redevables de l'impôt et réduit l'ensemble des taux effectifs d'imposition (graphique 2.5). Cependant, les seuils ont été relevés selon le rythme de l'inflation ces dernières années, de telle sorte que la progression des salaires réels a élargi la base d'imposition. Le calcul du niveau approprié pour le seuil d'imposition consiste à trouver un juste équilibre entre, d'une part l'objectif

Graphique 2.3. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressif



Note : Les calculs pour l'Afrique du Sud dans les parties A et B utilisent les taux légaux en vigueur au 1^{er} mars 2015 et les revenus annuels moyens des salariés du secteur formel, hors agriculture, relevés en novembre 2014. La partie A montre les effets de l'abattement de base (et de l'abattement supplémentaire qui concerne les plus de 65 ans) mais ne prend pas en compte d'autres abattements qui réduisent le revenu imposable (comme celui accordé aux plus de 75 ans). Les données relatives aux pays de l'OCDE portent sur l'année 2012. La moyenne calculée pour la zone OCDE est une moyenne non pondérée.

1. L'indice de progressivité structurelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques correspond à la hausse en points de pourcentage du taux d'imposition moyen pour chaque point de pourcentage de hausse du salaire moyen pour l'intervalle allant de 50 à 500 % du salaire moyen.

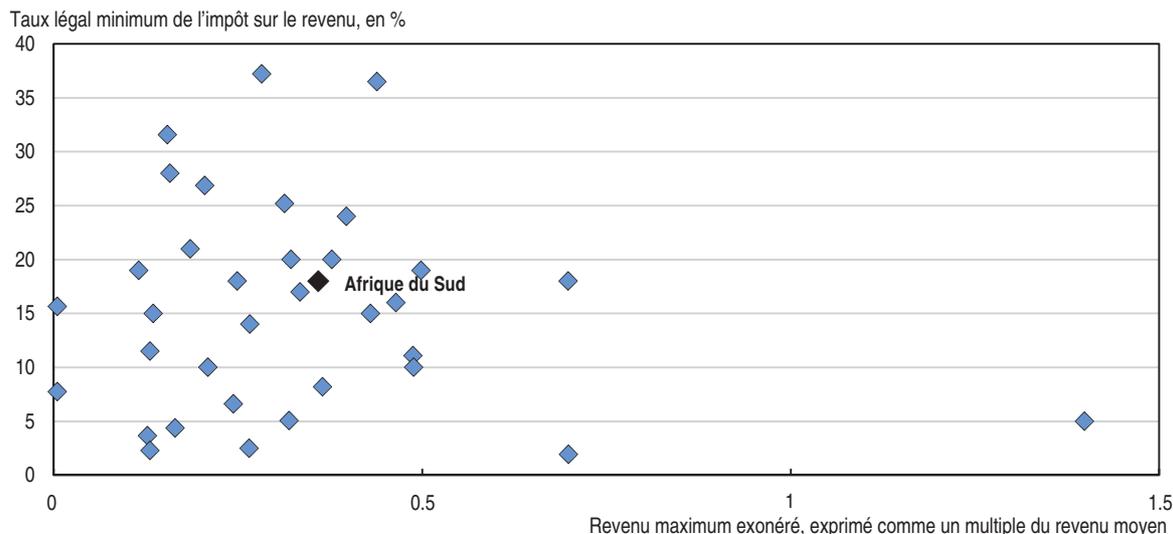
Source : SARS ; calculs de l'OCDE ; OCDE (2014), *Les impôts sur les salaires 2014*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251736>

du respect des règles par les contribuables et les effets sur le bien-être des ménages (notamment sur la capacité de paiement au vu du niveau d'endettement des ménages à faible revenu) et, d'autre part, l'objectif d'augmenter progressivement le nombre des contribuables qui acquittent l'impôt. Une solution consisterait à abaisser le seuil à partir duquel l'impôt s'applique, en effaçant partiellement les concessions faites au cours des années précédentes à cet égard. Une autre approche passerait par l'ajout au barème d'une nouvelle tranche d'entrée, assortie d'un taux marginal plus bas. Par exemple, pour l'exercice 2013-14, l'abaissement du seuil minimum à 50 000 ZAR (soit environ un quart du salaire moyen en 2014) aurait fait entrer environ 1 million de travailleurs du secteur formel dans le système fiscal (selon les données sur le marché du travail relatives aux salariés du secteur formel, hors agriculture). De tels changements relèveraient l'ensemble des taux d'imposition effectifs, et appelleraient probablement l'ajustement d'autres taux marginaux, en particulier de celui applicable à la première tranche du barème actuel, dont les contribuables seraient les plus affectés par cette hausse des taux effectifs.

Graphique 2.4. Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques inclut un seuil d'exonération relativement élevé

Pays de l'OCDE et Afrique du Sud

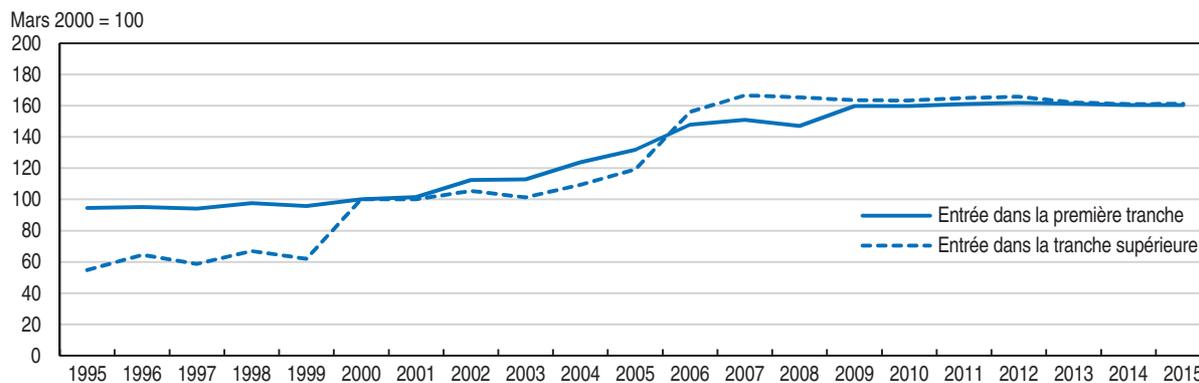


Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE sont issues de la publication *Les impôts sur les salaires 2011* et concernent l'année 2010. Les données relatives à l'Afrique du Sud concernent l'année fiscale 2014-15. Les taux d'imposition incluent, le cas échéant, les impôts additionnels ou appliqués par les administrations locales.

Source : OCDE (2012), *Les impôts sur les salaires 2011* ; Office national de statistique d'Afrique du Sud ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251748>

Graphique 2.5. Les seuils du barème d'imposition ont été relevés en termes réels



Note : Les seuils sont corrigés de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour les zones urbaines. Les données portent sur la période fiscale définie pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui débute le 1^{er} mars de l'année considérée.

Source : Trésor sud-africain et SARS (différentes années), *Statistiques fiscales* ; Banque de réserve sud-africaine (2013), *Statistique des finances publiques d'Afrique du Sud : 1994-2012* ; Supplément au Bulletin trimestriel de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud, mars 2013 ; www.ftomasek.com ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251758>

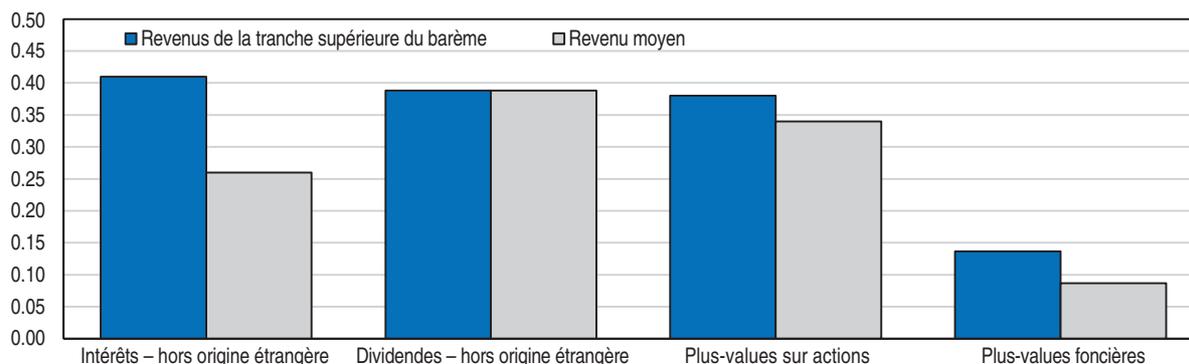
Les abattements, réductions et crédits d'impôt représentent l'équivalent de 18 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour l'année 2012-13 en recettes auxquelles l'État a renoncé (National Treasury, 2015a). Ce taux, proche de la moyenne des estimations établies pour les pays de l'OCDE, est bien inférieur aux niveaux observés en Amérique latine, où les réductions d'impôt sont très élevées (OECD, 2010a ; IADB, 2013). Des mesures ont été prises pour réformer et améliorer le ciblage des deux réductions d'impôt les plus coûteuses pour les finances publiques, mais qui répondent à des objectifs politiques

précis – à savoir, les incitations à l'épargne-retraite et les déductions pour frais de couverture maladie. Concernant l'épargne-retraite, les réformes prévues pour 2016 harmoniseront le traitement fiscal de différents fonds d'épargne et institueront un plafond nominal pour les versements déductibles, limitant ainsi des possibilités de planification fiscale qui avantagent pour l'essentiel des personnes à revenus élevés. Cela étant, ce dispositif continuera à favoriser avant tout les personnes à revenus intermédiaires ou élevés, comme dans de nombreux autres pays. Quant aux déductions pour frais de couverture maladie, elles sont plus équitables depuis qu'un crédit d'impôt nominal a remplacé, en 2012-13, le système de déduction d'un pourcentage des montants versés aux organismes de couverture santé. Ces deux dispositifs resteront sans doute coûteux. Il convient donc d'évaluer l'efficacité avec laquelle ils permettent d'atteindre les objectifs fixés, et de veiller à ce que les montants nominaux fixés ne soient pas relevés trop rapidement.

Il y aurait lieu de réexaminer et de limiter d'autres abattements, crédits et réductions d'impôt, qui réduisent la base d'imposition et affectent souvent la progressivité du système. Il existe par exemple un abattement pour les produits d'intérêts et les plus-values (qui s'ajoute à l'abattement de base). Selon le dispositif actuel, les revenus d'un investissement de près de 400 000 ZAR (générant des intérêts au taux annuel de 6 %) seraient exonérés d'impôt. Un tiers seulement des plus-values est soumis à l'impôt, et uniquement pour les montants qui dépassent 30 000 ZAR. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les logements occupés par leurs propriétaires font l'objet d'un traitement fiscal préférentiel lors de leur vente, la plus-value bénéficiant d'un abattement de 2 millions ZAR (soit 1.5 fois le prix moyen d'un logement en 2014). De nouvelles recettes pourraient être obtenues par la suppression des abattements sur les produits d'intérêts et les plus-values, en augmentant par paliers la part des plus-values imposables (dans la plupart des pays de l'OCDE où un tel impôt existe, les plus-values sont entièrement traitées comme un revenu [Harding, 2013]), et par la refonte des avantages accordés lors de la cession de la résidence principale. Ces mesures ne devraient pas affecter le niveau de l'épargne, car des données relevées dans les pays de l'OCDE suggèrent que de telles mesures ont plutôt des effets sur la structure de l'épargne que sur les montants épargnés (OECD, 2010a). Les contribuables âgés de plus de 65 ans et 75 ans bénéficient en outre d'abattements supplémentaires. Ce dispositif, qui affecte l'équité du système fiscal entre les travailleurs et les contribuables plus âgés, verra son coût augmenter avec le vieillissement démographique ; ces abattements devraient donc être supprimés progressivement. D'autres avantages fiscaux et le traitement des avantages en nature devraient être réexaminés. Lorsqu'elles sont trop généreuses, de telles mesures présentent en effet l'inconvénient de favoriser de manière disproportionnée les personnes aux revenus les plus élevés et de réduire l'équité horizontale. On observe notamment que, comme dans de nombreux pays, l'avantage en nature lié à un véhicule de fonction ne tient pas compte des distances parcourues, ce qui signifie qu'une grande partie de l'avantage reçu n'est pas soumise à l'impôt (Harding, 2014a).

Des efforts importants ont déjà été entrepris pour supprimer les niches et les possibilités de transfert de revenus de la part de personnes à revenus élevés. Depuis la création en 2012 d'une retenue à la source de 15 % applicable aux dividendes, le taux légal total d'imposition des dividendes (en comptant l'impôt sur les sociétés) s'établit à 39 %, ce qui s'approche du taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, égal à 41 %, tout comme le taux marginal applicable aux produits d'intérêts (graphique 2.6). De même, le taux marginal légal applicable aux plus-values sur les ventes d'actions est proche du taux maximal de l'impôt sur le revenu (après prise en compte des impôts acquittés au

Graphique 2.6. **Taux marginaux effectifs appliqués aux différents instruments d'épargne**
Taux marginal total d'imposition par niveau de revenu



Note : La tranche supérieure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévoit l'application d'un taux marginal de 41 % au revenu imposable au-delà de 701 300 ZAR. Le revenu moyen est imposé au taux marginal de 26 %. Le graphique représente les taux marginaux sans tenir compte des avantages applicables aux produits d'intérêts et aux plus-values, ni des déductions au titre des plus-values foncières (notamment pour travaux d'amélioration).

Source : Calculs de l'OCDE à partir de Harding (2013), « Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gains Income », *OECD Taxation Working Papers*, n° 19 Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251768>

niveau de l'entreprise). Ce traitement fiscal comparable limite les incitations pour les personnes percevant des revenus élevés à recourir à une planification fiscale à grande échelle, et toute modification apportée aux taux marginaux devrait veiller à maintenir cette situation neutre. Un relèvement à 18 % de la retenue à la source applicable aux dividendes porterait le taux légal total d'imposition des dividendes au même niveau que le taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cependant, pour une personne percevant le revenu moyen, le taux effectif d'imposition des dividendes est plus élevé que ceux frappant les autres sources de revenus. Une autre approche à cet égard serait celle d'un système d'attribution des dividendes semblable à ceux mis en place par l'Australie et le Canada, de manière à imposer les dividendes selon le taux marginal applicable à chaque contribuable.

Des recettes additionnelles pourraient être obtenues d'un relèvement des taux marginaux applicables aux différentes tranches du barème. Cependant, au regard des fortes inégalités existantes et de la moindre progressivité du système fiscal par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, due en partie à l'application d'un taux marginal supérieur plus faible, il conviendrait de relever en premier lieu les taux applicables aux personnes à revenus élevés. De plus, les mesures préconisées pour élargir la base d'imposition pourraient avoir des conséquences plus marquées pour les foyers qui perçoivent des revenus moyens et achètent de nombreux services à titre privé, ce qui peut conduire à la perception de taux effectifs d'imposition plus élevés (Financial Mail, 2015). De ce fait, toute modification des seuils et des taux qui concerne cette catégorie de contribuables devrait être apportée avec prudence. Toutefois, du fait de l'asymétrie de la distribution des revenus, relativement peu de personnes sont soumises au taux marginal supérieur, par conséquent, une augmentation de ce seul taux permettrait de collecter relativement peu de recettes supplémentaires. À titre d'exemple, une hausse de 2 points de pourcentage se traduirait seulement par 5 milliards ZAR de recettes additionnelles, soit 1.5 pour cent de progression des recettes fiscales issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (sans tenir compte des déperditions). Des hausses importantes du taux supérieur ne sont pas de mise en raison des risques de déperdition liés à un développement des pratiques d'évasion et de fraude, et du

fait de possibles effets indésirables sur l'accumulation des compétences, l'activité entrepreneuriale et l'immigration de travailleurs très qualifiés (Oliveira Martins et al., 2007 ; Arnold, 2008). Cela étant, des hausses modérées pourraient être associées à un abaissement du seuil d'imposition évoqué précédemment de manière à renforcer la progressivité.

À plus long terme, des mesures devraient être prises pour élargir la base d'imposition et accroître le caractère inclusif du système fiscal. Un crédit d'impôt sur les revenus du travail destiné aux travailleurs à faible revenu pourrait être envisagé, en complément à la subvention salariale, qui cible principalement l'emploi des jeunes, et au projet de salaire minimum. Un crédit d'impôt avantagerait en particulier les travailleurs peu qualifiés et réduirait le nombre de travailleurs pauvres, comme on l'a observé dans d'autres pays présentant une distribution des revenus très inégale, tels que les États-Unis. Il pourrait également inciter certains travailleurs du secteur informel à rejoindre l'économie formelle, et contribuerait à compenser les frais de transport élevés supportés par les travailleurs à faible revenu (voir le chapitre 1). L'encadré 2.1 décrit les crédits d'impôt sur les revenus du travail mis en place par différents pays en précisant leurs caractéristiques principales. Si l'importance de l'économie informelle reste faible en Afrique du Sud au regard des niveaux de revenus, des mesures d'incitation à la régularisation des entreprises et à la déclaration des travailleurs, comme celles examinées dans le chapitre 1 et dans l'encadré 2.2, pourraient également élargir la base d'imposition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Encadré 2.1. **Expérience internationale en matière de crédits d'impôt sur les revenus du travail**

Les pays de l'OCDE ont développé les mesures visant à rendre le « travail payant » de manière à renforcer les incitations financières à travailler tout en soutenant le niveau de vie des ménages à faible revenu. De plus en plus de ces dispositifs prévoient des avantages fiscaux ou un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'un emploi. Il s'agit le plus souvent d'un crédit d'impôt remboursable, qui se traduit par une créance fiscale envers l'État pour certains groupes. L'Irlande, le Royaume-Uni et les États-Unis ont mis en place de tels dispositifs afin de réduire la pauvreté. Les données disponibles montrent que les conséquences positives sur le revenu liées à la progression de l'emploi l'emportent sur la réduction des incitations à travailler davantage (Immervoll and Pearson, 2009). Plusieurs remarques peuvent être formulées quant à la conception de ces mesures (OECD, 2005 ; Immervoll and Pearson, 2009).

- **Trouver le juste équilibre entre la portée et le coût du dispositif** : pour accroître le taux d'emploi, l'avantage fiscal doit être suffisamment important par rapport au revenu perçu pour l'exercice d'un emploi. Compte tenu des contraintes pesant sur les dépenses publiques, le dispositif peut appeler des mesures de ciblage renforcé ou prévoir une limite temporelle après laquelle l'aide n'est plus accordée. Certaines mesures, par exemple, sont limitées aux contribuables ayant des enfants, ou qui atteignent un nombre minimum d'heures travaillées. Le ciblage peut aussi réduire le nombre de « bénéficiaires involontaires », c'est-à-dire des personnes qui exerceraient un emploi y compris en l'absence du dispositif. Néanmoins, une approche ciblée peut être considérée comme inéquitable. La définition d'une limite temporelle peut maintenir les incitations à la progression salariale et à l'accumulation de compétences, sachant toutefois que la progression des salaires est habituellement faible pour les travailleurs peu qualifiés (OECD, 2005).
- **Prévoir les modalités d'entrée et de sortie du dispositif** : si la sortie du dispositif est trop brutale, les taux marginaux d'imposition effectifs peuvent augmenter, ce qui réduit

Encadré 2.1. **Expérience internationale en matière de crédits d'impôt sur les revenus du travail** (suite)

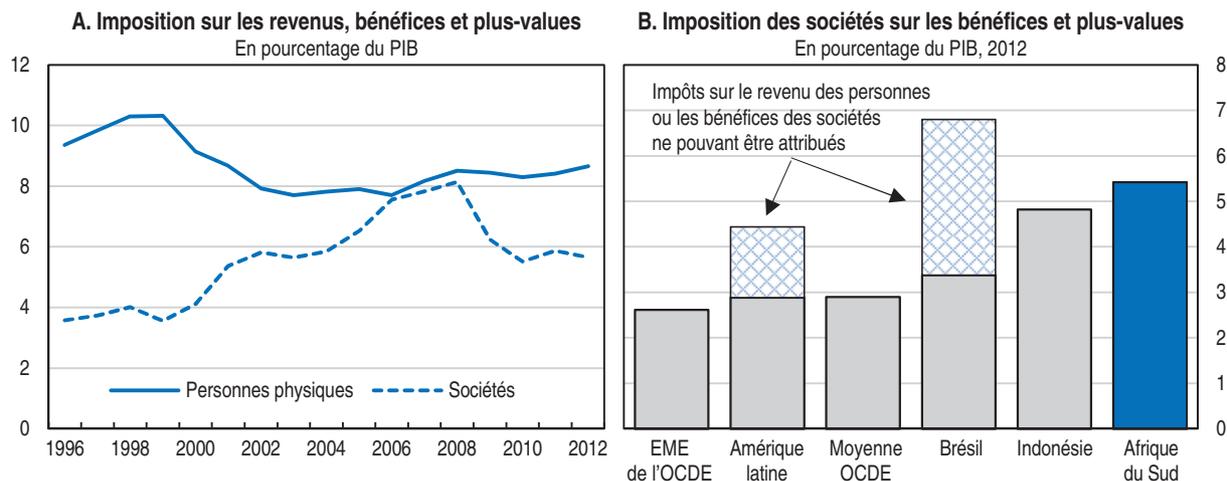
les incitations des contribuables à accroître leurs revenus. Cet effet est moins marqué si l'avantage fiscal est peu élevé. La sortie du dispositif peut également permettre d'aider les personnes dont les revenus ont chuté. Il est en outre possible de prévoir que l'entrée dans le dispositif n'est possible qu'à partir d'un certain seuil, de manière à cibler un niveau d'activité minimum.

- **Faire savoir** : les groupes de contribuables ciblés devraient être informés de la mesure dont ils peuvent bénéficier.
- **Gérer le dispositif** : le paiement peut être effectué lors du versement des salaires ou via le système de prestations sociales. Un paiement qui s'appuie sur le versement des salaires suppose une charge pour les employeurs et exclut de fait les travailleurs non déclarés, mais il est plus facile à gérer administrativement et permet d'éviter les connotations négatives parfois associées au fait de recevoir des aides sociales.
- **Intégrer le dispositif dans le cadre d'action général** : l'efficacité de la mesure peut être renforcée si elle est assortie de politiques actives du marché du travail, comme l'aide à la recherche d'emploi. Les interactions avec le salaire minimum sont également importantes si le pouvoir de négociation des travailleurs est très faible. En l'absence de salaire minimum, ou en cas de salaire peu élevé, le crédit d'impôt peut être absorbé par l'employeur. S'il existe un salaire minimum, les probabilités que l'avantage fiscal soit perçu par le travailleur sont plus fortes. Cependant, en cas de salaire minimum élevé, la « marge » de fonctionnement efficace des crédits d'impôt sur les revenus du travail est plus restreinte (Immervoll and Pearson, 2009).

Les recettes fiscales issues des entreprises sont très concentrées

L'impôt sur les bénéfices des sociétés représente une autre source importante de recettes publiques. Si le taux normal d'imposition prévu par la loi est resté quasiment inchangé depuis 1999, d'autres mesures importantes ont réduit la charge fiscale effective. La plus significative de ces mesures a été le remplacement en 2012 de l'impôt subsidiaire sur les sociétés (« *secondary tax on companies* »), qui était dû au titre de toute distribution de dividendes, par un impôt sur les dividendes acquitté pour l'essentiel par des particuliers et des actionnaires étrangers (mais ouvrant droit aux déductions prévues par les conventions fiscales). Les taux d'imposition applicables aux sociétés étrangères ont également été ramenés au taux normal de 28 %. Les réformes menées au cours des deux dernières décennies ont en outre visé à développer le respect des règles et à supprimer des niches qui facilitaient l'évasion fiscale. Dans l'ensemble, ces modifications ont accru la capacité de l'impôt sur les sociétés à générer des recettes, ce qui a été encore renforcé par la forte croissance économique et les profits liés à l'envolée des prix des matières premières pendant la première moitié des années 2000, conduisant à un doublement des recettes issues de l'impôt sur les sociétés exprimées en proportion du PIB (graphique 2.7, partie A). Cependant, ces recettes ont fortement chuté pendant la crise financière et le terrain perdu n'a pas été regagné, traduisant l'étroite corrélation entre les recettes de l'impôt sur les sociétés et le cycle économique (par comparaison avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment), en outre des entreprises continuent à reporter en avant des pertes constatées lors d'exercices antérieurs (National Treasury and SARS, 2014).

Graphique 2.7. Les recettes de l'impôt sur les sociétés, marquées par la volatilité, restent relativement élevées



Note : « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples.

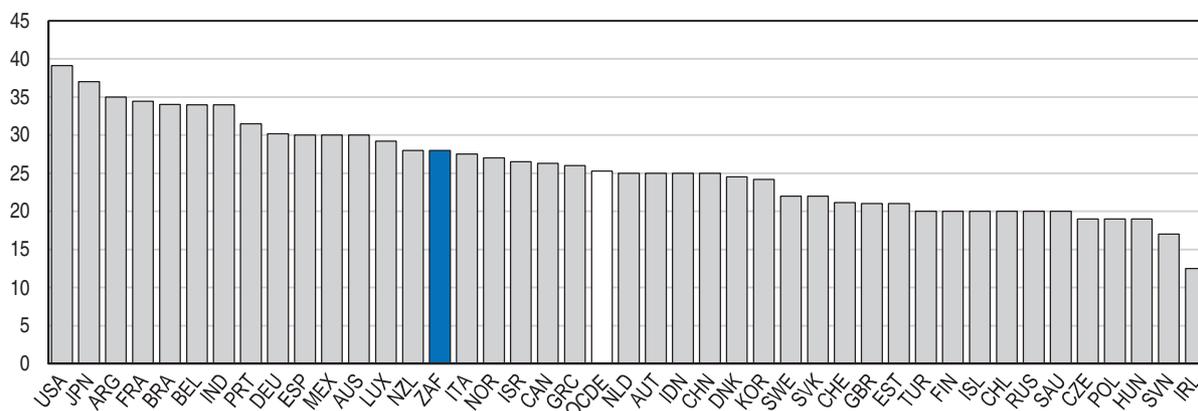
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données des Statistiques des finances publiques du FMI, la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97, et la Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251776>

La pression fiscale sur les entreprises, exprimée en pourcentage du PIB, est relativement importante par comparaison avec nombre de pays de l'OCDE et de pays non membres, même si elle a baissé depuis la crise (graphique 2.7, partie B). Cela s'explique en partie par un taux légal légèrement plus élevé, qui est resté pratiquement inchangé durant la dernière décennie, quand de nombreux pays baissaient leur taux (graphique 2.8). L'autre facteur est lié à la configuration de l'économie, dans laquelle certains secteurs très concentrés génèrent d'importants revenus, comme les services financiers et l'exploitation minière, tandis que les PME sont globalement sous représentées. Cette concentration se lit clairement dans la distribution des recettes fiscales : en 2012-13, près de 60 % des recettes de l'impôt sur les sociétés ont été acquittées par seulement 299 entreprises, soit 0.2 % des sociétés ayant

Graphique 2.8. Le taux légal de l'impôt sur les sociétés est relativement élevé

2014, en %



Source : Base de données fiscales de l'OCDE et KPMG, tableau des taux de l'impôt sur les sociétés, www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251780>

déclaré des bénéfiques imposables. Qui plus est, 96 % des recettes ont été perçues auprès de seulement 16 % des sociétés ayant déclaré des bénéfiques imposables. Dans une certaine mesure, l'extension de la base d'imposition de l'impôt sur les sociétés dépend de facteurs extérieurs au système fiscal, comme la force de la croissance économique et la réussite des politiques de développement des petites et moyennes entreprises (PME). Néanmoins, tant les réductions d'impôt que les incitations fiscales contribuent à réduire la base d'imposition.

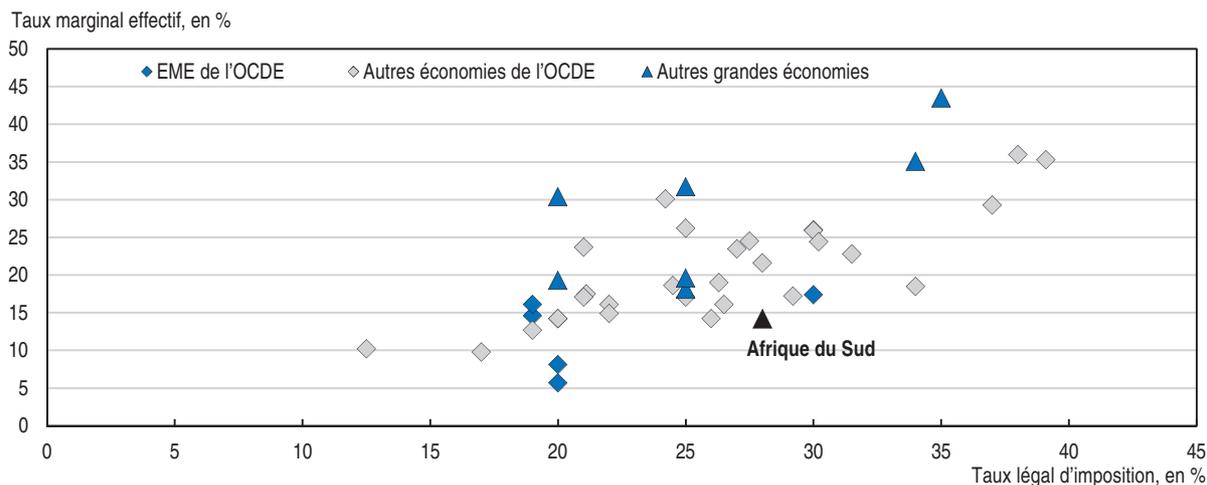
Différentes mesures généreuses d'incitation à l'investissement réduisent plus fortement le taux effectif marginal d'imposition du capital que dans d'autres pays (tableau 2.3, graphique 2.9). D'autres mesures incitatives ont été mises en place, notamment pour encourager les entreprises étrangères à établir leur siège social en Afrique du Sud, ou

Tableau 2.3. **Incitations fiscales à l'investissement des entreprises**

Cible	Description
Régimes dérogatoires d'amortissement accéléré	
Secteur manufacturier	Amortissement des équipements sur 4 ans (40 %/20 %/20 %/20 %)
Secteur minier	Amortissement total la première année. Investissements liés à l'exploration pétrolière et gazière amortis à 200 %.
Agriculture	Amortissement des équipements sur 3 ans (50 %/30 %/20 %).
Développement urbain	Amortissement accéléré accordé aux investissements éligibles réalisés dans certaines zones de développement urbain. Après deux prolongations, le dispositif prendra fin en 2020.
Économies d'énergie/énergies renouvelables	Amortissement des investissements liés aux économies d'énergie sur 3 ans (50 %/30 %/20 %). Les investissements consacrés aux énergies renouvelables dans le cadre de la recherche-développement (R-D) peuvent être amortis sur 3 ans (50 %/30 %/20 %).
PME	Amortissement total des équipements de production la première année. Pour les autres équipements, amortissement sur 4 ans (40 %/20 %/20 %/20 %).
Aides fiscales à l'investissement gérées par des ministères	
Secteur manufacturier	Afin d'attirer les investissements de création et les investissements sur des installations existantes, le dispositif d'aide baptisé « 121 » prévoit des allègements allant de 35 à 100 %. Ce dispositif, qui est géré par le ministère du commerce et de l'industrie, a été prolongé jusqu'en 2017.
Investissements de recherche-développement	Déduction à hauteur de 150 % des dépenses supportées directement au titre de la R-D. D'autres équipements utilisées à des fins de R-D peuvent être amortis sur 3 ans (50 %/30 %/20 %). Ce dispositif est soumis à l'approbation du ministère sciences et technologies et de SARS.
Autres régimes dérogatoires	
Zones économiques spéciales	Cette appellation recouvre des « zones de développement industriel » consacrées à la production de biens et de services, des « zones de développement sectoriel » qui produisent pour des marchés à l'exportation, des ports francs ou des zones franches. Les entreprises éligibles peuvent recevoir les avantages suivants : <ul style="list-style-type: none"> ● taux de l'impôt sur les sociétés de 15 % ● exonération de la TVA et des droits de douane dans les zones placées sous contrôle douanier ● régimes dérogatoires d'amortissement accéléré pour les bâtiments ● prime fiscale à l'emploi Toutes les entreprises établies dans une zone ne sont pas éligibles à l'ensemble de ces avantages. Ce dispositif est géré par le ministère du commerce et de l'industrie. Parmi les mesures d'incitation de nature non fiscale figure la création de « guichets uniques » pour effectuer les démarches auprès de l'administration.
Industrie automobile	Le « Programme de développement de la production automobile » (<i>Automotive Production and Development Programme</i>) prévoit le remboursement des droits de douane et des droits indirects, ainsi que d'autres mesures non fiscales d'aide aux entreprises. Il a remplacé le « Programme de développement du secteur de l'automobile » (<i>Motor Industry Development Programme</i>), dont le coût estimé pour l'année fiscale 2012/13 était de 16 milliards ZAR, et prendra fin en 2020.
Secteur manufacturier	Remboursement des droits de douane et des droits indirects sur les exportations des entreprises manufacturières.

Source : Ministère du commerce et de l'industrie ; Commission de l'administration du commerce international (« *International Trade Administration Commission* ») ; Trésor sud-africain ; SARS.

Graphique 2.9. Les aides fiscales réduisent le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement



Note : Les données des pays de l'OCDE et des pays non membres du G20 portent sur l'année 2014. « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Les taux effectifs marginaux sont ceux calculés par Chen et Mintz (2015) à partir de paramètres propres aux pays en matière d'actifs (bâtiments, équipements, stocks, terrains), de taux d'inflation et d'intérêts pour huit secteurs en prenant l'hypothèse d'un financement par l'emprunt et par les fonds propres. Toutes les aides fiscales disponibles ne sont pas prises en compte.

Source : Chen, D. et J. Mintz (2015), « 2014 Annual Global Tax Competitiveness Ranking: Corporate Tax Policy at a Crossroads », Université de Calgary.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251797>

pour subventionner le coût à l'embauche des jeunes travailleurs. Cependant, selon les évaluations des services du Trésor sud-africain, le manque à gagner dû aux incitations fiscales destinées aux entreprises (en incluant les remboursements de droits de douane) est moins élevé que ce que l'on pourrait attendre, et avoisine les 24 milliards ZAR, soit 8 % des recettes cumulées de l'impôt sur les sociétés et des droits de douane et droits indirects acquittés par les entreprises. Ce coût pour les finances publiques correspond pour les deux tiers à des aides au secteur automobile. Par ailleurs, un cinquième de ce coût est attribuable à des remboursements de droits indirects sur le gazole accordés à certaines activités, qui équivalent dans la pratique à des incitations puisqu'elles réduisent le coût d'exploitation des immobilisations. Les autres mesures incitatives semblent représenter un coût modeste pour les finances publiques : durant l'année fiscale 2012-13, les autres dépenses fiscales s'élevaient selon les données publiées par le Trésor à 2,7 milliards ZAR (bien que le coût relatif à certaines mesures recensées dans le tableau 2.3 ne soit pas disponible). Ce coût limité en apparence s'explique notamment par le fait que les incitations fiscales ne sont habituellement utiles qu'aux entreprises bénéficiaires, dont le nombre est relativement restreint. Si le nombre de PME bénéficiaires augmente conformément aux attentes, le coût des mesures d'incitation fiscales pourrait croître significativement au fil du temps.

La politique actuelle consistant à accroître le nombre de zones économiques spéciales entraînera de nouvelles charges fiscales. Les principaux avantages fiscaux sont un taux de l'impôt sur les sociétés nettement réduit (15 %) et des remboursements de droits de douane et de droits indirects. L'expérience de pays d'Amérique latine montre qu'en cas de large adhésion au dispositif, le coût peut en être élevé, en particulier si des entreprises existantes déplacent leurs activités et transfèrent leurs bénéfices vers ces zones (IADB, 2013). Ces zones spéciales peuvent également ouvrir des possibilités de fraude fiscale lorsque des entreprises y transfèrent de manière artificielle leurs bénéfices. Un autre risque est celui que les zones

franches soient utilisées pour la vente de biens destinés au marché intérieur, ce qui offre aux entreprises qui y sont situées un avantage compétitif artificiel. De plus, les retombées économiques positives liées aux transferts de connaissances ou à la mise en place de chaînes logistiques peuvent être limitées. La mise en application des dispositions fiscales devra être renforcée pour limiter les déperditions qui augmenteraient le coût de ces zones pour les finances publiques. Il conviendrait de mener, à l'issue d'une période définie, un examen permettant de vérifier que les retombées économiques ont été suffisamment importantes pour justifier les coûts engagés. Cela est valable pour le dispositif d'aide destiné au secteur automobile, qui devrait faire l'objet d'une évaluation avant sa suppression en 2020. Les zones économiques spéciales pourraient s'appuyer sur d'autres mesures d'aide, comme une réglementation allégée, pour attirer les entreprises et mener des expériences fondées sur des mesures alternatives (voir chapitre 1).

Il conviendrait aussi de prendre en compte les coûts indirects liés aux mesures d'incitation fiscales. Par nature, les mesures d'aide reviennent à imposer des investissements et des secteurs donnés selon des taux effectifs très différents (World Bank, 2015), ce qui fait apparaître des disparités entre les entreprises et peut conduire à une allocation des ressources moins efficaces et à une croissance plus faible sur le long terme (tableau 2.3). Les aides fiscales créent aussi des avantages exceptionnels pour des entreprises qui auraient investi même en leur absence. En outre, ces mesures d'aides à des secteurs ou investissements donnés prennent souvent la forme d'un régime d'amortissement accéléré. Néanmoins, ces modalités d'amortissement abaissent le coût du capital par comparaison avec celui du travail et incite à acheter des équipements dont la durée utile est plus courte, ce qui revient à favoriser les technologies à forte intensité de capital, et semble donc aller à l'encontre de l'objectif du Plan de développement national consistant à générer une croissance à forte intensité de main-d'œuvre. L'ensemble des mesures proposées est de plus complexe et peu lisible pour les entreprises, notamment pour les petites structures, tandis que les dispositifs gérés par des ministères se distinguent par leur transparence réduite (et probablement par des coûts plus importants). Les données relatives à l'efficacité de ces mesures d'incitation fiscales sont limitées (Davis Tax Committee, 2015). Les grands dispositifs, comme celui destiné au secteur automobile, sont mis en place pour une durée définie, ce qui permet de mener des examens réguliers. Ces examens devraient prendre en compte le rapport efficacité-coût des mesures et couvrir toutes les aides fiscales proposées, y compris les régimes dérogatoires d'amortissement accéléré. Le système des crédits d'impôt devrait être simplifié, pour limiter le coût fiscal et non fiscal de ces aides. D'autres mesures de relance de l'investissement pourraient notamment passer par le renforcement de la certitude réglementaire et la simplification des démarches administratives (voir chapitre 1), ou par une réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés.

Les PME acquittent relativement peu d'impôts étant donné que leurs bénéfices sont globalement limités et que les taux effectifs qui leur sont appliqués sont faibles. Quant aux PME qui réalisent des bénéfices, les taux effectifs sont réduits par des régimes dérogatoires destinés à inciter à la sortie de l'économie informelle et à alléger les coûts de mise en conformité. Un régime spécifique destiné aux petites entreprises s'applique aux sociétés dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 20 millions ZAR, avec un seuil d'imposition identique à celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des taux marginaux progressifs qui s'échelonnent jusqu'au taux légal de l'impôt sur les sociétés et des mesures d'amortissement accéléré des immobilisations. Les microentreprises (et les travailleurs

indépendants) dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million ZAR bénéficient d'un régime simplifié qui permet de percevoir jusqu'à 335 000 ZAR de revenu exonéré d'impôt et prévoit un taux marginal s'élevant à 3 % du chiffre d'affaires. En 2015, la charge fiscale sur les microentreprises a été allégée conformément aux recommandations de la Commission Davis, qui a souligné que le faible nombre de contribuables recensés apportait la preuve de l'inefficacité du régime. Les taux réduits et les taux d'amortissement dérogatoires prévus par le régime applicable aux petites entreprises ne permettent pas de compenser efficacement les coûts de mise en conformité supportés par les PME, qui sont globalement peu bénéficiaires et présentent souvent une forte intensité de main-d'œuvre, ce qui limite la portée des avantages fiscaux en vigueur. L'expérience d'autres pays de l'OCDE a permis de retirer les mêmes conclusions (Johansson et al., 2008).

Une réduction directe des coûts de mise en conformité propres au système fiscal offrirait des avantages concrets aux PME existantes et en inciterait d'autres à sortir de l'économie informelle. Un coût important en la matière est lié à la TVA (Smulders et al., 2012 ; FIAS, 2007). La solution fréquemment employée pour réduire la charge de la TVA consiste à exonérer les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil défini. Toutefois, le seuil d'exonération en vigueur en Afrique du Sud semble particulièrement élevé, avec un chiffre d'affaires de 1 million ZAR – soit environ 5.5 fois plus, en valeur ajustée au moyen des PPA, que les seuils équivalents prévus dans les pays de l'OCDE. Or les entreprises peuvent s'identifier spontanément – et le font dans la pratique – lorsque leur chiffre d'affaires dépasse 50 000 ZAR. Il conviendrait donc de réexaminer l'approche visant à réduire les coûts de mise en conformité liés à la TVA. Les solutions envisageables consisteraient notamment à simplifier le calcul de la TVA pour les microentreprises et à permettre aux PME d'utiliser une comptabilité de caisse pour la TVA (OECD, 2009). Les innovations technologiques peuvent contribuer à la réduire les coûts en améliorant les processus : au Chili, où l'immatriculation des opérateurs à la TVA est obligatoire, la facturation électronique a joué un rôle déterminant pour assurer le bon rapport efficacité-coût de ce dispositif (OECD, 2009 ; OECD, 2014b). Compte tenu de l'intérêt économique de voir des entreprises rejoindre l'économie formelle, il conviendrait d'envisager un abaissement du seuil d'application de la TVA. Pour établir le seuil à son niveau approprié, plusieurs facteurs doivent être pris en considération, notamment : les coûts supportés par l'entreprise au titre du respect des règles et de la fiscalité ; les recettes publiques nettes issues de la TVA, après déduction des coûts administratifs ; les avantages retirés par les entreprises qui rejoignent l'économie formelle et tiennent leur comptabilité ; les progrès en termes de déclaration spontanée de la TVA par les opérateurs ; et les effets potentiels sur la fraude fiscale (OECD, 2009).

Des coûts de mise en conformité peuvent également exister du fait de la complexité du régime applicable aux petites entreprises, d'inefficiences au sein de SARS, ou de fréquents changements apportés aux mesures fiscales et aux conditions requises pour l'obtention d'attestations de régularité de la situation fiscale (Darroll, 2015 ; Smulders et al., 2012). (Les attestations de régularité de la situation fiscale établissent qu'une entreprise est à jour de ses obligations fiscales, elles sont souvent demandées dans le cadre des activités commerciales, mais peuvent être difficiles à obtenir, notamment parce qu'elles doivent être obtenues en se déplaçant dans une agence de SARS.) Les taux réduits du régime applicable aux petites entreprises pourraient être supprimés si les coûts de mise en conformité étaient significativement abaissés, comme la Commission Davis l'a proposé (Davis Tax Committee, 2014a). Il conviendrait en outre de simplifier davantage les modalités d'obtention des attestations de régularité de la situation fiscale et de résolution des

problèmes liés à ces attestations. L'enregistrement des contribuables auprès de l'administration devrait être facilité et encouragé par des mesures d'incitation tandis que les pénalités pour régularisation tardive devraient être réduites pour éviter un effet dissuasif sur les immatriculations. Les réformes conduites au Brésil et au Mexique fournissent des exemples de dispositifs qui ont favorisé la régularisation des activités en proposant une simplification des démarches administratives, des incitations financières et un accompagnement par l'administration (encadré 2.2). Toutefois, les PME sud-africaines sont confrontées à de nombreux obstacles qui ne relèvent pas du système fiscal, d'où l'importance de mener des réformes dans d'autres domaines (voir chapitre 1).

Encadré 2.2. Dispositifs visant à promouvoir la régularisation des petites entreprises dans d'autres pays

Actions menées au Brésil

Les objectifs visés par le régime « *Simples Nacional* », mis en place au Brésil en 2006, sont la réduction des coûts de mise en conformité et la promotion de la régularisation des entreprises. Le régime prévoit aussi un programme spécialement destiné aux entrepreneurs individuels. Le dispositif simplifie les démarches d'immatriculation des entreprises et permet de les accomplir en ligne, il remplace aussi le paiement de huit impôts et contributions par un versement mensuel unique. Les microentreprises sont les structures dont le chiffre d'affaires annuel brut est inférieur à 0.9 million ZAR (240 000 BRL), et les petites entreprises sont celles ayant un chiffre d'affaires annuel compris entre 0.9 million ZAR et 9 millions ZAR (2.4 millions BRL).

Le programme destiné aux entrepreneurs individuels est accessible à ceux dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 140 000 ZAR (36 000 BRL), travaillent seuls ou emploient un salarié unique, sans être par ailleurs les propriétaires ou gérants d'une autre société. Les principaux avantages prévus par le programme sont les suivants : une imposition mensuelle d'un montant fixe ; une inscription au registre national des personnes morales, qui facilite l'ouverture d'un compte bancaire, l'obtention de prêts et l'établissement de factures ; l'ouverture de droits à une pension de retraite et à des congés maladie et maternité, ainsi qu'une couverture d'assurance pour les accidents du travail.

Le nombre de contribuables souscrivant à ce dispositif a connu une forte augmentation, contribuant à la régularisation d'entreprises et de travailleurs (OECD, 2012).

Actions menées au Mexique

Le Mexique a modifié en 2014 son régime destiné aux travailleurs indépendants afin de promouvoir la régularisation de leurs activités. Ce régime, baptisé « *Régimen de Incorporación Fiscal* », vise à faciliter l'entrée dans l'économie formelle, et dans le système fiscal, en offrant la certitude d'un cadre applicable pendant 10 ans. À l'issue de cette période, les contribuables sont soumis au régime général d'imposition. Le dispositif offre plusieurs avantages aux contribuables qui y souscrivent : une réduction de 100 % de l'impôt sur les bénéfices, qui est progressivement ramené à zéro pendant 10 ans ; un crédit d'impôt de 100 % pour compenser la TVA et les droits indirects (impôt spécial sur la production et les services) au cours de la première année ; accès à des financements auprès d'un établissement bancaire public (*Nacional Financiera*), aides financières de l'institut national des entrepreneurs et formation par l'administration fiscale ; outils en ligne simplifiant le respect des obligations fiscales.

S'il est encore tôt pour dresser un bilan du succès de ce programme, les données montrent une hausse du nombre d'immatriculations (OECD, 2015b).

La base d'imposition est également réduite par les stratégies (légal) d'évasion fiscale et de transfert de bénéfices des entreprises multinationales. S'il est difficile d'évaluer l'importance de ces stratégies, le Commission Davis estime qu'elles ne sont pas négligeables, soulignant que les activités de consulting sur les questions juridiques et de marketing ont affiché une croissance de 33 % en dépit de la crise financière (Davis Tax Committee, 2014b). Outre un effet direct de réduction des recettes publiques, ces pratiques peuvent peser sur la croissance en faussant la concurrence et en limitant l'allocation efficace des ressources, ainsi qu'en dissuadant d'autres contribuables de s'acquitter de leurs obligations fiscales (OECD, 2013b, 2013c). Les principaux outils employés pour lutter contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (*base erosion and profit shifting*, BEPS), comme les règles applicables en cas de sous-capitalisation ou les règles applicables en matière de prix de transfert, ont été définis suite à la réouverture des frontières pour les activités financières en 1994². Plus récemment, l'Afrique du Sud a harmonisé les retenues à la source applicables aux dividendes, intérêts et redevances versés à des non-résidents (et les commissions au titre de services seront concernées en 2016), et renégocie progressivement des conventions visant à éviter les doubles impositions qui facilitaient l'évasion fiscale. La Commission Davis sur la fiscalité a proposé différents axes de réforme (encadré 2.3) susceptibles d'accroître rapidement les recettes fiscales, en particulier dans le contexte des actions coordonnées menées au titre du projet BEPS de l'OCDE et du G20. La coopération internationale sur ces questions devrait se poursuivre ; à cette fin, l'Afrique du Sud devra vérifier que les régimes en vigueur respectent les lignes directrices formulées par le projet BEPS en matière de pratiques fiscales dommageables (OECD, 2014c).

Encadré 2.3. **Recommandations de la Commission Davis sur la fiscalité pour lutter contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS)**

La Commission Davis a formulé des recommandations générales et d'autres plus spécifiques relatives aux différentes actions du Projet BEPS de l'OCDE et du G20, qui peuvent être résumées comme suit :

- Envisager de demander au FMI de conduire une analyse exhaustive du déficit fiscal, en détaillant la différence entre les recettes réelles et les montants qui auraient dû être recouvrés selon le droit fiscal en vigueur.
- Adopter l'approche, préconisée par de l'OCDE, d'une « relation renforcée » entre les contribuables, leurs conseillers fiscaux et les autorités fiscales. Prévoir un renforcement des capacités de l'administration fiscale et développer les qualifications de ses agents. Ne plus utiliser le montant brut d'impôts recouvrés comme principal indicateur de performance du SARS.
- Renforcer la coopération entre le SARS et la Banque de réserve pour éviter le contournement des règles existantes. Rendre obligatoire la production d'une attestation de régularité de la situation fiscale pour effectuer certaines opérations à risque élevé impliquant des personnes physiques. (Le rapport concède que ces mesures peuvent être perçues comme venant renforcer le contrôle des changes ou alourdir les formalités administratives.)
- **Économie numérique (action 1) :** Mettre en place de nouvelles règles et élaborer de nouvelles lignes directrices pour la collecte de la TVA sur le lieu de destination. Exiger de tous les fournisseurs non résidents qu'ils présentent des déclarations fiscales. Réexaminer les contraintes administratives supportées par les fournisseurs étrangers.

Encadré 2.3. **Recommandations de la Commission Davis sur la fiscalité pour lutter contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéficiaires (BEPS) (suite)**

Définir les nouvelles règles conformément aux lignes directrices de l'OCDE mais procéder à une évaluation des retombées économiques préalable à leur adoption.

- **Dispositifs hybrides (action 2) :** Modifier la législation applicable aux dispositifs hybrides conformément aux lignes directrices de l'OCDE et aux pratiques des pays du G20. Amender les règles de lutte contre les dispositifs hybrides pour abandonner l'approche fondée sur les transactions au profit de l'approche reposant sur les critères généraux. Dans les autres domaines, prendre des mesures prudentes pour éviter les inadéquations avec les politiques appliquées par d'autres pays.
- **Pratiques fiscales dommageables (action 5) :** Envisager une modification du régime préférentiel applicable aux sièges sociaux, pour en retirer le bénéfice aux sociétés de portefeuille et le réserver aux sièges sociaux à proprement parler, qui répondent à des critères de substance conformes aux principes de l'OCDE, et veiller au respect de ces règles dans les zones spéciales d'investissement. Le SARS devrait notifier aux autorités fiscales des pays concernés les décisions administratives relatives à certains contribuables et s'assurer que ces décisions administratives ne favorisent pas des pratiques fiscales dommageables.
- **Utilisation abusive des conventions fiscales (action 6) :** Renégocier les principales conventions fiscales donnant lieu à du chalandage fiscal ou modifier ces conventions par l'intermédiaire d'un protocole. Tenir compte des risques d'érosion des bases d'imposition lors de la négociation de nouvelles conventions. Réexaminer la partie de la loi fiscale qui transfère les droits de lever l'impôt à l'autre pays signataire de la convention.
- **Fixation du prix de transfert des actifs incorporels (action 8) :** Envisager l'adoption des recommandations de l'OCDE, en tant que de besoin, en veillant à ne pas réduire la compétitivité de l'Afrique du Sud en matière de développement d'actifs de propriété intellectuelle en édictant une législation trop contraignante.
- **Documentation des prix de transfert (action 13) :** Modifier les lignes directrices, qui ne sont plus à jour et trop imprécises, pour les rendre conformes aux lignes directrices actuelles de l'OCDE. Rendre obligatoire pour les grandes entreprises multinationales l'approche recommandée par l'OCDE en matière de documentation. Le SARS devrait rechercher un juste équilibre entre les exigences relatives à la documentation et les coûts correspondants pour le contribuable, et envisager de mettre en place un programme d'incitation à la mise en conformité. Développer les échanges de renseignement entre administrations, par exemple portant sur les données de la Banque de réserve concernant les sorties de capitaux.
- **Instrument multilatéral (action 15) :** Appuyer l'initiative de l'OCDE concernant l'instrument multilatéral permettant de modifier les conventions bilatérales, dans la mesure où les changements proposés sont appropriés du point de vue de l'Afrique du Sud.

Source : Commission Davis sur la fiscalité (2014b)

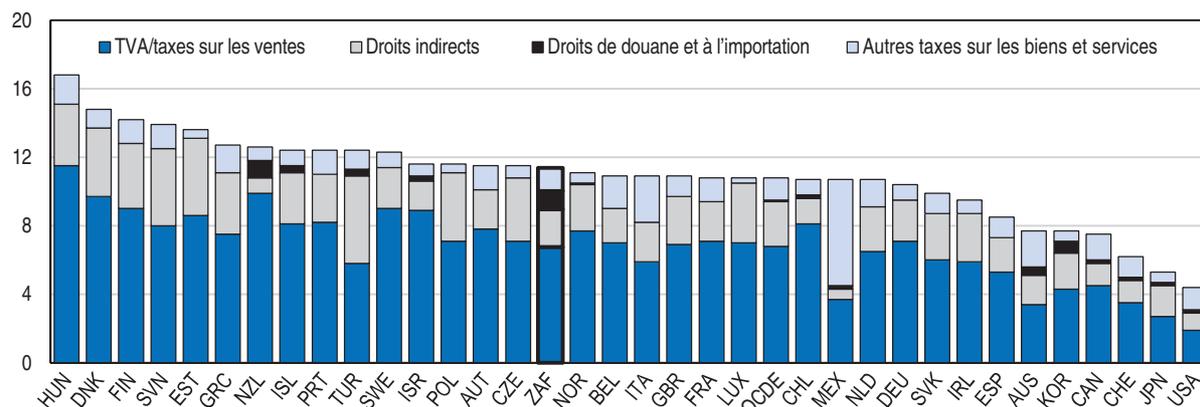
La fiscalité indirecte s'applique à une large base d'imposition

Le système de collecte de la TVA fonctionne relativement bien

La TVA, qui est la première source de recettes de la fiscalité indirecte, a représenté en moyenne un cinquième des recettes publiques au cours de la décennie écoulée et les recettes qu'elle génère sont de l'ordre de celles relevées dans les pays de l'OCDE (graphique 2.10).

Graphique 2.10. **Les recettes issues de la TVA sont comparables à celles des pays de l'OCDE**

Recettes des impôts et taxes sur les biens et services, en % du PIB, 2012



Note : La catégorie Autres taxes sur les biens et services comprend les taxes sur l'utilisation de biens et les autorisations d'exercice de certaines activités.

Source : Base de données des Statistiques des finances publiques du FMI ; Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

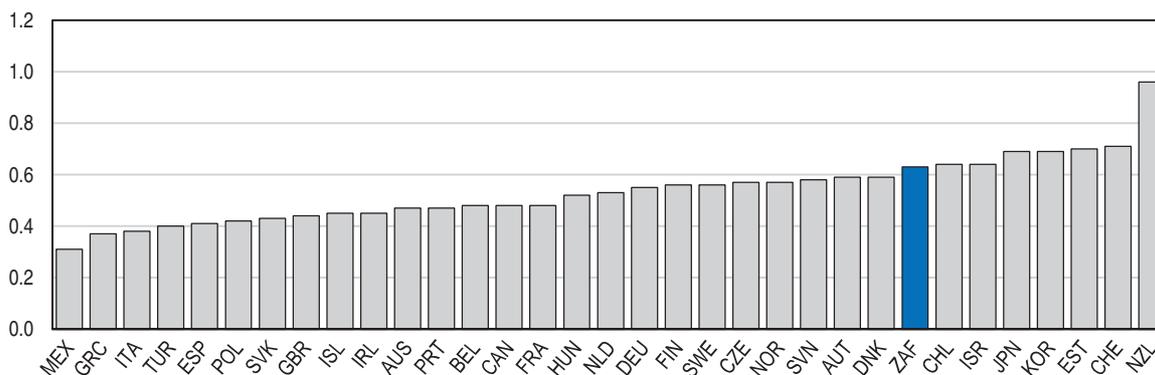
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251809>

Depuis 1993, le taux normal de la TVA est fixé au niveau relativement faible de 14 %, et s'applique à la grande majorité des biens et services. Pour atténuer les effets régressifs potentiels de la taxe, un régime préférentiel a été négocié avec les partenaires sociaux, qui consiste principalement à appliquer un taux de TVA réduit (de 0 %)³. Parmi les biens concernés figurent différents produits alimentaires, comme la semoule de maïs, le lait, les fruits et légumes non transformés, et les transports publics. En 2001, le taux de TVA sur le pétrole lampant a été ramené à 0 % pour des raisons d'équité. De nombreuses exonérations correspondent à celles fréquemment prévues dans les systèmes de TVA, comme celles relatives aux services financiers, qu'il est difficile d'imposer de manière appropriée, et l'éducation. En 2014, la base d'imposition a été élargie pour englober les importations de services numériques.

Une approche pour évaluer l'efficacité de la TVA à générer des recettes compte tenu des taux applicables consiste à comparer les recettes réelles à la base potentielle (taux de normal de la TVA appliqué à la consommation totale, après soustraction des recettes réelles de TVA). Selon cette approche, l'efficacité de la TVA est de 63 %, un bon résultat par comparaison avec les niveaux des pays de l'OCDE (graphique 2.11). Si, en maintenant le taux de TVA en vigueur, le taux d'efficacité de la taxe était porté à 69 % (qui est le niveau du groupe de pays le plus proche de l'Afrique du Sud dans le classement par taux d'efficacité croissants), les recettes issues de la TVA augmenteraient de 9 %. Cela pourrait être obtenu en réduisant le nombre de produits et services bénéficiant d'un traitement préférentiel, ou en améliorant la discipline fiscale. Le rapprochement entre la base d'imposition potentielle et les estimations des dépenses fiscales établies par le Trésor sud-africain suggère que les exonérations (concernant surtout les produits alimentaires et l'essence) représentent environ un tiers du manque à gagner. Les deux tiers restants des recettes non recouvrées sont attribuables à différents facteurs dont la fraude et l'évasion fiscales, ainsi que le coût d'exonérations non prises en compte par le Trésor (OECD, 2014d). La détection de la fraude et de la contrebande nécessitent des efforts constants. Dans la mesure où des « mauvaises » chaînes d'approvisionnement se forment autour de la fraude à la TVA, du fait qu'une entreprise qui ne facture pas la taxe a tout intérêt à s'adresser à des fournisseurs qui font de même (de

Graphique 2.11. **Le système de la TVA fonctionne relativement bien**

Ratio des recettes de TVA



Note : Le Ratio des recettes de TVA est le quotient entre les recettes de TVA effectivement collectées et celles qui auraient potentiellement pu l'être (taux normal appliqué à l'ensemble de la consommation finale moins recettes de TVA). Les données portent sur l'année 2012 pour les pays de l'OCDE et sur 2013-14 pour l'Afrique du Sud.

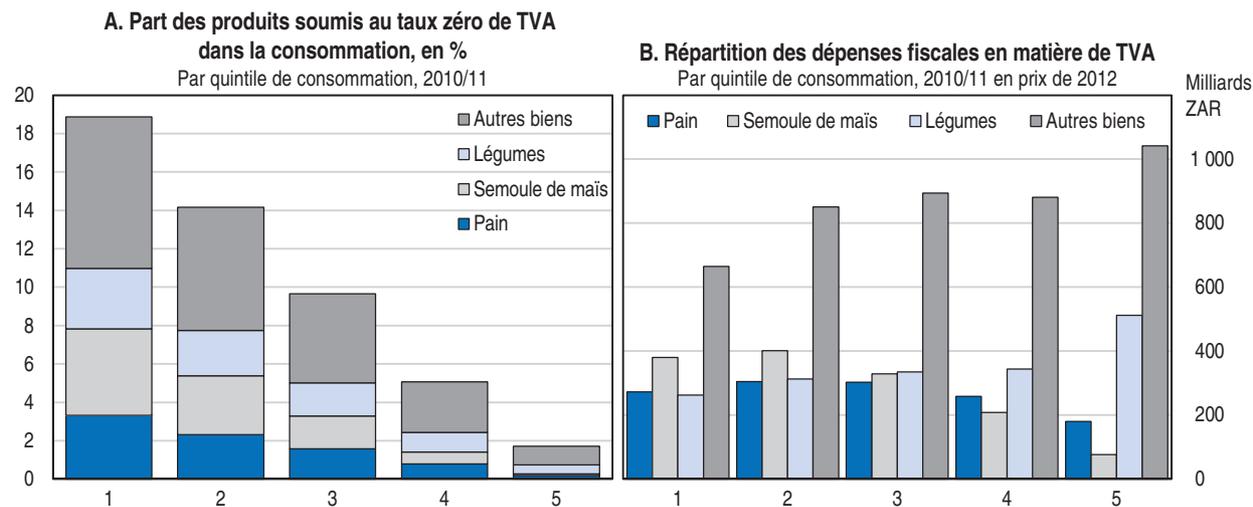
Source : OCDE (2014), *Consumption Tax Trends*, tableau 3.A3.1 ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 ; Trésor sud-africain et SARS (2014) *Statistiques fiscales*, calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251817>

Paula and Scheinkman, 2007), les mesures d'incitation à la sortie du secteur informel et à l'immatriculation à la TVA peuvent conduire à une hausse des recettes publiques. Des facteurs plus généraux pourraient également stimuler l'efficacité de la TVA, notamment l'adoption d'une réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence (qui déclencherait des incitations non fiscales au respect des règles) et une amélioration de la gouvernance (de Mello, 2008).

Les régimes préférentiels de TVA, lorsqu'ils sont bien ciblés, peuvent être la meilleure solution de remplacement pour soutenir les ménages à faible revenu dans les pays, tels que l'Afrique du Sud, dont le système de transferts n'est pas très développé (OECD/Korea Institute of Public Finance, 2014). Plus récemment, des études ont conclu que la TVA sud-africaine était modérément progressive, le taux implicite de TVA (en pourcentage du revenu disponible) s'élevant de 9.5 % pour le décile inférieur de la distribution des revenus, à 12 % pour le décile des revenus les plus élevés (Inchauste et al., 2015). Cela s'explique en grande partie par le fait que les produits alimentaires, qui bénéficient d'un régime préférentiel de TVA, représentent une part plus importante de la consommation totale des ménages les plus pauvres (graphique 2.12, partie A). Selon une étude récente (Jansen and Calitz, 2015), non seulement les catégories d'aliments et de boissons pour lesquels un traitement préférentiel serait particulièrement avantageux pour les ménages les plus défavorisés par rapport aux ménages plus aisés sont déjà concernés par des taux réduits (hormis la bière artisanale), mais en outre ces catégories sont peu nombreuses, ce qui rejoint les conclusions du Trésor sud-africain (National Treasury, 2007) Cependant, il apparaît clairement qu'en valeur absolue, les avantages les plus importants sont perçus par les ménages aisés, dont les dépenses de consommation totales sont plus élevées, bien que la semoule de maïs constitue une exception notable (graphique 2.12, partie B). Cela montre que l'utilisation de régimes préférentiels de TVA pour aider les ménages à faible revenu a un coût.

Du fait que les impôts sur la consommation sont l'une des formes d'imposition les plus favorables à la croissance, et que le taux de TVA est aujourd'hui relativement faible, il apparaît que l'Afrique du Sud dispose d'une marge pour accroître ses recettes publiques au moyen de la TVA. Un relèvement du taux de 1 point de pourcentage pourrait conduire à

Graphique 2.12. **Les régimes préférentiels de TVA sur certains produits avantagent les ménages pauvres mais aussi les ménages aisés**

Note : Le taux nul applicable au pain concerne uniquement le pain complet. Le montant des recettes auxquelles l'État renonce qui est présenté ici diffère probablement de celui des dépenses fiscales inscrites au budget ; cela étant, des estimations par déciles et catégories de biens calculées selon les données du budget présenteraient en principe un profil similaire.

Source : Jansen, A. et E. Calitz (2015), « Reconsidering the Effectiveness of Zero-rating of Value-added Tax in South Africa », RED13x3 Working Papers, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251824>

une hausse de 7 % des recettes de TVA, soit 17 milliards de ZAR pour l'année fiscale 2013-14 (en appliquant le taux actuel d'efficacité de la TVA pour tenir compte des déperditions). La hausse globale du taux de TVA pourrait être plus limitée si la liste des biens et services bénéficiant d'un traitement préférentiel était ramenée au strict nécessaire. Si l'alimentation et le pétrole lampant étaient soumis au taux normal de TVA, les recettes issues de la TVA pourraient progresser de 6%, même en tenant compte de déperditions. Selon l'expérience acquise dans d'autres pays, il est dans la pratique difficile de limiter les exonérations ; cependant, une réforme assortie de compensations destinées aux ménages pauvres pourrait surmonter les contestations, serait plus favorable à la croissance et contribuerait plus efficacement aux fins de réduction des inégalités.

Les droits indirects génèrent des recettes importantes

Les impôts indirects, qui recouvrent pour l'essentiel la fiscalité sur les carburants, l'alcool et le tabac, représentent 2 % du PIB. La question des carburants est examinée ci-après au titre de la fiscalité environnementale. Depuis 2002, les droits indirects sur le tabac et l'alcool sont définis comme un pourcentage du prix de vente au détail, et augmentent au fil des ans. Les taxes totales sur le tabac (TVA incluse) s'élèvent à environ 50 % du prix de détail, un taux légèrement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. L'Organisation mondiale de la santé recommande d'appliquer des taxes sur le tabac qui représentent au moins 70 % du prix final, car il a été établi que la fiscalité présente le meilleur rapport efficacité-coût des mesures permettant de réduire la consommation (WHO, 2011). Cependant, des écarts de prix avec les pays voisins suscitent déjà la contrebande (Lester and Allen, 2012 ; SARS, 2014)⁴. Par conséquent, outre que les droits indirects sont partagés avec les autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe ; les recettes nettes peuvent être faibles. Les droits indirects sur l'alcool sont en cours de révision, en partie parce qu'un taux plus élevé pourrait limiter la

consommation excessive, mais aussi parce que la structure de l'imposition n'est plus en phase avec les tendances de la consommation et de la production d'alcool (National Treasury, 2014). Selon un principe clé des taxes sur l'alcool, les droits perçus devraient être en relation avec le degré alcoolique, néanmoins ce principe est rarement appliqué. Dans l'ensemble, les préoccupations de santé publique et l'existence d'un volant pour lever des recettes supplémentaires semblent justifier une hausse des droits indirects sur le tabac et l'alcool. Les efforts menés par SARS pour enrayer la contrebande devraient également contribuer à accroître les recettes fiscales.

Des droits indirects sont également appliqués aux « produits de luxe », catégorie qui englobe notamment les systèmes d'air conditionné, téléviseurs, appareils photo, véhicules à moteur, armes à feu, téléphones portables, parfums et produits de beauté. Le taux est de 7 % pour de nombreux produits mais peut atteindre 25 %. De nombreux pays émergents appliquent des taxes additionnelles aux produits de luxe mais cette pratique a un coût dans la mesure où certains de ces produits améliorent la productivité (comme les téléphones portables). En outre, il n'est pas certains que les taxes soient bien ciblées sur des biens utilisés uniquement par les consommateurs plus aisés (tableau 2.4). À titre d'exemple, durant l'année 2010-11, les achats de véhicules ont été effectués à 95 % par les 10 % des ménages les plus riches, mais les téléphones portables et d'autres équipements comme les téléviseurs ont été achetés par des ménages de tous niveaux de revenus et, même en tenant compte des écarts de prix, les ménages les plus pauvres ont acquitté une part importante du total des droits indirects sur ces biens. Les taux réduits accordés à des secteurs particuliers qui utilisent ces produits limitent les recettes, alimentent les risques de fraude fiscale et modifient les prix relatifs des articles concernés pour les différents utilisateurs. La liste des articles soumis aux droits d'accise devrait mieux cibler les biens qui sont réellement des produits de luxe.

Tableau 2.4. **Les droits indirects sur les produits de luxe jouent mieux leur rôle pour certains produits que pour d'autres**

	Part des ménages ayant acheté le produit dans le groupe désigné		Part de la dépense totale par produit		Dépenses en 2010/11 (Milliards ZAR)
	40 % des ménages les plus pauvres	10 % des ménages les plus riches	40 % des ménages les plus pauvres	10 % des ménages les plus riches	
Véhicules à moteur	0.0	14.6	0.0	95.2	45.6
Appareils photo et projecteurs	0.4	11.3	1.0	62.2	0.8
TV, magnétoscopes, lecteurs DVD	9.9	18.8	11.4	34.5	4.3
Téléphones portables	17.7	21.2	14.8	23.4	2.4

Note : Les données sont issues de l'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages pour l'année 2010-11. La part de la dépense totale par produit est une variable de substitution pour la part de droits indirects acquittés. Les déciles sont fondés sur les dépenses de consommation, mais les résultats sont similaires en utilisant les revenus.

Source : Office national de statistique d'Afrique du Sud ; calculs de l'OCDE.

Les taxes sur les échanges restent élevées

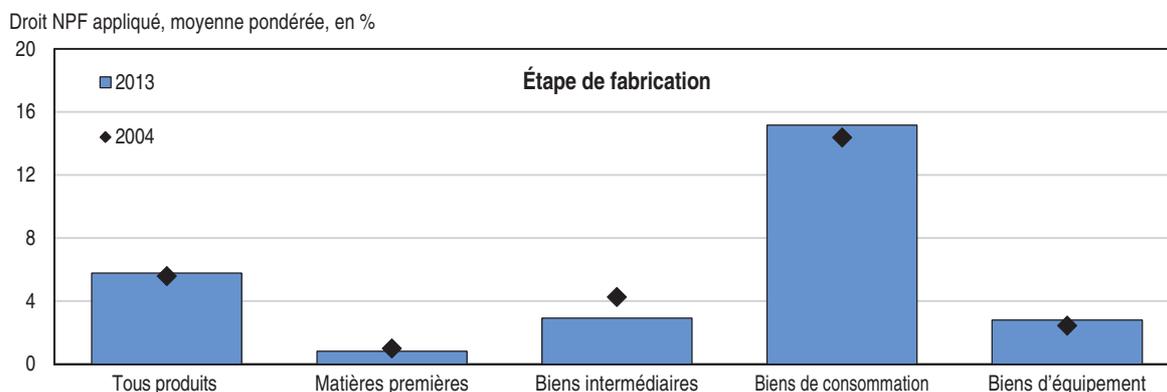
Comme dans de nombreux pays émergents, les taxes sur les échanges représentent une part certes réduite mais significative des recettes fiscales en Afrique du Sud, où elles atteignent environ 1 % du PIB. Les recettes proviennent des droits de douane sur les importations : un taux commun est appliqué aux biens et services provenant de pays non membres de l'Union douanière d'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) et des taux préférentiels sont appliqués à différents pays au titre

d'accords commerciaux bilatéraux. Les recettes des droits sur les importations sont mises en commun et redistribuées entre les membres de l'union douanière ; l'Afrique du Sud reçoit environ 40 % des recettes perçues et fixe dans la pratique les droits de douane puisque le Conseil de l'Union douanière chargé de fixer les droits de douane n'a pas encore été créé.

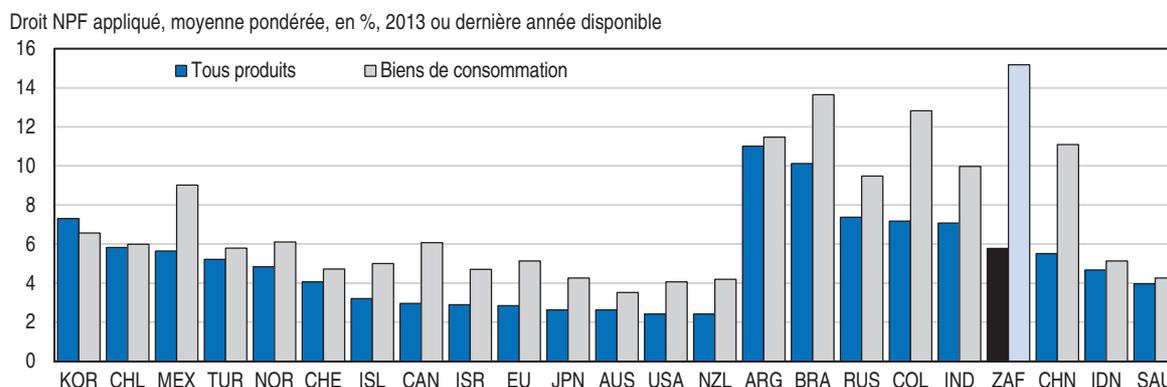
Depuis les années 90, l'Afrique du Sud a sensiblement libéralisé ses échanges dans le cadre du processus d'adhésion à l'OMC, et ses droits de douane moyens sont faibles par comparaison avec ceux d'autres pays émergents. Les données observées laissent penser que les premières mesures de libéralisation ont stimulé la croissance et la productivité, notamment du fait d'une concurrence accrue sur le marché intérieur (Edwards and Van de Winkel, 2005 ; Thurlow, 2006 ; OECD, 2008 ; Edwards and Rankin, 2015). Durant la dernière décennie toutefois, le processus de baisse des droits s'est considérablement ralenti, et les taux appliqués aux biens de consommation restent particulièrement élevés à l'échelle internationale (graphique 2.13). Ces droits élevés traduisent la volonté de promouvoir la production locale. Les droits frappant les vêtements et les chaussures (les plus élevés) s'élèvent en moyenne à près de 40 % et supposent une charge fiscale plus lourde pour les ménages les plus défavorisés, pour lesquels ces produits représentent une fraction plus importante de la consommation totale. Selon les données de l'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages pour l'année 2010-11, dans le budget des ménages du quintile

Graphique 2.13. **Les obstacles tarifaires restent relativement élevés pour les biens de consommation**

A. La réforme tarifaire n'a pas abouti



B. Les droits sur les biens de consommation sont les plus élevés du groupe G-20



Source : CNUCED, Système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS).

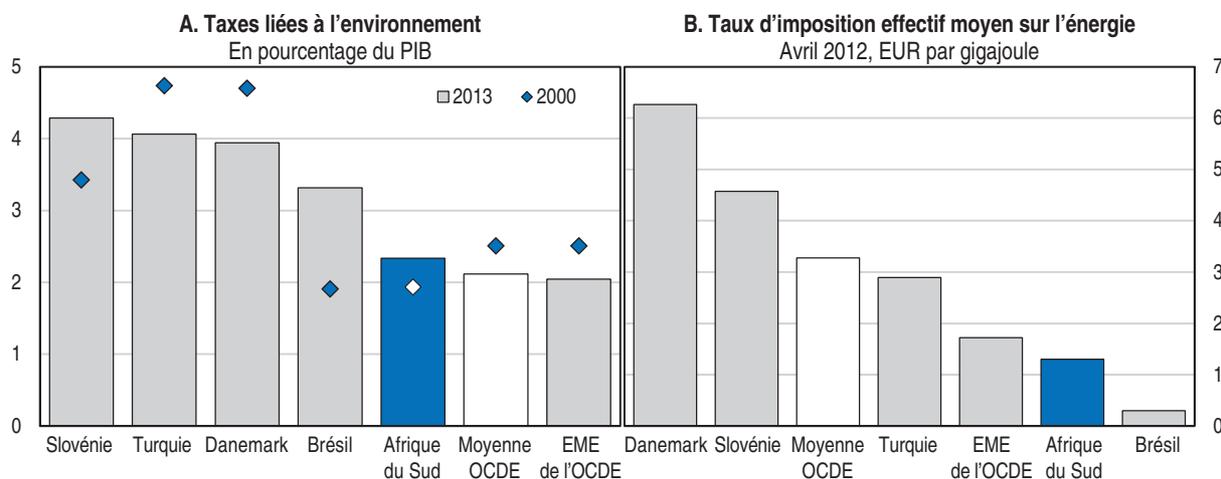
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933251838>

inférieur de la distribution des revenus, la part des achats de vêtements et de chaussures est deux fois plus élevée qu'elle ne l'est dans celui des ménages du quintile supérieur. Les droits de douane sont également élevés sur les véhicules automobiles et les pièces détachées, et le programme relatif au secteur automobile prévoit leur gel jusqu'en 2020 (ce programme prévoit aussi un remboursement aux industriels locaux des droits de douane acquittés). De manière générale, la structure des droits de douane est complexe et certains taux demeurent très élevés (un cinquième des taux correspondent aux niveaux les plus hauts à l'échelle internationale). Les réformes visant à simplifier le paiement des droits de douane sont en cours de mise en place. Ces réformes, associées à une réduction du niveau et de la dispersion des droits de douane, comme le recommandait l'Évaluation économique de l'Afrique du Sud de 2008, favoriserait la concurrence, soutiendrait la croissance de la productivité sur le long terme, et serait à l'avantage des consommateurs, en particulier des ménages défavorisés (Anderson and Neary, 2005 ; OECD, 2008).

L'utilisation des taxes liées à l'environnement pourrait être élargie

L'Afrique du Sud se montre de plus en plus active en matière de croissance verte, y compris pour la mise en œuvre d'une fiscalité liée à l'environnement (OECD, 2013d). Les recettes liées à ces taxes atteignent désormais 2.3 % du PIB, contre 1.9 % en 2000. Ce taux est proche de la moyenne (non pondérée) des pays de l'OCDE, même si plusieurs de ces pays, ainsi que le Brésil, ont des taux supérieurs à 3 % (graphique 2.14). Depuis 2000, plusieurs taxes sur les déchets et les produits polluants ont été mises en place, et concernent notamment les transports aériens internationaux, les sacs en matière plastique, les ampoules à incandescence et l'électricité issue de sources d'énergie non renouvelables. En 2010, la taxe sur les produits de luxe appliquée aux automobiles a été remaniée et dépend désormais en partie des émissions de carbone. Le budget établi pour 2015 contenait des propositions en faveur d'une plus forte imposition de l'électricité et de la création d'une taxe

Graphique 2.14. L'utilisation des taxes liées à l'environnement a été élargie mais pourrait l'être davantage



Note : Les taux d'imposition sont ceux qui étaient en vigueur au 1^{er} avril 2012 (au 1^{er} juillet 2012 pour l'Australie et le Brésil, et au 4 avril 2012 pour l'Afrique du Sud). Les données relatives au Canada, aux États-Unis et à l'Inde ne recouvrent que les impôts fédéraux. « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples.

Source : OCDE (2015c), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, Éditions OCDE, Paris ; Base de données OCDE sur les instruments utilisés dans la politique de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251849>

sur les pneumatiques. Cependant, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la principale contribution aux recettes issues de la fiscalité sur l'environnement est apportée par des taxes sur les carburants instituées de longue date, qui représentaient pour l'exercice 2013-14 environ 85 % de cette catégorie de recettes. Une utilisation accrue des taxes liées à l'environnement pourrait favoriser un modèle de croissance plus soutenable et plus sobre en carbone tout en augmentant les recettes publiques.

La lutte contre le changement climatique constitue un défi particulier pour l'Afrique du Sud, dont l'économie figure parmi les plus intensives en énergie et en carbone (OECD, 2015c, 2015d). Cela s'explique en grande partie par la dépendance de l'économie à l'égard du charbon, qui représente environ 70 % des approvisionnements totaux en énergie, 90 % de la production d'électricité et, 20 % des carburants (sous forme de carburants de synthèse ; IEA, 2014). Conscient de la nécessité de modifier la trajectoire de croissance de l'économie, le gouvernement est déterminé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 34 % d'ici 2020 et de 42 % d'ici 2025 par rapport à un scénario de statu quo⁵. À ce jour toutefois, le taux effectif d'imposition sur le carbone reste relativement faible, en partie du fait que l'Afrique du Sud n'a pas encore fixé de tarification du carbone. L'impôt effectif moyen est de 10 EUR par tonne de CO₂, quand la moyenne (non pondérée) appliquée dans les pays de l'OCDE est de 52 EUR par tonne (tableau 2.5). L'écart s'explique pour l'essentiel par le taux très faible appliqué aux émissions générées par des activités autres que les transports, qui représentent 90 % des émissions totales. L'impôt implicite prélevé sur l'électricité est de 36.5 ZAR (2.50 EUR) par tonne de CO₂, ce qui est inférieur à la tarification des émissions de carbone fixée en 2014 à 6.10 EUR, et bien en dessous du prix implicite en vigueur dans les pays de l'OCDE.

Tableau 2.5. Les niveaux d'imposition appliqués aux émissions de CO₂ varient considérablement selon les sources d'énergie et les utilisations

	% des émissions totales de carbone	Imposition effective par tonne de CO ₂ (EUR)
Transport	10	83.1
Routier	8.7	88.9
Autres	1.3	5.5
Chauffage et procédés industriels	47	1.4
Électricité	43	2.5
Toutes utilisations	100	10.1
Pour mémoire : moyenne OCDE		52

Note : Le tableau présente les niveaux d'imposition qui étaient en vigueur au 4 avril 2012 ; les données relatives à l'énergie concernent l'année 2009 ; la conversion a été assurée en utilisant le taux de change moyen de l'année 2014. Les valeurs diffèrent de celles présentées dans la source uniquement en raison de l'hypothèse relative au taux de change.

Source : OCDE (2015), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, Éditions OCDE, Paris.

Le gouvernement prévoit l'introduction en 2016 d'une taxe carbone, rejoignant ainsi d'autres pays émergents comme la Chine, le Chili ou le Mexique qui appliquent déjà une tarification explicite du carbone ou envisagent de le faire (encadré 2.4). Ce prix serait fixé initialement à 120 ZAR (8.30 EUR) par tonne d'équivalent CO₂ et progresserait de 10 % par an jusqu'à 2020. Cependant, compte tenu des exonérations, le prix effectif dans l'ensemble de l'économie sera d'environ 45 ZAR (3.10 EUR) durant la première année d'application, et n'augmentera que progressivement (tableau 2.6). L'objectif recherché est de limiter les coûts supportés par l'économie tout en alignant progressivement les mesures de lutte contre le changement climatique sur les engagements internationaux de l'Afrique du Sud.

Encadré 2.4. **Projet de l’Afrique du Sud en matière de taxe carbone**

L’Afrique du Sud a commencé à envisager la création d’une taxe carbone en 2006 et un document de travail publié en 2010 sur le sujet a permis de conduire une consultation des parties prenantes. L’Examen budgétaire de 2012 a ensuite annoncé la création de la taxe, celui de 2013 précisant qu’elle s’appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette entrée en vigueur a ensuite été reportée en 2016, afin de mener à bien une consultation approfondie sur le projet de loi et d’en assurer la cohérence vis-à-vis d’autres mesures de lutte contre le changement climatique. Le projet de loi sur la taxe carbone devrait être rendu public avant la fin de 2015 et soumis à consultation. La Commission Davis sur la fiscalité participe elle aussi à l’examen de ce projet.

En donnant un prix aux externalités liées au changement climatique, la taxe carbone modifiera les comportements des consommateurs et des industriels en faveur de solutions plus sobres en carbone et en énergie. Le projet défini en 2012 prévoit un prix initial de 120 ZAR (8.30 EUR) par tonne d’équivalent CO₂ (CO₂-e), qui augmentera de 10 % par an durant les cinq premières années. Le seuil d’abattement de base est fixé à 60 % des émissions annuelles au cours de la première phase. Cependant, des exonérations additionnelles sont prévues pour les secteurs à forte intensité de carbone exposés aux échanges internationaux afin de tenir compte des préoccupations en matière de compétitivité, ainsi que pour les émissions liés aux procédés industriels, et ces mesures portent le seuil d’abattement à 80 % dans certains secteurs. (Les émissions liées aux procédés industriels sont générées par les réactions chimiques propres à certaines étapes de la fabrication d’un produit, comme le ciment et l’aluminium, et sont particulièrement difficiles à réduire de par la nature même des procédés en cause). L’agriculture, l’exploitation forestière, l’utilisation des sols et le traitement des déchets sont pleinement exonérés durant la première phase.

Le taux effectif d’imposition peut encore être réduit de deux manières. D’une part, les entreprises qui dépassent un niveau de référence défini pour leur secteur pourront relever le seuil d’abattement de 5 % supplémentaires. D’autre part, un système de compensation des émissions de carbone permettra aux entreprises de réduire de 5 à 10 %, selon les secteurs, les montants dus au titre de la taxe carbone. (La compensation des émissions de carbone correspond à un investissement dans des projets externes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre consenti par une entreprise disposant de possibilités limitées pour limiter ses propres émissions ; pour être éligible, la compensation des émissions doit avoir lieu en Afrique du Sud.)

Par conséquent, les secteurs concernés par la taxe supporteront une charge fiscale effective comprise entre 24 et 48 ZAR par tonne de CO₂-e (entre 1.70 et 3.30 EUR) durant la première année d’application de la taxe (tableau 2.6). Cependant, les entreprises qui utilisent ce système de compensation et dont les activités

Tableau 2.6. **Les émissions de carbone et les prix effectifs du carbone différent selon les secteurs**

	Part des émissions totales (%)	Émissions par unité produite ¹	Seuil (%)	Prix effectif du carbone (ZAR)
Production d’électricité	38.9	4.18	60	48
Extraction de charbon	8.8	1.19	80	24
Raffinage de pétrole	8.7	0.60	70	36
Fer et acier	6.8	0.58	80	24
Production chimique	4.3	0.39	80	24
Agriculture, exploitation forestière, pêche et utilisation des sols	5.2	0.33	100	0
Transports	9.2	0.29	60	48
Autres	18.1	0.04	60	48
Total	100			45

1. Tonnes de CO₂ pour une production de 1 million ZAR (en prix constants de 2005).

Source : Trésor sud-africain (2013), *Carbon Tax Policy Paper*, mai 2013.

Encadré 2.4. **Projet de l’Afrique du Sud en matière de taxe carbone** (suite)

présentent une intensité de carbone inférieure à la valeur de référence du secteur peuvent abaisser le prix effectif du carbone jusqu’à 12 ZAR par tonne de CO₂-e dans certains secteurs. Les seuils d’abattement seront réduits à partir de 2020 et pourraient être convertis en émissions absolues.

L’association de seuils et d’un taux progressif au fil du temps est une mesure favorable aux secteurs à forte intensité de carbone, qui ont ainsi le temps d’améliorer leurs procédés de production et d’investir dans des technologies plus écologiques. Cependant, pour les secteurs regroupés dans la catégorie « Autres », qui englobe les activités à moindre intensité énergétique, l’imposition effective au titre de la taxe carbone sera supérieure au taux effectif de l’ensemble de l’économie, alors que l’extraction de charbon et le raffinage de pétrole supporteront une imposition inférieure à cette moyenne. La production d’électricité est soumise à un taux effectif supérieur à certains autres secteurs mais la taxe sur l’électricité fera l’objet d’une baisse progressive ; si cette baisse a lieu au cours de la première phase de cinq années (à titre d’exemple), le taux effectif d’imposition pourrait même décroître avec le temps, incitant peu les entreprises à modifier leur comportement.

Les conséquences économiques de la taxe carbone sont difficiles à évaluer dans la mesure où les avantages liés à des niveaux moindres de pollution et à des risques plus faibles en termes d’effets négatifs du changement climatique sont difficiles à estimer. Selon les estimations de l’Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER), une taxe carbone assise sur la production conduirait à une baisse de la demande d’environ 1.2 % et à un recul de l’emploi d’environ 0.6 % à l’horizon 2025 (Alton et al., 2014). Ces résultats ne tiennent pas compte des possibles conséquences positives de la taxe, notamment sur la santé publique, la réduction des effets économiques négatifs du changement climatique, ou l’économie pouvant être réalisée si les partenaires commerciaux de l’Afrique du Sud venaient à appliquer unilatéralement une taxe carbone aux exportations du pays.

Le montant des recettes que la taxe devrait permettre de collecter n’est pas clairement estimé à ce jour, il se situerait entre 8 et 30 milliards ZAR (Nakhooda, 2014). Si le gouvernement n’a pas précisé l’utilisation qui sera faite de ces recettes, il a souligné qu’elles pourraient financer des aides en faveur des ménages à faible revenu ou des mesures d’incitation à la transition vers les énergies propres ou permettre de reporter la hausse d’autres impôts et taxes ; ces recettes ne seront pas affectées à des dépenses spécifiques.

Deux problèmes importants restent néanmoins à régler. D’une part, selon les estimations, la tarification effective du carbone s’établira, cinq ans après sa mise en place, à 66 ZAR (4.60 EUR), ce qui sera probablement trop peu pour modifier clairement les comportements et atteindre les objectifs de réduction des émissions de l’Afrique du Sud (Nakhooda, 2014 ; Energy Research Centre, 2013 ; OECD, 2013d). D’autre part, étant donnée la manière dont les exonérations sont réparties entre les secteurs, certaines activités à faibles émissions doivent supporter une contribution excessive, et revient à donner des signaux de prix divergents, qui rendent les exonérations plus coûteuses.

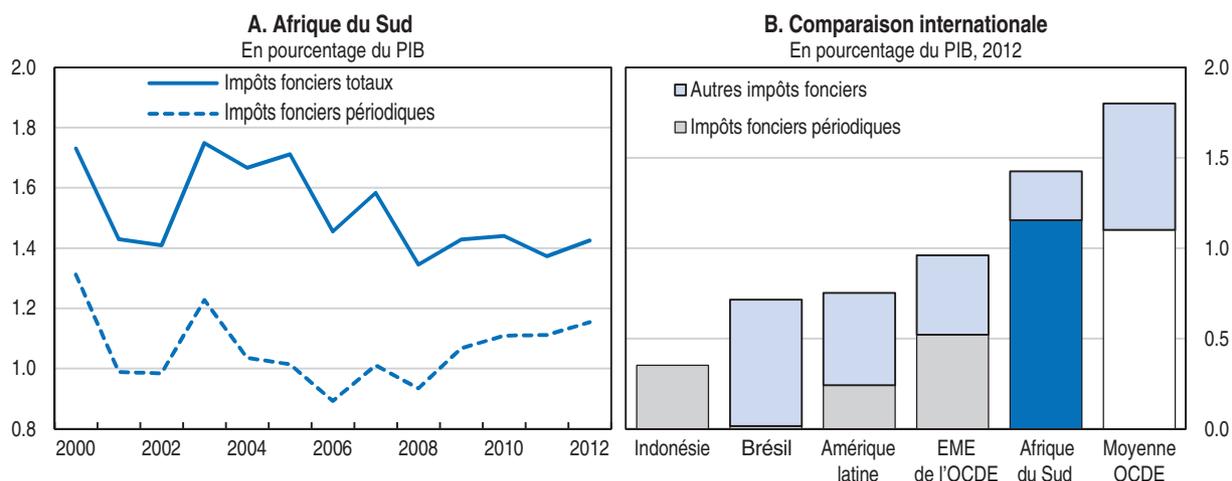
Une taxe carbone efficace et efficiente suppose l’application d’un taux marginal unique à toutes les sources d’émissions, conformément aux principes généraux en matière d’imposition des externalités (OECD, 2011b). L’économie réduirait également sa dépendance à l’égard des industries à forte intensité d’énergie et de carbone, tout en augmentant l’intensité de main-d’œuvre de la production (Alton et al., 2014.). Une solution pour rendre plus clair le signal de prix sans modifier les seuils du projet actuel serait d’exprimer les seuils d’abattement en termes de niveaux absolus d’émission, de telle sorte que la taxe fonctionnerait comme un taux marginal (Energy Research Council, 2013). Le fait d’autoriser les entreprises à financer des projets de compensation carbone offrirait une latitude aux

acteurs à forte intensité de carbone tout en limitant le coût des mesures d'abattement, et donc le coût pour l'économie en termes de croissance. L'efficacité du système de compensation dépend tant de l'offre que de la demande ; selon certains observateurs, on peut craindre que l'offre ne se développe moins vite qu'espéré et que le prix effectif du carbone soit trop faible pour susciter une demande suffisante (Energy Research Centre, 2014 ; WWF-SA, 2014). Le mécanisme de compensation induira en outre des coûts administratifs liés aux actions de suivi et de contrôle, et limitera les recettes publiques (étant entendu que la taxe n'a pas pour objectif d'accroître les recettes). Enfin, la composante carbone présente dans d'autres taxes énergétiques, comme la taxe sur l'électricité, devrait être réexaminée, pour simplifier le cadre d'action et obtenir une augmentation progressive du taux effectif de la taxe.

Les taxes liées à l'environnement pourraient être étendues davantage, par exemple en relevant les taux effectifs des taxes sur les carburants. Le budget 2015 prévoit un relèvement des taxes sur les carburants, qui sont portées à environ 40 % du prix de vente au détail (en février 2015). Cette mesure place l'Afrique du Sud près de la moyenne des économies de l'OCDE et de celle d'autres grands pays non membres. Toutefois, des augmentations progressives de la fiscalité sur l'environnement seraient justifiées : les estimations du FMI concernant les taxes correctrices indiquent qu'une hausse plus marquée serait nécessaire compte tenu des coûts liés aux accidents de la circulation, qui sont élevés en Afrique du Sud, et aux encombrements (Parry et al., 2014). (Des péages de congestion seraient plus efficaces pour prendre en compte cette externalité, comme évoqué au chapitre 1, mais pourraient s'avérer plus difficiles à mettre en œuvre, comme le montre l'expérience acquise avec le système de péage actuel). L'écart est faible entre les taux implicites des taxes appliquées à l'essence et au gazole, mais la taxe par litre de gazole devrait être au moins aussi élevée que celle appliquée à l'essence étant donné que le gazole induit plus d'émissions de carbone et d'autres produits polluants, et présente une efficacité plus élevée (ce qui accroît les externalités par litre de carburant) (Harding, 2014b) ; la taxe carbone corrigerait en partie cet écart. Le traitement fiscal de l'utilisation privée des véhicules de société au titre de l'impôt sur le revenu devrait également être modifié de manière à prendre en compte les distances parcourues (Harding, 2014a). Certains secteurs, tels que la génération électrique, l'extraction minière et l'agriculture, peuvent à ce jour bénéficier d'un remboursement total ou partiel des taxes versées sur le gazole. La proposition du Trésor de limiter cette mesure est la bienvenue, compte tenu du coût du dispositif (4 milliards ZAR en 2012-13) et du fait que cette incitation fiscale généreuse favorise une consommation excessive. Les autres solutions possibles consisteraient notamment à taxer l'utilisation de pesticides et les rejets d'eaux usées par les activités agricoles et minières, comme le préconisait l'*Examen environnemental* de 2013 (OECD, 2013e).

Transformer les impôts fonciers en une source de recettes pérenne

Les impôts fonciers représentent 4 % des recettes totales, ou 1.5 pour cent du PIB, niveau proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.15). Ces dernières années, l'utilisation des impôts fonciers périodiques a été renforcée. En vertu de la loi de 2004 relative aux taxes foncières municipales, ces impôts sont administrés et perçus par les communes. Ils constituent en moyenne un cinquième des recettes des communes (dont les autres sources importantes de revenus sont les redevances sur la distribution d'eau et d'électricité, et les transferts de l'administration centrale). Les communes fixent les taux de ces impositions et mettent à jour la valeur des biens inscrits au registre foncier selon des lignes directrices

Graphique 2.15. **Fiscalité sur les biens immobiliers**

Note : « EME de l'OCDE » regroupe les cinq pays émergents membres de l'OCDE : Chili, Hongrie, Mexique, Pologne et Turquie. Toutes les moyennes sont des moyennes arithmétiques simples. Pour l'Indonésie, la seule donnée disponible concerne les impôts fonciers totaux.

Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE et base de données des Statistiques des finances publiques du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251853>

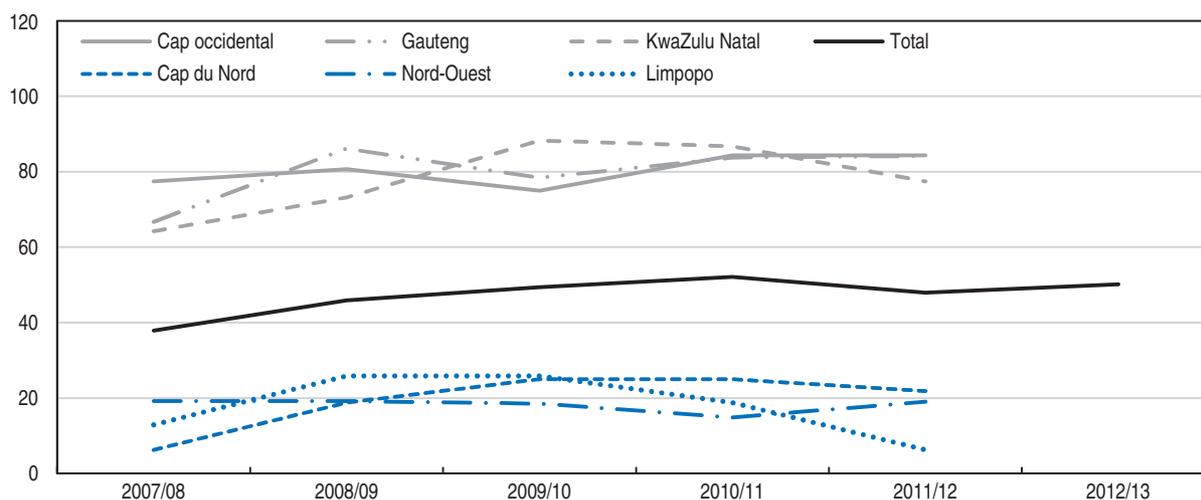
définies par l'État. D'autres impôts sur la propriété sont recouverts par l'administration centrale, notamment les droits de transfert de biens immeubles (qui restent inférieurs au niveau moyen pratiqué dans l'OCDE), la taxe sur les cessions de titres (0.25 %) et les droits de succession.

Les impôts fonciers périodiques constituent l'une des sources de recettes les plus efficaces du point de vue économique car ils n'ont pas d'effet de distorsion sur l'offre de travail, ont moins d'impact sur les décisions d'investissement que l'impôt sur le revenu et se prêtent peu à l'évasion fiscale (Blöchliger, 2015 ; Johansson et al., 2008 ; OECD, 2010b). Ils peuvent en outre être progressifs ; actuellement, une certaine progressivité est appliquée grâce à des exonérations et réductions d'impôt définies pour l'essentiel par les communes. Ainsi, à Johannesburg, les immeubles résidentiels dont la valeur de marché estimée est inférieure à 200 000 ZAR ne sont pas soumis à l'impôt foncier et des réductions d'impôt sont prévues pour les personnes bénéficiaires de pensions, vivant sous le seuil de pauvreté de la ville ou privées temporairement de revenus. D'autres communes cependant appliquent des avantages fiscaux plus limités. Une autre qualité des impôts fonciers périodiques est leur capacité à promouvoir une meilleure allocation des terrains et à limiter l'étalement urbain, selon la manière dont ils sont conçus et le rapport entre les impôts sur les terrains non bâtis et sur les propriétés bâties (Brandt, 2014 ; OECD, 2010b). L'Afrique du Sud applique un impôt combiné aux édifices et aux terrains, ce qui limite l'incitation à construire et à rénover (et donc à accroître le ratio entre la valeur totale du bien et la valeur du terrain) par comparaison avec un impôt qui serait exclusivement appliqué à la propriété foncière non bâtie. Cependant, des prix immobiliers moins élevés évitent un mouvement de la demande vers des logements de taille plus faible, qui se traduirait par une densité accrue (Brandt, 2014). Une autre approche efficace pour imposer l'immobilier résidentiel consiste à traiter le logement comme un bien d'investissement, donc à imposer le loyer imputé comme un revenu personnel et à autoriser les déductions d'intérêts, ce qui ne crée aucune distorsion sur les incitations à l'investissement. Il serait cependant plus simple d'améliorer le régime actuel que de mettre en œuvre une réforme aussi radicale.

Plusieurs obstacles empêchent à ce jour un plus large recours aux impôts fonciers. Une première difficulté réside dans les grandes disparités des capacités dont disposent les administrations locales, en termes de recouvrement des recettes, d'opérations financières et de prestations de services, qui réduisent la volonté des contribuables à acquitter l'impôt actuel ou à accepter des taux plus élevés. Fin 2014, les sommes impayées aux communes atteignaient 97 milliards de ZAR, dont un cinquième correspondait à des arriérés d'impôts fonciers (National Treasury, 2015b). Il est fréquent que des problèmes soient détectés dans les états financiers présentés par les communes : ces dernières années, la moitié seulement des communes ont obtenu une validation sans réserves de leurs comptes (ce qui signifie qu'elles ont fourni des informations comptables fidèles), les problèmes étant plus souvent observés dans les provinces rurales et plus défavorisées (graphique 2.16). Enfin, il a été établi que les communes de taille réduite sont beaucoup moins efficaces que les grandes villes en termes de fourniture de services (tels que la distribution d'eau, l'assainissement ou le ramassage des ordures ménagères). Dans certaines communes, les problèmes qui affectent l'administration et la fourniture des services ont même conduit des contribuables à refuser de verser les impôts dus et à assurer les services par leur propres moyens (Powell et al., 2010).

Graphique 2.16. La gestion financière est défailante dans de nombreuses communes

Proportion d'états financiers municipaux approuvés sans réserve par les auditeurs, par province



Source : Rapports du Bureau du contrôleur général

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933251863>

Un deuxième ensemble de difficultés est lié au sentiment des contribuables concernant l'équité et la justice. Les communes appliquent des traitements différents aux différentes catégories de propriétaires (retraités, personnes handicapées, organismes d'utilité publique), de biens immobiliers (terrains agricoles, lieux de culte), et de localisation (zones d'habitation informelle). Si les écarts entre les taux appliqués aux différentes catégories de biens sont limités par des ratios (à titre d'exemple, le taux d'imposition de l'immobilier commercial peut être deux fois plus élevé que celui relatif à l'immobilier résidentiel), les différences de traitement fiscal peuvent être à l'origine d'avantages injustifiés accordés à certains propriétaires fonciers, ce qui réduit l'équité fiscale (Slack and Bird, 2014). De récentes modifications de la loi relative à l'impôt municipal sur la propriété ont encore allongé la liste des catégories de biens pouvant être exonérés, même si certains de ces ajouts étaient justifiés (comme l'exonération des pipelines qui appartiennent à l'État). Parmi les autres

sujets de mécontentement, citons les inquiétudes portant sur l'évaluation des biens fonciers, les plaintes formulées par des entreprises à propos de hausses des taux et des valorisations jugées bien trop élevées (les entreprises sont déjà soumises à des taux plus élevés), et le fait que, jusqu'à ce que ce principe ait été infirmé par une décision judiciaire récente, les nouveaux propriétaires étaient redevables des impôts fonciers non acquittés par les propriétaires antérieurs.

Avant tout relèvement des taux d'imposition, il convient d'améliorer la gestion du système actuel. Les évaluations figurant dans les registres de propriété qui n'ont pas été mises à jour depuis longtemps devraient l'être, et le taux de recouvrement de l'impôt dû devrait augmenter. L'administration centrale sera peut-être appelée à renforcer l'aide technique apportée aux agences locales pour renforcer les capacités, par exemple pour mettre à jour les évaluations contenues dans les registres fonciers et définir la méthodologie des futures mises à jour. Lorsque des données sont disponibles, une règle d'indexation pourrait être utilisée pour réactualiser les registres entre deux évaluations. Des modifications récentes de la loi autorisent le ministre à reporter les mises à jour, il n'est cependant pas souhaitable que de tels reports deviennent trop fréquents. Sur le plus long terme, une centralisation de l'évaluation des biens fonciers pourrait contribuer à améliorer la qualité et à renforcer la confiance. En outre, la réussite du programme « Back to Basics » lancé par le gouvernement pour améliorer la prestation de service des administrations et des institutions locales devrait renforcer la discipline fiscale. Le nombre de catégories de biens devrait également être revu afin d'uniformiser les taux applicables, en conservant toutefois le taux plus élevé sur les parcelles vacantes. Un avantage fiscal pourrait être accordé aux ménages âgés à faible revenu, pour les autoriser à acquitter l'impôt dû après la vente du bien foncier (Blöchliger, 2015).

La fiscalité sur les transactions immobilières peut induire des effets de distorsion particulièrement marqués, car elle pèse sur la croissance à long terme en décourageant des transactions qui permettraient de transférer des biens vers leur utilisation la plus utile. Dans le cas des logements, les impôts frappant les transactions limitent la mobilité des ménages, freinant ainsi l'emploi et la croissance (Andrews et al., 2011). Cela étant, le recouvrement de ces impôts est relativement aisé et, dans le cas de l'Afrique du Sud, leur portée a été volontairement limitée pour atténuer leurs effets négatifs sur la croissance. À titre d'exemple, l'impôt sur les cessions de biens fonciers ne s'applique qu'au-delà du seuil de 750 000 ZAR, ce qui permet de réduire le nombre d'opérations concernées et donc les effets négatifs sur la mobilité et l'emploi. À partir de ce seuil, l'imposition s'applique selon quatre taux marginaux progressifs (allant de 3 % à 11 %). Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles et des caractéristiques de cet impôt, il peut être maintenu un temps avant d'être progressivement supprimé et remplacé par un relèvement des impôts fonciers périodiques.

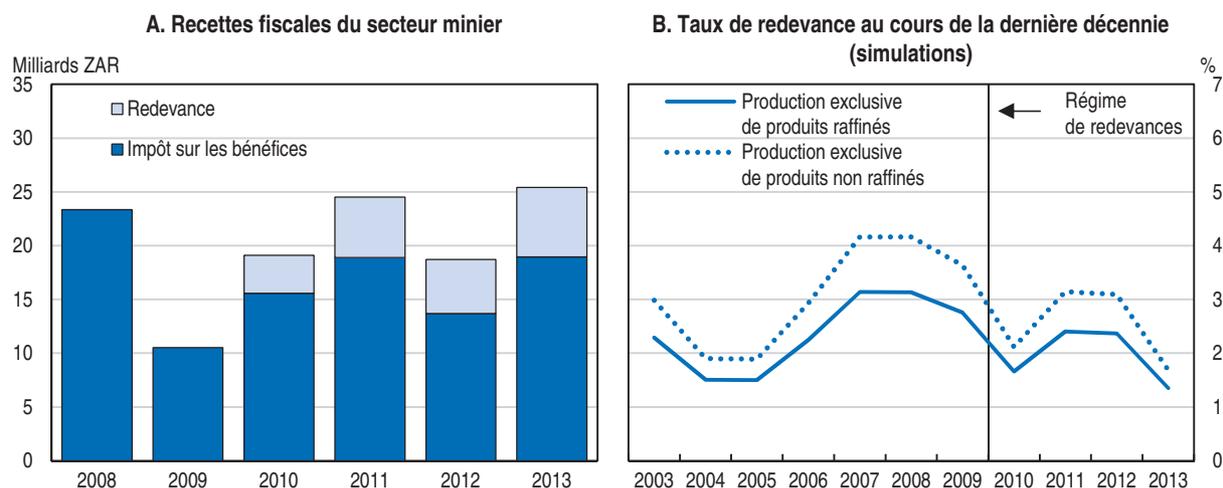
Le défi de la définition de la « bonne » fiscalité sur les ressources naturelles

L'Afrique du Sud est un pays riche en ressources minérales où l'industrie minière a représenté 9 % de l'activité et une proportion similaire des recettes totales de l'impôt sur les sociétés au cours des dix dernières années, avec toutefois des variations conjoncturelles. Si les réserves d'or devraient être épuisées d'ici à 40 ans (Statistics South Africa, 2015), les réserves de platine sont conséquentes et le pays pourrait développer une production importante autour des gaz de schiste et des gisements offshore de gaz et, dans une moindre mesure, de ses gisements de pétrole. Étant donné que les variations cycliques des prix des produits de base procurent des revenus exceptionnels aux propriétaires des ressources

naturelles, la plupart des pays appliquent une redevance ou une imposition sur les bénéfices correspondants qui, de fait, accroît la charge fiscale dans les secteurs concernés et prélève au fil du temps une fraction de la rente générée par les ressources naturelles. Les droits miniers relevaient traditionnellement de la propriété privée en Afrique du Sud (contrairement à la norme), et les redevances étaient de ce fait payables aux propriétaires fonciers privés ou à leur pays d'origine. Par conséquent, les recettes publiques issues du secteur minier correspondaient uniquement à des impôts génériques acquittés par des sociétés. Par ailleurs, les taux marginaux d'imposition effectifs sont fortement réduits par les incitations à l'investissement, qui les ramènent à des niveaux très faibles par comparaison avec d'autres secteurs (World Bank, 2006, 2015). Pour remédier à ces problèmes, les droits miniers ont été transférés à l'administration centrale en 2004, et les redevances sont payables à l'État depuis 2010.

Le gouvernement a opté pour un système fondé sur des redevances afin de disposer d'une source de recettes plus directe et plus stable, à l'image de nombreux autres pays (National Treasury, 2013). Le régime de redevances retenu prend mieux en compte la conjoncture du secteur qu'un système de redevances à taux fixe, mais il est également plus complexe. Ce taux varie selon la rentabilité et s'applique sur un montant ajusté du chiffre d'affaires brut. Le taux minimum est de 0,5 % tandis que des taux plafonds de 7 % et 5 % sont prévus, respectivement, pour les produits non raffinés et les produits raffinés. Cependant, cette redevance prélève une fraction de la rentabilité normale et de la rente issue des ressources naturelles, ce qui va à l'encontre des mesures d'incitation à l'investissement. Une solution alternative aurait consisté à imposer cette rente générée par les ressources naturelles directement, en instituant un impôt spécifique. Un tel impôt, défini de manière appropriée, aurait pu maximiser les recettes publiques tout en évitant les effets négatifs sur l'investissement ou la production, étant donné qu'il n'aurait pas affecté le niveau de rentabilité des entreprises (Daubanes and Andrade de Sá, 2014). Toutefois, cette solution a finalement été écartée en raison des préoccupations jugées trop importantes concernant la complexité du système, les risques d'évasion fiscale et des incertitudes entourant les recettes correspondantes (National Treasury, 2013).

Au cours des quatre premières années de son application, le régime de redevances a augmenté de 30 % les impôts frappant les bénéfices des sociétés dans le secteur minier, en dépit de la baisse des prix des produits de base et des faibles niveaux de rentabilité (graphique 2.17, partie A). Il a donc rempli l'objectif prioritaire consistant à accroître les recettes fiscales. Ce dispositif n'étant en application que depuis peu, il est difficile d'en évaluer l'efficacité de manière exhaustive. Toutefois, il n'est pas certain que ce système corresponde à ce jour au « bon » niveau d'imposition. De simples calculs sur les taux de redevance possibles, qui s'appuient sur des données sectorielles tirées de la publication annuelle des statistiques financières de l'office national de statistique suggèrent que, même si tous les produits de base étaient des produits raffinés, et donc soumis à un taux plus faible, le taux plafond de 5 % (défini pour les produits raffinés) n'aurait même pas été atteint durant les années les plus favorables (graphique 2.17, partie B). Parmi les principaux produits de base, on constate que la plupart n'auraient pas atteint leurs taux plafonds respectifs. Les résultats semblent avoir été particulièrement décevants concernant les taux de redevance appliqués au charbon – qui représente plus d'un quart de la production minière en valeur – même si les changements apportés dans la définition du chiffre d'affaires brut pourraient accroître les recettes à l'avenir. Par comparaison avec d'autres pays, les recettes issues des ressources naturelles semblent légèrement plus faibles, bien

Graphique 2.17. **Efficacité du régime de redevance**

Note : Les données se rapportent aux exercices fiscaux commençant le 1^{er} avril de l'année indiquée dans la partie A du graphique, et le 1^{er} juillet dans la partie B. Les taux de redevances potentiels sont fournis uniquement à titre d'illustration. Il sont calculés à partir de statistiques financières sectorielles, en prenant l'hypothèse que le chiffre d'affaires brut correspond en totalité à des produits raffinés ou à des produits non raffinés à défaut de disposer des données décrivant sa composition réelle. La définition des bénéfices avant intérêts et impôts utilisée ici diffère de celle utilisée aux fins fiscales, qui permet un amortissement plus rapide des investissements.

Source : Trésor sud-africain et SARS (différentes années), *Statistiques fiscales* ; Office national de statistique d'Afrique du Sud ; calculs de l'OCDE.

que les rapprochements de données soient compliqués par le rôle de l'État actionnaire (au Chili), ou par des différences dans la distribution des ressources (les activités d'extraction pétrolière et gazière étant souvent imposées plus lourdement [IMF, 2012]) et dans le niveau de diversification de la base d'imposition (tableau 2.7). Si l'on ajoute à cela les estimations portant sur les recettes que la redevance aurait générées pendant la période de flambée des prix des produits de base, il semble qu'il existe une certaine latitude pour un relèvement du taux d'imposition effectif sans risque de saper trop fortement les incitations à l'investissement. Tout remaniement des règles du jeu devrait être évité en raison de la nécessité de stabilité réglementaire dans le secteur.

Compte tenu du potentiel économique lié aux ressources naturelles importantes dont dispose l'Afrique du Sud, et notamment à la mise en valeur des réserves de gaz conventionnels et non conventionnels, il est primordial de maintenir les mesures d'incitation à l'investissement afin d'accompagner les activités de prospection et d'exploitation. En règle générale, les régimes de redevance limitent les incitations aux activités de prospection, même si le régime sud-africain a été conçu de manière à atténuer ces effets. Les effets négatifs des mesures fiscales sont par ailleurs compensés par des incitations à l'investissement, telles que la possibilité d'amortir immédiatement la totalité des investissements consacrés à l'exploitation minière, et de reporter ces amortissements sur des exercices ultérieurs sans limite dans le temps, ou les mesures spécifiques visant à promouvoir la prospection et l'exploitation dans les secteurs du pétrole et du gaz. Toutefois, ces incitations sont limitées par le « cloisonnement » entre projets, de sorte que les dotations aux amortissements d'une activité de prospection ne peuvent être déduites des bénéfices réalisés par ailleurs (dans le secteur du pétrole et du gaz, 10 % des bénéfices peuvent être transférés vers un autre projet). Les bases d'imposition sont ainsi protégées, au prix cependant d'une réduction des retombées immédiates des mesures d'incitation. À l'avenir, si l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz est entreprise à grande échelle,

Tableau 2.7. **Recettes publiques provenant des ressources naturelles (RN)**

Pays	Valeur ajoutée en % du total ¹	Recettes liées aux RN en % du total (secteur minier)	Taux de l'impôt sur les sociétés	Taux de redevance des principales ressources minières	Base d'imposition de la redevance	Autres taxes minières
Australie	9	5	30 %	0-15 %	Volume ou valeur ajustée (extraction)	Taxe sur la rente liée aux RN pétrolières : 40 % du bénéfice imposable du projet (pétrole et gaz)
Brésil	4	6 (1)	34 % ²	1-3 %	Valeur (chiffre d'affaires ajusté)	
Chili	13	11 (11)	20 %	0-14 %	Bénéfice (marge d'exploitation)	Taxe de 10 % sur les exportations de cuivre de la société minière publique
Colombie	12	17 (1)	34 % ³	1-12 %	Valeur (valeur d'extraction)	
Pérou	14	14 (6)	30 %	1-12 % (taux progressifs)	Bénéfice (résultat d'exploitation)	Taxe minière spéciale de 2 à 8 % du bénéfice d'exploitation pour les entreprises sans contrat de stabilité (et de 4 à 13 % en cas de contrat)
Afrique du Sud	9	2	28 %	0.5-7 % (selon bénéfiques)	Valeur (ventes brutes ajustées)	

Note : Hormis au Chili et au Pérou, les taux de redevance varient selon les produits miniers ; ce tableau présente les taux appliqués aux principales productions. En Australie, les taux varient selon les produits et les États et, parfois, selon les cours des produits de base. En Afrique du Sud, ces taux varient selon le stade de transformation et la rentabilité. La valeur ajoutée et le chiffre d'affaires présentés sont le plus souvent la moyenne des années 2012 et 2013 ; pour l'Australie et l'Afrique du Sud, les données correspondent aux exercices fiscaux.

1. La proportion de la valeur ajoutée comprend le pétrole et le gaz.
2. Les états brésiliens appliquent en outre des impôts sur les biens et des cotisations sociales.
3. En incluant la contribution complémentaire sur le bénéfice des sociétés.

Source : Datastream ; CEPALC ; *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, octobre 2014 ; sources nationales ; PWC (2012), « Corporate Income Taxes, Mining Royalties and Other Mining Taxes », *Global Mining Industry Update*, www.pwc.com/en_GX/gx/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-mining-taxes-and-royalties.pdf ; Bases de données de l'OCDE.

il conviendra d'envisager, en amont, la mise en place d'une imposition sur la rente générée par les ressources naturelles, qui pourrait être plus efficace pour protéger les incitations à l'investissement et maximiser les recettes publiques sur le long terme. Différentes versions de ces régimes ont été adoptées par l'Alaska, la Chine et l'Algérie, à titre d'exemple.

Recommandations visant à relever le défi de l'augmentation des recettes publiques

Principales recommandations

- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, en limitant le nombre de déductions, de crédits et d'allègements. Relever l'imposition sur les hauts revenus.
 - ❖ Supprimer progressivement les avantages fiscaux supplémentaires qui dépendent de l'âge et des revenus non salariaux du contribuable. Augmenter également le taux de prise en compte des gains en capital. Réduire les déductions et avantages fiscaux trop généreux
 - ❖ Évaluer l'efficacité des mesures fiscales incitatives en faveur des entreprises et simplifier l'éventail de mesures disponibles. Insérer des clauses de réexamen pour garantir la tenue d'évaluations périodiques.
 - ❖ Abaisser les coûts de mise en conformité, notamment pour les petites entreprises.
- Élargir l'assiette de la TVA et améliorer le respect des règles en la matière.

Recommandations visant à relever le défi de l'augmentation des recettes publiques (suite)

- ❖ Réduire la liste des biens et services soumis à un régime préférentiel de TVA.
- ❖ Abaisser le seuil d'immatriculation à la TVA et simplifier les procédures d'immatriculation et de règlement pour les petites entreprises.
- Mettre effectivement en place une taxe carbone.
 - ❖ Instituer une fiscalité sur le carbone simple et soumettant toutes les activités à un coût uniforme de réduction des émissions.

Autres recommandations

- Recourir plus largement aux dispositions fiscales favorables à la croissance :
 - ❖ Augmenter l'imposition des biens fonciers au moyen d'un renforcement des capacités des collectivités locales afin d'accroître les recettes fiscales générées à l'échelle communale. Améliorer le mécanisme d'évaluation des biens immobiliers. Lorsque ce mécanisme sera fiable, relever les impôts fonciers municipaux et alléger la fiscalité sur les cessions immobilières.
 - ❖ Après avoir élargi l'assiette de la TVA, augmenter les recettes en appliquant un taux plus élevé.
 - ❖ Renforcer le recours aux taxes liées à l'environnement.
- Simplifier le régime douanier et recenser les domaines dans lesquels les droits pourraient être abaissés.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques :
 - ❖ Établir si la création d'une nouvelle tranche couvrant des revenus plus faibles permettrait d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu. Solution alternative : abaisser le seuil d'imposition. Examiner les taux d'imposition effectifs qui en résultent dans les différentes tranches et ajuster les taux marginaux pour rétablir la progressivité.
- Remédier à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices par les entreprises, notamment au moyen de la coopération internationale.
- Imposer plus fortement la rente générée par les ressources naturelles. Envisager de créer un impôt lié aux bénéfices dans le secteur gazier émergent.

Notes

1. L'indice de progressivité structurelle correspond à la hausse en points de pourcentage du taux moyen de l'impôt sur le revenu pour chaque point de pourcentage de hausse du salaire moyen sur l'intervalle allant de 50 à 500 % du salaire moyen.
2. L'objectif des règles relatives à la sous-capitalisation est d'empêcher les entreprises dont le niveau d'endettement est excessif de réduire leurs bénéfices imposables en déduisant des charges d'intérêts. Les principes applicables en matière de prix de transfert visent à empêcher les entreprises de réduire leurs bénéfices imposables en appliquant à certains biens ou services des prix non appropriés lors de transactions réalisées avec une filiale ou une autre partie liée.
3. Le régime préférentiel de TVA englobe les biens et services taxés à 0 % ou faisant l'objet d'une exonération. Le taux zéro de TVA diffère d'une simple exonération car il permet à l'opérateur d'être remboursé de la TVA acquittée sur les intrants relatifs aux biens et services concernés. Aux fins de simplicité, ces deux mesures sont ici désignées sous le terme d'exonération. Les biens et services bénéficiant d'un taux zéro de TVA comprennent : 19 produits alimentaires de base, l'essence, le gazole, les services collectifs assurés par les communes, et les exportations. Les exonérations s'appliquent notamment aux transports publics, à l'éducation, aux services financiers et aux services de garde d'enfants.

4. Les estimations relatives au commerce illicite varient considérablement, néanmoins, concernant les cigarettes (fortement visées par la contrebande), des évaluations établies hors de l'industrie du tabac avancent que la part de la contrebande pourrait représenter 23 % de la consommation totale (Lester and Allen, 2012), d'autres estimations évoquent une part plus faible (van Walbeek, 2014).
5. L'engagement formulé lors de la Conférence sur le changement climatique tenue à Copenhague en 2009, qui autorise une augmentation des émissions, en niveau absolu, proche de 30 % d'ici à 2020 et supérieure à 36 % d'ici à 2025 par rapport aux niveaux de 2010 (OECD, 2013d), et subordonné au fait que le pays dispose des financements et des technologies nécessaires et bénéficie d'une assistance de la communauté internationale.

Bibliographie

- Alton, T., C. Arndt, R. Davies, F. Hartley, K. Makrelov, J. Thurlow and D. Ubogu (2014), "Introducing Carbon Taxes in South Africa", *Applied Energy*, Vol. 116, pp. 344-354.
- Anderson, J.E. and J.P. Neary (2005), *Measuring the Restrictiveness of International Trade Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and A. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836.
- Arnold, J. (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence From a Panel of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643, OECD Publishing, Paris.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121, pp. F59-F80.
- Brandt, N. (2014), "Greening the Property Tax", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 17, OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H. (2015), "Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1205, OECD Publishing, Paris.
- Cournède, B., A. Goujard and Á. Pina (2013), "How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?: A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1088, OECD Publishing, Paris.
- Darroll, C. (2015), "Barriers to SMEs in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Daubanes, J. and S. Andrade de Sá (2014), "Taxing the Rent of Non-Renewable Resource Sectors: A Theoretical Note", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1149, OECD Publishing, Paris.
- Daude, C., H. Gutiérrez and A. Melguizo (2012), "What Drives Tax Morale", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 315, OECD Publishing, Paris.
- Davis Tax Committee (2014a), "Small and Medium Enterprises: Taxation Considerations", *Interim Report*, July 2014, Pretoria.
- Davis Tax Committee (2014b), "First Interim Report on Base Erosion and Profit Shifting", December 2014, Pretoria.
- Davis Tax Committee (2015), "The Tax System and Inclusive Growth in South Africa: Towards and Analytical Framework for the Davis Tax Committee", *Discussion Document*, June, Pretoria.
- de Mello, L. (2008), "Avoiding the Value Added Tax: Theory and Cross-Country Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 604, OECD Publishing, Paris.
- de Paula, Á; and J.A. Scheinkman (2007), "The Informal Sector", *NBER Working Papers*, No. 13486, NBER, Cambridge.
- Edwards, L. and N. Rankin (2015), "Labour Market Policies, Firm Dynamics and Export Performance in South Africa", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Edwards, L. and 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 Paper*, No. 1/2005.
- Energy Research Centre (2013), "Comments on the Carbon Tax Policy Paper Issued by the National Treasury in May 2013", University of Cape Town.

- Energy Research Centre (2014), “Comments on the Carbon Offsets Paper Issued by National Treasury in April 2014”, University of Cape Town.
- FIAS (2007), “South Africa: Tax Compliance Burden for Small Businesses: A Survey of Tax Practitioners,” World Bank Group, Washington, DC.
- Financial Mail (2015), “SARS Must Repair the Social Contract”, 12 March 2015, www.financialmail.co.za/opinion/editorial/2015/03/12/editorial-sars-must-repair-the-social-contract.
- Gordhan, P. (2013), Budget Speech, 27 February 2013, www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/speech/speech.pdf.
- Harding, M. (2013), “Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gains Income”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 19, OECD Publishing, Paris.
- Harding, M. (2014a), “Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 20, OECD Publishing, Paris.
- Harding, M. (2014b), “Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris.
- Immervoll, H. and M. Pearson (2009), “A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 81, OECD Publishing, Paris.
- Inchauste, G., N. Lustig, M. Maboshe, C. Purfield and I. Woolard (2015), “The Distributional Impact of Fiscal Policy in South Africa”, *Policy Research Working Papers*, No. 7194, The World Bank, Washington, DC.
- IADB (2013), *More Than Revenue: Taxation as a Development Tool*, A. Corbacho, V. Fretes Cibils and E. Lora (dir.pub.), Development in the Americas, Inter-American Development Bank, Palgrave MacMillan, New York.
- IEA (2014), *World Energy Outlook 2014*, International Energy Agency Publications, Paris.
- IMF (2012), “Fiscal Regimes for Extractive Industries – Design and Implementation”, *IMF Policy Paper*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2014), “South Africa: Selected Issues Paper”, *IMF Country Report*, No. 14/339, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Jansen, A. and E. Calitz (2015), “Reconsidering the Effectiveness of Zero-rating of Value-added Tax in South Africa”, *REDI3x3 Working Papers*, forthcoming.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys and L. Vartia (2008), “Tax and Economic Growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris.
- Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012), “Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012, No. 1, pp. 37-70.
- Lester, A. and E. Allen (2012), “SADC Review – Study into the Illicit Trade in Excisable Products with Particular Reference to Alcohol and Tobacco Products”, DNA Economics and GFA Consulting Group, www.sadc.int/files/3913/5895/1270/SADC_study_into_the_illicit_trade_in_excise_products.pdf.
- Manuel, T. (2002), “The South African Tax Reform Experience Since 1994”, Address at the Conference of the International Bar Association, 24 October.
- Monkam, N.F. (2014), “Local Municipality Productive Efficiency and its Determinants in South Africa”, *Development South Africa*, Vol. 31, No. 2, pp 275-298.
- Nakhooda, S. (2014), “Carbon Taxes in South Africa: The Political and Technical Challenges of Pricing Carbon”, *ODI Working Papers*, No. 399, Overseas Development Institute, London.
- National Treasury (2007), “The VAT Treatment of Merit Goods and Services”, *National Treasury Working Paper*, No. T16/05, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury (2013), “Mining Taxation: the South African Context”, a report by Economic Tax Analysis, August, www.pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/131106mining.pdf.
- National Treasury (2014), “A Review of the Taxation of Alcoholic Beverages in South Africa”, *Discussion Document*, May 2014.
- National Treasury (2015a), *Budget Review 2015*, Pretoria.
- National Treasury (2015b), “Local Government Revenue and Expenditure: Second Quarter Local Government Section 71 Report”, 20 March 2015, Pretoria.

- National Treasury and SARS (2014), *2014 Tax Statistics*, National Treasury and South African Revenue Service, Pretoria.
- OECD (2005), "Increasing Financial Incentives to Work: the Role of In-work Benefits", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), *Economic Assessment of South Africa*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), "Taxation of SMEs: Key Issues and Policy Considerations", *OECD Tax Policy Studies*, No. 18, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010a), "Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation", *OECD Tax Policy Studies*, No. 19, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), "Tax Policy Reform and Economic Growth", *OECD Tax Policy Studies*, No. 20, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010c), *OECD Economic Surveys: South Africa 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *G20 Country Policy Briefs: Brazil*, www.oecd.org/els/48723896.pdf.
- OECD (2011b), *Taxation, Innovation and the Environment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), "Improving the Tax System", in *OECD Economic Surveys: Indonesia 2012*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *Tax Administration 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), "Taxation and Knowledge Based Capital", in *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d), *OECD Economic Surveys: South Africa 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013e), *OECD Environmental Performance Reviews: South Africa 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2014), "The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries", *OECD Tax Policy Studies*, No. 22, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014d), "Measuring Performance of VAT", in *Consumption Tax Trends 2014: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *Taxing Wages 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015c), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015d), *Synthesis Report on Assessing Progress on Climate Change Mitigation Policy*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve and C. Saadi (2007), "The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 576, OECD Publishing, Paris.
- Parry, I., D. Heine, E. Lis and S. Li (2014), *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Powell, D., A. May, P. Ntliziywana and J. de Visser (2010), "The Withholding of Rates and Taxes in Five Local Municipalities", Report of the Community Law Centre of SALGA.
- Slack, E. and R. Bird (2014), "The Political Economy of Property Tax Reform", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, OECD Publishing, Paris.
- Smulders, S., M. Stiglingh, R. Franzsen and L. Fletcher (2012), "Tax Compliance Costs for the Small Business Sector in South Africa – Establishing a Baseline", *eJournal of Tax Research*, Vol. 10, No. 2, pp. 184-226.
- SARS (2014), *2013-14 Annual Report*, South African Revenue Service, Pretoria.

- Statistics South Africa (2015), “2015 Environmental Accounts Compendium”, Report No. 04-05-20, Statistics South Africa, Pretoria.
- Thurlow, J. (2006), “Trade Liberalisation and Pro-Poor Growth in South Africa”, Asgi-SA conference.
- Van Walbeek, C. (2014), “Measuring Changes in the Illicit Cigarette Market Using Government Revenue Data: the Example of South Africa”, *Tobacco Control*, No. 23, e69-74.
- Wieders, I. (2013), “Perceptions and Realities of Corruption in South Africa”, *Afrobarometer Briefing Papers*, No. 110.
- World Bank (2006), *Sector Study of the Effective Tax Burden*, Foreign Investment Advisory Service, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2014a), “South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society”, *South Africa Economic Update*, No. 6, World Bank Group, Washington, DC.
- World Bank (2015), “Sector Study of Effective Tax Burden and Effectiveness of Investment Incentives in South Africa – Part 1”, World Bank Group, Washington, DC.
- WHO (2011), “WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration”, World Health Organisation Press, Geneva.
- WWF-SA (2014), “WWF South Africa’s Response to the Carbon Offset Discussion Paper Published by National Treasury”, http://awsassets.wwf.org.za/downloads/wwf_s_response_to_national_treasury_s_offset_paper__27_june_2014.pdf.

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, l'Estonie, 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

THÈMES SPÉCIAUX : INFRASTRUCTURES ET RÉGLEMENTATION DES ENTREPRISES ;
POLITIQUE FISCALE ; CROISSANCE INCLUSIVE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015

Allemagne, mai 2014
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2015
Belgique, février 2015
Brésil, novembre 2015
Canada, juin 2014
Chili, novembre 2015
Chine, mars 2015
Colombie, janvier 2015
Corée, juin 2014
Costa Rica, février 2016
Danemark, janvier 2014
Espagne, septembre 2014
Estonie, janvier 2015
États-Unis, juin 2014
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2015
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, novembre 2014
Indonésie, mars 2015
Irlande, septembre 2015
Islande, septembre 2015
Israël, janvier 2015
Italie, février 2015
Japon, avril 2015
Lettonie, février 2015
Luxembourg, mars 2015
Mexique, janvier 2015
Norvège, janvier 2016
Nouvelle-Zélande, juin 2015
Pays-Bas, avril 2014
Pologne, mars 2014
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2015
Slovénie, mai 2015
Suède, mars 2015
Suisse, novembre 2015
Turquie, juillet 2014
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2015-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 pour plus d'informations.

Volume 2015/16
Juillet 2015

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2015
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-23711-7
10 2015 15 2 P



9 789264 237117