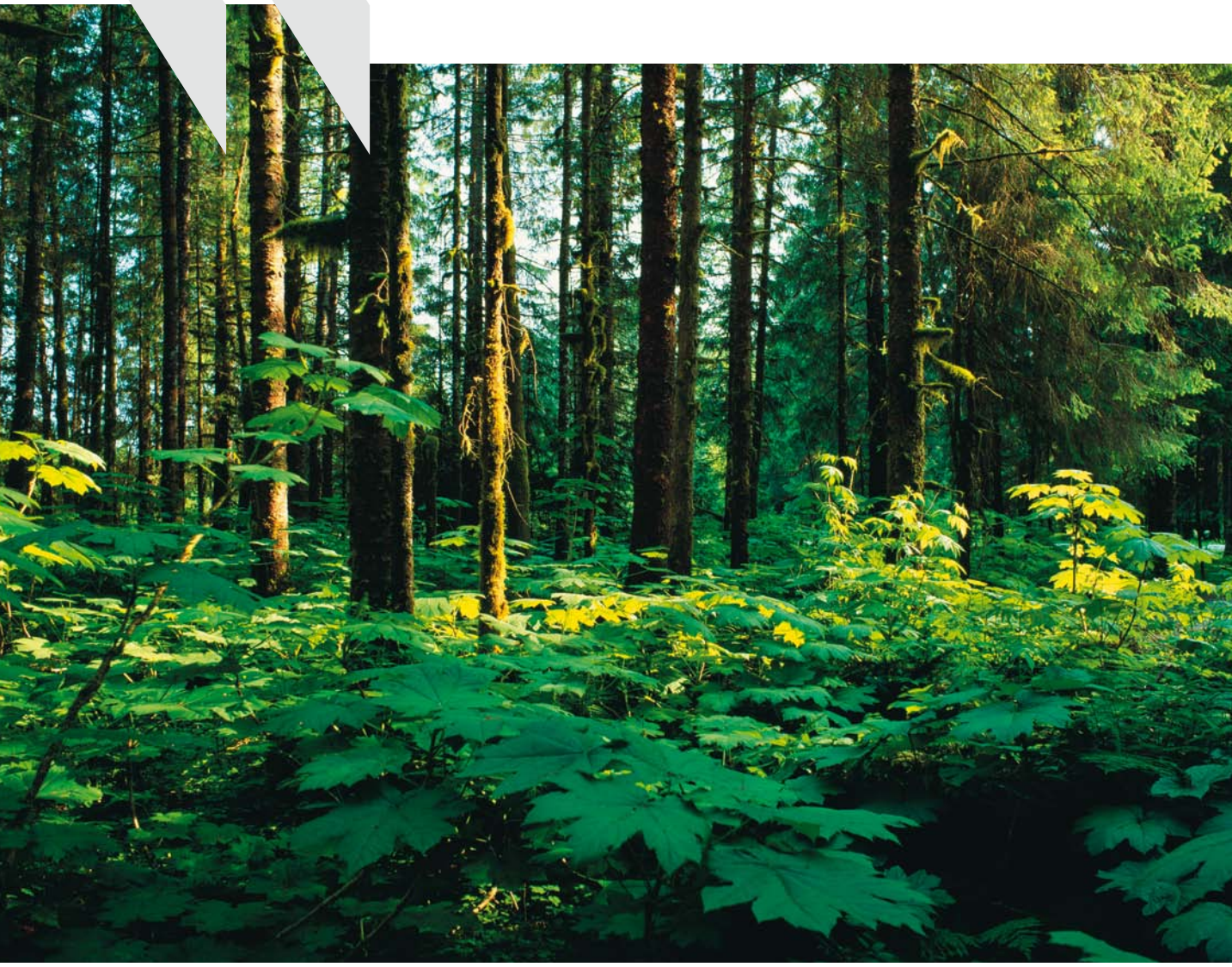
Études économiques de l'OCDE

AFRIQUE DU SUD

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE



OCDE

Volume 2008/15
Juillet 2008

Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2008

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, 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.

ISBN 978-92-64-04793-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-04925-3 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud
ISSN 2218-6131 (imprimé)
ISSN 2218-614X (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Altrendo nature/Altrendo/Getty Images.

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

© OCDE 2008

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

Table des matières

Résumé 9

Chapitre 1. **Œuvrer à l'accélération et au partage de la croissance en Afrique du Sud** 17
Les origines de l'*AsgiSA* 18
Performances macroéconomiques depuis 1994 19
Contraintes et mesures énoncées dans l'*AsgiSA* 39
Comment renforcer l'*AsgiSA* pour atteindre plus facilement les objectifs fondamentaux des pouvoirs publics 47
Notes 50
Bibliographie 51
Annexe 1.A1. Black Economic Empowerment (BEE) 53

Chapitre 2. **Réformer les marchés des biens et services en Afrique du Sud** 57
Le rôle de la concurrence dans la hausse de la productivité 58
Évaluation de la réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud 66
Comment la réforme des institutions et de la réglementation peut accroître la concurrence 75
Notes 85
Bibliographie 89
Annexe 2.A1. Indicateurs de concentration 93
Annexe 2.A2. Réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud 95
Annexe 2.A3. Industries de réseau : structure et cadre réglementaire 105

Chapitre 3. **Concrétiser le potentiel de l'Afrique du Sud en matière d'emploi** 115
Déterminer les causes du chômage en Afrique du Sud 116
La performance du marché du travail 117
Pourquoi le surcroît d'offre de travail ne peut être absorbé 126
Politiques visant à lutter contre le chômage 139
Notes 142
Bibliographie 144
Annexe 3.A1. Évaluation de la LPE en Afrique du Sud 147

Glossaire 153

Encadrés

1.1. Les contraintes identifiées dans l'*AsgiSA* 40
2.1. Législation et autorités de la concurrence 77
2.2. *Motor Industry Development Programme* 84
3.1. Problèmes statistiques 120

Tableaux

1.1. Avantages comparatifs révélés 33
1.A1.1. Fiche nationale d'objectifs du BBBEE 55
2.1. Indicateurs synthétiques de la réglementation des marchés de produits 68
2.A1.1. Indice de concentration C5 % du secteur manufacturier sud-africain 93
2.A1.2. Indice de concentration de Rosenbluth du secteur manufacturier sud-africain 94
3.1. Taux de chômage, 15-65 ans 118
3.2. Population en âge de travailler et population active 122
3.3. Une équation d'emploi pour l'Afrique du Sud, 1995 et 2005 132
3.4. Avantages de salaire dus à la syndicalisation et aux comités de négociation – estimations de la fonction de salaire 137

Graphiques

1.1. PIB par habitant en PPA 20
1.2. Productivité de la main-d'œuvre, accumulation de capital et PIB par habitant 21
1.3. Taux de croissance réel du PIB par habitant, 1994-2003 et 2004-06 22
1.4. Termes de l'échange 23
1.5. PIB corrigé des termes de l'échange et consommation 24
1.6. Finances publiques 24
1.7. Ratio dette publique/PIB 25
1.8. Inflation 26
1.9. Anticipations d'inflation 27
1.10. Variabilité des taux de change effectifs nominal et réel, 1995-2005 28
1.11. Fluctuations des prix des produits de base et du taux de change effectif nominal 29
1.12. Évolution de la balance des opérations courantes 30
1.13. L'épargne en pourcentage du PIB, 2006 31
1.14. Exportations sud-africaines en pourcentage du marché mondial 32
1.15. Coefficient de Gini 34
1.16. Progrès dans la lutte contre le chômage, 2004-14 34
1.17. Détérioration des écarts de rendement relatif début 2008 – un effet *Eskom*? 36
1.18. Taux de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur 38
1.19. Taux de change effectif réel 42
2.1. Productivité du travail et croissance de la PTF 60
2.2. Productivité, croissance des salaires réels et indicateurs de compétitivité à l'exportation 61
2.3. Facteurs identifiés comme des freins importants à l'innovation 63
2.4. Vitesse annoncée du haut débit et prix de l'abonnement mensuel 64
2.5. Barrières tarifaires et non tarifaires 65
2.6. Indicateur synthétique de réglementation des marchés de produits 67
2.7. Réglementation des marchés de produits dans les secteurs de l'énergie, du transport et des communications 70
2.8. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE 71
2.9. Facteurs entravant la croissance des entreprises 73
2.10. Coût de la mise en conformité avec la réglementation en pourcentage du chiffre d'affaires 74

2.11. Flux d'investissement direct de l'étranger en pourcentage du PIB, moyenne sur la période 2000-06 82
2.A2.1. Le système des indicateurs de RMP 96
2.A2.2. Champ du secteur des entreprises publiques 97
2.A2.3. Taille du secteur des entreprises publiques 97
2.A2.4. Contrôle direct d'entreprises commerciales 98
2.A2.5. Contrôle des prix 98
2.A2.6. Utilisation d'une réglementation contraignante 99
2.A2.7. Communication et simplification des règles et procédures 99
2.A2.8. Régimes d'autorisation et permis 100
2.A2.9. Charges administratives imposées aux sociétés 100
2.A2.10. Charges administratives imposées aux entreprises individuelles 101
2.A2.11. Charges administratives à caractère sectoriel 101
2.A2.12. Obstacles juridiques 102
2.A2.13. Dérogations au droit de la concurrence 102
2.A2.14. Obstacles aux participations étrangères 103
2.A2.15. Droits de douane 103
2.A2.16. Procédures discriminatoires 104
2.A2.17. Obstacles réglementaires aux échanges 104
3.1. Taux de chômage, 2006 117
3.2. Taux de chômage des différents groupes raciaux, 2000-07 119
3.3. Chômage de longue durée 119
3.4. Taux d'activité, 1995 et 2006 122
3.5. Croissance de la population d'âge actif dans un échantillon de pays, 1995-2000 124
3.6. Emploi, 1995-2007 124
3.7. Enrichissement de la croissance en emplois, 2003-07 125
3.8. Urbanisation 128
3.9. Évaluations internationales des résultats scolaires 131
3.10. Législation de protection de l'emploi 134
3.11. LPE – facilité de licenciement 134
3.12. Taux de syndicalisation 136
3.A1.1. Difficultés occasionnées par les procédures 148
3.A1.2. Préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels sans faute professionnelle 149
3.A1.3. Difficultés de licenciement 150
3.A1.4. Contrats à durée déterminée 150
3.A1.5. Emplois proposés par les agences de travail temporaire 151
3.A1.6. Licenciements collectifs 151

Cette Évaluation économique a été préparée par le Département des affaires économiques par Geoff Barnard et Christian Gianella, sous la supervision d'Andreas Wörgötter.

Les personnes suivantes ont apporté des contributions substantielles : Haroon Bhorat (marché du travail), Johannes Fedderke (concurrence), Tatiana Lysenko (industries de réseau), et Cornel van Basten (industries de réseau).

La recherche statistique a été assurée par Corinne Chanteloup et le secrétariat par Susan Gascard et Josiane Gutierrez.

L'Évaluation économique a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 19 mai 2008 avec le professeur Philippe Aghion et le professeur Murray Leibbrandt intervenant en tant que modérateurs.

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !

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

STATISTIQUES DE BASE DE L'AFRIQUE DU SUD

(2007, sauf indication contraire)

PAYS

Superficie (milliers de km^2)	1 221

POPULATION

Population (millions, millieu d'année)	47.9	Population active (milliers, 15-65, sept.)	17 178
Provinces (% du total de la population)		Emploi (% du total)	
Eastern Cape	14.4	Agriculture	8.8
Free State	6.2	Industrie et construction	26.0
Gauteng	20.2	Services	65.2
KwaZulu-Natal	20.9		
Limpopo	11.3		
Mpumalanga	7.4		
Northern Cape	2.3		
North West	7.1		
Western Cape	10.1		
Croissance annuelle moyenne de la population (%, 2001-07)	1.1		
Habitants par km^2	39.2		

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Produit intérieur brut		Valeur ajoutée brute (% du total)	
En milliard de rands	1 994	Agriculture	3.2
Par habitant (USD, PPA, 2006)	9 087	Industrie et construction	31.3
		Services	65.5

FINANCES PUBLIQUES

Administrations publiques (% du PIB)		Dette publique (% du PIB)	30.6
Recettes	26.6		
Dépenses	26.0		

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	31.6	Importations de biens et services (% du PIB)	34.7
Principales exportations de biens (% du total, 2006)		Principales importations de biens (% du total, 2006)	
Machines et matériel de transport	21.5	Machines et matériel de transport	37.8
Métaux non ferreux	20.6	Biens et articles manufacturés	19.9
Fer et acier	10.8	Combustibles minéraux	18.3
Matières brutes non comestibles, à l'exception des carburants	10.3	Produits chimiques	8.9

MONNAIE

Unité monétaire : rand		Rand par USD (moyenne sur la période) :	7.05

© OCDE 2008

Résumé

Des résultats économiques remarquables ont été obtenus grâce aux principales politiques mises en œuvre, mais les problèmes qui demeurent sont immenses

Le gouvernement démocratiquement élu qui est entré en fonctions en 1994 a hérité d'une économie dévastée par de longues années de conflit interne et de sanctions extérieures. Dans ce contexte, les résultats économiques enregistrés depuis 1994 ont été impressionnants. En particulier, les gouvernements qui se sont succédé au cours de cette période ont fait preuve d'une très grande prudence, en s'abstenant de tout populisme économique dans un effort de relance de la croissance à court terme. Les finances publiques se sont ainsi stabilisées, l'inflation a été réduite, des volumes de plus en plus importants de capitaux extérieurs ont été attirés et la croissance économique, après être restée à la traîne pendant quelque temps, s'est renforcée. Le fait que l'Afrique du Sud ait été choisie pour organiser la Coupe du monde 2010 de la FIFA n'est que l'un des signes dénotant que ce pays est désormais considéré comme un État stable et moderne, constituant à de nombreux égards un modèle pour le reste du continent africain. Cependant, le bilan économique souffre encore de nombreuses déficiences, dont témoignent en particulier les problèmes de chômage, d'inégalité et de pauvreté. Dans le domaine social, des fléaux comme le VIH/sida et la criminalité sont omniprésents et ont aussi une forte incidence économique négative. De fait, il existe de puissants liens bidirectionnels entre les problèmes économiques et sociaux, comme en témoignent les violences récentes à l'encontre des immigrés, accusés d'aggraver le chômage et de faire baisser les salaires. Un des défis pour l'avenir sera de maintenir la prudence macroéconomique, qui a favorisé la viabilité budgétaire et extérieure, tout en s'attaquant à ces graves difficultés. Les autorités pourront ainsi plus facilement et plus résolument s'attaquer à certains vestiges de l'apartheid, qui freinent encore la progression d'un grand nombre de Sud-Africains noirs. Cela est particulièrement manifeste dans les domaines de l'éducation, de la politique de la concurrence et du fonctionnement des marchés du travail. Les chapitres détaillés de cette *Évaluation* sont donc axés sur les moyens de renforcer la concurrence et d'améliorer les résultats du marché du travail. On examinera également le secteur de l'éducation, mais de façon moins approfondie, une étude de l'OCDE spécifiquement consacrée au système éducatif sud-africain devant être publiée prochainement.

La croissance s'est améliorée, grâce à une progression des termes de l'échange…

Malgré une amélioration initiale des résultats de croissance après la stagnation des dernières années de l'apartheid, la croissance du revenu par habitant durant la première décennie de l'ère démocratique a été peu marquée et l'écart entre le niveau de vie des Sud-Africains et la moyenne OCDE a continué à augmenter. Si la production par travailleur a régulièrement augmenté, l'accroissement de la population active a de loin dépassé celui de l'emploi, faisant grimper le chômage jusqu'à des niveaux extrêmement élevés. L'investissement s'est développé lentement et la performance à l'exportation de l'Afrique du Sud a été peu satisfaisante, avec une baisse régulière de la part du marché mondial. Depuis 2004, la croissance économique s'est fortement redressée, grâce à un taux plus rapide de progression de l'emploi et de la formation de capital. L'accélération de la croissance a été largement favorisée par la forte hausse des prix des principales matières premières exportées par le pays. La réaction de l'offre dans le secteur de l'extraction minière a été en fait peu prononcée mais, du côté de la demande, l'augmentation des recettes d'exportation au titre des ressources naturelles a dynamisé les dépenses intérieures. La consommation s'est accélérée plus rapidement que la production chaque année depuis 2004. Récemment, la contribution de l'investissement à la croissance s'est aussi accrue, en raison pour partie d'une forte progression des dépenses dans l'infrastructure publique.

… et les politiques macroéconomiques restent crédibles, bien que mises à l'épreuve par la situation économique mondiale actuelle

Le déficit budgétaire, qui dépassait 7 % du PIB en 1993/94, a été progressivement réduit grâce à des mesures du côté des recettes et à une restriction des dépenses, le budget affichant un excédent ces deux dernières années. L'amélioration de la situation budgétaire a permis de ramener la charge de la dette publique à des niveaux modérés, ce qui a contribué à accroître la confiance des investisseurs dans les actifs sud-africains. Cela s'est traduit par de fortes entrées d'investissements de portefeuille et des relèvements successifs de la notation de la dette souveraine de l'Afrique du Sud. Le plan budgétaire à moyen terme table sur le maintien des excédents, même s'il est admis que ceux-ci revêtent un caractère conjoncturel, car le budget corrigé des influences cycliques reste déficitaire et cette situation devrait persister. Pour ce qui est de la politique monétaire, la Banque de réserve d'Afrique du Sud (SARB) s'est forgée, comme le Trésor national, une réputation d'organisme crédible et compétent. Son indépendance opérationnelle est garantie par la Constitution et sa politique de ciblage de l'inflation mise en œuvre depuis 2002 s'est révélée généralement efficace. L'objectif d'inflation a été ramené de 7 % environ avant l'adoption de cette politique à un peu plus de 3 % au début de 2005 et les anticipations ont rapidement convergé avec la fourchette cible de la SARB. Lorsque l'inflation a ultérieurement commencé de s'accélérer, la SARB a à plusieurs reprises relevé les taux d'intérêt, 10 fois en tout depuis 2006. Mais l'inflation a poursuivi sa dérive à la hausse et la conjugaison des conditions économiques mondiales et intérieures met aujourd'hui à rude épreuve la politique monétaire. L'Afrique du Sud est exposée à des pressions inflationnistes considérables en raison de la flambée des prix des produits alimentaires et

de l'énergie, de la répercussion de la hausse des prix des importations liée à la faiblesse récente du rand et de l'évolution des tarifs de l'électricité, qui enregistreront probablement une hausse rapide cette année et l'an prochain. La SARB elle-même s'attend maintenant à ce que l'inflation reste au-dessus de la fourchette cible jusqu'au second semestre 2010.

Toutefois, la croissance pourrait être encore renforcée…

L'accélération bienvenue de la croissance du PIB réel ces quelques dernières années a peu contribué à améliorer le classement de l'Afrique du Sud par rapport aux autres pays à revenu intermédiaire, car l'accélération de la croissance a été un phénomène mondial; le taux de croissance de l'Afrique du Sud est encore à la traîne par rapport à ceux des économies émergentes les plus dynamiques. En outre, si la croissance tendancielle de la productivité totale des facteurs semble aussi s'être redressée, elle se situe encore aux alentours de la moyenne pour un pays au revenu par habitant du niveau de celui de l'Afrique du Sud. De plus, l'accélération du taux de croissance enregistrée ces quatre dernières années ne s'est accompagnée que d'une baisse modérée du chômage et la stratégie de développement du gouvernement, Initiative pour une croissance accélérée et partagée en Afrique du Sud (*AsgiSA*), table sur de nouvelles augmentations du taux de croissance, qui devrait atteindre en moyenne 6 % par an entre 2010 et 2014, si l'on veut réaliser les objectifs de diminution de moitié du chômage et de la pauvreté.

… et doit être plus largement répartie

Étant donné que les stratégies de développement élaborées par les gouvernements de l'ère démocratique ont visé à améliorer le sort de la population noire majoritaire historiquement défavorisée, l'aspect le plus décevant des résultats économiques post-apartheid est l'émergence et la persistance de niveaux extrêmes de chômage, en particulier chez les jeunes Noirs peu qualifiés, ainsi que la persistance d'une pauvreté généralisée et le creusement des inégalités. L'impuissance à faire baisser de manière décisive le chômage est vraisemblablement l'aspect des politiques économiques du gouvernement qui suscite le plus de mécontentement parmi la population, malgré de nombreux succès, et cette situation engendre naturellement des pressions en faveur de solutions plus radicales et activistes, qui risquent de conduire à des gaspillages et d'aller à l'encontre du but recherché. Ces risques sont reconnus par les pouvoirs publics, qui cherchent à encourager une croissance plus riche en emplois. La voie de la discrimination positive a aussi été explorée pour remédier aux inégalités historiques, mais l'Initiative pour l'habilitation économique des Noirs (*Black Economic Empowerment initiative* – BEE), mise en œuvre dans cette optique, a souvent été critiquée pour avoir enrichi essentiellement un petit nombre de Noirs déjà mieux nantis sans augmenter les revenus des pauvres.

Le lourd déficit de la balance courante est la principale source de vulnérabilité macroéconomique

Depuis 2003, le déficit de balance courante se creuse constamment; pour atteindre 9 % du PIB au premier trimestre 2008. De tels niveaux, certes élevés, ne sont pas extrêmes d'un

point de vue international, mais ils exposent l'Afrique du Sud au risque d'une crise financière qui résulterait d'un arrêt brutal des entrées de capitaux. Ce risque reste modéré car l'Afrique du Sud a des engagements extérieurs nets encore modestes et un endettement très faible, avec des entrées nettes de capitaux prenant surtout la forme de prises de participation. De plus, le déficit ne tient pas à une désépargne publique, mais au comportement du secteur privé en matière d'épargne et d'investissement. En revanche, le volume et le rythme de progression du déficit conduisent à s'interroger sur sa viabilité et l'expérience récente d'un certain nombre de pays montre que l'ajustement des déséquilibres extérieurs est souvent brusque et dévastateur, et qu'il se produit parfois bien avant que le ratio d'endettement atteigne un niveau élevé. En outre, l'augmentation de l'investissement a joué un rôle de plus en plus grand dans l'accroissement du déficit de balance courante, mais le déséquilibre entre l'épargne et l'investissement n'a pas été le reflet, jusqu'à une période récente, d'un investissement d'une vigueur anormale, mais d'une épargne exceptionnellement faible. Cela indique plus une forte hausse de la consommation que des entrées de capitaux à la recherche de rendements intéressants.

L'Initiative pour une croissance accélérée et partagée en Afrique du Sud (AsgiSA), actuelle stratégie nationale de développement, est bien conçue…

La formulation de l'*AsgiSA* a été à de nombreux égards un processus courageux. Le gouvernement a engagé de larges consultations avec les partenaires sociaux et a recherché l'avis d'experts internationaux en matière de développement économique. La stratégie issue de ce processus commence par mettre en évidence un nombre limité de contraintes à une croissance plus rapide et plus largement partagée et définit ensuite un ensemble d'interventions visant à supprimer ces contraintes. Le diagnostic porté sur les freins à la croissance est assez sage. Des déficiences sont identifiées dans l'organisation de l'État, sa capacité et ses orientations stratégiques, ainsi que dans le système logistique national et certaines infrastructures, dont le coût est élevé et l'efficience faible. Il est considéré à juste titre que l'économie souffre d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, d'obstacles élevés à l'entrée et d'une faible concurrence dans certains secteurs de l'économie. Un autre argument pertinent est que l'environnement réglementaire pourrait être amélioré, de façon à réduire la charge qui pèse sur les petites et moyennes entreprises en particulier. L'identification de la vigueur et de l'instabilité du rand en tant que contrainte essentielle est probablement la moins évidente des contraintes identifiées, du moins pour le moment, car une partie de l'appréciation de 2003-06 a été annulée récemment et l'instabilité du taux de change reflète dans une certaine mesure l'instabilité des prix des principaux produits de base.

… mais les mesures envisagées pour faire face aux contraintes ne sont pas toujours convaincantes

Si les interventions définies dans l'*AsgiSA* visent chacune à faire face à une ou plusieurs des contraintes identifiées, dans certains cas, le lien entre la contrainte et la solution est peu apparent, alors que, dans d'autres, la mesure envisagée paraît insuffisamment solide

pour supprimer la contrainte à une croissance plus rapide et plus également répartie. Par exemple, l'accent mis sur les politiques industrielles risque de préserver la structure de l'époque de l'apartheid dans laquelle des champions nationaux protégés étaient isolés de la concurrence étrangère et bénéficiaient de marges élevées. Cela est contraire à l'impératif reconnu d'intensification de la concurrence dans l'économie. En outre, la place accordée aux programmes et initiatives publics n'est pas compatible avec l'analyse selon laquelle les déficiences de la capacité de planification, de coordination et d'administration de l'État ont été l'un des principaux freins à une croissance plus rapide et plus également répartie. Par ailleurs, dans le domaine de l'éducation, l'approche semble trop étroite, une priorité relativement faible étant accordée à l'amélioration de l'éducation de base.

La rapide convergence avec les niveaux de vie des pays avancés exige non seulement une augmentation de l'emploi…

La très faible utilisation de la main-d'œuvre en Afrique du Sud explique en grande partie l'écart de PIB par habitant avec les pays les plus avancés. Par rapport aux autres pays à revenu intermédiaire, l'Afrique du Sud a une productivité moyenne de la main-d'œuvre relativement forte, mais un emploi extrêmement faible. Si, à long terme, une progression de la productivité de la main-d'œuvre paraît indispensable pour assurer une amélioration soutenue des conditions de vie et une convergence avec les niveaux enregistrés par les pays avancés, il en résulte qu'à court terme la priorité doit être accordée à la création d'emplois pour les millions de Sud-Africains, essentiellement peu qualifiés, qui n'ont pas actuellement de travail.

… mais aussi une promotion de la productivité par une réglementation plus favorable à la concurrence

La productivité moyenne relativement forte de la main-d'œuvre en Afrique du Sud est une conséquence directe d'un processus prolongé d'intensification du capital pendant l'apartheid. Cette tendance s'est accompagnée d'une croissance relativement lente de la productivité totale des facteurs dans le contexte d'une faible concurrence, d'une large implication du secteur public et d'une situation d'isolement commercial. La plus grande ouverture des échanges a conduit à un renforcement des pressions concurrentielles et a permis d'améliorer les résultats de la productivité dans le passé récent, mais un important écart demeure. D'après les données recueillies dans les autres pays, il paraît indéniable qu'un cadre réglementaire favorable à la concurrence peut contribuer à améliorer les niveaux de vie à long terme grâce à une croissance plus marquée de la productivité du travail.

Une réforme réglementaire favorable à la concurrence contribuerait à une amélioration des résultats en matière de productivité…

Le renforcement de la concurrence peut beaucoup contribuer à l'amélioration de l'allocation des ressources et de l'efficience technique. Une concurrence robuste sur les

marchés de produits rend les entreprises plus performantes en stimulant les investissements de productivité, l'innovation et une meilleure gestion interne. Les travaux empiriques réalisés pour l'Afrique du Sud confirment l'effet positif de la concurrence sur la productivité, et les enquêtes auprès des entreprises sud-africaines font apparaître que les obstacles et pratiques anticoncurrentiels sont un obstacle majeur à l'innovation. Comme le montre une estimation d'un indicateur de la réglementation des marchés de produits établi par l'OCDE, le marché des produits sud-africains est très réglementé si l'on s'en tient aux critères internationaux, avec de confortables marges et une forte concentration dans de nombreux secteurs et une présence plutôt marquée de l'État dans l'économie. Ces conclusions mettent en lumière la contribution qu'une réforme réglementaire propice à la concurrence peut apporter à l'amélioration des perspectives économiques à long terme de l'Afrique du Sud. Le soutien à cette réforme, clairement exprimé dans l'*AsgiSA*, devrait donc être traduit en une stratégie d'action globale : compte tenu des complémentarités qui existent entre les différents éléments de la réforme réglementaire, la création d'un cadre large, cohérent et systématique pour la conduite de la politique réglementaire générerait des synergies entre les différentes mesures de réforme mises en œuvre sur les marchés de produits. Une concurrence plus vigoureuse, en pesant sur les marges excessives, aiderait aussi à contenir les pressions inflationnistes, qui devraient rester très prononcées pendant quelque temps. Les politiques visant à renforcer la concurrence nationale et à améliorer l'ouverture au commerce et à l'investissement direct devraient ainsi avoir d'importants effets positifs dans plusieurs domaines.

… et aurait aussi un effet positif sur les résultats du marché du travail

Le fait que les travailleurs exerçant un emploi soient en moyenne productifs et bien rémunérés par rapport à ceux des autres pays à revenu intermédiaire alors même qu'une très forte proportion de la population active est totalement exclue de l'emploi tient en partie à la faiblesse de la concurrence sur les marchés de produits. La concurrence étant faible, les grandes entreprises en place peuvent fixer des prix élevés et dégager des revenus excessifs, ce qui leur permet de verser des salaires supérieurs au niveau concurrentiel sans devoir cesser leur activité. Les grèves ou d'autres formes de freinage de l'activité étant d'autant coûteuses pour les entreprises, elles sont plus promptes à payer plus que les taux de salaire d'équilibre du marché. C'est ainsi que s'explique le lien entre la faible utilisation de la main-d'œuvre et la réglementation des marchés de produits. Les données empiriques concernant l'Afrique du Sud sont limitées, mais il apparaît que l'existence de grandes entreprises bien implantées avec un pouvoir de monopole est généralement associée à une production et un emploi plus faibles et à des prix plus élevés dans les secteurs concernés. Si les revenus excessifs dont bénéficient les entreprises en place sur les marchés de produits diminuaient, on peut penser que la production augmenterait et que la prime salariale des travailleurs de ces entreprises se réduirait. En conséquence, l'emploi augmenterait dans ces secteurs ainsi que dans d'autres secteurs utilisant comme intrants la production de segments d'activité faiblement concurrentiels (comme les industries de réseau en situation de monopole).

L'amélioration de la croissance de l'emploi exigera tout d'abord l'élimination de certains vestiges de l'apartheid

Certains aspects du problème du chômage sont clairement liés à l'héritage de l'apartheid. En particulier, sous l'apartheid, le système d'éducation ne visait pas à assurer à la population noire majoritaire le capital humain nécessaire pour exercer un emploi qualifié. Les Noirs n'avaient pas accès à certaines professions et étaient recrutés essentiellement pour des travaux manuels ou des métiers secondaires. Bien que l'accès à l'éducation des non-Blancs se soit louablement accru et que le financement public par élève soit désormais largement égalisé dans l'ensemble du secteur scolaire, de graves déficiences demeurent qui continuent à limiter les possibilités offertes aux groupes historiquement défavorisés et contribuent aux inadéquations des compétences sur le marché du travail. En outre, trop peu a été fait pour lutter contre la mauvaise répartition géographique des travailleurs – malgré les progrès accomplis, les séquelles du système de *homelands* et de *townships* restent visibles dans les structures d'établissement actuelles. Les longues distances qui doivent être parcourues pour aller au travail ou pour rechercher un emploi augmentent les salaires de réserve et nuisent à l'activité de recherche d'emploi. Un autre aspect négatif de l'apartheid auquel il n'a pas été totalement remédié au cours des 14 dernières années est la disparition de toute initiative entrepreneuriale parmi la population noire majoritaire. Dans le secteur formel, le fait que les Noirs qualifiés tendent à préférer les postes offerts dans des sociétés existantes en vertu de la politique de discrimination positive de l'Initiative BEE freine la création de petites entreprises par la population noire. En outre, le secteur informel reste peu développé pour une économie au revenu moyen égal à celui de l'Afrique du Sud et il a absorbé une part étonnamment faible de l'offre grandissante de main-d'œuvre peu qualifiée. La persistance d'un grand nombre de restrictions rend difficile l'exploitation des entreprises informelles. Si les efforts faits pour éliminer les activités informelles sont sans doute compréhensibles, en ce sens que les emplois du secteur formel assurent une meilleure rémunération et de meilleures conditions d'emploi, il faudrait s'attacher à faciliter l'emploi dans le secteur formel avant de chercher à supprimer le secteur informel, compte tenu de la nécessité de progresser rapidement vers la réduction du chômage.

Et peut-être aussi la prise en charge de certains aspects du marché du travail qui freinent la création d'emplois

Les travaux consacrés aux économies des pays membres de l'OCDE montrent clairement que divers aspects des institutions et politiques du marché du travail peuvent conduire à une aggravation du chômage. Tous ces aspects ne sont pas pertinents dans le cas de l'Afrique du Sud – par exemple, les coins fiscaux y sont relativement faibles et l'assurance-chômage y est peu développée – l'ampleur et la persistance d'un chômage élevé donnent à penser que les politiques du marché du travail peuvent jouer un rôle pour remédier au problème. Parmi les plaintes les plus fréquentes à propos des rigidités du marché du travail en Afrique du Sud figure le fait que les coûts de licenciement sont trop élevés. Si le calcul d'un indicateur de la législation de protection de l'OCDE donne à penser qu'en réalité les lois ne sont pas particulièrement restrictives, il semble bien que certains

aspects de la mise en œuvre des réglementations pourraient être améliorés. Outre la législation de protection de l'emploi, les conséquences négatives que peuvent avoir pour la demande de main-d'œuvre la puissance des syndicats (défendant essentiellement les travailleurs en poste) et les salaires minimums sectoriels, de même que les éventuels effets de désincitation qu'exerce sur l'offre de main-d'œuvre un régime de prestations sociales qui se développe, sont autant de facteurs qui justifient un suivi attentif pour faire en sorte que les objectifs sociaux soient bien réalisés sans incidence négative indue sur l'emploi. En dehors de l'action à mener pour remédier aux rigidités sur le marché du travail, on pourrait prendre des mesures plus énergiques pour permettre aux jeunes Noirs peu qualifiés d'accéder à l'emploi, notamment en allongeant la période d'essai maximale durant laquelle la législation normale du travail ne s'applique pas, ou en élargissant les subventions salariales en cas de premier emploi.

Beaucoup reste à faire pour exploiter le potentiel économique au profit des objectifs sociaux

Certes, l'Afrique du Sud rencontre de multiples difficultés, mais une solide politique macroéconomique se doublant de mesures structurelles destinées à intensifier la concurrence paraît être la solution la plus prometteuse pour laisser s'exprimer l'énorme potentiel de la main-d'œuvre sud-africaine et pour atteindre des objectifs sociaux ambitieux dans le cadre d'une économie en forte croissance.

© OCDE 2008

Chapitre 1

Œuvrer à l'accélération et au partage de la croissance en Afrique du Sud

Le processus d'élaboration de l'Initiative pour une croissance accélérée et partagée de l'Afrique du Sud (Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa, AsgiSA) est remarquable à bien des égards. Le gouvernement a amplement consulté les partenaires sociaux et s'est adjoint les conseils d'experts internationaux en développement économique. Ces efforts ont abouti à une stratégie qui a, dans un premier temps, cerné les principaux obstacles à une croissance accélérée et plus largement partagée, avant de proposer un ensemble de mesures visant à y remédier. L'AsgiSA fixe des objectifs de croissance pour 2006-10 et 2011-14 en vue d'atteindre le but que le gouvernement s'était fixé, à savoir diviser par deux le chômage et la pauvreté d'ici 2014.

La stratégie de croissance a d'ores et déjà porté ses fruits. Le PIB réel a progressé de 5 % par an depuis 2004, dépassant l'objectif de 4½ pour cent pour cette période. Mais malgré ce succès sur le front de la croissance, la lutte contre le chômage et la pauvreté, nonobstant certains progrès, marque le pas.

Le diagnostic des contraintes pesant sur la croissance est assez pertinent, même si l'inquiétude suscitée par la surévaluation du rand et la volatilité du taux de change peut être d'importance secondaire. En revanche, la liste aurait pu être plus longue : des fléaux ayant de graves conséquences économiques, comme le VIH/sida et la délinquance, sont absents de la stratégie AsgiSA. La principale faiblesse de l'AsgiSA tient à la cohérence entre les contraintes identifiées et les interventions prévues. Le diagnostic porte essentiellement sur les obstacles que rencontrent les entreprises pour s'implanter sur les marchés, alors que les mesures envisagées suivent une logique interventionniste, et certaines d'entre elles risquent de contrecarrer l'objectif de renforcer la concurrence. De surcroît, l'accent mis sur l'investissement, les initiatives et les programmes publics est en porte-à-faux avec le constat selon lequel les capacités publiques limitées en matière de planification, de mise en œuvre et de coordination des stratégies, constituent un frein notable à la croissance.

En outre, l'AsgiSA pourrait s'efforcer davantage de dégager des synergies entre différentes stratégies, offrant ainsi de nouvelles chances à la population noire historiquement désavantagée. Par exemple, il existe des complémentarités entre les mesures proconcurrentielles sur les marchés de produits et les actions visant à faciliter la mobilité sur les marchés du travail; correctement exploitées, elles permettraient à l'économie de créer plus d'emplois compte tenu du redressement conjoncturel en cours depuis 2004.

L'un des grands atouts de l'AsgiSA est de prévoir la possibilité de modifier ou de compléter le programme en fonction de l'examen périodique des progrès accomplis mené par les pouvoirs publics et des observateurs externes. Il est à espérer que l'analyse contenue dans la présente Évaluation économique sera utile aux autorités dans ce contexte.

Les origines de l'*AsgiSA*

Le 6 février 2006, le vice-président Mlambo-Ngcuka a lancé une stratégie de développement, baptisée Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (*AsgiSA*) et visant à atteindre les objectifs annoncés de diviser par deux le taux de chômage et de pauvreté entre 2004 et 2014. Cette *Évaluation économique sur l'Afrique du Sud* évalue les politiques économiques sous le prisme de l'*AsgiSA*. Le présent chapitre procède à une évaluation globale de l'Initiative, en tenant compte des performances macroéconomiques de l'Afrique du Sud après l'apartheid. Les chapitres suivants examinent deux problèmes spécifiques soulignés par l'*AsgiSA* et que le Secrétariat de l'OCDE juge déterminant de surmonter pour réaliser une croissance soutenue, rapide et reposant sur une large assise : le manque de concurrence et les dysfonctionnements des marchés du travail.

Une des questions posées par cette approche est de savoir si l'*AsgiSA* est toujours et demeurera le principal cadre structurant la politique économique du gouvernement sud-africain. Dans une certaine mesure, les six contraintes mises en évidence par l'*AsgiSA* sont reléguées au second plan, face à l'urgence de remédier aux pénuries d'électricité survenues l'an dernier. La définition des priorités pour l'Institution Apex, présentées dans le discours présidentiel sur l'état de l'Union de février 2008 et qui ne se limitent pas à des objectifs économiques, traduit une fois encore la propension des autorités à reconditionner leurs politiques. En outre, la période qui s'est écoulée depuis le lancement de l'*AsgiSA* s'est caractérisée par des conflits au sein même du gouvernement sur la stratégie économique à suivre, tandis que le processus de mise en œuvre de l'*AsgiSA* proprement dit a mis en évidence la difficulté de coordonner l'action des différentes administrations, considérée comme une contrainte par l'Initiative. De plus, étant donné le changement de gouvernement qui aura lieu l'année prochaine, il ne serait pas surprenant que le « vieux vin » de l'*AsgiSA* soit décanté dans un nouveau flacon après les élections. L'*AsgiSA* n'en reste pas moins la stratégie globale la plus claire pour le développement économique à moyen terme de l'Afrique du Sud. À ce titre, analyser cette stratégie semble être un bon moyen d'évaluer l'économie sud-africaine et ses perspectives de croissance.

L'*AsgiSA* est née du constat qu'en dépit des progrès économiques notables réalisés depuis le passage à la démocratie en 1994, les fruits de ces réussites n'étaient pas suffisamment partagés. Les Noirs défavorisés qui souffraient sous le régime de l'apartheid ne voyaient pas leur niveau de vie s'améliorer avec le système du gouvernement par la majorité.

L'*AsgiSA* est la troisième grande stratégie de développement adoptée depuis 1994. Au début du premier gouvernement post-apartheid, le principal cadre d'action était le programme de reconstruction et de développement (*Reconstruction and Development Programme*, RDP), qui faisait partie du programme du Congrès national africain pour les élections de 1994. Le RDP comprenait des initiatives socio-économiques visant à corriger

les déséquilibres dans les conditions de vie, une réforme des institutions, des programmes éducatifs et culturels, ainsi que des mesures en faveur de la création d'emplois et du développement des ressources humaines. Un Fonds pour le RDP a été créé afin de financer ces projets, et un bureau dédié a été mis en place pour gérer le Fonds et coordonner le programme à l'échelle des ministères. En 1996, toutefois, le gouvernement a lancé un cadre de politique macroéconomique appelé Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution (*Growth, employment and redistribution*, GEAR), qui privilégiait la viabilité des finances publiques et faisait de la stabilité macroéconomique une condition nécessaire à la réussite du développement. Le lancement de GEAR n'a pas à proprement parler mis fin au RDP, mais à compter de 1996 le bureau du RDP a été démantelé et le programme est passé au second plan, tandis que GEAR occupait le devant de la scène.

La stratégie GEAR a certes permis une stabilisation macroéconomique spectaculaire, mais la croissance est restée faible, tandis que le chômage, déjà extrême, a continué de s'aggraver, à l'instar des inégalités et de la pauvreté (Gelb, 2005). Le gouvernement a donc décidé de réfléchir attentivement aux moyens d'accélérer la croissance et de rehausser le niveau de vie de la majorité des Sud-Africains. Il a engagé un processus typiquement démocratique fondé sur la consultation, invitant les entreprises et les représentants de la société civile à formuler des suggestions et demandant à un groupe d'éminents économistes internationaux de mener des études[1]. La méthodologie retenue a consisté à définir les principaux freins à une croissance plus rapide et à concevoir les actions de nature à y remédier.

Performances macroéconomiques depuis 1994

La croissance a été lente à s'installer, mais s'amplifie depuis 2004

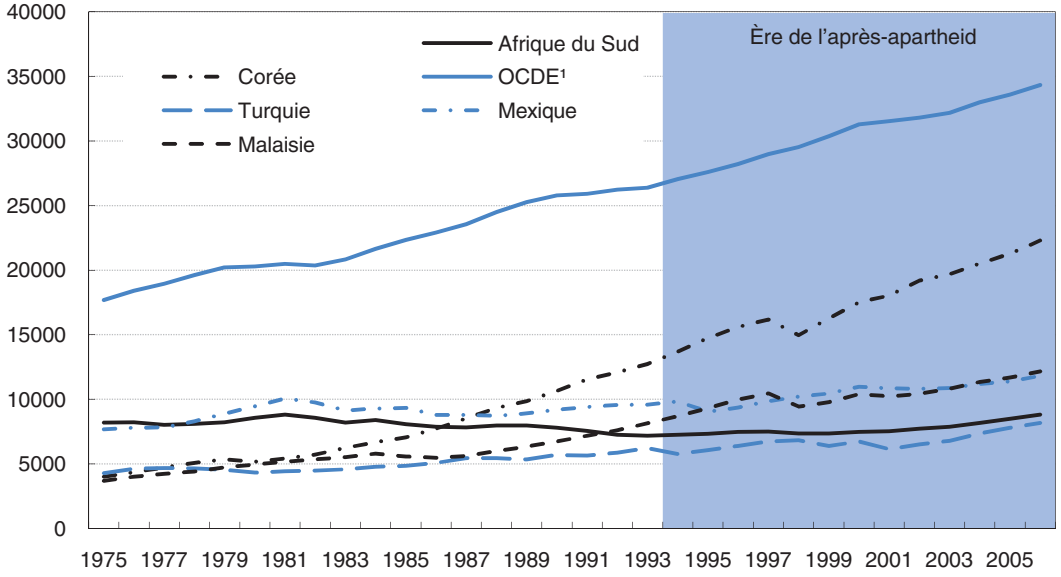
Au milieu des années 70, le revenu par habitant de l'Afrique du Sud était comparable à celui de nombreux membres de l'OCDE (et bien supérieur à d'autres pays qui ont rejoint l'OCDE par la suite, comme la Corée, le Mexique et la Turquie). Mais au cours des dernières décennies de l'apartheid, le pays a connu une longue période de déclin absolu et relatif (graphique 1.1).

La croissance économique a été particulièrement faible dans les années 80 et au début des années 90 (Fedderke, 2002), lorsque l'Afrique du Sud en proie aux conflits civils subissait un isolement international croissant. En outre, le système économique de l'apartheid était conçu pour que la majorité noire fournisse une main-d'œuvre peu qualifiée à des entreprises possédées par des Blancs ou à l'administration également dirigée par des Blancs. La suppression de l'accumulation de capital humain par la majorité de la population a fortement pesé sur la croissance potentielle pendant l'apartheid.

Au cours des premières années du nouveau régime démocratique instauré en 1994, le pays a enregistré une croissance positive mais faible. Bien que la population en âge de travailler se soit très rapidement accrue, l'emploi ne s'est pas développé au même rythme. Même si la production par salarié a progressé régulièrement, le revenu par habitant a augmenté de moins de 1 % par an entre 1994 et 2003, et le niveau de vie des Sud-Africains ne s'est pas rapproché de la moyenne OCDE (graphique 1.2C). L'écart de PIB par habitant sur la moyenne OCDE s'explique, dans une mesure anormalement élevée pour un pays ayant le niveau de revenu de l'Afrique du Sud, par la faible

Graphique 1.1. **PIB par habitant en PPA**

USD constants de 2005



1. À l'exclusion de la Hongrie, de la Pologne, de la République slovaque et de la Turquie.

Source : Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde* en ligne et estimations de l'OCDE.

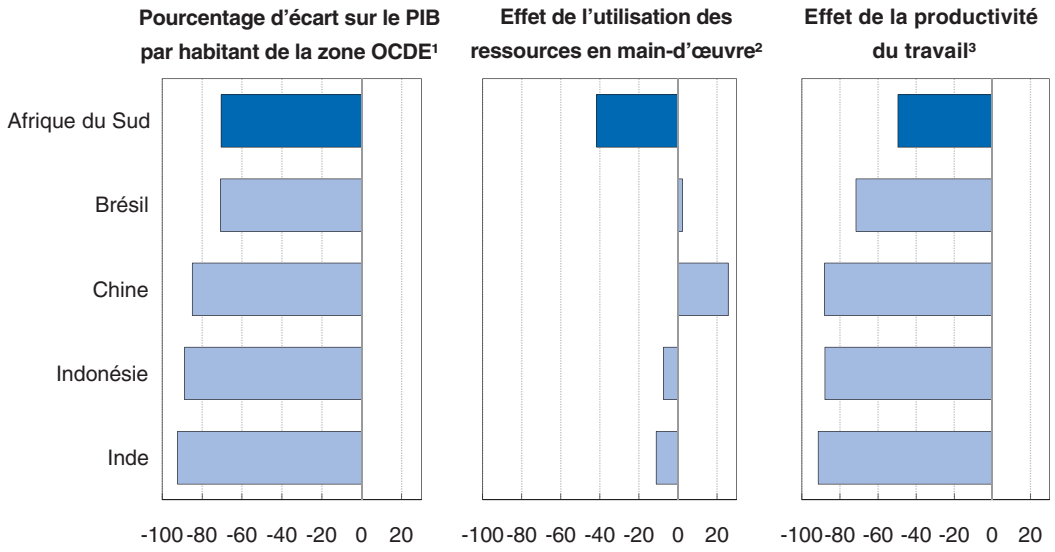
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405762500708

utilisation de la main-d'œuvre (graphique 1.2A). Par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire, membres et non membres de l'OCDE, l'Afrique du Sud enregistre une productivité moyenne de la main-d'œuvre relativement élevée, mais un taux d'emploi extrêmement bas. Dix ans après la fin de l'apartheid, il apparaît que l'économie sud-africaine continue de fonctionner et de se développer, mais exclut une fraction grandissante de la population. Même s'il est difficile, compte tenu de l'insuffisance des données, d'effectuer une analyse plus précise, l'accroissement de l'intensité capitalistique n'a visiblement pas alimenté la croissance de la productivité, car les taux d'investissement étaient faibles (graphique 1.2B). L'atonie de la croissance dans les dernières années de l'apartheid semble avoir dégagé un excédent de capacités considérable qui a permis à la productivité totale des facteurs d'augmenter grâce à une utilisation accrue des capacités.

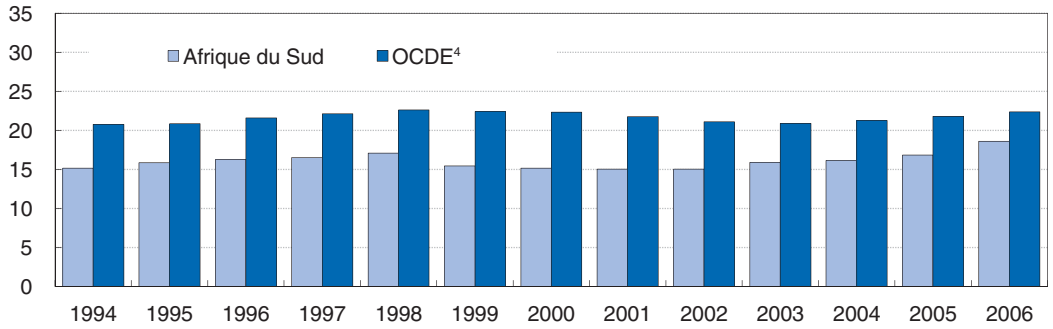
À partir de 2004, la croissance économique est montée en flèche, atteignant 5 % par an en moyenne jusqu'en 2007. Cette accélération reposait sur la croissance de l'emploi, qui est passée d'environ 1½ pour cent en moyenne entre 1995 et 2003 à 3.3 % sur la période 2004-07, et des investissements, qui ont augmenté de 10.6 % par an en moyenne, contre 3 % durant la période précédente. La croissance de la productivité totale des facteurs s'est elle aussi accélérée[2]. Pour autant, cette envolée tant attendue de la croissance a eu peu d'effets sur le classement de l'Afrique du Sud par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire : eux aussi ont, pour la plupart, connu des taux de croissance plus élevés, laissant l'Afrique du Sud loin derrière les économies émergentes les plus dynamiques (graphique 1.3).

Graphique 1.2. **Productivité de la main-d'œuvre, accumulation de capital et PIB par habitant**

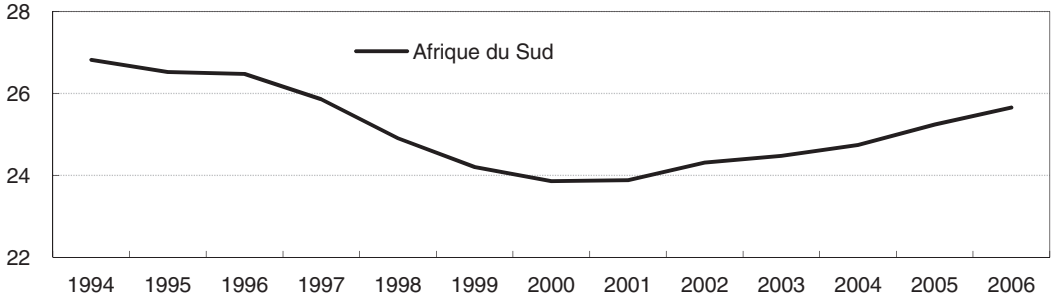
A. Les sources des écarts de revenu réel, 2006



B. Formation brute de capital fixe (% du PIB)



C. PIB par habitant à PPA constantes de 2005 (OCDE = 100)[5]

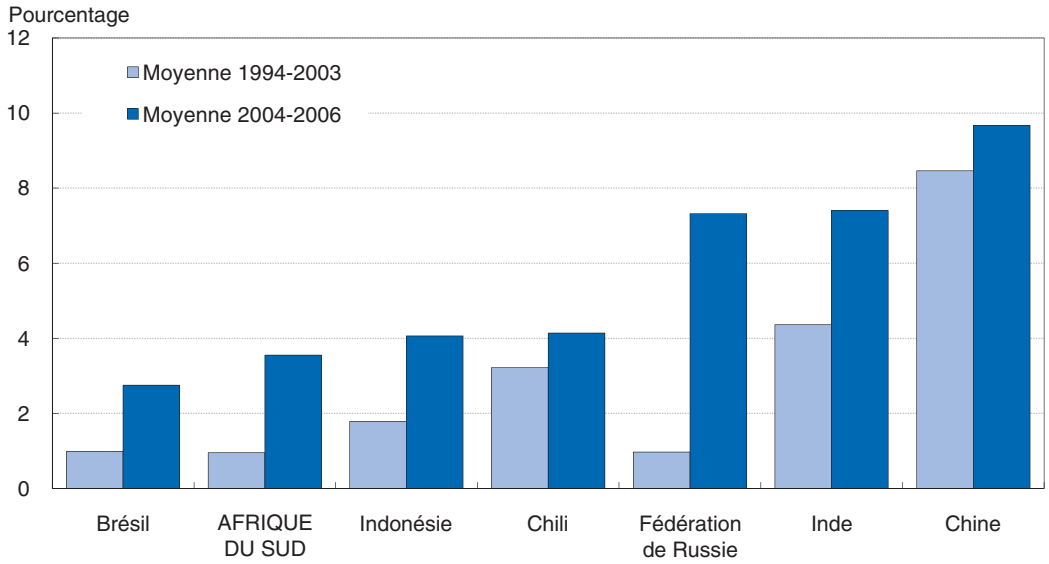


1. Sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) révisées en 2006 communiquées par la Banque mondiale.
2. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le taux d'emploi, sur la base des enquêtes nationales sur la population active, sauf pour l'Inde pour laquelle il s'agit d'une estimation de l'OCDE basée sur la *National Sample Survey*.
3. La productivité de la main-d'œuvre est mesurée par le PIB par personne exerçant un emploi.
4. Moyenne simple.
5. À l'exclusion de la Hongrie, de la Pologne, de la République slovaque et de la Turquie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 82 ; Base de données de la SARB ; et Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde* en ligne; et estimations de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405783314420

Graphique 1.3. **Taux de croissance réel du PIB par habitant, 1994-2003 et 2004-06**



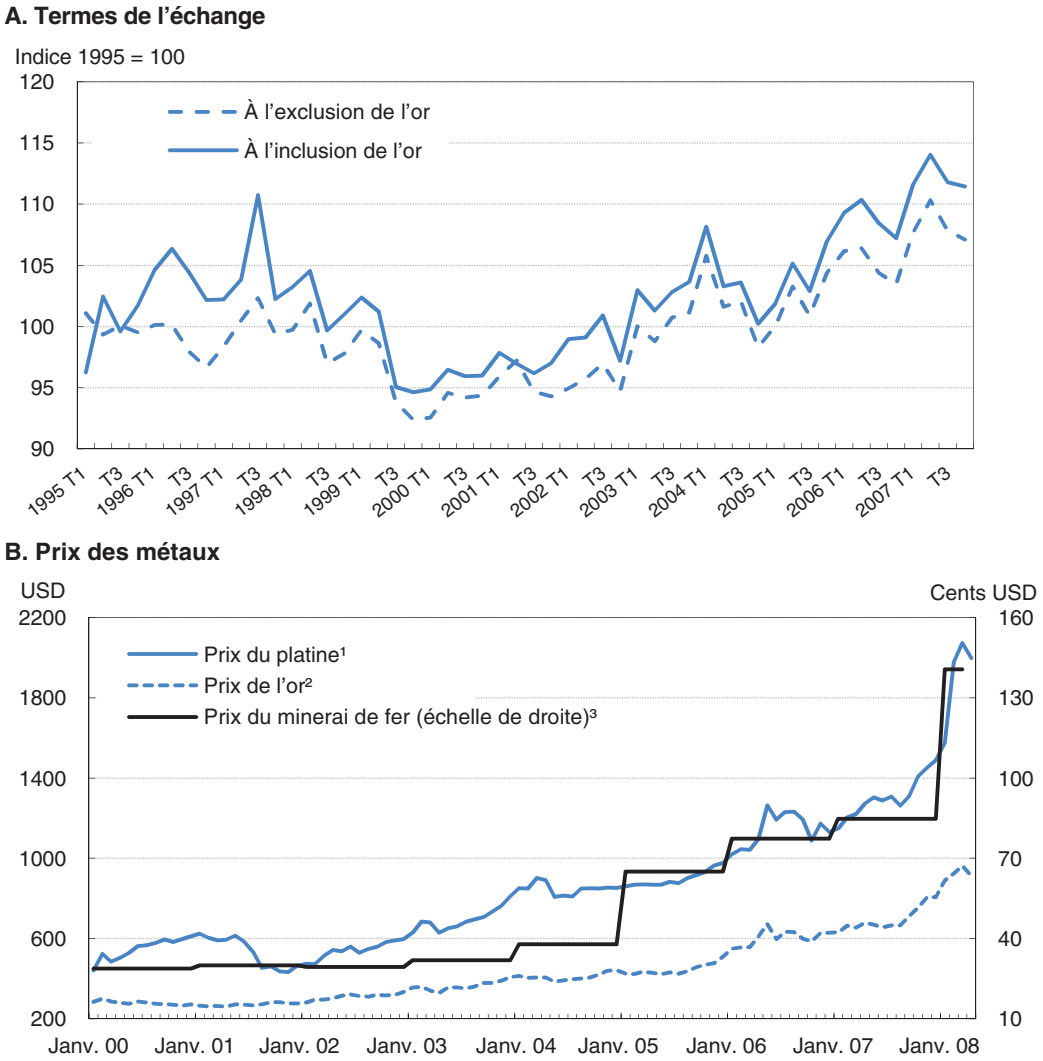
Source : Base de données de la SARB ; et Banque mondiale, *Base de données* des *Indicateurs du développement dans le monde.*
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405815072625

Au début des années 2000, un important facteur exogène s'est modifié, à savoir les tendances de prix des principaux produits de base exportés par l'Afrique du Sud. Jusqu'en 2002, les cours des métaux précieux, du minerai de fer, du charbon et des diamants, sont restés sur une trajectoire de baisse, mais leur reprise depuis lors a même annulé l'effet de la hausse des prix de l'énergie importée, d'où une amélioration continue des termes de l'échange (graphique 1.4).

Par suite du retournement des termes de l'échange, le PIB sud-africain ajusté des termes de l'échange – indicateur synthétique de l'impact des variations des termes de l'échange sur la capacité d'un pays de commander des biens et des services (autrement dit, son pouvoir d'achat) – a dépassé le PIB réel ces cinq dernières années, alors qu'il avait été en retrait sur celui-ci presque chaque année depuis 1994[3]. L'amélioration du pouvoir d'achat de l'Afrique du Sud s'est accompagnée d'une croissance rapide de la consommation (graphique 1.5).

Compte tenu de l'amélioration des termes de l'échange, il est surprenant que l'industrie minière n'ait pas davantage contribué au redressement de la croissance depuis le début des années 2000. Le déclin continu de la production d'or s'est poursuivi au même rythme, tandis que la production de platine et d'autres métaux n'a pas, dans un premier temps, connu d'augmentation notable. Cette lenteur de la réaction des producteurs à la hausse des cours s'explique essentiellement par l'adoption du Minerals and Petroleum Resources Act de 2004, aux termes duquel l'État est devenu le conservateur des ressources minérales, de sorte que les compagnies ont dû demander à nouveau des licences d'exploitation. Pour les obtenir, elles devaient satisfaire aux critères du *Black Economic Empowerment* (BEE), et elles ont consacré leur énergie à réunir les conditions nécessaires pour décrocher leur licence au lieu d'accroître leur

Graphique 1.4. **Termes de l'échange**



1. Cours du platine publié dans le *Metal Bulletin* de Johnson Matthey, USD/once troy.
2. Lingot d'or de la London Bullion Market Association, USD/once troy.
3. Brésil, prix contractuel avec l'Europe, cents USD/tonne métrique sèche.

Source : Base de données de la SARB, Datastream, et FMI, *Base de données SFI*.

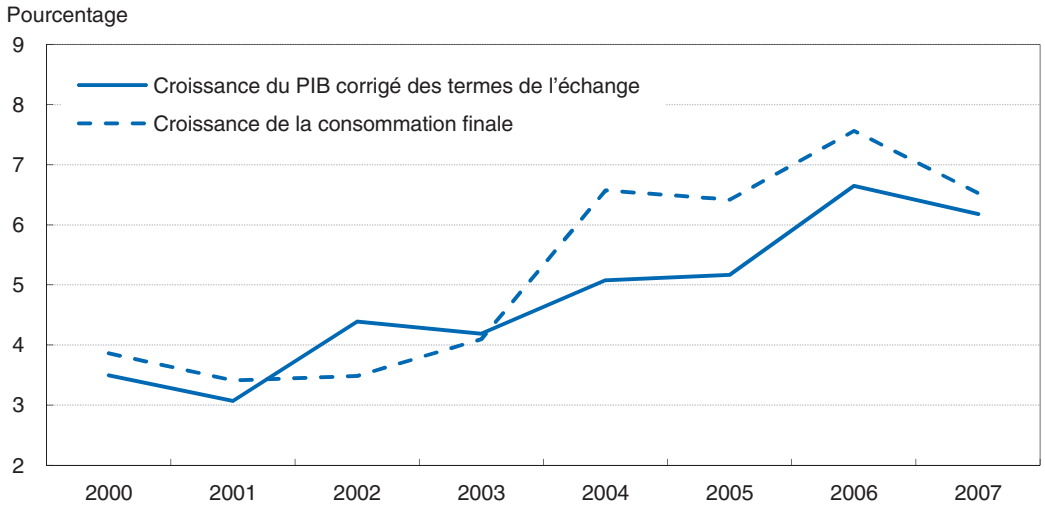
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405838658347

production pour profiter de prix plus élevés[4]. Les renouvellements de licence se sont opérés à un rythme lent et l'incertitude a persisté, freinant la production des entreprises minières[5].

Des politiques budgétaires prudentes ont réduit la dette publique et attiré les capitaux étrangers…

Le nouveau gouvernement démocratique qui a pris ses fonctions en avril 1994 a notamment hérité de graves déséquilibres budgétaires. En 1993-94, le déficit budgétaire représentait plus de 7 % du PIB, et restait bien supérieur à 5 % lorsque des efforts résolus de stabilisation macroéconomique ont été engagés avec le programme GEAR (graphique 1.6). Les autorités ont réussi à améliorer le recouvrement des recettes – l'autorité fiscale

Graphique 1.5. **PIB corrigé des termes de l'échange et consommation**

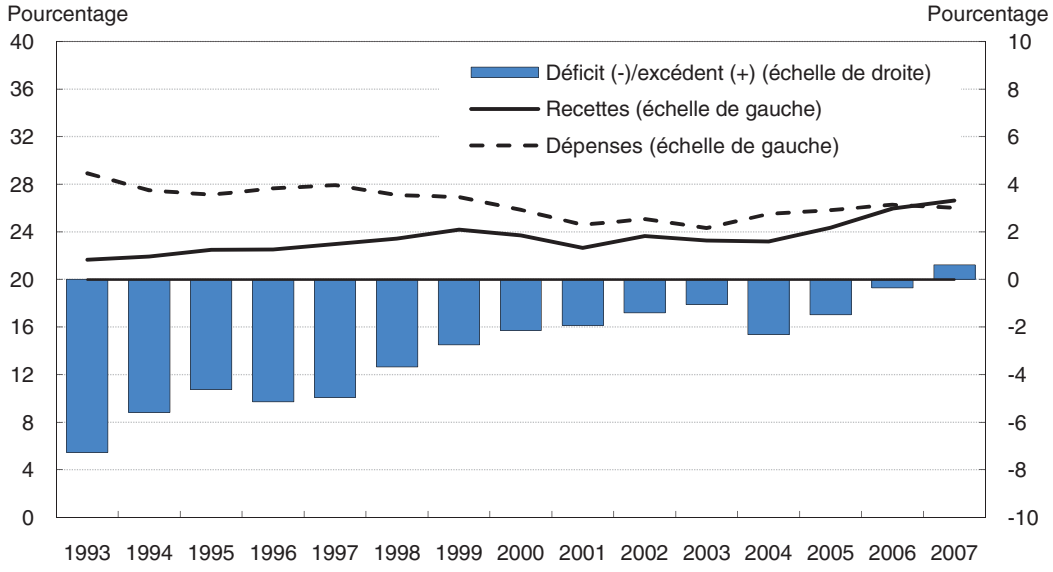


Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la *Base de données de la SARB*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405856455370

Graphique 1.6. **Finances publiques**

En pourcentage du PIB, exercice budgétaire (31 mars)



Source : *Base de données de la SARB.*

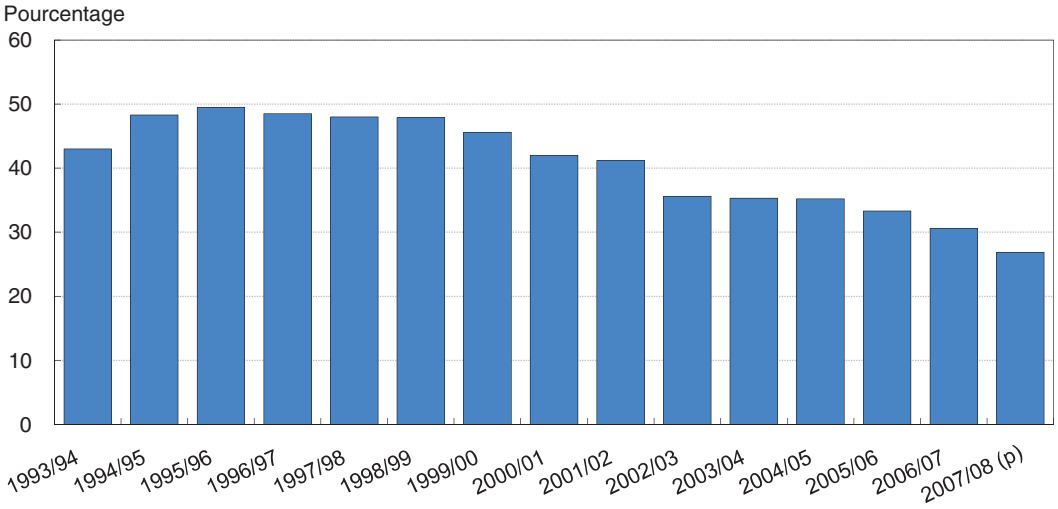
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/405878604854

indépendante est considérée comme un modèle de mise en œuvre efficace de la politique publique – tout en parvenant à freiner la croissance des dépenses entre 1997 et 2003.

L'assainissement budgétaire s'est accéléré avec l'affermissement de la croissance à partir de 2003. Alors que l'objectif de GEAR était de ramener les déficits publics à 3 % du PIB, le budget pour 2006-07 dégageait un excédent, et l'actuel Plan budgétaire à moyen terme table sur de nouveaux excédents jusqu'en 2010/11.

Le redressement budgétaire a permis une forte réduction du ratio dette publique/PIB depuis 1996 (graphique 1.7). Cette évolution a valu au pays la confiance des investisseurs, qui s'est traduite par des investissements de portefeuille massifs depuis 2003. Les principales agences de notation ont plusieurs fois révisé à la hausse l'évaluation de l'Afrique du Sud depuis le milieu des années 90 et Standard & Poor's a récemment confirmé sa notation BBB+, malgré les turbulences sur les marchés de capitaux et la faiblesse du rand à la fin de 2007 et au début de 2008, citant la bonne coordination des politiques budgétaire et monétaire du pays et l'accumulation continue de réserves internationales.

Graphique 1.7. **Ratio dette publique/PIB**[1]



1. Dette de l'administration centrale, à l'exclusion des comptes extrabudgétaires et des caisses de sécurité sociale.

Source : Ministère des Finances sud-africain, *Examen du budget national 2008*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406025334828

... bien que l'orientation budgétaire actuelle soit moins restrictive qu'il n'y paraît

Bien que le gouvernement sud-africain se soit taillé une réputation de prudence budgétaire, l'amélioration de sa position repose en partie sur l'envolée des prix des produits de base et, en corollaire, sur le renforcement de la croissance économique. Selon les propres estimations du ministère des Finances, le solde structurel reste déficitaire, même si le solde non corrigé est devenu excédentaire. Les prévisions du ministère misent sur un dérapage continu du déficit corrigé des variations conjoncturelles en 2008/09, puis sur une baisse modérée jusqu'en 2010/11.

La politique monétaire est efficace et crédible...

L'une des grandes réussites des gouvernements post-apartheid est d'avoir conservé une banque centrale forte et indépendante, contribuant à soutenir la confiance dans la stabilité macroéconomique. L'inflation, qui culminait à 16 % au début des années 90, avoisinait toujours 10 % début 1994, lorsque le nouveau gouvernement a pris ses fonctions. L'indépendance de la banque centrale d'Afrique du Sud (SARB) est inscrite dans la Constitution depuis 1996, et la lutte contre l'inflation a obtenu des résultats mitigés jusqu'à la fin des années 90. En 1998-99, l'approche éclectique de la SARB, basée sur un ensemble

d'indicateurs monétaires et de l'inflation, a été mise à rude épreuve par une nouvelle hausse des prix. Dans son discours du budget en février 2000, le gouvernement a annoncé sa décision d'adopter une stratégie stricte de ciblage de l'inflation, fixant une fourchette de 3 % à 6 % pour l'indice des prix à la consommation hors charges d'intérêt sur les titres hypothécaires (l'IPCX)[6].

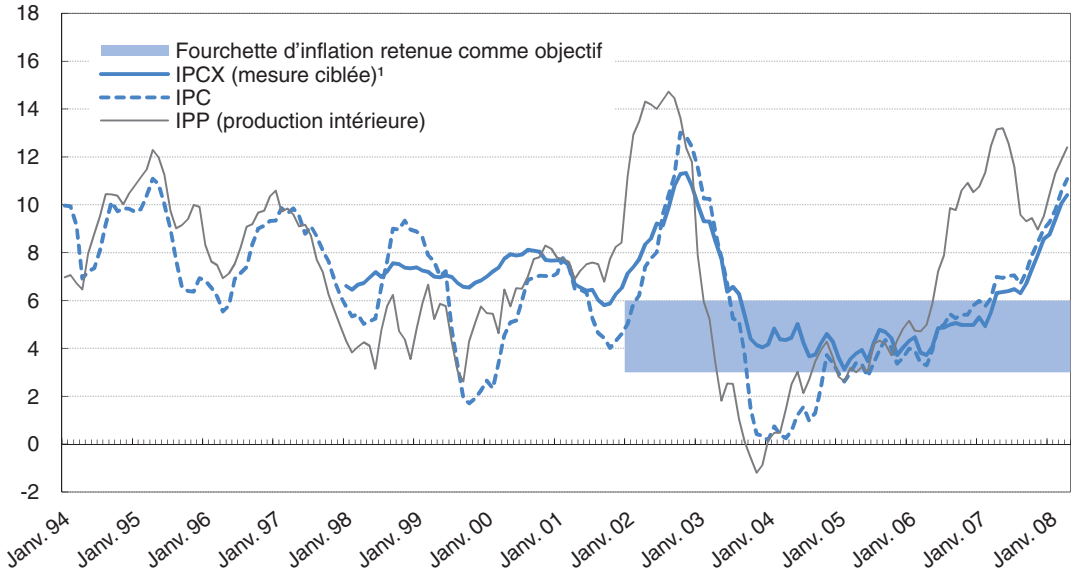
Comme dans de nombreux pays ayant adopté un ciblage de l'inflation au cours des deux dernières décennies, l'expérience s'est avérée globalement positive dans un premier temps, bien que les progrès initiaux dans la lutte contre l'inflation aient été temporairement annulés par la crise sur les marchés émergents de 2001, marquée par une forte dépréciation du rand et une hausse substantielle de l'inflation importée. Malgré cet épisode, l'inflation en Afrique du Sud mesurée par l'IPCX est passée d'environ 7 % avant l'introduction de la nouvelle politique monétaire à un peu plus de 3 % au début de 2005 et les prévisions se sont rapidement rapprochées de la fourchette fixée par la SARB[7]. En outre, le pays a progressivement constitué des réserves internationales afin de réduire sa vulnérabilité aux sautes d'humeur des investisseurs internationaux.

... même si elle est aujourd'hui soumise à rude épreuve

Récemment, l'envolée des prix mondiaux des produits alimentaires et de l'énergie a posé un grave problème à la SARB, comme à de nombreuses autres banques centrales pratiquant une politique de ciblage de l'inflation. Malgré une série de hausses des taux d'intérêt de la mi-2006 à juin 2008, l'inflation a poursuivi sa course, attisée par des augmentations rapides des prix des produits alimentaires et de l'énergie (graphique 1.8). Depuis avril 2007, l'inflation IPCX dépasse le plafond de 6 % fixé par la SARB, atteignant 10.4 % en avril 2008.

Graphique 1.8. **Inflation**

Variation en pourcentage en glissement annuel



1. L'indice IPCX correspond à l'IPC hors charges d'intérêts sur prêts hypothécaires.

Source : Statistics South Africa.

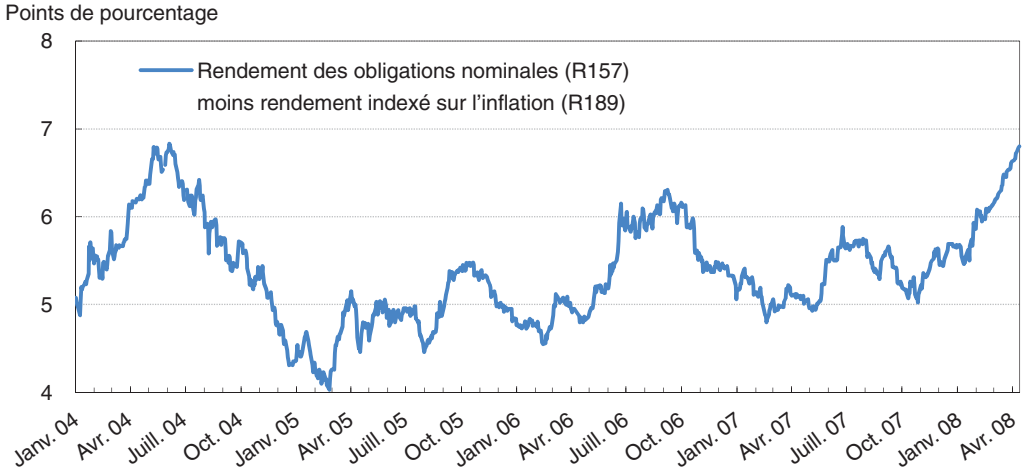
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406060151826

Ce dépassement continu des objectifs d'inflation donne un avant-goût du durcissement de l'environnement mondial pour la politique monétaire. Jusqu'au début de 2008, les anticipations d'inflation reposaient sur des bases relativement solides, car les résultats d'enquête et le point d'équilibre d'inflation pour les obligations indexées étaient cohérents avec un retour de l'inflation dans la fourchette d'ici 2009. Mais avec la nouvelle accélération de l'inflation observée jusqu'ici cette année, associée à l'attente de fortes hausses des prix de l'électricité, les mesures récentes des anticipations ont montré que l'on s'oriente vers une période prolongée en dehors de la zone ciblée (graphique 1.9). Dans sa déclaration de politique monétaire de juin 2008, la SARB a d'ailleurs repoussé au troisième trimestre 2010 l'horizon de retour de l'inflation dans la fourchette fixée.

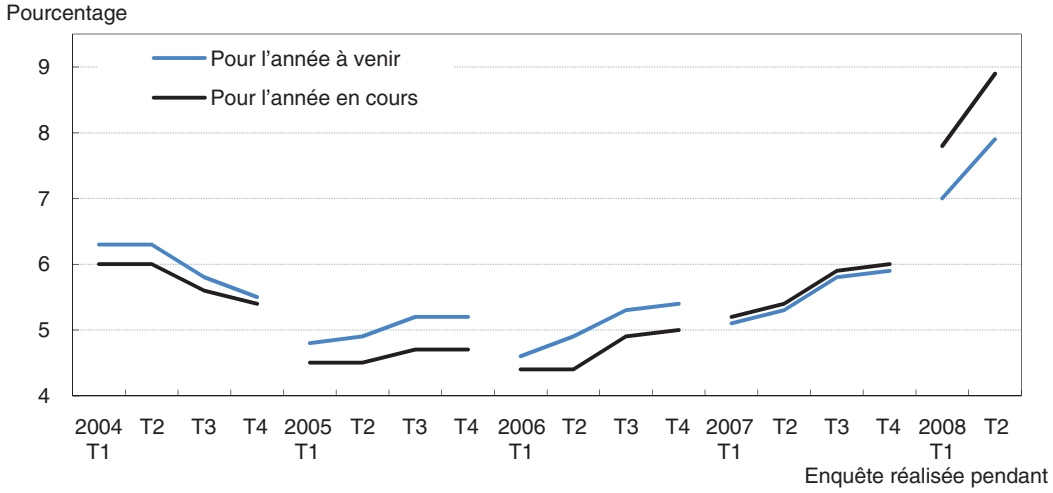
Cette détérioration des anticipations reflète la prise en compte de fortes pressions inflationnistes à venir. La première série de hausses substantielles des tarifs de l'électricité

Graphique 1.9. **Anticipations d'inflation**

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



B. Mesure à partir d'enquêtes[1]



1. Anticipations de l'inflation IPCX.

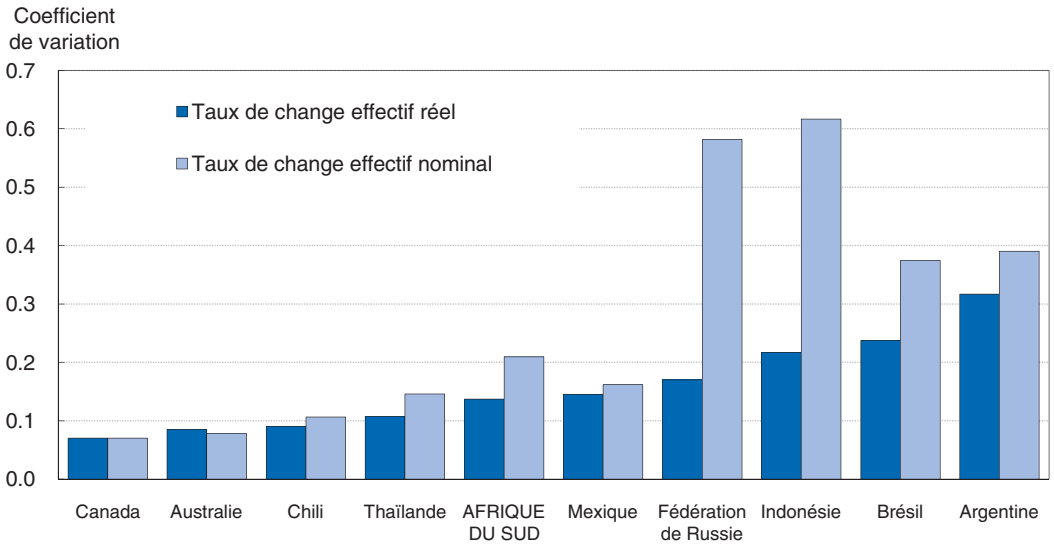
Source : Reuters, Fin24.com et Bureau of economic research.

en réaction aux ruptures d'approvisionnement a eu lieu en avril (14.2 %), et la compagnie d'électricité *Eskom*, en situation de monopole, s'est vu accorder une augmentation totale de 27.5 % pour l'exercice 2008/09. L'inflation sera également stimulée par la faiblesse du rand depuis la fin de 2007, comme par la récente flambée des cours du pétrole, faisant planer le spectre d'un indice IPCX à deux chiffres. De plus, tandis que les augmentations contractuelles de salaire telles que mesurées par Andrew Levy Employment Publications n'ont marqué qu'une modeste progression, de 6.5 % en 2006 à 7.3 % en 2007, la croissance des salaires en glissement annuel a atteint 7.8 % au premier trimestre 2008, et l'accélération de l'inflation intervenue jusqu'ici cette année risque d'alimenter de nouvelles revendications salariales.

Le taux de change est volatil, mais les termes de l'échange le sont tout autant

À maints points de vue, et surtout par comparaison avec les pays de l'OCDE, le taux de change du rand sud-africain est volatil depuis 14 ans. Le taux de change effectif nominal a subi plusieurs fluctuations supérieures ou égales à 20 % en l'espace de quelques mois, et sa variation moyenne depuis l'abolition de l'apartheid est plus importante que dans certains pays à revenu intermédiaire qui ont traversé de graves crises de la balance des paiements durant cette période (graphique 1.10). La volatilité du taux de change effectif réel est un peu plus faible, ce qui situe l'Afrique du Sud au milieu du groupe des économies de marché émergentes.

Graphique 1.10. **Variabilité des taux de change effectifs nominal et réel, 1995-2005**



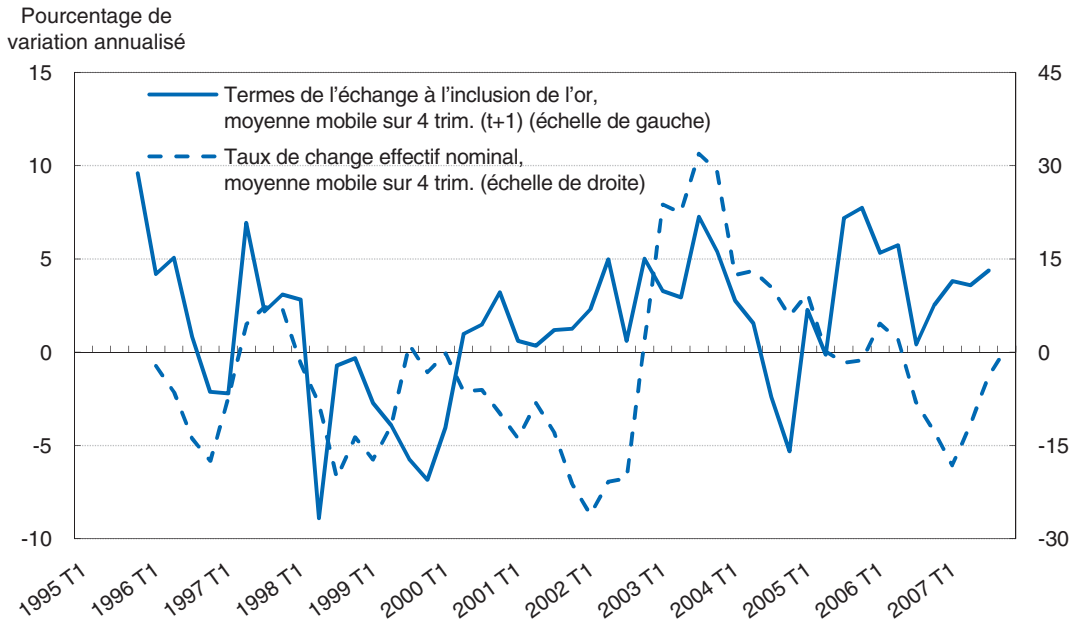
Source : Calculs de l'OCDE reposant sur la *Base de données SFI* du FMI, des sources nationales et des estimations de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406142177832

La volatilité du taux de change s'explique en partie par le fait que l'économie sud-africaine est particulièrement tributaire des produits de base, or les prix de ses principaux produits d'exportation ont subi de fortes variations. L'exploitation minière génère environ 7 % du PIB et plus d'un quart des exportations, soit beaucoup plus que

dans les pays de l'OCDE relativement riches en ressources comme l'Australie ou le Canada, et que dans d'autres pays à revenu intermédiaire fortement dépendants des produits de base comme le Brésil et le Chili. Les fluctuations du taux de change ont, dans une certaine mesure, suivi celles des prix des principaux produits d'exportation, même si celles-ci sont loin de pouvoir les expliquer en totalité (graphique 1.11) (Frankel, 2007).

Graphique 1.11. **Fluctuations des prix des produits de base et du taux de change effectif nominal**



Source : Calculs de l'OCDE reposant sur la *Base de données de la Banque de réserve d'Afrique du Sud.*

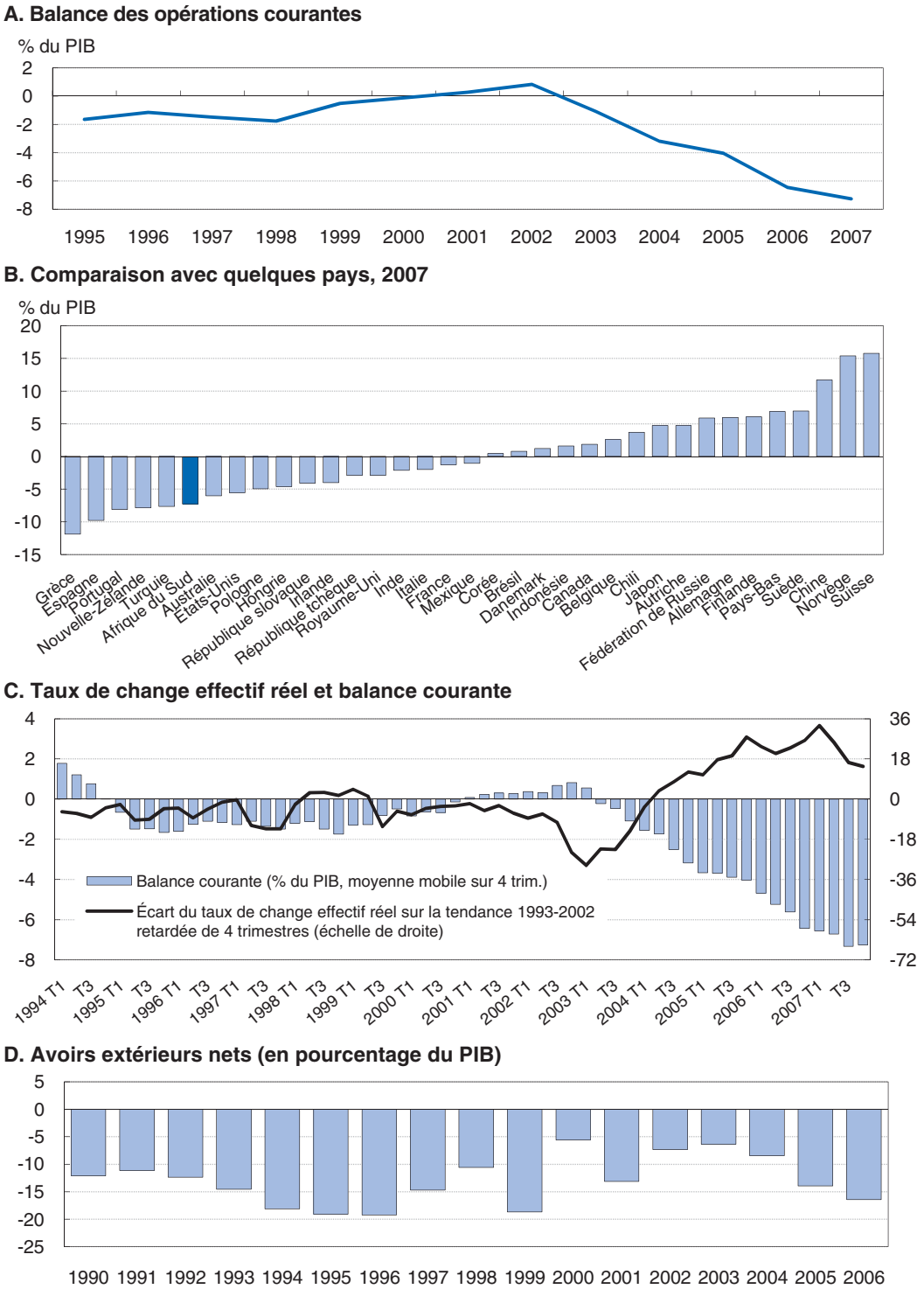
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406177414706

Le déficit de la balance des opérations courantes est le principal facteur de vulnérabilité…

Jusqu'en 2003, l'Afrique du Sud enregistrait des excédents ou des déficits modérés de sa balance courante, sans tendance systématique dans un sens ou dans un autre. Mais depuis lors, les déficits se sont régulièrement creusés, atteignant 7.3 % du PIB en 2007 (graphique 1.12A). Bien que ces niveaux ne soient pas extrêmes, même en comparaison avec certains pays de l'OCDE (graphique 1.12B), ils exposent l'Afrique du Sud au risque d'une crise financière déclenchée par une cessation brutale des entrées de capitaux, comme cela s'est produit ces 20 dernières années dans de nombreux autres pays à revenu intermédiaire affligés d'importants déficits courants.

Il existe assurément de bonnes raisons de ne pas être exagérément inquiet de l'ampleur de ces déficits extérieurs. Bien que les engagements extérieurs nets de l'Afrique du Sud augmentent rapidement, la dette extérieure reste très faible et ne progresse que modérément, une grande partie des entrées nettes de capitaux étant constituée par des prises de participations. En outre, le déficit ne correspond pas à une épargne publique négative, mais au comportement d'investissement du secteur privé.

Graphique 1.12. **Évolution de la balance des opérations courantes**

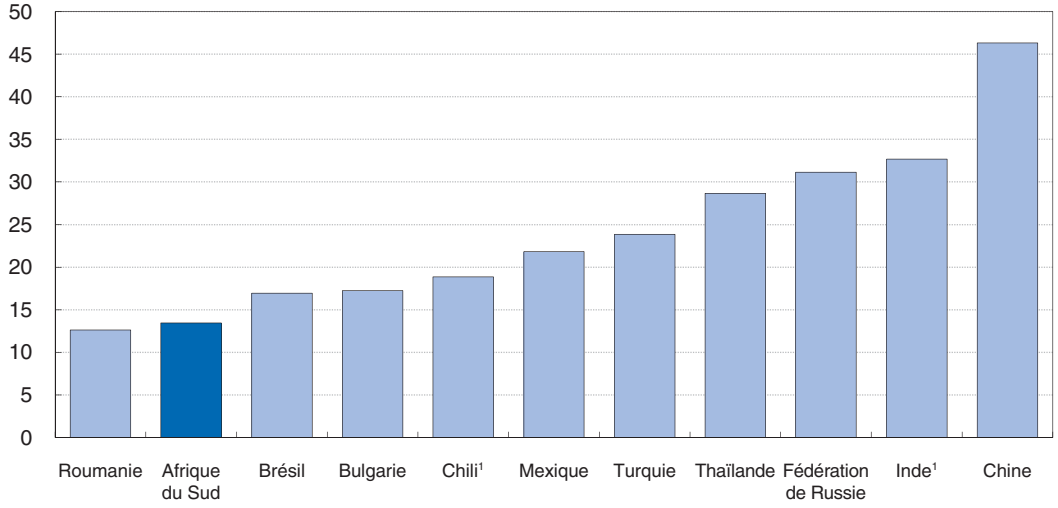


Source : SARB ; *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82 ; et FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2007.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406183216161

Parallèlement, la taille et le rythme d'accroissement des déficits sèment le doute sur leur viabilité, et l'expérience récente dans un éventail de pays montre que les ajustements des déséquilibres extérieurs sont souvent brutaux et déstabilisants. En outre, si la progression de l'investissement est de plus en plus responsable de l'aggravation du déficit courant, les investissements en Afrique du Sud ne sont pas exceptionnellement élevés, mais l'épargne y est particulièrement faible (graphique 1.13).

Graphique 1.13. **L'épargne en pourcentage du PIB, 2006**



1. 2005.

Source : Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406205382368

Bien que l'importation de capitaux de pays à plus forte intensité capitalistique soit pertinente selon la théorie classique du développement, des études récentes (Prasad et autres, 2007) montrent que les pays exportateurs de capitaux sont ceux qui réussissent le mieux dans leur stratégie de développement. Il peut donc être justifié de prendre des mesures visant à résorber le déficit courant, non seulement pour atténuer la vulnérabilité à une cessation brutale des apports de capitaux, mais aussi pour améliorer les perspectives de croissance à long terme.

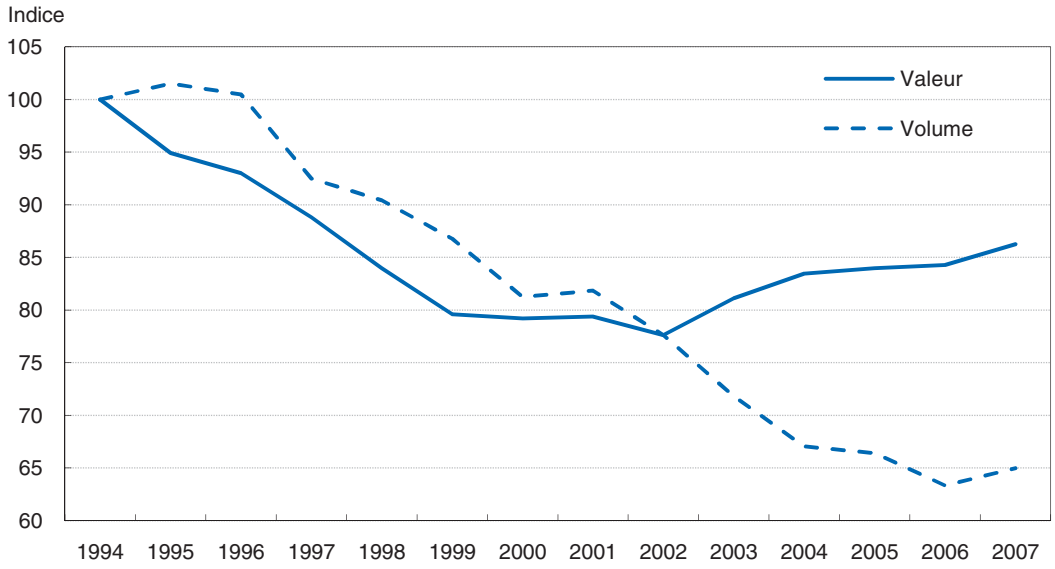
... et reflète en partie des années d'atonie des exportations

L'Afrique du Sud a connu une longue période de croissance relativement faible de ses exportations. En volume, la part des exportations sud-africaines dans le marché mondial a longtemps décliné, bien que la flambée des prix à l'exportation ces dernières années ait permis un certain redressement en valeur (graphique 1.14).

Dans une certaine mesure, ces piètres performances à l'exportation peuvent être imputées à des facteurs techniques, comme l'épuisement des mines d'or du pays ou l'impact de l'obligation de licence impartie en 2004 aux sociétés d'exploitation minière sur la réaction de ces dernières à la hausse des cours internationaux des métaux précieux, incertitude qui commence tout juste à se dissiper. Néanmoins, l'érosion de la part de marché traduit principalement les faibles gains de productivité, qui expliquent aussi la

Graphique 1.14. **Exportations sud-africaines en pourcentage du marché mondial**

1994 = 100



Source : Calculs de l'OCDE reposant sur la *Base de données de la SARB*; et FMI, *Base de données IFS*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406237323856

rareté des activités manufacturières dans lesquelles l'Afrique du Sud a acquis un avantage comparatif révélé (tableau 1.1). Ce tableau indique la position à l'exportation ou à l'importation, entre 2000 et 2006, des branches d'activité au niveau de classification à deux chiffres – la mesure de l'avantage comparatif représente la part de la branche dans les exportations totales moins sa part dans les importations totales, et varie donc entre +1 et –1. La colonne des données cumulées indique qu'en 2006 plus de 50 % des exportations totales émanaient de 5 branches d'activité (toutes liées aux métaux ou au charbon) dans lesquelles l'Afrique du Sud détenait un avantage comparatif révélé.

Le chômage et la pauvreté restent les problèmes économiques les plus pressants…

Les stratégies de développement élaborées par les gouvernements démocratiques ayant pour objectif d'améliorer le sort de la majorité noire historiquement désavantagée, l'émergence et la persistance de niveaux extrêmes de chômage, notamment parmi les jeunes Noirs peu qualifiés, la pauvreté généralisée et l'aggravation des inégalités constituent les aspects les plus décevants des résultats économiques de l'après-apartheid[8]. En Afrique du Sud, la répartition des revenus est l'une des plus inégales au monde (graphique 1.15).

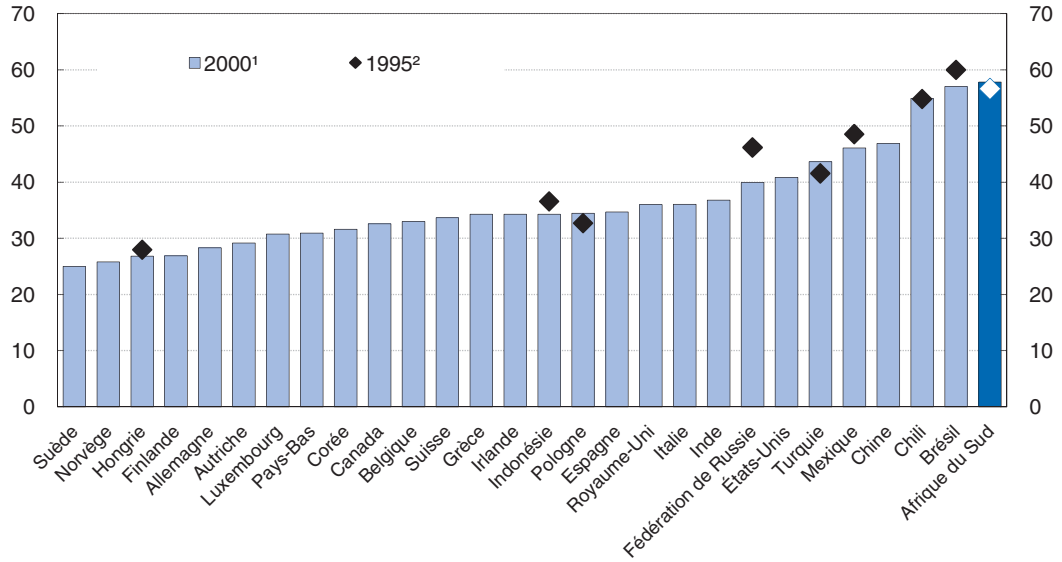
La dernière *Enquête sur la population active*, datée de septembre 2007, révélait une décrue accélérée du chômage mesuré selon la méthode standard (étroite), de 25.5 % en mars à 23 % en septembre. Cette diminution est évidemment bienvenue, mais le pays reste encore très loin de son objectif de diviser par deux le chômage d'ici 2014 (graphique 1.16). En outre, la baisse récente de la mesure étroite du chômage s'est accompagnée d'une hausse du nombre de travailleurs découragés. La baisse de la mesure élargie du chômage est moins rapide, ce qui laisse penser que l'Afrique du Sud a encore fort à faire pour résoudre le problème du non-emploi.

Tableau 1.1. **Avantages comparatifs révélés**

	Avantages								Part des exportations	
CTCI rév. 3		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	Cumul.
68	Métaux non ferreux	3.0	3.1	3.9	13.0	16.2	15.0	19.4	20.6	20.6
67	Fer et acier	7.9	6.5	9.2	10.9	12.7	11.0	9.1	10.8	31.4
28	Minerais métallifères et déchets de métaux	3.3	3.7	4.3	2.8	2.5	4.0	5.6	7.4	38.7
32	Houilles, cokes et briquettes	4.1	4.4	7.5	5.2	5.6	6.6	5.6	6.0	44.7
66	Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	3.3	17.5	4.4	3.2	3.1	3.2	2.7	5.3	50.1
05	Légumes et fruits	2.4	2.5	3.4	3.5	3.6	3.2	2.6	3.0	53.0
52	Produits chimiques inorganiques	1.2	1.3	1.8	1.0	1.6	1.8	1.4	2.0	55.0
74	Machines et appareils industriels d'application générale, n.d.a., et parties et pièces	–1.4	–1.7	0.1	–0.5	0.1	0.1	0.9	5.8	60.8
11	Boissons	0.7	0.8	1.4	1.4	1.3	1.0	0.8	1.2	62.0
25	Pâtes â papier et déchets de papier	1.5	1.0	1.1	1.1	0.9	0.8	0.7	0.8	62.8
51	Produits chimiques organiques	–0.8	–0.9	–0.3	–0.2	0.2	0.5	0.7	2.2	65.1
06	Sucres, préparations à base de sucre et miel	0.9	1.2	1.0	0.7	0.4	0.5	0.6	0.8	65.8
03	Poissons (à l'exclusion des mammifères marins), crustacés, mollusques et leur préparation	0.7	0.8	1.2	1.0	0.8	0.7	0.5	0.7	66.6
24	Liège et bois	0.4	0.5	0.8	0.7	0.6	0.6	0.4	0.7	67.2
27	Engrais bruts, autres que ceux de la division 56, et minéraux bruts, (à l'exclusion du charbon, du pétrole et des pierres précieuses).	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.7	0.4	0.6	67.8
97	Or, à usage monétaire (à l'exclusion des minerais et concentrés d'or)	0.1	0.0	0.1	0.6	0.8	0.7	0.3	0.3	68.1
	Désavantages								Part des importations	
SITC, rév. 3		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	Cumul.
33	Pétrole, produits dérivés du pétrole et produits connexes	–9.6	–11.5	–7.6	–7.3	–10.9	–10.5	–14.4	17.9	17.9
93	Transactions spéciales et produits spéciaux non classés par ailleurs	15.7	3.2	–8.9	–9.4	–8.5	–8.7	–7.7	7.7	25.6
76	Appareils et équipements de télécommunications et pour l'enregistrement et l'information	–6.1	–5.5	–5.2	–4.1	–4.6	–5.3	–4.8	5.5	31.1
75	Machines et appareils de bureau ou pour le traitement automatique de l'information	–3.8	–4.2	–3.6	–4.3	–4.6	–4.4	–3.8	4.3	35.3
72	Machines et appareils spécialisés pour industries particulières	–3.3	–3.8	–3.8	–3.7	–3.5	–3.0	–2.9	4.2	39.5
77	Machines et appareils électriques, n.d.a., et leurs parties et pièces détachées (y compris les équivalents non électriques, n.d.a., de machines et appareils électriques à usage domestique)	–3.6	–3.7	–2.8	–3.0	–2.5	–2.8	–2.7	4.0	43.5
89	Articles manufacturés divers, n.d.a.	–2.2	–2.0	–1.6	–1.3	–1.5	–1.8	–2.0	2.9	46.4
54	Produits médicinaux et pharmaceutiques	–2.1	–2.6	–2.1	–2.1	–1.8	–2.0	–1.8	2.0	48.5
87	Instruments et appareils professionnels, scientifiques et mécanismes, n.d.a.	–1.8	–2.1	–2.0	–1.7	–1.6	–1.6	–1.5	2.0	50.5
71	Machines génératrices, moteurs et leur équipement	–1.6	–1.3	–0.9	–1.3	–0.7	–0.7	–1.4	2.9	53.3
84	Vêtements et accessoires du vêtement	–0.1	0.0	0.3	0.0	–0.7	–1.1	–1.4	1.6	55.0
65	Fils, tissus, articles textiles façonnés, n.d.a., et produits connexes	–1.3	–1.3	–1.0	–0.9	–1.0	–0.9	–0.8	1.4	56.4
85	Chaussures	–0.7	–0.8	–0.7	–0.7	–0.8	–0.8	–0.8	0.8	57.2
57	Matières plastiques sous formes primaires	–1.1	–0.9	–0.8	–0.8	–0.9	–0.7	–0.7	1.3	58.5
73	Machines et appareils pour le travail des métaux	–0.7	–0.6	–0.6	–0.7	–0.6	–0.5	–0.6	0.7	59.3
78	Véhicules routiers (y compris les véhicules à coussin d'air)	0.6	0.2	4.0	2.8	0.8	–1.1	–0.6	9.6	68.9
04	Céréales et préparations à base de céréales	–0.7	–0.3	–0.5	–0.5	–0.8	–0.1	–0.5	0.9	69.8
42	Graisses et huiles végétales fixes, brutes, raffinées ou fractionnées	–0.4	–0.5	–0.5	–0.6	–0.6	–0.5	–0.5	0.5	70.3
59	Matières et produits chimiques, n.d.a.	–0.9	–0.9	–0.8	–0.7	–0.5	–0.6	–0.5	1.3	71.6
58	Matières plastiques sous formes autres que primaires	–0.5	–0.6	–0.6	–0.5	–0.4	–0.4	–0.4	0.6	72.2

Source : Nations Unies, *Base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE).*

Graphique 1.15. **Coefficient de Gini**

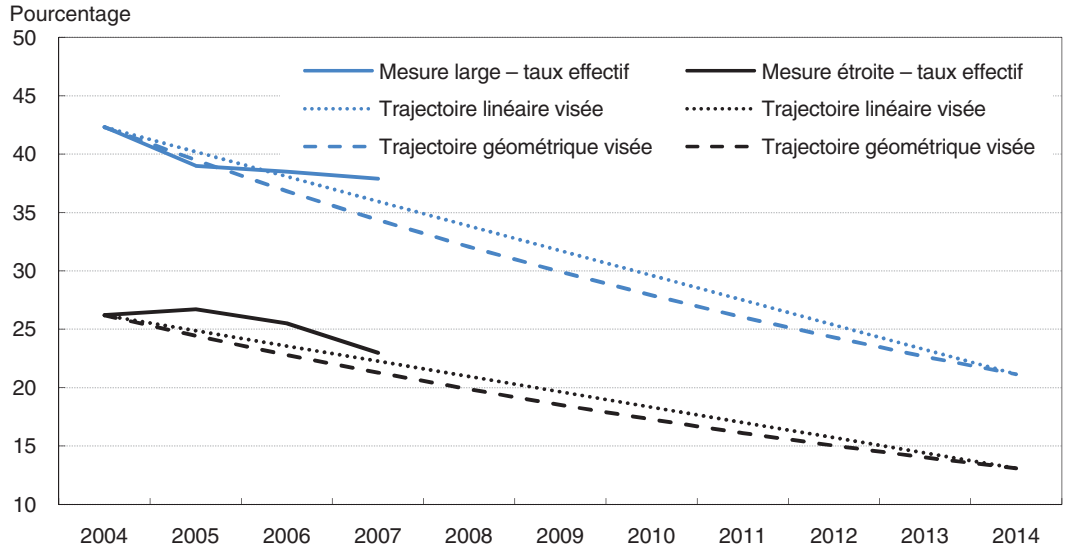


1. 2004 pour le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique. 2003 pour le Chili et la Turquie. 2002 pour la Fédération de Russie, l'Indonésie, la Hongrie et la Pologne. 1999 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni. 1998 pour la Corée.
2. 1996 pour le Brésil, la Fédération de Russie, l'Indonésie, le Mexique et la Pologne. 1994 pour le Chili et la Turquie. 1993 pour la Hongrie.

Source : Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde* en ligne.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406262700860

Graphique 1.16. **Progrès dans la lutte contre le chômage, 2004-14**



Source : Calculs de l'OCDE.

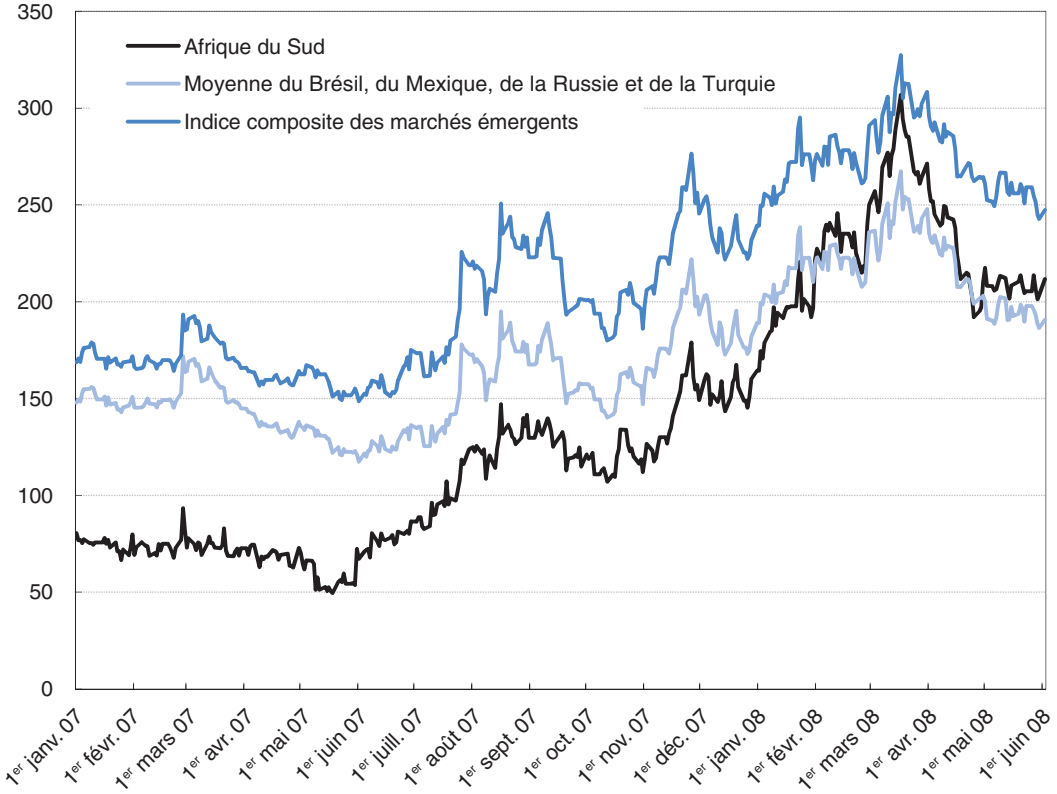
… avec les pénuries d'électricité qui ternissent les perspectives de croissance à court terme

L'Afrique du Sud a longtemps bénéficié d'un tarif de l'électricité parmi les moins élevés au monde. *Eskom*, la société publique d'électricité en situation de monopole, est la cinquième compagnie d'électricité dans le monde et tire parti des gisements de charbon considérables du pays, utilisé pour produire environ 90 % de l'électricité nationale[9]. Après la vague d'investissements des années 80, et eu égard à la faible croissance économique, les capacités excédaient largement la demande tout au long des années 90, et les tarifs de l'électricité étaient inférieurs au coût marginal à long terme, en tenant compte des investissements nécessaires pour entretenir et accroître les capacités.

On savait depuis longtemps qu'il faudrait procéder à de nouveaux investissements dans la production d'électricité. Dès 1998, un Livre blanc prévoyait que la demande d'électricité dépasserait l'offre d'ici 2007 si les capacités de production n'étaient pas étoffées, et soulignait la nécessité de décider avant la fin de 1999 des investissements à effectuer pour développer l'offre. Toutefois, le gouvernement s'efforçait alors d'encourager l'émergence de producteurs indépendants et s'est opposé à ce qu'*Eskom* procède à de nouveaux investissements. Mais en définitive, la domination d'*Eskom* et le bas prix de l'électricité dissuadaient les candidats potentiels de s'associer à de nouveaux projets et aucun producteur indépendant n'a vu le jour. Dans le même temps, *Eskom* n'a pas eu la possibilité de développer des capacités supplémentaires (certaines de ses centrales ont même été démantelées) et la marge de réserve est passée d'un niveau confortable de 25 % en 2002 à seulement 8 % en 2007, la reprise de la croissance économique après 2003 s'étant accompagnée d'une augmentation rapide de la demande. La contraction de la marge de réserve a fortement accru la vulnérabilité d'*Eskom* aux arrêts fortuits, qui étaient d'autant plus probables que la prise de conscience tardive de la nécessité d'investir massivement dans de nouvelles capacités a détourné les ressources en experts, déjà limitées au sein d'*Eskom*, des tâches de maintenance au profit de la construction de nouvelles capacités de production. Des arrêts non programmés se sont produits à grande échelle, ce qui a entraîné la disparition de la marge de réserve et la déstabilisation du système, ne laissant à *Eskom* guère d'autre choix que de procéder à des délestages. Ils ont commencé vers la fin de 2007 et se sont intensifiés en janvier 2008, lorsque des arrêts programmés et non programmés ont contraint de procéder à des coupures massives et à la fermeture des mines du pays pendant cinq jours. L'électricité a ensuite été rétablie, mais les délestages planifiés se sont poursuivis, tandis que l'exploitation des mines était limitée à 90 % (puis à 95 %) de leur niveau de 2007, et que les ménages subissaient des coupures en série.

La perte de production au premier trimestre, associée à la perspective de coupures d'électricité prolongées et d'arrêts fréquents des centrales au moins jusqu'à la fin de 2008, ont conduit les économistes à revoir à la baisse leurs prévisions de croissance du PIB en volume de 0.5 à 1 point cette année et ont ébranlé la confiance des marchés financiers. Si l'on ajoute une réévaluation globale du risque lié aux pays émergents, les écarts de rendement sur les titres à court terme sud-africains sont montés en flèche entre novembre 2007 et mars 2008 (graphique 1.17), bien qu'une partie de cette détérioration relative ait été depuis annulée par le fait que la reprise économique récente a été plus marquée en Afrique du Sud que dans les autres pays émergents.

Graphique 1.17. **Détérioration des écarts de rendement relatif début 2008 – un effet *Eskom*?**



Note : JPM EMBI+.

Source : Datastream.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406341038816

Le gouvernement a échafaudé une réponse à la crise en agissant sur l'offre comme sur la demande. Concernant la demande, il a pris des mesures telles que le rationnement à court terme de l'électricité par des délestages programmés, l'attribution de quotas d'électricité à moyen terme, des subventions en faveur des énergies alternatives, des restrictions sur les ventes d'ampoules incandescentes et des mesures d'efficience énergétique dans le secteur public. D'autres mesures sont prévues, comme l'installation de feux de circulation alimentés à l'énergie solaire et une tarification au compteur horaire pour les ménages. Du côté de l'offre, le programme d'accroissement des capacités d'*Eskom* a été accéléré, l'objectif de cogénération a été relevé et les entreprises indépendantes sont censées produire 3 000 mégawatts (environ 7 % du total) d'électricité d'ici 2012. Il ne fait aucun doute que des mesures ciblant à la fois la demande et l'offre sont nécessaires pour restaurer une marge de réserve confortable et éviter les coupures de courant non programmées au cours des prochaines années. On peut toutefois se demander si le coût marginal par kilowatt heure produit ou économisé sous l'effet des différentes mesures est identique ou même comparable, et si les écarts de coûts marginaux se justifient compte tenu d'autres objectifs, comme la réduction des émissions de carbone ou l'équité. En particulier, le recours excessif à des mesures contraignantes, comme le rationnement, semble menacer l'efficience économique. Parallèlement, le gouvernement prépare la population à une hausse sensible des prix de

l'électricité. Une augmentation initiale de 14.2 %, qui sera certainement insuffisante pour couvrir les coûts à long terme de la production d'électricité, a pris effet en avril ; le National Energy Regulator of South Africa (NERSA) a accordé une nouvelle hausse de 13.3 % à compter de juillet, et a annoncé que des hausses annuelles de 20-25 % étaient prévues pour les trois prochains exercices.

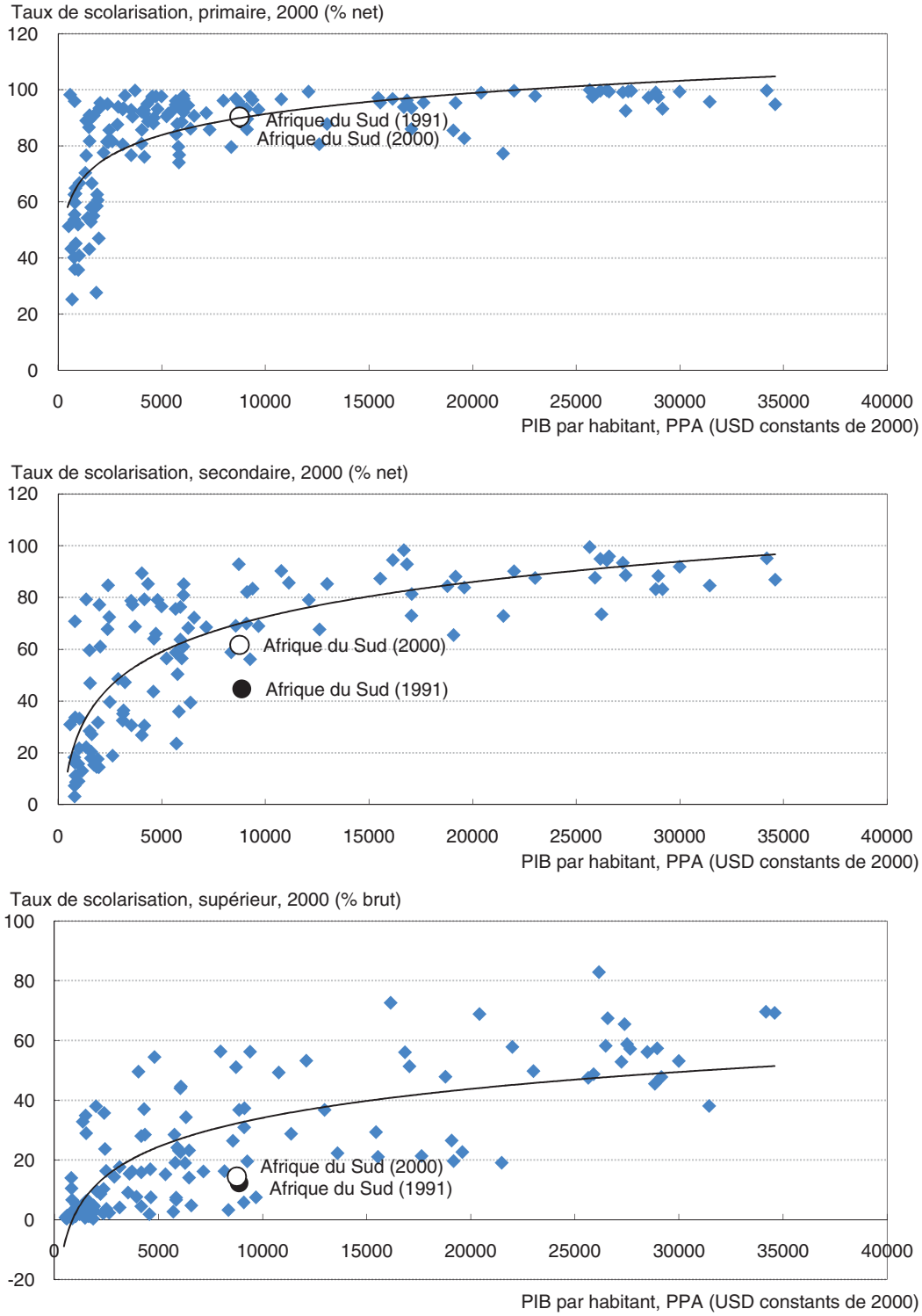
Les résultats scolaires sont médiocres, ce qui contribue à la persistance de la pauvreté, des inégalités et du déficit de main-d'œuvre qualifiée

Comme l'explique le chapitre 3, le phénomène de chômage extrême et persistant est lié à l'incapacité du système éducatif de former suffisamment de travailleurs qualifiés[10]. Trop de jeunes sortis du système scolaire ne maîtrisent pas la lecture, l'écriture et le calcul et l'économie se développe en privilégiant la main-d'œuvre qualifiée (Bhorat et Hodge, 1999), avec des écarts de salaires croissants entre les niveaux de qualification et une probabilité de chômage beaucoup plus élevée pour les personnes qui ont interrompu leurs études avant le secondaire.

En dépit des progrès notables accomplis depuis 1994, avec notamment la hausse du taux de scolarisation et l'égalité du financement public par élève des quatre systèmes scolaires préexistants réservés à des ethnies distinctes, on ne constate aucune amélioration significative des performances scolaires, et la répartition des résultats reste très inégale. L'édition 2006 de l'enquête internationale PIRLS sur la compréhension de l'écrit a montré que plus de 80 % des élèves âgés de 10 à 12 ans testés dans les langues africaines n'avaient pas le « niveau de base pour les compétences et stratégies de lecture » (Howie et autres, 2007); par ailleurs, un rapport établi par le Centre pour le développement (2007) indique que 70 % des réussites aux examens sont le fait de 11 % des écoles anciennement réservées aux Blancs, aux Indiens et aux Métis. Malgré le niveau global relativement élevé des dépenses publiques consacrées à l'éducation, les résultats de pans entiers du système scolaire sont inférieurs à ceux de certains pays beaucoup plus pauvres d'Afrique subsaharienne, tandis qu'une petite fraction seulement du système se situe globalement dans la moyenne OCDE. La persistance de résultats aussi contrastés est en partie la conséquence du fait que chaque école, gérée par son propre conseil, peut imposer des frais d'inscription. Il s'ensuit que les dépenses totales (privées et publiques) par élève des écoles anciennement réservées aux Blancs restent bien supérieures à celles réservées aux Noirs et de fortes disparités persistent dans le niveau des enseignants, la qualité des manuels scolaires, l'offre d'ordinateurs et les infrastructures.

L'incapacité d'amener un nombre suffisant d'élèves au terme de leur scolarité et de les doter des compétences adéquates se manifeste par des taux de scolarisation beaucoup plus faibles dans l'enseignement secondaire et supérieur qu'à l'école primaire pour l'année 2000 (graphique 1.18). Depuis lors, l'État a mené une stratégie « de développement programmé » de la scolarisation, en vertu du Plan national de 2001 pour l'enseignement supérieur (*National Plan for Higher Education*), qui a généralement atteint ses objectifs, à l'exception notable des sciences, de l'ingénierie et des technologies. En revanche, le nombre élevé d'abandons scolaires et le faible taux de réussite restent problématiques, surtout en sciences et ingénierie, et sont principalement imputables à la mauvaise préparation des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire.

Graphique 1.18. **Taux de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur**



Source : Banque mondiale, *Base de données Indicateurs du développement dans le monde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406385024676

Contraintes et mesures énoncées dans l'*AsgiSA*

Les contraintes identifiées sont généralement plausibles…

En s'inspirant, pour une part, des travaux du groupe d'économistes de Harvard invités à réfléchir, sous différents aspects, aux moyens de doper la croissance en Afrique du Sud, l'*AsgiSA* met en évidence six contraintes (voir l'encadré 1.1 pour plus de précisions). La plupart d'entre elles pourraient de fait constituer des obstacles à une amélioration soutenue et accélérée des niveaux de vie, et certaines sont étroitement liées. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée, par exemple, entrave les capacités administratives et organisationnelles de l'État et contribue à l'inadéquation des qualifications dans l'économie, qui se traduit par un chômage élevé et persistant, en particulier parmi les travailleurs peu qualifiés. C'est l'un des dysfonctionnements du marché du travail, qui seront analysés plus en détail au chapitre 3. La récente crise d'approvisionnement en électricité est révélatrice des carences des moyens logistiques et des infrastructures nationales. De plus, les obstacles à l'entrée et à la concurrence dans certains secteurs de l'économie, ainsi que le cadre réglementaire et les charges qui pèsent sur les PME et les microentreprises apparaissent de fait comme des problèmes marquants en Afrique du Sud ; le chapitre 2 sera consacré à ces questions et aux améliorations pouvant être apportées à l'action publique dans les domaines de la réglementation des marchés de produits et de la concurrence.

Même si la liste des contraintes est globalement convaincante, des améliorations peuvent être apportées sur des points de détail. Tout d'abord, certains éléments de la liste, s'ils présentent un intérêt indéniable, ne sont apparemment définis que de façon incomplète. Ainsi, l'analyse de la contrainte au niveau de l'offre de main-d'œuvre qualifiée semble accorder une importance excessive à la formation par rapport à l'éducation de base. En outre, s'agissant de la question essentielle du fonctionnement du marché du travail, par exemple, la pénurie de qualifications et la répartition géographique de l'habitat sont les seules contraintes mentionnées. Bien qu'elles constituent des problèmes non négligeables, d'autres caractéristiques de la réglementation et des institutions du marché du travail contribuent aussi largement à la persistance d'un chômage très élevé et d'une faible productivité dans la plupart des secteurs. Seule la référence à l'impact des modes d'habitat irrationnels datant de l'apartheid sur les coûts de main-d'œuvre se rapporte à la caractéristique fondamentale du chômage, à savoir une offre excédentaire de main-d'œuvre peu qualifiée pour les salaires en vigueur. Comme on le verra plus en détail au chapitre 3, la répartition géographique des salariés héritée de l'apartheid a probablement des répercussions sur le chômage; 14 ans après la mise en place du régime démocratique, il est cependant impossible d'en faire l'unique facteur du faible niveau d'équilibre de l'emploi dont l'Afrique du Sud est prisonnière depuis plus de 10 ans. En règle générale, les salariés sud-africains vivent en effet particulièrement loin de leur lieu de travail, ce qui fait grimper le salaire minimum accepté et le coût de la recherche d'emploi. Quoi qu'il en soit, toutes les actions engagées après la fin de l'apartheid dans plusieurs domaines dont le logement, les transports, la concurrence et la lutte contre la délinquance auraient pu contribuer plus largement à liquider ce regrettable héritage.

… même si l'importance de la volatilité et du niveau du rand ne fait pas l'unanimité

Le principal point d'interrogation concernant les contraintes identifiées tient à la volatilité et au niveau de la monnaie nationale. Toutes choses égales par ailleurs, on a de

Encadré 1.1. **Les contraintes identifiées dans l'*AsgiSA***

Pour concevoir un programme destiné à obtenir en dix ans une croissance économique accélérée et plus largement partagée, les autorités sud-africaines ont explicitement rejeté ce qu'elles considéraient comme l'approche trop générale du Consensus de Washington, préférant mettre en évidence un nombre relativement restreint de contraintes passant pour empêcher le décollage de la croissance. Cette approche est notamment le fait de Dani Rodrik, l'un des professeurs de Harvard qui ont rédigé un document dans la phase préparatoire à l'*AsgiSA*.

Les contraintes identifiées par les autorités sud-africaines sont les suivantes :

- La volatilité de la monnaie, ainsi que sa vigueur à l'époque où l'*AsgiSA* a été lancée.

Comme on l'a vu, le rand est en effet une monnaie relativement volatile, mais la plupart de ses fluctuations ont suivi l'évolution en dents de scie des prix des principaux produits de base sud-africains destinés à l'exportation (qui affichent généralement une corrélation positive) : métaux précieux, minerai de fer, charbon et diamants.

- Le coût et l'efficience du dispositif logistique national et de certaines infrastructures.

La mise en évidence de cette contrainte traduit à juste titre la difficulté de l'Afrique du Sud à tirer parti des échanges internationaux en raison de son éloignement géographique par rapport aux principaux marchés et des carences liées aux infrastructures et à la concurrence, qui accroissent les coûts d'acheminement des biens et des services.

- La pénurie de main-d'œuvre qualifiée, amplifiée par l'impact de la répartition géographique de l'habitat datant de l'apartheid.

L'*AsgiSA* attribue la pénurie de qualifications à l'apartheid, du fait de son système éducatif discriminatoire et de ses modes de peuplement asymétriques, qui ont entraîné, respectivement, une accumulation de capital humain insuffisante et pour beaucoup d'habitants, un grand éloignement par rapport à leur lieu de travail. De nombreux éléments attestent en effet d'une inadéquation des qualifications sur le marché du travail sud-africain, avec une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et une pléthore de travailleurs peu qualifiés. Quatorze ans après la mise en place d'un régime démocratique, on risque néanmoins, en rendant l'apartheid coupable de tous les maux, de perdre de vue ce qui aurait pu et peut être fait pour améliorer les compétences et la répartition géographique des salariés sud-africains.

- Les obstacles à l'entrée et les restrictions de la concurrence dans certains secteurs économiques.

L'*AsgiSA* note que l'économie sud-africaine demeure relativement concentrée, notamment en ce qui concerne les industries manufacturières d'amont comme le papier, les produits chimiques et la sidérurgie, et les intrants tels les télécommunications et l'énergie. La stratégie indique aussi que la structure du marché constitue dans certains cas un obstacle au développement des industries d'aval ou des services. Comme on le verra plus en détail au chapitre 2, l'absence relative de concurrence dans de nombreux secteurs est effectivement un problème coûteux et omniprésent en Afrique du Sud.

- Le cadre réglementaire et les charges pesant sur les PME et les microentreprises.

La forte concentration observée en Afrique du Sud s'accompagne d'un sous-développement relatif des PME. L'*AsgiSA* constate à juste titre que divers aspects du cadre réglementaire jouent en ce sens : l'administration fiscale, le système de planification (dont les études d'impact sur l'environnement), la réglementation communale, l'administration du droit du travail et, dans certains secteurs, la réglementation entrave inutilement le développement des entreprises.

- Les défaillances de l'organisation, des capacités et du leadership stratégique de l'État.

L'*AsgiSA* prend dûment acte des capacités limitées de l'État. À l'instar du secteur privé, l'administration à tous les échelons souffre d'un manque de fonctionnaires qualifiés et d'autres problèmes propres à l'Afrique du Sud, comme la prévalence du VIH/sida, pèsent également sur ses capacités de planification et de mise en œuvre.

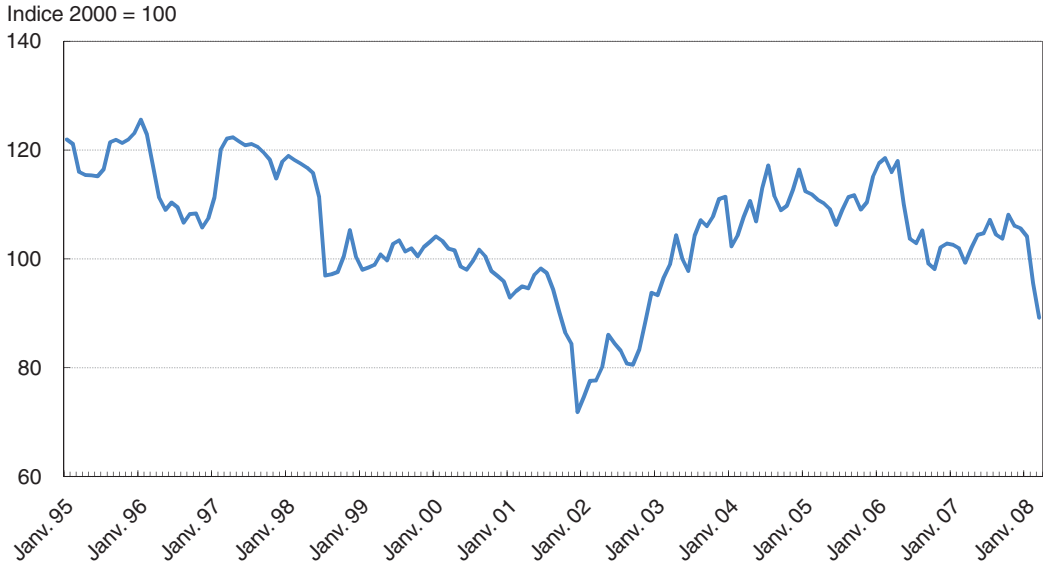
bonnes raisons de croire que la volatilité de la monnaie est préjudiciable à la croissance : les entreprises réfractaires au risque, notamment, sont moins disposées à investir dans un pays dont le taux de change réel est volatil, car le risque de faillite inhérent aux fluctuations défavorables des cours y est plus élevé. De plus, comme l'observent Obstfeld et Rogoff (1998), la volatilité du taux de change peut aussi entraîner des coûts indirects, car les entreprises augmentent leurs prix : cette prime de risque leur permet de couvrir le coût des fluctuations du taux de change. Par ailleurs, ces fluctuations traduisant l'évolution en dents de scie des richesses et du revenu permanent du pays, elle-même due aux variations de la valeur de son patrimoine naturel, supprimer ces fluctuations ferait obstacle aux signaux du marché et pourrait entraîner une répartition inefficiente des ressources. Selon Schmidt-Hebbel (2006), les ouvrages publiés n'ont établi aucun lien explicite entre la volatilité du taux de change, les échanges commerciaux et le bien-être social. Aghion et autres (2006) n'ont observé aucun effet négatif de la volatilité du taux de change dans les pays dont les secteurs financiers sont particulièrement développés. De plus, une étude récente (FMI, 2006) n'a recueilli, pour l'Afrique du Sud, aucun élément attestant un impact négatif de la volatilité du taux de change *via* le canal des échanges commerciaux. Quelques pays au moins, notamment ceux qui disposent de ressources considérables, ont enregistré une croissance soutenue en dépit d'une forte volatilité des taux de change. La contrainte exercée par cette volatilité sur la croissance dépend probablement d'éléments non factuels, comme la nature des mesures qui pourraient être prises pour la limiter. Si la réponse apportée à la volatilité du taux de change consistait à accroître l'adaptabilité et la résilience de l'économie, cela ne présenterait aucune difficulté, alors que des mesures comme le contrôle des flux de capitaux devraient être soigneusement justifiées, puisqu'elles entraînent généralement des coûts d'efficience et qu'en définitive, il est possible de les contourner. Ou encore, la simple adoption d'un régime de change fixe risquerait d'exposer plus encore l'économie à une distorsion du taux de change et donc à une crise, alors que la création d'un fonds de stabilisation en vue de convertir la manne des ressources naturelles en avoirs étrangers utilisés pour soustraire les segments de l'économie nationale qui n'exploitent pas de ressources naturelles aux effets des fluctuations des prix des produits de base pourrait en effet améliorer la stabilité et la croissance à long terme. La question de savoir si la distorsion du taux de change est davantage favorisée par un régime de flottement pur que par un autre type de régime est déterminante, car la volatilité du taux de change pourrait de fait produire des effets négatifs sur le bien-être social par ce biais.

Si la volatilité de la monnaie apparaît moins clairement comme une contrainte essentielle que les autres obstacles cités, le niveau du rand est bien plus sujet à controverse. Les études menées sur ce sujet (Frankel, 2007, par exemple) laissent planer une profonde incertitude quant à la valeur d'équilibre fondamentale du taux de change effectif réel de la monnaie sud-africaine. Par ailleurs, la balance des opérations courantes s'est fortement détériorée ces dernières années et le déficit se situe aujourd'hui à un niveau qui, s'il demeurait inchangé par rapport au PIB, entraînerait une croissance explosive des engagements extérieurs nets. Si une dépréciation en termes réels n'est ni nécessaire ni suffisante pour rééquilibrer la balance des opérations courantes, elle y concourt toutefois très fréquemment. Par ailleurs, le déficit courant est apparu à une période de nette amélioration des termes de l'échange de l'Afrique du Sud et il reflète essentiellement le comportement d'investissement du secteur privé, le secteur public affichant un léger excédent budgétaire. Il se pourrait que les résidents sud-africains aient réagi à la hausse

perçue du revenu permanent due à la remontée des prix des produits de base d'exportation en consommant davantage, alors que l'investissement vient aussi de se redresser. Dans ce cas, le déficit courant constitue au mieux un équilibre temporaire et rien ne justifie une intervention des pouvoirs publics visant à corriger la distorsion du taux de change[11].

En tout état de cause, si le rand était surévalué lors du lancement de l'*AsgiSA* début 2006, il l'est certainement beaucoup moins aujourd'hui. En dépit d'une nouvelle amélioration des termes de l'échange ces deux dernières années, le rand a chuté de 19 % en termes effectifs réels de mars à novembre 2006, avant d'accuser un nouveau repli de quelque 15 % en termes effectifs réels de novembre 2007 à mars 2008 (graphique 1.19). L'écart qui a commencé à se creuser en 2003 entre le taux de change effectif réel et la tendance observée en 1994-2002 est désormais résorbé de moitié environ et l'amélioration des termes de l'échange semble indiquer que le taux de change réel d'équilibre fondamental s'est rapproché de cette tendance.

Graphique 1.19. **Taux de change effectif réel**



Source : Base de données de la SARB.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406401361030

... d'autres contraintes auraient mérité d'être citées

L'*AsgiSA* s'en tient à des contraintes et à des mesures de nature purement économique, ce qui explique peut-être que des problèmes transversaux importants ne soient pas abordés de front. Si cette approche est compréhensible, elle risque de perdre de vue l'intérêt économique que présentent des questions relevant d'autres domaines. Le VIH/sida et la délinquance en sont deux parfaits exemples.

La prévalence du VIH/sida en Afrique du Sud représente avant tout un drame humain de grande ampleur. On estime que 19 % environ des adultes appartenant à la tranche d'âge de forte activité sont séropositifs, et aujourd'hui, près d'un millier de personnes meurent chaque jour du sida (ONUsida, 2006). On recense approximativement 1.2 million d'orphelins du sida de moins de 18 ans et plusieurs millions d'enfants ont perdu un de

leurs parents à cause de la maladie, qui est la première cause de mortalité des 24-49 ans en Afrique du Sud. Ce fléau a sans aucun doute un impact économique considérable. Ainsi, il limite l'aptitude des autorités à mettre en œuvre leur politique, ce que l'*AsgiSA* identifie comme une contrainte essentielle. Il accentue aussi le grave problème de l'absentéisme scolaire, pour les enseignants et les élèves, si bien qu'il sape l'offre de main-d'œuvre qualifiée aujourd'hui, comme à l'avenir. Enfin, la maladie, la rotation accélérée des effectifs, voire la présence des salariés à des funérailles trop fréquentes, viennent obérer la productivité.

L'autre obstacle manifeste à l'accélération de la croissance qui n'est pas mentionné dans l'*AsgiSA* est la délinquance, en particulier avec violence. La délinquance figure invariablement sur la liste des grands problèmes évoqués dans les enquêtes de conjoncture, l'Afrique du Sud comptant parmi les pays les moins bien classés à cet égard : dans l'édition 2007-08 de l'Indice de compétitivité mondial calculé par le Forum économique mondial, elle est ainsi 126e sur 131 pays d'après le coût de la délinquance et de la violence supporté par les entreprises. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème de ressenti : l'Afrique du Sud affiche l'un des taux d'homicides les plus élevés au monde, avec un nombre de décès par armes à feu considérable. L'omniprésence de la délinquance est préjudiciable à l'investissement direct étranger en particulier, de même qu'elle favorise l'émigration d'une main d'œuvre qualifiée pourtant indispensable. De plus, la délinquance est un frein à la mobilité des salariés; la mauvaise réputation, pour cause d'agression et de violence, des taxis informels qui forment l'essentiel des transports urbains contribue certainement à faire grimper le salaire minimum accepté et à dissuader les chômeurs de chercher un emploi.

La principale difficulté, cependant, tient à la cohérence entre les contraintes et les mesures envisagées

Chacune des mesures énoncées dans l'*AsgiSA* vise à remédier à une ou plusieurs des contraintes identifiées. Dans certains cas, toutefois, le lien existant entre la contrainte et la solution proposée est ténu, voire pervers, alors que dans d'autres, l'action suggérée ne semble pas suffisamment énergique pour lever l'obstacle à l'accélération et à un partage plus équitable de la croissance.

On notera que certaines mesures semblent aller à l'encontre du constat selon lequel l'absence de concurrence est un frein à la croissance…

L'*AsgiSA* cite à juste titre les obstacles à l'entrée, les restrictions à la concurrence et les opportunités d'investissement limitées parmi les principaux obstacles aux efforts de l'Afrique du Sud pour parvenir à une croissance plus rapide et plus largement partagée. Certaines mesures, comme les examens de la réglementation visant à réduire les charges imposées aux petites entreprises et à renforcer le droit de la concurrence, contribuent effectivement à assouplir cette contrainte. Toutefois, il n'est pas sûr que l'orientation générale des initiatives proposées dans l'*AsgiSA* soit proconcurrentielle. En particulier, la priorité donnée aux politiques sectorielles pourrait bien pérenniser les schémas hérités de l'apartheid, caractérisés par l'existence de grands groupes nationaux protégés des effets de la concurrence étrangère et jouissant de marges confortables. En favorisant des entreprises ou des secteurs donnés, les autorités risquent de fausser les signaux du marché. Concernant ce type de mesures, l'expérience des pays de l'OCDE est pour le moins mitigée, même dans les économies dotées de capacités de planification et de mise en œuvre

supérieures à celles de l'Afrique du Sud. Elles ont souvent impliqué un énorme gaspillage des ressources publiques tout en favorisant la recherche de rentes et en protégeant de la concurrence des entreprises en place, souvent de grande taille. De plus, elles peuvent servir de prétexte à une politique protectionniste, alors que la vigueur de la concurrence étrangère est un facteur essentiel d'efficience et d'innovation.

Dans le même ordre d'idées, l'éradication de l'économie « informelle » est au nombre des six grandes mesures préconisées. On peut comprendre que les autorités souhaitent offrir un emploi convenable à tous ceux qui désirent travailler, mais elles doivent surtout s'efforcer de créer les conditions de la croissance dans l'emploi formel et non de supprimer le secteur informel. Dans ce dernier cas, elles risquent de perpétuer l'héritage de l'apartheid qui consistait à détruire l'esprit d'entreprise dans la population noire majoritaire.

... et une tension se fait jour entre le constat d'une aptitude limitée des autorités en matière de coordination et de mise en œuvre et l'ambition de certaines mesures...

Il est à noter que l'*AsgiSA* cite une multitude de nouveaux programmes et initiatives lancés par les autorités dans plusieurs domaines, tout en reconnaissant que les carences de la planification, de la coordination et de l'administration publiques figurent parmi les contraintes qui pèsent sur la croissance de l'Afrique du Sud. La stratégie envisage de porter l'investissement public de 4 % du PIB à 8 %, essentiellement pour répondre aux besoins en infrastructures, comme la nécessité pressante d'augmenter les capacités de production d'électricité ou celle de construire de nouveaux stades pour la Coupe du monde de football 2010. Les politiques sectorielles doivent être développées conformément au Cadre d'action national pour l'industrie (*National Industrial Policy Framework*) et dans l'éducation et la formation, divers programmes publics vont être étoffés, tandis qu'un nouveau dispositif, l'Initiative conjointe sur l'acquisition des compétences prioritaires (*Joint Initiative for Priority Skills Acquisition*, JIPSA) a été créé dans ce domaine. L'*AsgiSA* entend également passer en revue le fonctionnement de plusieurs banques publiques de développement – comme l'*Industrial Development Corporation* (IDC), la *Land Bank*, la *Development Bank of South Africa* (DBSA) et l'Agence nationale pour le développement (*National Development Agency*) – afin qu'elles accompagnent plus efficacement les efforts de développement des pouvoirs publics. Bien que l'*AsgiSA* ne donne aucun détail à ce sujet, cela pourrait passer par une forte augmentation de leur dotation.

Même si la main-d'œuvre qualifiée et les capacités de mise en œuvre des politiques arrêtées étaient suffisantes, le programme exposé dans l'*AsgiSA* accorde peut-être trop d'importance aux initiatives du secteur public. Bien au-delà des difficultés administratives suscitées par l'introduction d'une politique sectorielle performante, par exemple, l'entreprise toute entière est exposée à des risques de gaspillage, d'inefficience et de corruption. Qui plus est, de nombreux pays ont généré un développement durable sans allouer de ressources substantielles aux banques publiques de développement. À ce jour, l'expérience de l'Afrique du Sud au regard des programmes publics de formation n'est guère encourageante du point de vue de l'efficacité et de la participation. Toutefois, le déficit de qualifications, de leadership et de coordination de l'action publique dont l'Afrique du Sud admet souffrir est une raison supplémentaire d'envisager une approche moins interventionniste. Dans ce cas, les pouvoirs publics joueraient assurément un rôle déterminant dans la mise à disposition de certains services et infrastructures comme

l'éducation de base et la santé, mais ils veilleraient à créer les conditions-cadre nécessaires à l'émergence de marchés concurrentiels.

… alors que dans l'éducation et la formation, la stratégie semble se disperser…

S'agissant de l'éducation et des qualifications, l'*AsgiSA* s'intéresse principalement à plusieurs dispositifs de formation. Comme on l'a vu précédemment, un nouveau dispositif, la JIPSA, a été mis en place pour cerner les besoins pressants en matière de qualifications et concevoir des solutions immédiates. De plus, la formation continue (*Further Education and Training*, FET) devait être renforcée et le programme d'éducation et de formation de base pour adultes (*Basic Education and Training Programme*) élargi. L'*AsgiSA* prévoit également une Phase 2 pour la stratégie nationale de développement des compétences (*National Skills Development Strategy*), selon laquelle les fonds collectés par la taxe pour le développement des compétences, qui correspond à 1 % de la masse salariale, sont distribués par les commissions sectorielles d'éducation et de formation (*Sector Education and Training Authorities*, SETA). L'expérience des pays de l'OCDE ayant mis en place des programmes de formation des salariés en vue de rehausser les qualifications des chômeurs pour les ramener sur le marché du travail est généralement décevante. Dans le cas de l'Afrique du Sud, on a un sentiment de juxtaposition d'initiatives disparates et généralement limitées – notamment au regard de l'ampleur du chômage – et en proie à de graves problèmes de mise en œuvre[12].

La nécessité d'améliorer l'éducation de base ressort dans certaines initiatives citées dans l'AsgiSA, comme le programme scolaire *Dinaledi* visant à doubler le nombre d'élèves obtenant la moyenne en mathématiques et en sciences pour le porter à 50 000 en 2008. Néanmoins, pour valables que soient certains de ces programmes, il n'est pas sûr qu'ils soient mis en place sur une échelle suffisante pour exercer des effets notables sur l'ensemble de l'économie et sur l'inadéquation des qualifications, qui se traduit par un taux de chômage particulièrement élevé. Une tâche plus cruciale, et qui incombe plus clairement aux pouvoirs publics, consiste à améliorer la qualité de l'enseignement dispensé au million d'élèves qui quittent chaque année le système scolaire.

… et les mesures destinées à améliorer les politiques du marché du travail proprement dites font cruellement défaut

Il est frappant de constater que cette stratégie, dont l'un des deux grands objectifs est de résorber le chômage particulièrement élevé qui frappe aujourd'hui le pays, n'évoque qu'à demi-mot les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail. L'*AsgiSA* note à juste titre que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée constitue un problème, mais les moyens dont disposent les chômeurs qui souhaitent travailler (soit pas moins de 35 % de la population active), c'est-à-dire principalement ceux qui sont peu qualifiés, pour trouver un emploi est une question fondamentale qui ne suscite guère d'intérêt. D'ailleurs, alors qu'au moins une des contraintes identifiées concerne largement, de façon implicite, le marché du travail, aucun des six grands domaines d'action énumérés n'y est spécifiquement consacré.

Les mesures envisagées ne semblent guère devoir remédier à la volatilité et à la surévaluation de la monnaie, bien que cela puisse être souhaitable

Le premier domaine de l'action publique, la politique macroéconomique, vise principalement à limiter la volatilité du taux de change. Toutefois, aucune mesure

spécifique n'est citée à cette fin. Au contraire, l'identification de ces actions est reportée à une date ultérieure : « Il s'agira dans un premier temps de définir des stratégies pour réduire la volatilité et la surévaluation de la monnaie; et dans un second temps, de coordonner les politiques budgétaire et monétaire dans le cadre d'un régime de ciblage de l'inflation en vue d'assurer une croissance durable et partagée » (présidence de la République d'Afrique du Sud, 2006). Cela signifie que lors de l'élaboration de l'AsgiSA, une partie des membres de l'administration et leurs partisans, à tout le moins, étaient mécontents de la politique monétaire menée depuis l'adoption du ciblage de l'inflation, jugée trop agressive. Durant la majeure partie de 2005 et pendant une partie de 2006, l'objectif d'inflation se situait dans le bas de la fourchette fixée (alors qu'en 2004, l'inflation globale ne dépassait pas 0.2 % en glissement annuel) et le rand s'était apprécié de près de 80 % en termes effectifs réels depuis le point historiquement bas enregistré à la fin de 2001.

Le problème, pour ceux qui souhaiteraient que la SARB accorde davantage d'importance à la croissance ou au taux de change, est que l'adoption du ciblage de l'inflation a fait de l'inflation le principal objectif de la politique monétaire (SARB, 2000). On ne peut introduire d'autres variables qu'en tenant compte de leur impact sur l'inflation dans l'horizon de prévision (deux ans pour l'Afrique du Sud). L'indépendance de la SARB dans l'exécution de son mandat est inscrite dans la Constitution et dans la loi sur la banque centrale. En matière de politique monétaire, la seule alternative dont dispose réellement le gouvernement consiste à modifier (c'est-à-dire à relever) l'objectif d'inflation ou de prendre la décision d'abandonner purement et simplement le ciblage de l'inflation. La prudence de l'*AsgiSA* à l'égard des mesures à prendre reflète probablement une réticence à valider ces options, ce qui nuirait assurément à la réputation des autorités connues pour la crédibilité et la prudence de leur politique macroéconomique.

Même si les solutions envisageables pour infléchir la politique monétaire sont à la fois limitées et impopulaires, les autorités pourraient envisager de contenir davantage la volatilité du taux de change réel. Adopter une politique budgétaire cherchant à optimiser les rentes de ressources en période de hausse des prix des produits de base permettrait, en partie du moins, de protéger le reste de l'économie contre cette évolution en dents de scie des termes de l'échange. Ce serait moins évident en Afrique du Sud que dans le cas de la Norvège, par exemple, où la manne des ressources naturelles est plus facile à identifier et à exploiter. Si la volatilité du taux de change est réellement perçue comme l'un des principaux obstacles à l'accélération de la croissance, il pourrait alors être utile de progresser dans cette direction.

De plus, si l'*AsgiSA* s'est à plusieurs reprises inquiétée du niveau élevé du taux de change, bien davantage que de la volatilité, aucune mesure ne vise explicitement à corriger une éventuelle surévaluation du rand. La stratégie indique qu'il faut « s'assurer que le ciblage de l'inflation continue de soutenir la croissance », mais sans donner d'explication sur le sens exact de cette phrase. En fait, le meilleur instrument de lutte contre la volatilité du taux de change réel et la surévaluation du rand est la politique budgétaire. Une fois encore, il serait judicieux d'envisager dans ce contexte la mise en place d'un mécanisme permettant d'exploiter et de conserver une part plus importante de la manne que représente la hausse des prix des produits d'exportation.

Les projets d'investissement dans les infrastructures semblent avoir sous-estimé l'urgence de la situation dans le domaine de l'électricité

Accroître l'investissement dans les infrastructures publiques est l'un des grands axes de la stratégie, mais rétrospectivement, celle-ci faisait peu état des menaces pesant sur l'approvisionnement en électricité et de la primauté qui devait lui être accordée. L'offre de main-d'œuvre qualifiée et les capacités de planification limitées peuvent avoir eu des répercussions sur l'aptitude d'*Eskom* à accroître suffisamment ses capacités tout en limitant les arrêts temporaires des centrales existantes dus à des défaillances de la maintenance ou de la planification. Qui plus est, certaines mesures annoncées en 2008 pour remédier aux coupures de courant de janvier, notamment l'assouplissement des conditions d'accès au marché pour les producteurs indépendants, auraient pu être adoptées plus tôt.

De toute évidence, dans le domaine de l'électricité, l'adoption tardive de mesures plus énergiques s'explique notamment par le fait que les pouvoirs publics auraient dû prendre la décision politiquement douloureuse de relever les prix de l'électricité pour les entreprises et les ménages. Maintenant que la nécessité d'augmenter sensiblement les prix pour couvrir les coûts marginaux à longue échéance et limiter la progression de la demande est largement admise, les autorités sud-africaines vont pouvoir s'attacher à accroître l'approvisionnement en électricité à long terme, ainsi que l'efficience énergétique du pays. La forte intensité énergétique de l'économie témoigne d'une allocation imparfaite des ressources – les prix de l'électricité sont fixés à un niveau inférieur au coût marginal de long terme, ce qui encourage la consommation – et impose des externalités négatives au reste du monde en faisant du pays l'un des principaux émetteurs de carbone[13].

Comment renforcer l'*AsgiSA* pour atteindre plus facilement les objectifs fondamentaux des pouvoirs publics

Comme on l'a vu, le processus d'élaboration de l'*AsgiSA* a été remarquablement ouvert, s'appuyant sur les contributions de plusieurs groupes et personnalités. Dans sa formulation, l'*AsgiSA* n'exclut pas non plus d'éventuelles modifications de la stratégie (Présidence, 2006). L'OCDE estime qu'il serait judicieux de procéder à plusieurs ajouts et modifications.

En s'appuyant sur les bonnes performances enregistrées à ce jour, il faudra peut-être renforcer les politiques macroéconomiques en cas de dégradation de la conjoncture mondiale

Dans l'ensemble, la conjoncture mondiale semble moins favorable à l'Afrique du Sud que ces dernières années. Les tensions inflationnistes intérieures, et notamment la nécessité de procéder à une nouvelle hausse sensible des prix de l'électricité, sont exacerbées par la flambée des prix du pétrole et des denrées alimentaires à l'échelle internationale, alors que le durcissement du crédit au niveau mondial a entraîné un effondrement manifeste des investissements de portefeuille, provoquant un brusque accès de faiblesse du rand. Cela signifie que la SARB risque de ne pas atteindre ses objectifs d'inflation pendant deux années encore. Ayant acquis une réputation de crédibilité dans leur lutte contre l'inflation, les autorités commettraient probablement une erreur en cédant aux pressions les incitant à réviser la fourchette d'inflation à la hausse, voire à abandonner purement et simplement le ciblage formel de l'inflation. Elles auraient

avantage à continuer d'évoquer la nature exceptionnelle de la situation actuelle en restant déterminées à revenir à terme dans la fourchette fixée.

Parallèlement, après quatre années de croissance supérieure au potentiel et dans un contexte de prix des produits de base exceptionnellement élevés, d'inflation dépassant largement l'objectif et de déficit courant préoccupant, on peut plaider en faveur d'un durcissement de la politique budgétaire, du moins pour évoluer vers une position neutre corrigée des variations conjoncturelles. Une telle décision entraînerait une contraction de la demande intérieure et contribuerait au redressement des soldes intérieur et extérieur. Elle serait incontestablement difficile à prendre d'un point de vue politique – ce n'est que récemment que les pouvoirs publics se sont fixé pour objectif de limiter les déficits à 3 % du PIB, et ni les responsables politiques ni la population ne se sont faits à l'idée d'enregistrer des excédents (non corrigés des variations conjoncturelles) plusieurs années durant. Sous l'effet de ces pressions politiques, notamment, on pourrait envisager à plus long terme d'introduire une règle budgétaire, ou du moins un principe permettant de tirer un parti plus systématique de la manne des produits de base. D'une part, malgré les résultats globalement satisfaisants de l'Afrique du Sud en matière de lutte contre la corruption, la recherche de rentes dans les pays richement dotés en ressources représente toujours un danger lorsque les prix des produits de base sont élevés, et il est possible de réduire ce risque en limitant le pouvoir discrétionnaire de dépenser les recettes exceptionnelles ainsi générées. D'autre part, l'introduction d'un mécanisme renforçant l'action anticonjoncturelle de la politique budgétaire vis-à-vis des fluctuations des prix des produits de base contribuerait à préserver le reste de l'économie des effets de ces variations, notamment sur le taux de change. À tout le moins, le ministère des Finances devrait approfondir ses travaux sur les ajustements cycliques du solde budgétaire et continuer d'accorder une plus grande importance au solde structurel. Une prise de conscience plus large du caractère temporaire de la vive expansion des recettes aiderait à surmonter les obstacles politiques à l'austérité budgétaire.

Les institutions du marché du travail pourraient susciter un plus grand intérêt

Comme on le verra plus en détail au chapitre 3, alors que la progression du chômage en Afrique du Sud est largement attribuable à des facteurs exogènes comme l'évolution démographique, la baisse du prix des produits de base pendant une bonne partie des années 90 et le renforcement de la concurrence étrangère dans les activités manufacturières traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre, la persistance d'un chômage très élevé sur une longue période témoigne de la lenteur de l'ajustement des marchés du travail. Certains aspects de l'héritage de l'apartheid tels que la répartition inefficiente de l'habitat et les politiques d'éducation discriminatoires font indubitablement obstacle au fonctionnement efficient du marché du travail, et il serait probablement utile de prendre des mesures plus énergiques pour s'en défaire. De plus, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est généralement perçue, du moins parmi les employeurs, comme trop restrictive, notamment parce qu'elle impose des coûts de licenciement élevés. Même si, comme on le verra au chapitre 3, la législation en elle-même ne semble pas restrictive par rapport aux économies de l'OCDE ou à d'autres pays en développement et à revenu intermédiaire, dans la pratique, les procédures de licenciement peuvent être longues et fastidieuses d'un point de vue administratif. Cela contribue vraisemblablement à restreindre les mouvements sur le marché du travail et à allonger la durée du chômage, ainsi qu'à dénaturer les dispositions prises sur ce marché pour favoriser les contrats à court terme, tout en pesant sur les résultats

obtenus dans la formation. Dans ce domaine, s'intéresser aux politiques et aux institutions du marché du travail pourrait faciliter la réalisation des objectifs de l'*AsgiSA*.

L'amélioration du capital humain viendra probablement des réformes du système scolaire

La principale contribution de l'État au relèvement du niveau moyen des qualifications – qui atténuerait l'inadéquation des qualifications existant entre l'offre et la demande de main-d'œuvre en Afrique du Sud – peut consister à améliorer la qualité de l'enseignement général. Bien que les dépenses publiques globales consacrées à l'éducation ne soient pas anormalement faibles par rapport au PIB, on peut encore gagner en efficience; en effet, un trop grand nombre d'établissements continuent de souffrir d'un manque d'infrastructures élémentaires, ainsi que de manuels et de fournitures, et selon les tests de niveau réalisés à l'échelle internationale, le système scolaire ne parvient pas à donner à un grand nombre d'élèves les compétences de base en lecture, en écriture et en calcul. Dans ce contexte, la répartition des responsabilités éducatives entre le pouvoir central et les provinces se fait difficilement, de sorte qu'il est malaisé de s'assurer que les fonds alloués à l'éducation sont dépensés comme prévu dans l'ensemble du pays. On trouvera au chapitre 3 une présentation succincte de plusieurs actions prioritaires de nature à lever le frein exercé par le système éducatif sur les performances du marché du travail[14].

Concernant les dispositifs de formation publics, il semble encore possible d'atténuer leur rigidité et d'en abaisser les coûts administratifs. En particulier, le dispositif SETA, financé par la taxe formation nationale, s'avère trop lourd pour être largement utilisé et il a pâti d'une mise en œuvre insuffisante, d'une faible qualité de la formation dispensée et même de fraudes. Il serait peut-être plus efficace d'octroyer des crédits d'impôt aux entreprises qui accordent des formations. D'autres programmes de formation semblent soulever moins de difficultés, mais leur champ d'application est trop restreint pour produire un effet notable sur le chômage.

L'Afrique du Sud pourrait tirer parti d'une stratégie globale visant à intensifier la concurrence

En tout premier lieu, bien que les obstacles à l'entrée et la concentration soient au nombre des freins à l'accélération de la croissance, le volet de l'*AsgiSA* relatif à l'action des pouvoirs publics fait relativement peu de cas de la concurrence sur les marchés de produits. Comme l'explique le chapitre 2, la réglementation applicable à ces marchés en Afrique du Sud est globalement contraignante au regard des critères de l'OCDE, et la présence capitalistique et l'ingérence de l'État créent d'énormes obstacles à l'entrée dans de nombreux secteurs. En particulier, l'absence de concurrence dans les industries de réseau pèse sur leur productivité et leur capacité d'innovation, alors que leur manque d'efficience produit des effets néfastes sur l'ensemble de l'économie. La concentration industrielle et la protection des entreprises en place ont longtemps pénalisé la population noire majoritaire et ancré une répartition extrêmement inégale des richesses et des revenus. Les pouvoirs publics doivent considérer la concurrence comme un vecteur de démocratie de nature à tarir les rentes économiques perçues par une minorité et à générer une croissance plus largement partagée.

Géographiquement éloignée, l'Afrique du Sud tire moins facilement parti de la mondialisation des échanges, de sorte qu'il faut s'attacher à favoriser le commerce international[15]. Si les mesures visant, par exemple, à développer les infrastructures, à

rationnaliser la réglementation et à se rapprocher des normes internationales sont toutes déterminantes à cet égard, les politiques commerciales proconcurrentielles peuvent également jouer un rôle de premier plan.

Mettre davantage l'accent sur la concurrence impliquerait aussi de donner moins de poids à des politiques sectorielles qui peuvent s'avérer coûteuses et vaines, ce que corroborent aussi les carences reconnues de l'État en matière d'administration, de planification et de logistique.

Développer l'emploi dans le secteur formel ne signifie pas forcément décourager l'activité dans le secteur informel

Si offrir un emploi dans le secteur formel à tous ceux qui le souhaitent est un objectif valable à long terme, à plus court terme, la priorité doit être de développer l'emploi sous toutes ses formes, pour absorber l'excédent de main-d'œuvre (surtout peu qualifiée). En général, l'alternative pour les chômeurs n'est pas de travailler dans le secteur formel ou dans le secteur informel, mais de trouver un emploi quel qu'il soit ou de rester au chômage. Le secteur informel devra vraisemblablement absorber une plus grande part de l'excédent de main-d'œuvre peu qualifiée, ce qui nécessitera donc une approche moins négative de l'« économie informelle ». L'emploi peut se développer en parallèle dans les secteurs formel et informel, ce qui a été le cas durant la majeure partie de l'après-apartheid – mais comme on l'a constaté, cette croissance n'a pas suffi à empêcher un gonflement du chômage. Dans le cadre d'une initiative plus vaste en faveur des petites entreprises, on pourrait s'interroger sur les moyens de limiter les obstacles à l'activité informelle.

Notes

1. Les travaux du groupe d'économistes, menés sous les auspices du Center for International Development de l'Université de Harvard, ont pris la forme d'une série d'études, dont celles d'Aghion *et al.* (2007) sur la concurrence, de Rodrik (2006) sur les obstacles à la croissance, de Hausmann et Klinger (2006), d'Edwards *et al.* (2006), et Frankel (2006). Les documents de travail du groupe peuvent être consultés sur le site *www.cid.harvard.edu/southafrica*.
2. Selon Productivity SA, la productivité totale des facteurs dans le secteur privé a été de 2.9 % par an sur la période 1995-2003, puis de 3.8 % à partir de 2004-05. Les chiffres 2006-07 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de cette *Évaluation*.
3. Voir Kohli (2003). La définition du PIB corrigé des termes de l'échange est la suivante : TDDV + XGSV * (PXGS/PMGS) – MGSV, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV, respectivement, le volume des exportations et le volume des importations, et PXGS et PMGS, les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation.
4. Voir l'annexe 1.A1 pour une explication des objectifs et des caractéristiques du programme *Black Economic Empowerment* (rebaptisé par la suite *Broad-Based Black Economic Empowerment Programme*).
5. Parmi d'autres facteurs plus récents ayant inhibé une réaction positive de la production à la hausse des prix des métaux, on citera l'application plus stricte des règles de sécurité à la suite d'accidents mortels dans les mines, et les pénuries d'électricité à partir de janvier 2008.
6. Le gouverneur de la SARB a confirmé en avril 2000 que la SARB adopterait une stratégie de ciblage de l'inflation, dont les effets devaient se manifester en 2002. Van der Merwe (2004) fournit une chronologie et une analyse du passage à un ciblage plus formel de l'inflation.
7. Les prévisions trimestrielles de l'inflation sont réalisées pour le compte de la SARB par le Bureau for Economic Research (BER), et sont disponibles sur le site web du BER à l'adresse : *www.ber.ac.za/*.
8. Comme le souligne l'édition 2008 des *Perspectives économiques en Afrique* (OCDE, 2008), en 2006, 43 % de la population vivaient au-dessous du seuil de pauvreté fixé à environ deux dollars par jour, malgré les progrès dans la lutte contre la pauvreté accomplis ces dernières années grâce à la multiplication des aides sociales.

9. La forte dépendance de l'Afrique du Sud à l'égard du charbon national et le prix anormalement bas de son électricité ont notamment pour conséquence une économie à beaucoup plus forte intensité de carbone que d'autres pays ayant un PIB par habitant comparable (Nations Unies, 2007). Les centrales électriques d'Eskom concentrées autour des principales mines de charbon constituent l'un des principaux pôles d'émissions de carbone au monde.

10. La Direction de l'éducation de l'OCDE réalise actuellement un examen des politiques d'éducation en Afrique du Sud, qui procède à une analyse approfondie du système et formule des recommandations détaillées. La présente *Évaluation économique* ne s'étend donc pas sur ce domaine crucial.

11. Le FMI, au terme de son évaluation du taux de change réel dans le cadre des consultations de 2007 avec l'Afrique du Sud au titre de l'article IV des statuts du Fonds, a conclu que le rand était globalement aligné sur les fondamentaux.

12. L'édition 2008 des *Perspectives économiques en Afrique* observe, par exemple, que si la pénurie de salariés qualifiés a été estimée à 300 000 personnes, la capacité de formation des SETA est limitée à quelque 7 000 salariés par an. Concernant la mise en œuvre, le chapitre 3 souligne les critiques fréquemment formulées à l'encontre du dispositif SETA pour son manque de souplesse et la piètre qualité des formations dispensées.

13. En 2004, l'Afrique du Sud se classait selon les estimations au 11e rang des émetteurs de dioxyde de carbone, devant des pays à revenu intermédiaire plus vastes et plus peuplés comme le Brésil, le Mexique et la Turquie, et certaines économies avancées plus peuplées telles la France (Nations Unies, 2007). L'augmentation relativement rapide des émissions jusqu'en 2004 laisse à penser que l'Afrique du Sud se situe désormais dans les 10 premiers émetteurs.

14. On trouvera dans l'examen des politiques d'éducation réalisé par l'OCDE (à paraître) une évaluation plus complète du système éducatif et des dispositifs de formation de l'Afrique du Sud.

15. Voir Boulhol, De Serres et Molnar (2008).

Bibliographie

Aghion, P., M. Braun et J. Fedderke (2007), « Competition and Productivity Growth in South Africa », *Documents de travail de l'ERSA*, n° 54.

Aghion, P. et autres (2006), « Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development », *Notes de réflexion du CEPR*, n° 5629.

Banque de réserve d'Afrique du Sud (2000), « A new monetary policy framework », annexe à la *Déclaration du Comité de politique monétaire*, Banque de réserve d'Afrique du Sud, 6 avril.

Bhorat, H. et J. Hodge (1999), « Decomposing Shifts in Labour Demand in South Africa », *South African Journal of Economics*, 67(3).

Boulhol, H., A. de Serres et M. Molnar (2008), « The Contribution of Economic Geography to GDP *Per capita* », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 602, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis2008doc.nsf/linkto/eco-wkp(2008)10*.

Centre for Development and Enterprise (2007), *Doubling for Growth: Addressing the Maths and Science Challenge in South Africa's Schools*, Centre for Development and Enterprise.

Consulta Research (2007), *The Progress of Broad-Based Black Economic Empowerment in South Africa – Executive Report, Baseline Study 2007*, Consulta Research, Pretoria.

Edwards, L. et R. Lawrence (2006), « South African Trade Policy Matters: Trade Performance and Trade Policy », *Documents de travail du Center for International Development*, n° 135, Université de Harvard, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf.135.pdf*.

Fedderke, J. (2002), « The Structure of Growth in the South Africa Economy: Factor Accumulation and Total Factor Productivity Growth 1970-1997 », *South African Journal of Economics*, 70(4).

Fedderke, J. et D. Naumann (2005), « An Analysis of Industry Concentration in South African Manufacturing, 1972-2001 », *Documents de travail de l'ERSA*, n° 26.

FMI (2006), « Exchange rate volatility in South Africa », in *South Africa: Selected Issues*, Rapport par pays du FMI n° 06/328, septembre.

Forum économique mondial (2007), *Global Competitiveness Report 2007-2008*, 2007, Forum économique mondial, Genève.

Frankel, J. (2007), « On the Rand: Determinants of the South African Exchange Rate », *South African Journal of Economics*, vol. 75:3, septembre.

Gelb, S. (2005), « Macroeconomics in Post-*apartheid* South Africa: Real Growth Versus Financial Stability », dans R. French-Davis (éd.), *Seeking Growth under Financial Volatility*, Palgrave Macmillan, Londres.

Gelb, S. (2006), « Macroeconomic Policy in South Africa. From RDP through GEAR to *AsgiSA* », *EDGE Institute online documents*, The EDGE Institute, Johannesburg, *www.the-edge.org.za/publications.htm*.

Hausmann, R. et B. Klinger (2006), « South Africa's Export Predicament », *Documents de travail du Center for International Development*, n° 129, Université de Harvard, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/129.htm*.

Howie, S. et autres (2006), *Rapport abrégé PIRLS 2006*.

Kohli, U. (2003), « Real GDP, Real Domestic Income and Terms-of-Trade Changes », *Journal of International Economics*, 62:1, janvier.

Van der Merwe, E. (2004), « Inflation targeting in South Africa », *Étude spéciale de la Banque de réserve d'Afrique du Sud*, n° 19, Banque de réserve d'Afrique du Sud, Pretoria, juillet.

Nations Unies (2007), *Millenium Development Goals Indicators*, base de données en ligne, Nations Unies, New York, NJ, *http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx*.

Obstfeld, M. et K. Rogoff (1998), « Risk and Exchange Rates », *Documents de travail du NBER*, n° 6694, août.

OCDE (2008), *Perspectives économiques en Afrique*, OCDE, Paris.

ONUSIDA (2006), *Rapport sur l'épidémie mondiale de SIDA*, Programme mondial des Nations Unies sur le VIH/sida, Genève, mai.

Prasad, E., R. Raghuram et A. Subramanian (2007), « Foreign Capital and Economic Growth », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2007:1, pp. 153-209.

Présidence de la République d'Afrique du Sud (2006), *Accelerated and Shared Growth Initiative – South Africa (AsgiSA): a Summary*, présidence de la République d'Afrique du Sud, *www.thepresidency.gov.za/main.asp?include=docs/reports/asgisa/index.htm*.

Rodrik, D. (2006), « Understanding South Africa's Economic Puzzles », *Documents de travail du Center for International Development*, n° 130, Université de Harvard, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/130.pdf*.

Sabinet (2007), « Parliament brought up to date on BEE code progress », *Sabinet Online*, 17 août.

Schmidt-Hebbel, K. (2006), « La Gran Transición de Regímenes Cambiarios y Monetarios en América Latina », *Documents de politique économique de la Banque centrale du Chili*, n° 17, Banque centrale du Chili, Santiago.

ANNEXE 1.A1

Black Economic Empowerment (BEE)

Origines et objectifs du BEE

Surmonter l'héritage de l'apartheid est une priorité des politiques socio-économiques menées par l'Afrique du Sud depuis 1994. Même si les dirigeants ont pris soin de limiter les conséquences économiques négatives dues à leur volonté de transformer la société sud-africaine, ils se sont efforcés d'améliorer progressivement la situation défavorisée de la population noire majoritaire. La philosophie du BEE imprégnait différentes lois votées et initiatives engagées durant les années 90. Par exemple, le programme de reconstruction et de développement de 1994 visait notamment à supprimer toute considération raciale dans le contrôle et la propriété des entreprises, « par le biais de stratégies ciblées d'habilitation économique des Noirs ».

Pendant la première décennie qui a suivi l'apartheid, plusieurs nouvelles lois ont rétabli les droits se rattachant aux terres et à leur exploitation, rendu illégale la discrimination abusive et introduit des mesures de discrimination positive en vue d'offrir aux personnes historiquement désavantagées de nouvelles opportunités économiques[1]. En particulier, la loi sur l'équité en matière d'emploi de 1998, qui s'applique aux entreprises comptant plus de 50 salariés, contient des obligations de discrimination positive en faveur des Noirs, des femmes et des handicapés; les entreprises qui y sont soumises doivent élaborer des plans sur l'équité du recrutement et soumettre des rapports périodiques sur la mise en œuvre de ces plans.

Les autorités ont également mis en œuvre une série d'actions, de stratégies et de programmes destinés à surmonter les inégalités économiques et le sous-développement, notamment la Stratégie intégrée de développement des ressources humaines; le programme de rénovation urbaine; le programme de développement rural intégré et durable; la Stratégie pour la transformation du tourisme; le Plan sectoriel stratégique pour l'agriculture; et le programme national de développement des petites entreprises. En 1997, le gouvernement a commencé à privilégier les entreprises possédées par des Noirs dans l'attribution des marchés publics, pratique légalisée en 2000 avec la loi sur les marchés publics préférentiels.

En 2003, le BEE a franchi une nouvelle étape lorsque le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) a publié un document intitulé *South Africa's Economic Transformation: A Strategy for Broad-Based Black Economic Empowerment*, en lien avec l'adoption de la loi dite *Broad-Based Black Economic Empowerment Act (*loi sur l'habilitation économique à grande échelle des Noirs)[2]. Les principaux objectifs de cette nouvelle loi étaient de mettre en place un cadre législatif pour la promotion du BEE; de permettre au ministre de publier des codes

de bonnes pratiques et des chartes sectorielles; et d'établir un Comité consultatif du BEE placé sous l'autorité du président auquel il devait rendre compte. Aux termes de la loi, l'habilitation économique à grande échelle des Noirs (BBBEE) devait être facilitée par les actions suivantes :

- Promouvoir la transformation économique afin de permettre une participation judicieuse des Noirs à la vie économique.
- Transformer sensiblement la composition raciale de la propriété et des structures de gestion, ainsi que de la main-d'œuvre qualifiée au sein des entreprises existantes et nouvelles.
- Développer la propriété et la gestion d'entreprises existantes et nouvelles par les communautés, salariés, coopératives et autres structures collectives, et améliorer leur accès aux activités économiques, aux infrastructures et à la formation.
- Développer la propriété et la gestion d'entreprises existantes et nouvelles par les femmes noires, et améliorer leur accès aux activités économiques, aux infrastructures et à la formation.
- Promouvoir des programmes d'investissement aboutissant à une participation large et forte des Noirs dans l'économie afin de garantir un développement durable et la prospérité de tous.
- Habiliter le monde rural et les collectivités locales en leur donnant accès aux activités économiques, aux terres, aux infrastructures, à la propriété et aux compétences.
- Faciliter l'accès aux financements au service de l'avancement économique des Noirs.

Les fonctions du Comité consultatif étaient les suivantes : conseiller le gouvernement sur l'habilitation économique des Noirs; passer en revue les progrès accomplis dans la mise en œuvre du BEE; émettre un avis sur les projets de codes de bonnes pratiques; formuler des recommandations sur l'élaboration, la révision ou le remplacement de la stratégie BEE; prodiguer des conseils sur des projets de chartes sectorielles en tant que de besoin; et faciliter les partenariats entre les organes d'État et le secteur privé destinés à promouvoir les objectifs de la loi. Conformément à la loi et à la stratégie, des codes BEE de bonnes pratiques ont été diffusés en 2005 et sont entrés en vigueur en février 2007.

Composantes du BEE et notation

La fiche d'objectifs était un élément fondamental de la stratégie BEE (et de la loi); elle sert à évaluer les entreprises afin de déterminer dans quelle mesure elles respectent le BEE. Cette fiche comporte sept éléments : participation au capital, positionnement hiérarchique, équité du recrutement, développement des compétences, politique préférentielle de passation de marchés, développement de l'entreprise et développement socio-économique. Chaque élément est noté par rapport à une valeur de référence, et les divers éléments sont additionnés pour parvenir à une note globale, selon les critères suivants[3] (tableau 1.A1.1).

Les scores pour chaque élément sont calculés en confrontant la situation réelle (*ex.* 12½ pour cent du capital détenu par des Noirs) et l'objectif (25 % + 1 voix). Ce score (dans cet exemple, 50 %) est alors pondéré et les scores pondérés sont additionnés pour obtenir un score global. Les entreprises sont regroupées en différentes catégories de participants au BEE, un score supérieur à 65 % étant suffisant pour être considéré comme un bon participant.

Tableau 1.A1.1. **Fiche nationale d'objectifs du BBBEE**

Composante de la fiche d'objectifs	Pondération	Objectifs
Participation au capital	20	25 %+1
Positionnement hiérarchique	10	40-50 %
Équité du recrutement	15	43-80 %
Développement des compétences	15	3 % de la masse salariale
Politique préférentielle de passation de marchés	20	70 %
Développement de l'entreprise	15	0.375 % du chiffre d'affaires
Développement socio-économique	5	0.125 % du chiffre d'affaires
Total des points BBBEE	100	

La loi exige des pouvoirs publics qu'ils appliquent les critères du BEE tels qu'ils sont exposés dans la fiche d'objectifs lorsqu'ils :

- Accordent une licence pour l'exercice d'une activité économique réglementée spécifique, les jeux ou l'exploitation minière par exemple.
- Octroient une concession à une entreprise privée pour exploiter un actif ou une activité pour le compte de l'État.
- Vendent un actif ou une entreprise publique.
- Souscrivent un partenariat public-privé.
- S'engagent dans une activité économique quelconque.

Hormis ce levier pour inciter les entreprises à se conformer aux objectifs du BEE, la stratégie BEE plaide également en faveur de la constitution de partenariats avec le secteur privé, notamment par la création volontaire de chartes à l'échelle des secteurs ou des entreprises. Ces chartes doivent inclure des mécanismes spécifiques propres à atteindre les objectifs du BEE dans le secteur ou l'entreprise concernée, et doivent fournir des indicateurs de mesure et des objectifs. Un petit nombre seulement de secteurs et d'entreprises sont tenus de signer des chartes d'habilitation, en particulier ceux qui sont réglementés par l'État ou adjudicataires de contrats publics. Dans d'autres secteurs, l'État encourage le respect volontaire de l'esprit de cette stratégie, et en particulier la mise en œuvre de l'approche fondée sur la fiche d'objectifs.

Progrès accomplis à ce jour

Le bien-fondé des objectifs du BEE n'est pas en cause, mais l'expérience des diverses initiatives menées au cours des 14 années depuis la fin de l'apartheid afin de promouvoir l'habilitation économique des Noirs conduit à se demander si les moyens choisis pour parvenir aux objectifs sont les plus efficaces. Les données qui attestent des progrès significatifs dans l'équité au sens large sont rares, malgré les coûts et les distorsions probablement engendrés, alors que de nombreux éléments montrent que la mise en œuvre reste très parcellaire.

Même si la logique du BEE a été appliquée pendant la plus grande partie de la période qui a suivi l'apartheid, le système BBBEE formel n'a pris effet qu'en 2007. S'agissant du fonctionnement du système des fiches d'objectifs, par exemple, il est probablement encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

Le gouvernement a mandaté des études sur le fonctionnement du BEE. Récemment, un groupe d'experts de l'université de Pretoria a établi un rapport pour la Présidence, le gouvernement et le groupe de travail présidentiel sur les affaires noires (*Presidential Black*

Business Working Group) afin de mesurer les progrès accomplis (voir Consulta Research, 2007). Ce rapport constate qu'en dépit des avancées réalisées dans certains domaines, notamment en matière de propriété par les Noirs, le niveau général d'observation du BEE est faible : seulement 20 % des entreprises interrogées déclarent respecter intégralement les prescriptions du BEE, tandis que près de 40 % signalent « l'absence de plan ou de progrès ». En juillet 2007, près des deux tiers des entreprises interrogées déclaraient ne pas avoir adopté de fiche d'objectifs BBBEE. Dans un rapport adressé au Parlement en août 2007, le directeur général du DTI explique que les aspects du BEE non liés à la propriété couverts par les codes de pratique méritent une attention supplémentaire, et qu'à bien des égards, le secteur privé ne « joue pas pleinement le jeu ». Il existe une « confusion et une incompréhension du BBBEE » dans des pans entiers de l'économie (Sabinet, 2007).

L'étude de Consulta Research de 2007, une enquête antérieure et les commentaires et analyses de différents milieux pointent tous d'autres carences. Ainsi, beaucoup pensent que le BEE profite uniquement à un petit cercle d'hommes d'affaires noirs aisés : 7.7 % seulement des personnes ayant répondu à l'enquête de 2007 ne sont pas d'accord avec cette assertion. Parmi les autres contraintes citées figurent la pénurie de qualifications, la forte rotation des Noirs et les coûts de conformité élevés. Concernant ce dernier facteur, les codes de bonnes pratiques sont souvent jugés trop complexes, surtout pour les propriétaires de petites entreprises. Une critique en corollaire est que les objectifs fixés par le BEE seraient trop nombreux; ceux liés à la lutte contre la discrimination en fonction du sexe ou du handicap physique ne sont pas dissociés de l'ambition principale d'effacer des décennies de discrimination raciale.

Les répondants notent également que le BEE est trop axé sur l'équité en matière d'emploi dans les entreprises existantes, et pas assez sur la création de nouvelles entreprises[4]. Dans ce contexte, le rapport risque-gratifications pour les entrepreneurs noirs potentiels n'est pas suffisamment attractif comparé à l'option de discrimination positive dans le secteur des entreprises dominé par les Blancs (Gelb, 2006). L'expérience à ce jour donne à penser qu'il faut éviter la mise en place d'un processus excessivement complexe et pesant qui accaparerait des ressources publiques considérables et fausserait inutilement les marchés, sans susciter d'adhésion à grande échelle. Très probablement, les mesures comme la promotion de la concurrence et l'amélioration de l'éducation de base seront de puissants instruments au service de l'équité et de l'habilitation économique des Noirs, qui peuvent compléter les mesures plus administratives qui caractérisent la stratégie du BEE, mais qui ne s'appuient pas sur elles.

Notes

1. Ces lois sont notamment : la loi sur la Promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination abusive; la loi sur la Sécurité de jouissance; la loi sur la Restitution des droits fonciers; la loi sur l'Équité en matière d'emploi; la loi sur le Fonds national d'habilitation; la loi sur la Concurrence; la loi sur les Télécommunications; la loi organisant le cadre régissant les Marchés publics préférentiels; et la loi sur le Développement des ressources minérales et pétrolières.
2. La loi a été votée par le Parlement en 2003 mais n'a été promulguée qu'en avril 2004.
3. Les fiches d'objectifs utilisées et les objectifs fixés pour les différents éléments de la fiche peuvent varier d'un secteur à l'autre. Le tableau correspond à la version présentée dans la Stratégie.
4. Un commentaire à cet effet a été formulé par Ann Bernstein, directrice du Centre for Development and Enterprise, dans un article publié dans le *Mail and Guardian* le 21 septembre 2007.

© OCDE 2008

Chapitre 2

Réformer les marchés des biens et services en Afrique du Sud

Ce chapitre est consacré à l'impact potentiel de la politique de la concurrence sur l'accélération de la croissance de la productivité à long terme en Afrique du Sud. Il commence par une analyse des performances économiques récentes du pays en termes de dynamique de la productivité et de compétitivité des échanges. D'après des mesures réalisées à l'aide de différentes batteries d'indicateurs, le degré de concentration du marché reste relativement élevé, même s'il a baissé. La monopolisation excessive de l'économie est, dans une large mesure, un héritage durable du régime d'apartheid, et est apparue pendant la période de remplacement forcé des importations. Si les autorités privilégient les solutions orientées vers le marché pour éliminer ces distorsions, l'intervention de l'État dans l'économie reste importante et est considérée par beaucoup comme une voie de développement viable. Or, les études empiriques montrent clairement qu'un accroissement de la concurrence, tant nationale qu'étrangère, aurait beaucoup de retombées positives pour l'Afrique du Sud.

Ce chapitre est donc consacré à l'analyse du rôle du processus de réforme réglementaire et institutionnelle en termes de croissance et de réduction des barrières à l'entrée et à la sortie. L'analyse repose sur un indicateur de la réglementation des marchés de produits, calculé sur la base de la méthodologie de l'OCDE, qui permet d'évaluer dans quelle mesure la réglementation publique des marchés de biens et services entrave ou favorise la concurrence. La principale conclusion qui se dégage de cette analyse est que globalement, la réglementation est relativement lourde par rapport à la situation qui prévaut dans les pays de l'OCDE et que l'intervention et la présence capitalistique de l'État créent d'importantes barrières à l'entrée dans de nombreux secteurs. En particulier, l'insuffisance de la concurrence et l'incertitude qui caractérise le processus décisionnel dans les industries de réseau font obstacle à leur efficience en termes de productivité et d'innovation, ce qui a des retombées négatives sur l'ensemble de l'économie.

Ces conclusions mettent en évidence l'impact que pourrait avoir une réforme réglementaire favorable à la concurrence sur les perspectives économiques à long terme de l'Afrique du Sud. Le soutien à une telle ligne politique, exprimé sans équivoque dans l'Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (AsgiSA), doit donc être réaffirmé et traduit en une stratégie globale : compte tenu de la complémentarité existant entre les différentes composantes de la réforme réglementaire, la définition d'un cadre systématique, cohérent et large pour la conduite de la politique réglementaire permettrait de tirer le meilleur parti des synergies entre les différents volets de la réforme des marchés de produits.

Le rôle de la concurrence dans la hausse de la productivité

Productivité et performances à l'exportation : un tableau contrasté

Les performances affichées par l'Afrique du Sud en termes de productivité ces vingt dernières années ont, à l'évidence, été influencées par les profonds changements politiques qu'a connus le pays au cours de cette période, les caractéristiques de la croissance de la productivité du travail n'étant pas les mêmes avant et après la transition vers la démocratie. Sous l'apartheid, l'accumulation de capital était le principal moteur de la croissance économique : ainsi, le ratio capital/production est passé d'approximativement 1.8 à la fin des années 70 à environ 2.5 au début des années 90 et, parallèlement, la spécialisation dans des industries à forte intensité capitalistique s'est accrue[1]. Ce processus prolongé d'accroissement de l'intensité capitalistique s'est accompagné d'une très faible croissance de la productivité totale des facteurs (PTF). Ce piètre résultat n'est pas seulement dû à la baisse ultérieure de la productivité du capital fixe excédentaire, d'autres facteurs, tels que les pratiques discriminatoires dans la formation du capital humain, la forte proportion de cet investissement en capital fixe imputable au secteur public et l'impact négatif de l'isolement commercial, ayant joué un rôle tout aussi important (Mac Carthy, 2005). La tendance est encore plus marquée dans le secteur manufacturier, où la PTF a stagné durant les vingt dernières années de l'apartheid (voir Fedderke, 2002). Cette situation a été lourde de conséquences sur le processus de convergence : alors que l'Afrique du Sud affiche un *niveau* de productivité du travail plutôt satisfaisant comparativement à celui observé dans d'autres économies émergentes (compte tenu de la forte intensité capitalistique), son écart de productivité avec les économies les plus avancées de l'OCDE – après neutralisation des effets de la structure de l'économie – s'est nettement creusé entre la fin des années 70 et le milieu des années 90[2, 3].

Comme le montre le graphique 2.1A, la faiblesse tendancielle des gains de productivité s'est progressivement inversée après 1995, et la croissance de la productivité du travail a connu une accélération continue ces dix dernières années. Cette accélération a d'abord concerné le secteur minier, avant de se généraliser à l'ensemble des secteurs ces dernières années. Contrairement à la situation qui prévalait au cours de la phase précédente, l'accélération de la croissance de la productivité du travail a été observée alors que le rythme d'accumulation du capital était nettement inférieur – le ratio capital/production de l'économie dans son ensemble baisse régulièrement depuis 1995 – et a été essentiellement portée par une utilisation plus efficiente des facteurs de production. Au cours de la période 2000-05, la croissance de la PTF a avoisiné 2 % pour l'ensemble de l'économie et près de 3 % dans le secteur manufacturier. Ces chiffres sont globalement conformes aux performances requises pour assurer un rythme de rattrapage correspondant au PIB par habitant de l'Afrique du Sud (graphique 2.1B). La croissance de la PTF a également été stimulée par l'accumulation rapide de capital humain : le stock de capital humain est certes particulièrement difficile à mesurer, mais certains indicateurs courants, comme le nombre moyen d'années de scolarisation de la population d'âge actif, ont enregistré une

hausse spectaculaire au cours de la même période[4]. À noter, toutefois, que dans le secteur manufacturier, l'intensité capitalistique a continué d'augmenter au cours de la période 2000-05[5] et que la hausse de la productivité du travail pourrait s'expliquer par une substitution des facteurs et par des licenciements (Mac Carthy, 2005). En outre, la croissance de la PTF observée dans le secteur manufacturier est en partie imputable à une utilisation plus intensive des capacités de production : le taux d'utilisation des capacités a en effet atteint un niveau historique, à 86 %, et ne peut plus guère augmenter davantage (voir graphique 2.1C)[6].

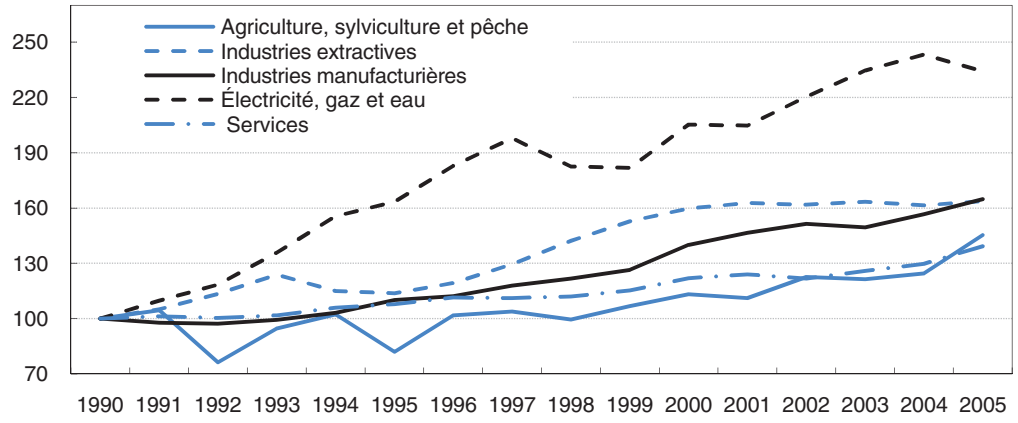
L'accélération de la productivité ne s'est pas automatiquement traduite en gains de compétitivité des coûts unitaires de la main-d'œuvre, les salaires réels et la productivité du travail ayant crû à un rythme presque identique au cours de la période 2000-06 (voir graphique 2.2A)[7]. En outre, la modération des salaires réels depuis 2006 s'expliquant essentiellement par la forte hausse de l'inflation, la dynamique relative des salaires nominaux vis-à-vis des partenaires commerciaux n'a pas nécessairement évolué favorablement. L'aspect essentiel, comme le montre le chapitre 1, reste toutefois qu'au cours de la période 2002-06, la croissance de la productivité n'a pas été aussi rapide que la hausse des coûts salariaux conjuguée à l'appréciation relativement rapide du taux de change effectif nominal. Compte tenu que le niveau des coûts salariaux par rapport à la valeur ajoutée n'était déjà pas particulièrement faible en 2002 – d'après des études transnationales réalisées au niveau de l'entreprise –, le facteur compétitivité-coût concourt certainement à expliquer les piètres performances récemment enregistrées par l'Afrique du Sud en matière d'exportations et d'échanges commerciaux[8].

Toutefois, il est peu vraisemblable que les considérations de compétitivité-coûts suffisent à expliquer la très forte dégradation du solde commercial hors ressources minérales et produits de base (qui est passé d'un excédent de 1.4 % du PIB en 2000 à un déficit de 8.3 % en 2006). Plusieurs études récentes consacrées à la performance de l'Afrique du Sud à l'exportation démontrent l'importance du facteur qualité et l'insuffisance de la diversification du panier d'exportations (Alves et Kaplan, 2004; Hausmann et Klinger, 2006). Comme mentionné dans le chapitre 1 en ce qui concerne l'analyse de l'avantage comparatif révélé, les secteurs de l'industrie manufacturière sud-africaine qui ont atteint un degré de compétitivité internationale suffisant pour leur permettre d'exporter à relativement grande échelle sont peu nombreux. Le secteur automobile, qui bénéficie de mesures de soutien généreuses (voir ci-après) constitue une exception. Bien que l'intensité technologique de la production et des exportations augmente à un rythme relativement rapide (OCDE, 2007d), le degré de sophistication des exportations reste, dans l'ensemble, faible : ainsi, les produits à haute valeur ajoutée représentent environ 2.5 % des produits manufacturés exportés vers l'OCDE, ce qui place l'Afrique du Sud au même niveau que l'Ukraine (voir graphique 2.2B). Par conséquent, la présence de l'Afrique du Sud sur le marché des produits dynamiques et sa part dans les échanges de ces produits restent marginales et le pays a des difficultés à être compétitif avec les économies développées en ce qui concerne les biens à forte intensité de compétences, et avec l'Asie en ce qui concerne les biens à forte intensité de main-d'œuvre (Alves et Kaplan, 2004).

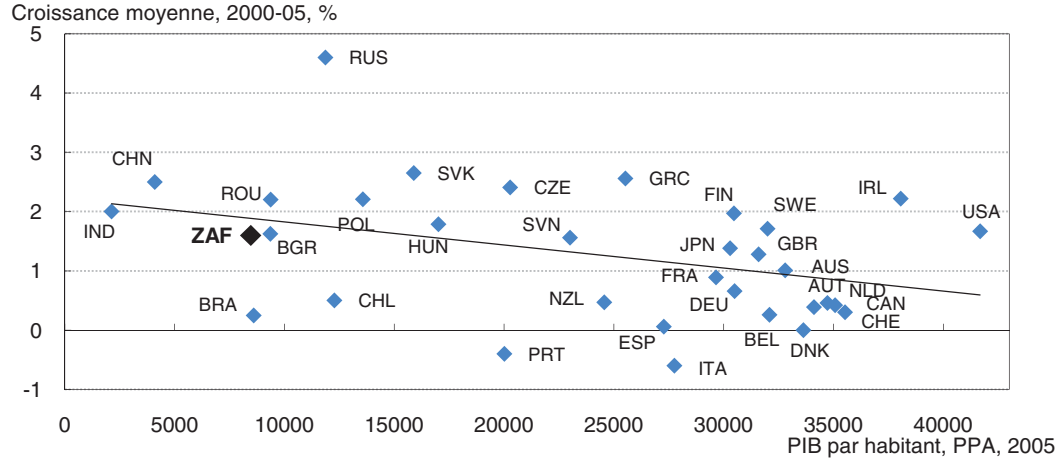
L'autre moyen d'évaluer le degré de sophistication du panier d'exportations consiste à comparer la structure de son profil de spécialisation avec celui d'un panier théorique pour un pays affichant le même niveau de productivité totale que l'Afrique du Sud. Hausmann, Hwang et Rodrik (2005) ont établi un indicateur de ce type. Ils ont commencé par mesurer

Graphique 2.1. **Productivité du travail et croissance de la PTF**

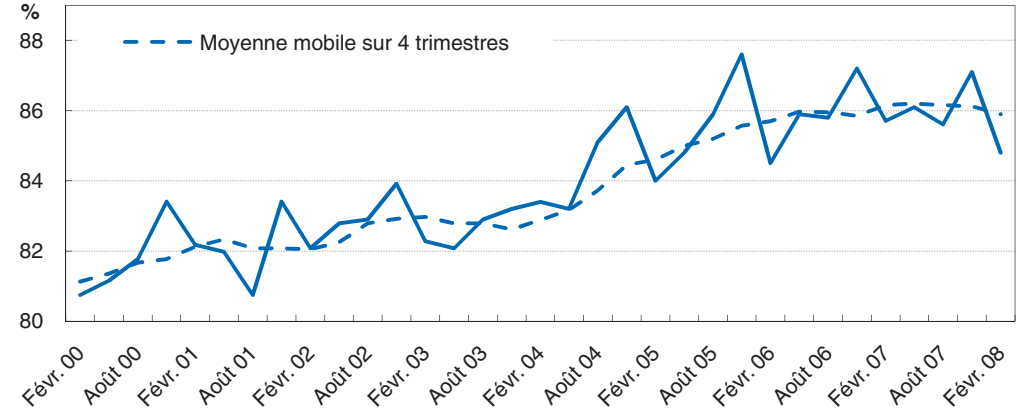
A. Productivité du travail par secteurs (1990 = 100)



B. PTF



C. Taux d'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier

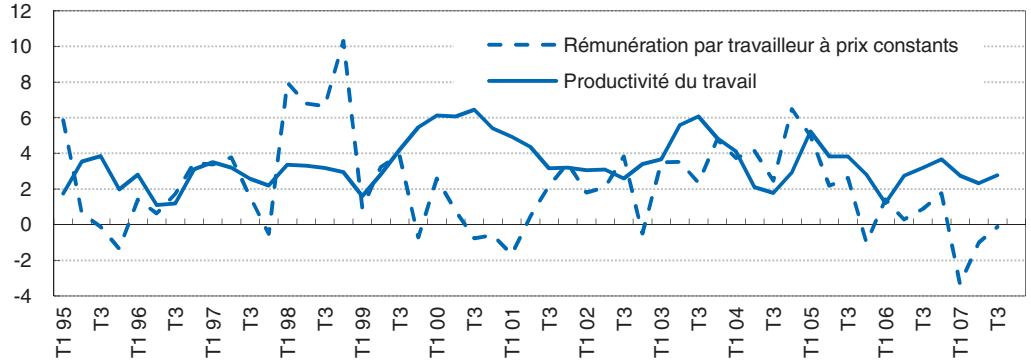


Source : Calculs OCDE d'après Statistics South Africa; Productivity SA, *Productivity Statistics 2006*; *Base de données de l'OCDE sur la productivité*; *études économiques de l'OCDE : Chili, 2007*; L. de Mello (2008); *Base de données des Perspectives économiques de* l'OCDE, n° 82 ; et estimations de l'OCDE.

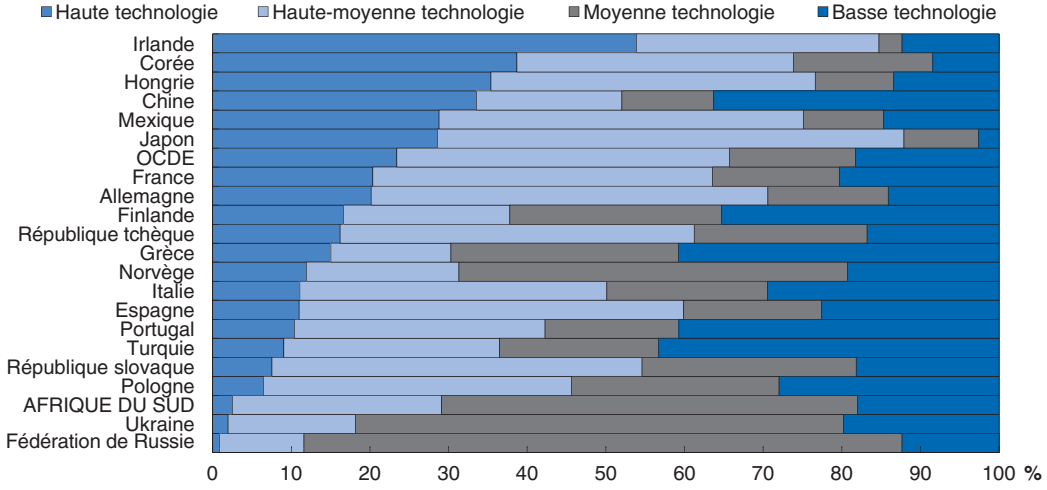
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406442047324

Graphique 2.2. **Productivité, croissance des salaires réels et indicateurs de compétitivité à l'exportation**

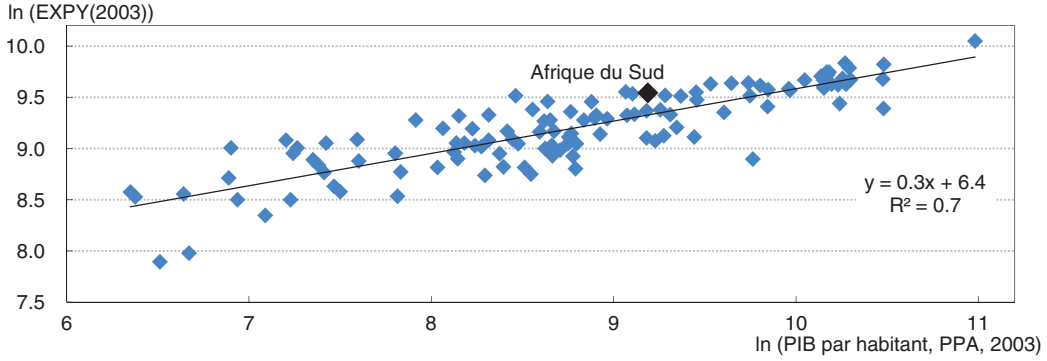
A. Productivité et salaire réel dans les secteurs non agricoles (pourcentage de variation en glissement annuel)



B. Part de la haute technologie et de la haute-moyenne technologie dans les exportations manufacturières vers les pays de l'OCDE (en pourcentage des exportations manufacturières, 2004)



C. Relation entre le PIB par habitant et l'EXPY[1], 2003



1. L'indicateur EXPY, mis au point par Hausmann, Hwang et Rodrik (2005), mesure la sophistication du panier d'exportations d'un pays.

Source : Base de données de la Banque centrale sud-africaine (South African Reserve Bank) ; Base de données STAN du commerce bilatéral, OCDE 2006/I; calculs de l'OCDE réalisés à partir de la *Base de données de l'OCDE du commerce international par produit ;* Hausmann, Hwang et Rodrik (2005).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406471352244

la sophistication révélée de chaque produit, qui correspond à la moyenne pondérée du PIB par habitant de tous les pays qui exportent le produit concerné. Le coefficient de pondération correspond à l'avantage comparatif révélé de chaque pays pour ce produit. Cet indicateur de la sophistication pour chaque produit est ensuite utilisé pour mesurer la sophistication de l'ensemble du panier des produits exportés par le pays – indicateur baptisé EXPY (graphique 2.2C)[9]. Selon Hausmann et Klinger (2006), le niveau relativement satisfaisant de l'EXPY qu'affichait l'Afrique du Sud par rapport à son PIB en 2004, s'explique non seulement par une amélioration de l'indicateur lui-même, mais aussi, et dans une large mesure, par le niveau très faible du PIB avant 2000. En outre, selon les auteurs, le processus de transformation de la structure d'activité de l'économie a été lent et la forte « hétérogénéité » de la structure de production actuelle est au nombre des facteurs qui limitent la capacité à progresser sur la chaîne de la valeur ajoutée et le développement de nouvelles gammes de produits[10].

Le renforcement de la concurrence nationale accélèrerait le processus de convergence de la productivité

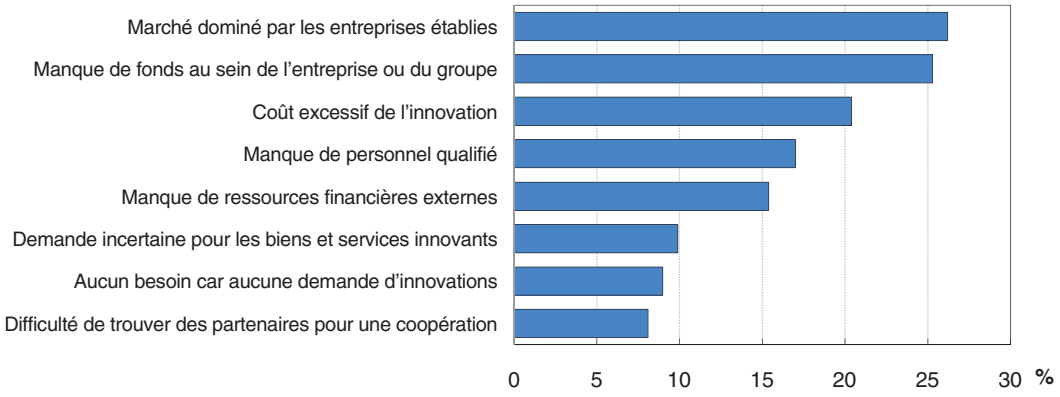
L'accélération du processus de convergence des niveaux de vie – avec ceux d'économies plus avancées suppose une augmentation de l'efficience économique et de l'efficience technique – en d'autres termes de l'efficience de l'allocation des ressources et de celle de la production[11]. L'intensification de la concurrence peut apporter une contribution décisive à l'amélioration de ces deux types d'efficience. Il est en effet prouvé qu'une forte concurrence sur les marchés de produits améliore les performances des entreprises, parce qu'elle stimule l'accroissement de l'intensité capitalistique, l'innovation et l'amélioration de la gouvernance des entreprises (voir Nickell, 1996; Blundell et autres, 1999; ou Aghion et Griffith, 2005a). D'un point de vue théorique, l'effet de la concurrence sur la productivité est ambigu, puisque la possibilité d'extraire une rente peut constituer une forte incitation à innover. Toutefois, d'un point de vue empirique, on observe surtout qu'une concurrence intense et la menace de voir des concurrents entrer sur le marché ont un effet positif sur la productivité. Cet impact positif cumulé se révèle plus marqué pour les entreprises/pays proches de la frontière technologique, ce qui pourrait signifier qu'au niveau macroéconomique, l'intensification de la concurrence contribue potentiellement moins à l'amélioration des performances globales dans les économies émergentes[12, 13]. Plusieurs études portant sur des pays à revenu moyen ont toutefois abouti à des résultats similaires à ceux observés dans les pays de l'OCDE. En particulier, dans les pays où la structure de l'activité est caractérisée par un degré élevé de concentration – ce qui est, par excellence, le cas dans les pays en transition de l'ex-bloc communiste –, l'impact positif de la concurrence nationale et étrangère sur la croissance de la productivité apparaît relativement fort (voir OCDE, 2006a; ou OCDE, 2007c).

Les études du lien entre concentration et productivité en Afrique du Sud sont peu nombreuses. Utilisant l'indice de Rosenbluth pour mesurer les pressions concurrentielles dans le secteur manufacturier, Fedderke et Szalontai (2004) ont observé que le renforcement de la concurrence avait un impact négatif sur la croissance de la production, et Fedderke et Naumann (2005) qu'il avait un impact négatif sur l'investissement[14]. Aghion et autres (2007) ont constaté que la marge prix-coût (mesure inverse de la concurrence sur les marchés de produits) avait un fort effet négatif sur la croissance de la productivité : ainsi, dans le secteur manufacturier, une réduction de 10 % de la marge ferait progresser la croissance de la productivité de 2 à 2.5 % par an. Les auteurs ont retrouvé ces résultats en

utilisant deux mesures distinctes de l'indice de Lerner et trois ensembles de données différents[15]. Ils ont également constaté que le lien entre concurrence et innovation avait la forme d'une courbe en U inversée. Leurs constatations permettent de conclure que la plupart des entreprises/secteurs sud-africains sont situés sur la branche ascendante de la courbe, sur laquelle la productivité augmente avec la concurrence. Il n'est donc pas surprenant que les enquêtes menées auprès des entreprises désignent les barrières et pratiques anticoncurrentielles comme un obstacle majeur à l'innovation (graphique 2.3)[16].

Graphique 2.3. **Facteurs identifiés comme des freins importants à l'innovation**

Pourcentage des entreprises



Source : Innovation Survey 2005, Human Sciences Research Council South Africa.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406512810771

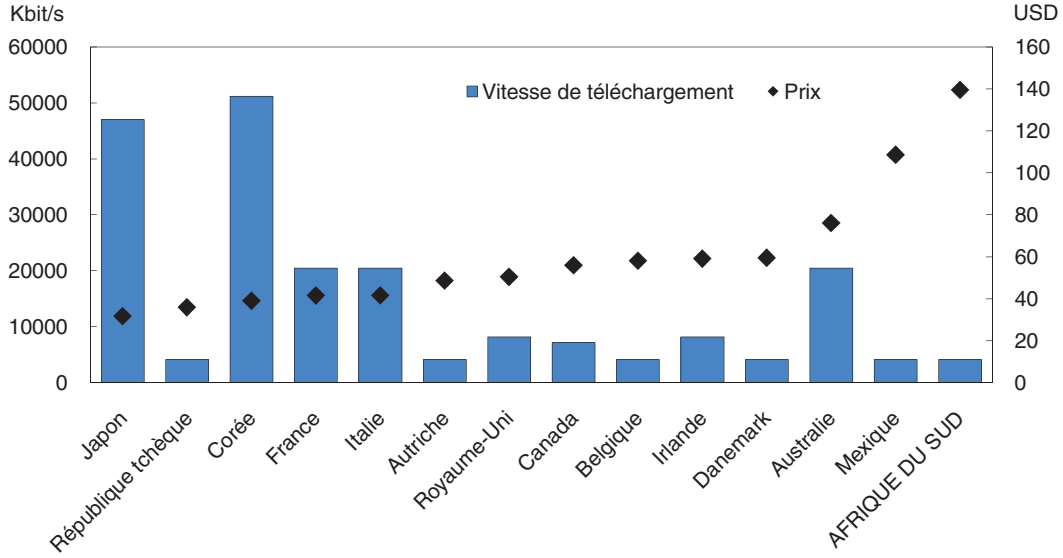
Les bénéfices que l'Afrique du Sud pourrait retirer d'une réduction des barrières anticoncurrentielles sont donc vraisemblablement importants, la concurrence sur les marchés de produits étant globalement relativement faible. À l'évidence, le degré élevé de concentration est, en partie, un héritage de l'histoire : sous l'apartheid, le marché des produits était fortement faussé et avait été façonné par des politiques de concessions de monopole, des mesures visant à protéger de la concurrence étrangère les entreprises déjà présentes sur le marché et par le soutien de l'État à des secteurs clés[17]. L'insuffisance de la concurrence était amplifiée par la concentration de la propriété et par la place disproportionnée occupée par les conglomérats[18]. Bien qu'il soit difficile de réaliser des mesures fiables des pressions concurrentielles en raison du manque de données suffisamment désagrégées, les données empiriques confirment en général l'importance du pouvoir de marché détenu par les entreprises présentes sur le marché. Bon nombre de grands secteurs de production de biens intermédiaires, tels que l'acier, le ciment et les produits chimiques, sont caractérisés par un fort degré de concentration, ce qui renchérit le prix des biens intermédiaires[19]. Fedderke et Naumann (2005) ont utilisé l'indice de Rosenbluth et l'indicateur C5 % pour mesurer la concentration horizontale dans le secteur manufacturier et ont constaté que le secteur manufacturier sud-africains avait été caractérisé par une forte concentration tout au long de la période 1976-2001. Toutefois, l'indicateur de concentration C5 % a baissé de manière substantielle dans la grande majorité des secteurs à la fin des années 90 (tableau 2.A1.1 en annexe)[20]. Les études qui analysent l'ampleur de la marge prix-coût au niveau sectoriel et au niveau des entreprises – indicateur qui, théoriquement, devrait donner une meilleure idée du pouvoir de marché

« exercé » – aboutissent également à la conclusion que le degré de concurrence reste exceptionnellement faible en Afrique du Sud, encore qu'il augmente légèrement[21].

Il importe de souligner que si la forte concentration du secteur manufacturier entrave les performances globales de ce secteur lui-même, la compétitivité des secteurs exportateurs dépend, dans une mesure non négligeable, de l'efficience des secteurs non exportateurs qui leur fournissent des services et des biens intermédiaires. En d'autres termes, la faiblesse de la concurrence au niveau des différents maillons de la chaîne de valeur ajoutée peut, *in fine*, avoir des effets cumulés négatifs très importants. De plus en plus d'éléments prouvent notamment que la libéralisation des industries de réseau a de nombreuses conséquences bénéfiques sur le secteur manufacturier[22]. L'Afrique du Sud a encore beaucoup de chemin à parcourir dans ce domaine : les secteurs de l'électricité et du transport de marchandises sont dominés par un monopole d'État et celui des télécommunications a une structure oligopolistique, dans laquelle l'opérateur historique verticalement intégré – et partiellement privatisé – domine le marché (annexe 2.A3). L'exemple de l'entreprise de transport Transnet est particulièrement édifiant, cette entreprise publique regroupant plusieurs monopoles de réseau (transport ferroviaire de marchandises, infrastructure portuaire et oléoducs). La faiblesse de la concurrence dans l'ensemble des secteurs dominés par l'État s'est soldée par des coûts plus élevés pour les entreprises et les citoyens : dans le secteur des télécommunications, par exemple, le monopole sur le segment des lignes fixes s'est traduit par des prix extrêmement élevés par rapport aux standards mondiaux (graphique 2.4) pour les communications nationales et internationales; dans le secteur des transports, le coût des prestations transfrontières – en particulier l'expédition de biens à partir et à destination de ports sud-africains – constitue un obstacle majeur pour les entreprises (Banque mondiale, 2007)[23]. Depuis une période

Graphique 2.4. **Vitesse annoncée du haut débit et prix de l'abonnement mensuel**

xdsl, octobre 2007



Source : Statistiques du haut débit de l'OCDE et sources nationales.

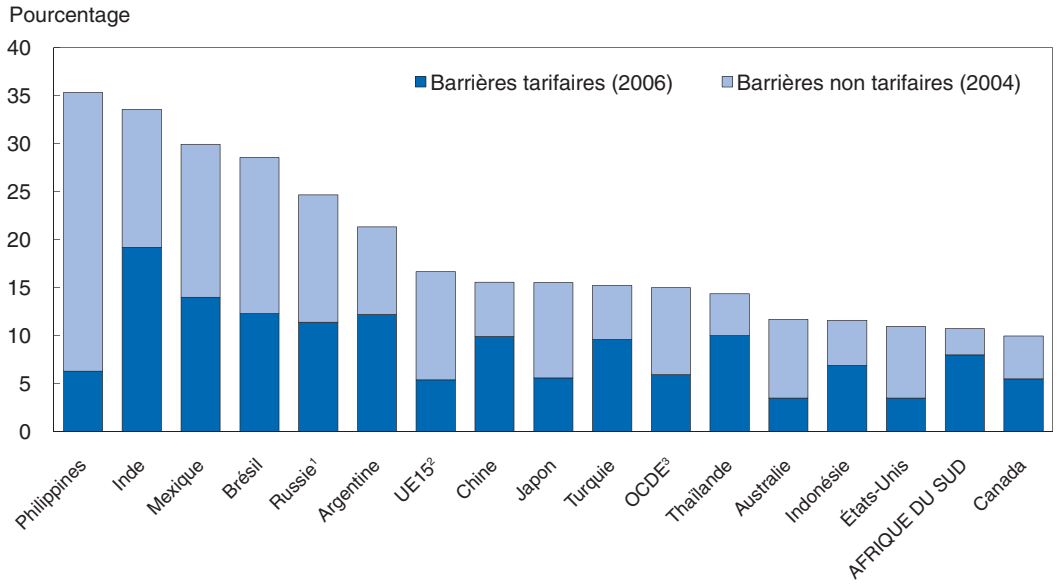
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406512810771

plus récente, l'insuffisance de la concurrence dans le secteur de la banque de détail, susceptible d'entraîner une hausse des coûts de l'emprunt, suscite de plus en plus d'inquiétudes, une telle situation pouvant avoir des conséquences non négligeables sur l'expansion des petites et moyennes entreprises.

La libéralisation des échanges a contribué à un renforcement de la discipline du marché

La réintégration progressive de l'Afrique du Sud dans le commerce international depuis le milieu des années 90 revêt une importance capitale. Après l'apartheid et ses décennies de protectionnisme et de contrôle des importations, la libéralisation des échanges a été considérée comme un moteur essentiel de croissance économique. Ce processus faisait partie intégrante de la stratégie de développement national mise en œuvre par le gouvernement; il a également été stimulé par les négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay, puis par l'adhésion de l'Afrique du Sud à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en janvier 1995. L'Afrique du Sud s'est engagée à mettre en œuvre un programme initial prévoyant la rationalisation progressive, sur cinq ans, de son régime tarifaire, complexe et biaisé. D'importantes avancées ont été réalisées en ce qui concerne l'élimination des restrictions quantitatives aux échanges, la réduction du nombre de lignes et de taux tarifaires, la réduction du nombre de tarifs non-*ad valorem* et l'augmentation de la proportion de lignes tarifaires consolidées[24, 25]. Ainsi, alors qu'elle excédait 20 % au début des années 90, la moyenne simple des taux appliqués en vertu de la clause de la nation la plus favorisée était d'environ 8 % en 2006 (voir graphique 2.5). Ce chiffre est plutôt satisfaisant comparativement à celui affiché par d'autres économies émergentes et traduit le fait que, dans certains secteurs, le programme de réduction des droits de douane mis en

Graphique 2.5. **Barrières tarifaires et non tarifaires**



1. 2005 pour les données sur les barrières tarifaires.
2. UE15 sauf le Luxembourg.
3. OCDE sauf la Corée, le Luxembourg et la République slovaque.

Source : Système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS) ; Kee, Nicita et Olarreaga (2005).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406532516817

œuvre par l'Afrique du Sud était plus ambitieux que ne l'exigeait l'OMC, et que l'Afrique du Sud a négocié son adhésion comme l'aurait fait une économie avancée.

Toutefois, depuis le début des années 2000, les modifications ont été apportées plus progressivement, si bien que la structure tarifaire reste caractérisée par une grande complexité et une forte dispersion[26]. En particulier, les secteurs et catégories de produits considérés comme sensibles restent très protégés[27]. De surcroît, les droits appliqués aux biens de consommation sont, en règle générale, plus élevés que ceux appliqués aux biens intermédiaires, ce qui se traduit mécaniquement par des taux de protection effectifs plus élevés[28]. En réalité, l'analyse des taux de protection effectifs dans les différents secteurs laisse penser que des secteurs importants continuent d'être très protégés[29]. Dans ces secteurs, les échanges risquent d'être encore plus faussés si une faiblesse de la concurrence intérieure vient s'ajouter à cette protection : lorsque l'insuffisance de la concurrence autorise un alignement des prix intérieurs sur les prix des produits importés, les producteurs nationaux n'ont aucune difficulté à répercuter les droits à l'importation sur les consommateurs[30].

De nombreuses études soulignent les effets globalement positifs, sur les performances économiques, de la libéralisation des échanges, qui a été le principal moteur de la croissance rapide des flux commerciaux. Edwards et Lawrence (2006) estiment que, à la faveur de la libéralisation des échanges, les exportations de produits manufacturés autres que les produits de base ont progressé plus vite que les importations. Thurlow (2006) examine le lien entre libéralisation des échanges et croissance économique ou productivité et constate l'existence d'une corrélation positive. Bien que la population pauvre semble avoir subi une part disproportionnée des effets négatifs de la libéralisation, sa situation ne s'est globalement pas dégradée. Une étude récente de l'OCDE montre que la croissance de la PTF en Afrique du Sud a été fortement stimulée par la réduction du taux effectif de protection (OCDE, 2008). La transmission des effets positifs passe avant tout par une application plus forte de la discipline du marché sur le marché intérieur. Dans le cas de l'Afrique du Sud, la concurrence étrangère a en réalité agi comme une force puissante, contenant les marges avant de les faire diminuer, et a fortement contribué au recul de la concentration à la fin des années 90. Edwards et Van de Winkel (2005) estiment qu'une baisse de 1 % des droits de douane a conduit, en moyenne, à réduire les marges d'environ 2 points de pourcentage dans le secteur manufacturier. Cette conclusion vaut également si l'on examine l'effet de la plus forte pénétration des importations et non celui des droits de douane (Fedderke et autres, 2003; Edwards et Van de Winkel, 2005)[31].

Évaluation de la réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud

La faiblesse de la concurrence soulignée dans la partie précédente impose de procéder à un examen exhaustif des pratiques anticoncurrentielles, barrières à l'entrée sur le marché ou à la sortie du marché et de l'environnement réglementaire dans son ensemble. Les réformes réglementaires peuvent contribuer de manière significative à la réduction des barrières à l'entrée et à l'élimination des obstacles qui entravent l'expansion des entreprises après leur accès au marché. Il ressort clairement de travaux empiriques récents qu'une réglementation restrictive des marchés de produits freine la croissance de la productivité à travers divers canaux, l'insuffisance de la concurrence ayant, d'une part, un effet négatif direct sur l'efficience de marché comme sur l'efficience technique et, d'autre part, un impact négatif indirect sur l'innovation parce qu'elle ralentit la diffusion des nouvelles technologies (OCDE, 2007a; Nicoletti et Scarpetta, 2003). Il ressort également de

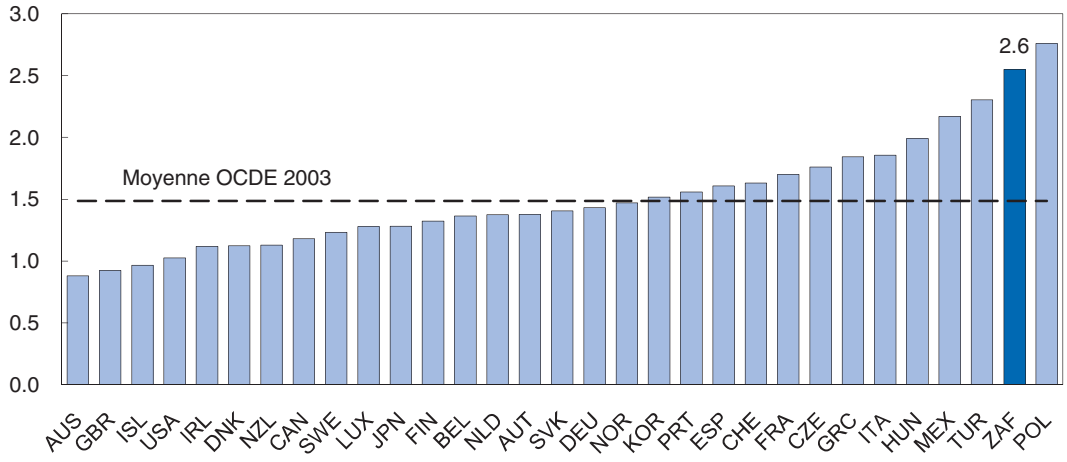
ces études que les effets bénéfiques d'une réforme réglementaire favorable à la concurrence peuvent être très importants, voire plus importants pour les pays éloignés de la frontière technologique (Conway et autres, 2006). S'il faut rendre justice à l'Afrique du Sud et reconnaître que, d'après les comparaisons internationales[32], l'environnement réglementaire est relativement favorable par rapport à celui d'autres économies émergentes, il n'en reste pas moins qu'une réforme globale de l'environnement réglementaire serait déterminante pour relever les défis économiques identifiés dans l'Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (AsgiSA) : stimuler la concurrence, réduire les obstacles à l'activité des entreprises et à l'entrée sur le marché et augmenter le taux d'investissement et l'IDE.

Le cadre réglementaire : comparaison entre l'Afrique du Sud et les pays de l'OCDE

Tenant compte de ces considérations, le Secrétariat de l'OCDE a entrepris, fin 2007, d'effectuer une évaluation du cadre réglementaire de l'Afrique du Sud au regard des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) mis au point par le Département des affaires économiques de l'OCDE ces dernières années[33]. Ces indicateurs couvrent toutes les économies de l'OCDE et quelques économies émergentes comparables, en nombre limité mais croissant. Ils sont évalués sur la base d'un questionnaire précis sur la politique réglementaire, envoyé par le Secrétariat de l'OCDE aux autorités des pays participants. Les questions portent sur trois grands domaines : les obstacles intérieurs à l'entrepreneuriat, le contrôle de l'État et les barrières aux échanges et à l'investissement (l'annexe 2.A2 décrit de manière plus précise le processus d'évaluation de la réglementation des marchés de produits et présente l'intégralité des résultats obtenus pour l'Afrique du Sud). L'évaluation a fait ressortir les trois grandes conclusions suivantes :

- En 2003, le degré de réglementation des marchés de produits était plus élevé que dans tous les pays de l'OCDE, exception faite de la Pologne (graphique 2.6). Il était similaire à celui observé en Inde et en Ukraine (OCDE 2007b; OCDE 2007c), et supérieur à celui rencontré au Brésil ou au Chili.

Graphique 2.6. **Indicateur synthétique de réglementation des marchés de produits**



- Le poids de la réglementation des marchés de produits est nettement supérieur à la moyenne OCDE en ce qui concerne les trois principales composantes de l'indicateur synthétique.
- Les entreprises, tant nationales qu'étrangères, se heurtent à d'importantes barrières à l'entrée sur le marché. Ces barrières sont particulièrement importantes dans des secteurs où la présence capitalistique de l'État est très forte.
- Le processus réglementaire pourrait également être amélioré. Les efforts actuellement déployés par l'Afrique du Sud pour introduire l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pourraient représenter un important pas en avant.

Deux réserves importantes doivent être apportées à l'analyse des indicateurs spécifiques de la RMP présentée ci-après. Premièrement, le questionnaire sur la réglementation des marchés de produits ne tient pas compte de la spécificité que constitue le programme d'émancipation économique des Noirs (BEE) évoqué dans le chapitre 1 et ne permet pas, en raison de sa nature même, d'évaluer l'impact réglementaire des fiches d'objectifs du programme BEE. Il faudrait en effet, pour y parvenir, disposer d'outils analytiques différents et adopter une approche spécifique. Deuxièmement, cet exercice correspond à une évaluation des politiques réglementaires formelles, et ne donne pas d'informations sur la manière dont ces politiques réglementaires sont appliquées. Dans certains cas, le renforcement des moyens institutionnels et administratifs nécessaires à l'application des politiques réglementaires peut avoir plus de conséquences qu'une réforme des politiques réglementaires à proprement parler. Ce constat est particulièrement vrai pour les autorités infranationales : les réglementations et frais appliqués par les municipalités sont souvent désignés comme la forme de réglementation la plus gênante (SBP, 2005)[34].

Une autre question, quoique différente, est étroitement liée à cet aspect : celle de l'instabilité du cadre réglementaire. L'existence d'une grande incertitude concernant la réglementation peut en effet se révéler aussi préjudiciable que le poids de la réglementation lui-même, en particulier si elle va de pair avec une insuffisance des capacités administratives. En Afrique du Sud, les enquêtes conduites auprès des chefs d'entreprise montrent que près d'un cinquième d'entre eux considère l'incertitude en matière d'action publique comme un frein considérable à la croissance (Banque mondiale, 2006). L'illustration la plus édifiante est sans doute l'introduction de la loi relative aux ressources minérales et pétrolières, en 2004, qui a fait de l'État le gardien de toutes les ressources minérales. Cette réforme du régime réglementaire a en effet mis la législation en conformité avec la pratique internationale courante, mais, malgré ses bonnes intentions, elle a créé, pour les investisseurs, un environnement caractérisé par l'incertitude et l'imprévisibilité. Ces incertitudes et les retards dans l'obtention de la conversion des droits d'exploitation ont eu un impact négatif majeur sur l'investissement[35].

Tableau 2.1. **Indicateurs synthétiques de la réglementation des marchés de produits**

	OCDE			Afrique du Sud	Brésil	Inde
	Moyenne	Min.	Max.			
Réglementation des marchés de produits	1.5	0.9	2.8	2.6	1.9	2.9
Contrôle de l'État	2.1	0.6	3.6	3.2	2.5	3.5
Obstacles à l'entrepreneuriat	1.5	0.8	2.5	2.2	1.3	2.6
Barrières aux échanges et à l'investissement	1.0	0.3	2.4	2.3	1.9	2.6

La présence capitalistique et l'intervention de l'État constituent une importante barrière à l'entrée

L'État continue de jouer un rôle important dans l'économie, non seulement à travers la réglementation et la fourniture de biens et services, mais aussi parce qu'il possède une quantité importante d'actifs productifs. D'après les données officielles, fin 2006, 43 % environ du stock de capital appartenait à l'État et aux autorités municipales. Il n'est donc pas surprenant que l'Afrique du Sud affiche un score très élevé en ce qui concerne les indicateurs de la réglementation des marchés de produits relatifs à la taille et au champ du secteur public (graphiques 2.A2.2 et 2.A2.3). Les entreprises publiques possèdent à elles seules environ 19 % du stock de capital, contre 22 % en 1995 et 20 % en 2000. Ces chiffres élevés s'expliquent également, pour partie, par le fait que les actifs détenus par l'État sont concentrés dans les secteurs à forte intensité capitalistique, comme le secteur minier, celui de la défense, de l'électricité et des services d'utilité collective. Le léger recul de la part du stock de capital détenue par l'État reflète la lente mise en œuvre du processus de privatisation ces dernières années.

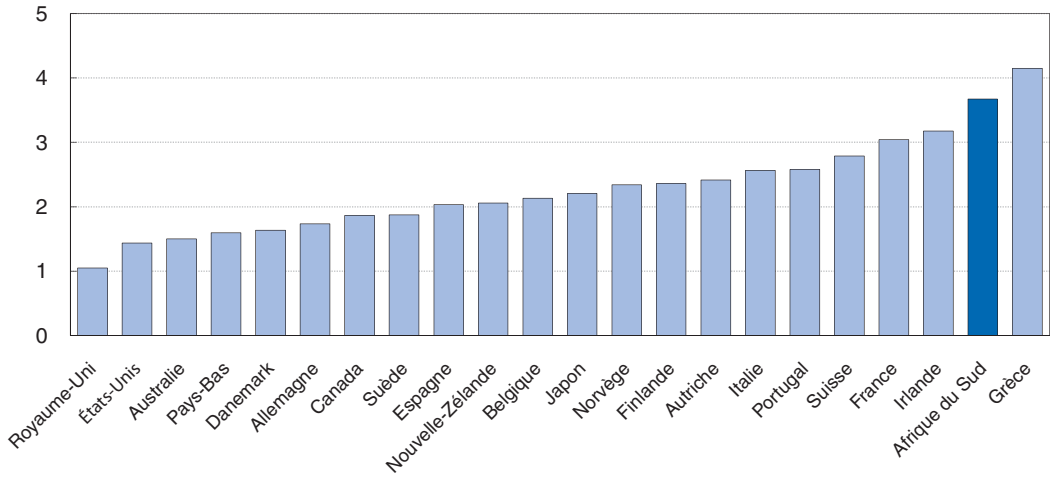
En Afrique du Sud, la concurrence est entravée par le fait qu'une proportion relativement importante de la production provient d'industries de réseau très monopolistiques et verticalement intégrées. Alors que d'importantes économies d'échelle sont, par définition, possibles dans des secteurs tels que ceux de l'énergie, du transport ferroviaire, des infrastructures portuaires et des télécommunications, le cadre institutionnel et diverses pratiques anticoncurrentielles rendent ces marchés encore moins contestables. Premièrement, d'importantes barrières juridiques à l'entrée existent précisément dans ces secteurs, comme le montre le mauvais score de l'indicateur de la RMP correspondant (graphique 2.A2.12)[36]. En outre, les entreprises publiques peuvent bénéficier d'une dérogation au droit général de la concurrence dans certaines circonstances[37]. Deuxièmement, le conflit d'intérêts entre le rôle de l'État en tant que régulateur et son rôle de propriétaire constitue à l'évidence un facteur aggravant. À maintes occasions, l'État a contribué à pérenniser la position dominante de l'opérateur historique, soit en protégeant certains marchés, soit en restreignant le nombre d'opérateurs attributaires potentiels de licences[38]. Ainsi, bien que les autorités aient renouvelé leur engagement à dégrouper la boucle locale, le monopole appartenant en partie à l'État a obtenu que ses concurrents ne puissent pas bénéficier d'un accès aux infrastructures avant 2011. Enfin, le degré élevé d'intégration verticale rend particulièrement difficile l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises ou leur expansion sur les segments les plus compétitifs de ces marchés et met les autorités de régulation dans une position difficile[39].

Il n'est pas surprenant que les marchés de produits sud-africains présentent ces caractéristiques, compte tenu de la grande complexité des politiques réglementaires dans les industries de réseau. Aujourd'hui, bon nombre de pays de l'OCDE sont confrontés à des difficultés similaires et ne se conforment toujours pas aux bonnes pratiques en matière de libéralisation des secteurs non manufacturiers (OCDE, 2007a). C'est pourquoi le Département des affaires économiques de l'OCDE a récemment élaboré des outils spécifiques pour mesurer les restrictions à la concurrence dans les sept secteurs suivants : électricité, gaz, transport aérien de passagers, transport ferroviaire, transport routier de marchandises, services postaux et télécommunications (voir Conway et autres, 2006)[40]. Cet indicateur – propre aux secteurs de l'énergie, des transports et des communications – vient en complément des indicateurs synthétiques de RMP décrits ci-dessus[41] et mesure la

participation de l'État au capital des entreprises, l'accès des tiers aux marchés, la structure de marché et le degré d'intégration verticale[42]. Appliqué à l'Afrique du Sud, cet indicateur spécifique à certains secteurs révèle que les restrictions à la concurrence sont nettement supérieures à la moyenne OCDE (graphique 2.7). On observe toutefois de fortes disparités entre les secteurs. Ainsi, alors que l'Afrique du Sud obtient de bons résultats dans le secteur du transport routier de marchandises, et obtient un résultat proche de la moyenne dans les secteurs du gaz et des services postaux, elle arrive en fin de classement en ce qui concerne les télécommunications, le transport ferroviaire de marchandises, et le secteur de l'électricité[43]. À noter également, que le secteur des infrastructures portuaires, qui font également partie d'un monopole verticalement intégré, n'est pas pris en compte dans l'évaluation.

Graphique 2.7. **Réglementation des marchés de produits dans les secteurs de l'énergie, du transport et des communications**

L'indicateur est évalué sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif à l'égard de la concurrence[1]



1. 2003 sauf pour l'Afrique du Sud : 2007.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406553018278

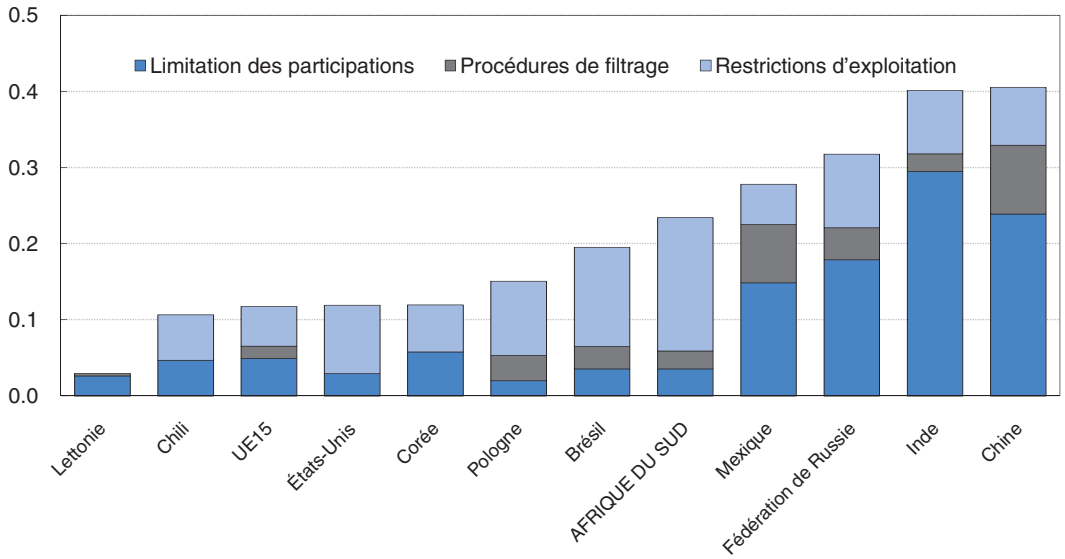
On avance souvent que cette faiblesse de la concurrence a une contrepartie positive, à savoir la possibilité, pour le gouvernement sud-africain, d'utiliser les monopoles publics au service du développement : laisser ces monopoles soutenir le financement d'objectifs sociaux incite naturellement l'État à protéger leur position dominante. Cette tentation est tout à fait compréhensible, l'État devant, d'urgence, améliorer la fourniture des services sur l'ensemble du territoire et accélérer le processus de mise à niveau des zones les plus pauvres et les plus défavorisées. À bien des égards, l'Afrique du Sud a des réalisations remarquables à son actif, telles que le raccordement au réseau d'électricité de millions de nouveaux foyers dans un laps de temps relativement court. Reste toutefois à prouver qu'il est justifié que les autres consommateurs financent ces objectifs sociaux, qui seraient mieux servis par des instruments de politique sociale. En effet, les approches radicales peuvent se révéler très coûteuses pour l'économie en termes de perte d'efficience et de compétitivité, ce qui s'ajoute aux coûts directs que subissent les consommateurs du fait de prix excessifs. L'inefficience de l'allocation des ressources et, dans certains cas, l'obligation

discutable de garantir un service universel peuvent, se révéler, a posteriori, très coûteuses. À la fin des années 90, par exemple, l'opérateur historique de télécommunications s'est vu attribuer un mandat important pour raccorder de nouvelles lignes. Alors que Telkom a réussi à installer 2.8 millions de nouvelles lignes au cours des cinq années suivantes, 70 % d'entre elles ont été interrompues suite à des impayés dus à la hausse des prix. En revanche, le marché de la téléphonie mobile est libéralisé depuis 1994 et ce secteur a connu une vive expansion – le taux de pénétration du marché dépassant aujourd'hui 50 %.

Les conditions faites aux jeunes pousses se sont assouplies, mais les obstacles à l'entrée d'entreprises étrangères restent très présents

Les entrants étrangers potentiels sont confrontés à des obstacles analogues. D'après l'indicateur RMP des obstacles à la prise de participation étrangère, l'Afrique du Sud se situe à peine plus haut que la moyenne OCDE (voir graphique 2.A2.14) mais les industries de réseau sont soumises à de lourdes restrictions. À titre d'exemple, l'investissement dans le secteur de l'énergie, dans le domaine de l'Internet haut débit ou dans le transport aérien intérieur est soumis à des règles extrêmement contraignantes[44]. Ce diagnostic corrobore les informations fournies par l'indice OCDE de restrictivité de la réglementation en matière d'IDE, dont le calcul repose sur une méthode plus exhaustive que celle utilisée pour le sous-indicateur RMP. Pour être plus précis, l'indicateur ne couvre pas seulement les limites imposées aux prises de participation; il tient également compte des restrictions liées au type d'activité ainsi que des procédures de filtrage préalables à la réalisation de l'investissement. Là encore, l'Afrique du Sud se classe assez bien par rapport à d'autres pays sur le plan des restrictions à la participation étrangère, mais affiche de médiocres résultats sur le plan des limites imposées en matière de gestion et de ressources humaines (graphique 2.8). S'agissant des restrictions à la participation étrangère, les multinationales

Graphique 2.8. **Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE**[1]



1. Cet indice global couvre les secteurs et sous-secteurs suivants : affaires (services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie), télécommunications (téléphonie fixe et mobile), BTP, distribution, finance (assurance et banque), tourisme, transport (maritime, aérien et routier), électricité et industries manufacturières.

Source : Koyama et Golub (2006).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406582444677

sont en principe dispensées de l'obligation de transférer une part de leurs capitaux à un groupe BEE (*Black Economic Empowerment* – émancipation économique des Noirs), encore que cette dispense ne s'applique pas à tous les secteurs[45]. Plus important encore : l'indice détaillé de restrictivité de la réglementation en matière d'IDE reflète dans une certaine mesure l'impact de la politique d'émancipation économique des Noirs sur la gestion des ressources humaines. La « fiche d'objectifs d'équilibre » (*balanced scorecard*), qui fait partie intégrante du *Black Economic Empowerment Act* de 2004, permet de mesurer les progrès accomplis par les entreprises en matière d'émancipation dans plusieurs domaines comme la présence de Noirs dans l'encadrement supérieur, l'équité dans l'emploi et la valorisation des ressources humaines. Ainsi, le respect de ces critères dans le cadre de la politique de BEE est-il un élément clé pris en compte pour la passation de marchés publics pour l'achat de biens et de services mais aussi pour la concession de licences (pour une description détaillée de la politique de BEE, voir annexe 1.A1).

De la même façon, les obstacles réglementaires concernant les échanges semblent constituer une contrainte plus lourde que les barrières tarifaires directes, comme le montrent les indicateurs RMP correspondants (graphiques 2.A2.15 et 2.A2.17). En témoigne le fait, entre autres, s'agissant de la politique de réglementation, que le principe du traitement national n'est pas inscrit dans la loi. D'après une enquête de la Banque mondiale, environ 16 % des entreprises considèrent que la réglementation commerciale et douanière freine considérablement leurs opérations, et que cet obstacle se classe juste devant les pratiques anticoncurrentielles (ICA, 2006).

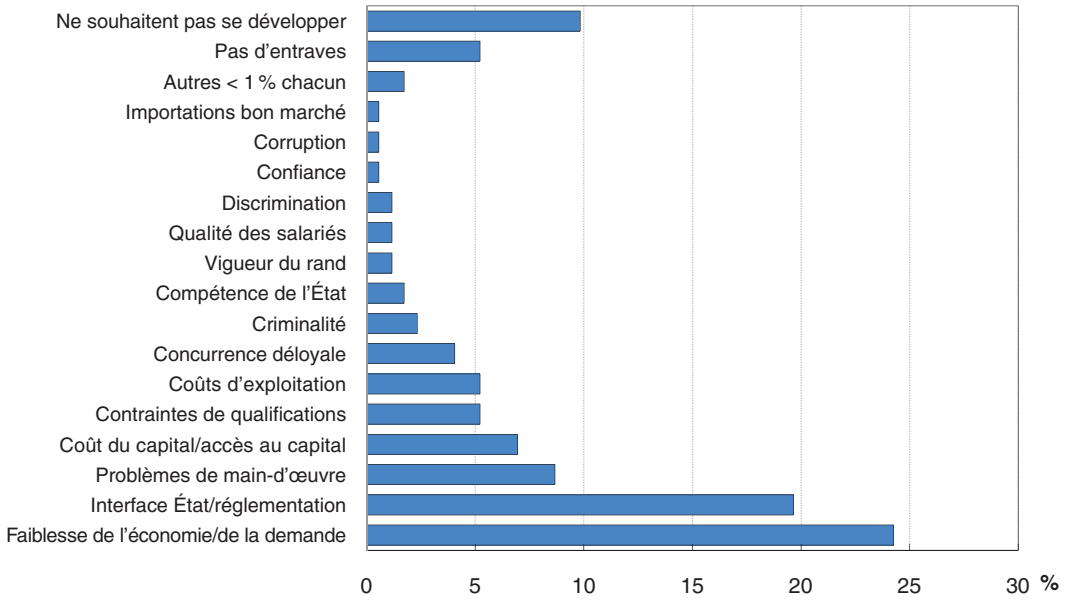
Il est un domaine dans lequel l'Afrique du Sud se classe relativement bien, à savoir les démarches pour la création d'entreprise. Selon l'indicateur des restrictions imposées aux jeunes pousses, le pays se classe en dessous de la moyenne OCDE à la fois pour les sociétés de capitaux ouvertes et les entreprises individuelles (graphiques 2.A2.9 et 2.A2.10), ce qui témoigne avant tout du faible coût d'immatriculation des nouvelles entreprises mais aussi de l'effort fait pour réduire le nombre d'organismes publics qu'un entrepreneur doit contacter à un stade aussi précoce. Un écart n'en existe pas moins entre la durée théorique et la durée réelle des formalités d'immatriculation même si la création du « guichet unique » pour effectuer toutes les démarches va améliorer la situation. Quoi qu'il en soit, ce sont probablement les pratiques anticoncurrentielles et non la réglementation sur la création d'entreprise qui poussent les toutes petites entreprises à opérer dans le secteur informel[46].

La lourdeur des formalités administratives freine la croissance des entreprises et le développement des PME

Selon les indicateurs RMP, en Afrique du Sud, les obstacles à l'entrepreneuriat sont considérables par rapport à ceux existant dans les pays de l'OCDE. Si les obstacles juridiques formels à l'entrée sur le marché se concentrent principalement dans les industries de réseau, ils reflètent la lourdeur excessive des formalités administratives pesant sur la plupart des activités des entreprises. Une enquête auprès de 1 140 entreprises sud-africaines (Strategic Business Partners, 2005) confirme que l'un des principaux facteurs freinant la croissance des entreprises est la relation entre elles et l'État, facteur qui vient au deuxième rang, juste derrière la « faiblesse de l'économie/absence de demande » (graphique 2.9)[47]. Particulièrement problématique est la complexité des démarches à entreprendre pour se conformer à la réglementation, qui représente un poids beaucoup plus lourd que les coûts directs liés à l'immatriculation, l'achat de licences, ou le paiement de différentes charges et autres redevances. Différentes études du cadre de réglementation

Graphique 2.9. **Facteurs entravant la croissance des entreprises**

Pourcentage de réponses



Source : SBP, *Counting the cost of red tape for business in South Africa*, graphique 3.1.

aboutissent au même constat : à partir de trois enquêtes indépendantes réalisées au niveau des entreprises, Rankin (2006) montre également que la lourdeur des formalités administratives et les coûts en termes de délais préoccupent bien plus les entrepreneurs que les coûts monétaires, de transaction ou d'efficience[48]. Mis à part le coût direct de la « paperasserie » ordinaire, cette charge administrative représente une perte de bien-être qui peut se révéler non négligeable : un certain nombre d'études transnationales ont montré que la suppression des goulets d'étranglement administratifs et l'amélioration de la transparence de la réglementation pourraient avoir un impact positif significatif sur les performances globales de l'économie par différents biais dont l'augmentation de l'investissement direct étranger (Kurtzman et autres, 2004).

Les résultats de ces enquêtes montrent bien que l'accumulation des réglementations entraîne des coûts de transactions élevés pour les entreprises, d'où une réduction de l'efficience des marchés des produits. Toutefois, on cherche en vain un programme interministériel de réduction des formalités administratives imposées aux entreprises et aux particuliers, ou de réduction du nombre de licences et autorisations requis par les différents échelons de l'administration. Les autorités centrales n'ont même pas une vision complète de cette charge car elles ne disposent pas de décompte exhaustif des documents requis. Ces faiblesses se retrouvent dans différents indicateurs RMP concernés davantage par le processus de réglementation que par sa substance. Le mauvais score de l'Afrique du Sud quant à l'indicateur de simplification et de communication des règles et procédures (graphique 2.A2.7), par exemple, est essentiellement lié à la complexité de la réglementation alors que la communication ne semble pas vraiment être un problème. Les procédures de diffusion d'informations sur l'application et le fonctionnement des réglementations sont bien établies et la politique gouvernementale impose des obligations précises en matière de transparence de l'information[49]. Des possibilités d'amélioration

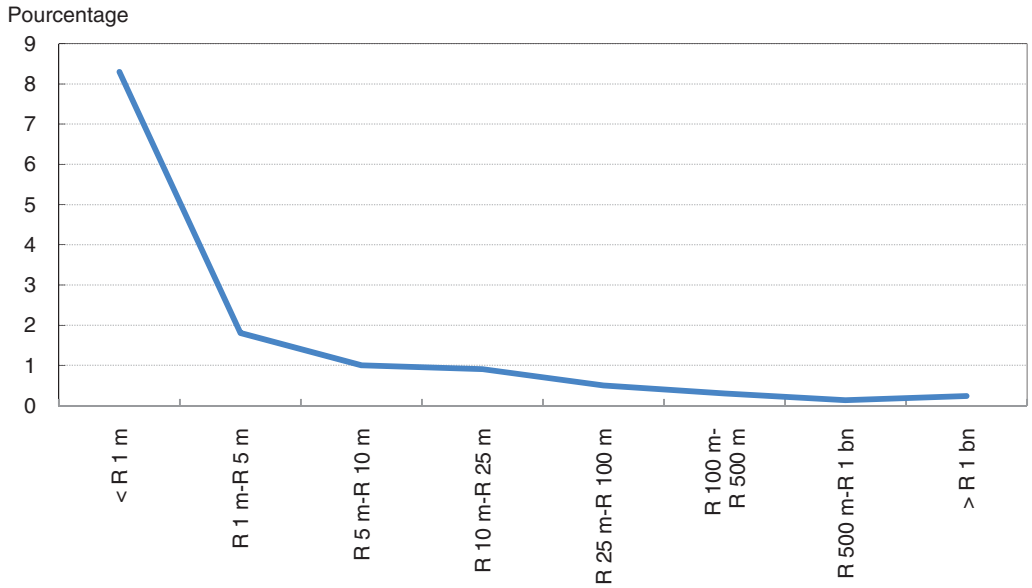
existent aussi dans un autre domaine, à savoir la nature de la réglementation elle-même. Les autorités ont opté dans une large mesure pour une réglementation coercitive (et non pour une réglementation à base d'incitations), à la fois d'une manière générale et dans des secteurs particuliers (voir graphique 2.A2.6). En d'autres termes, il ne suffit pas de déréglementer, il faut aussi beaucoup mieux réglementer.

Une initiative simple pourrait faire beaucoup pour réduire la charge administrative : ce serait de simplifier les formalités d'obtention des autorisations et permis, autre domaine dans lequel l'Afrique du Sud se classe au même rang que les pays membres de l'OCDE les plus réglementés (graphique 2.A2.8). Il est certes prévu de mettre en place, dans le proche avenir, des « interlocuteurs uniques » qui fourniraient des informations sur les notifications et les autorisations et, plus important encore, où l'on s'adresserait pour déposer des demandes d'autorisation ou d'actes officiels, mais ces guichets uniques ne sont pas encore créés. Leur mise en œuvre pourrait à son tour contribuer à une meilleure coordination entre les instances gouvernementales compétentes, la complexité du cadre de réglementation étant bien souvent le résultat de l'accumulation des réglementations et obligations administratives imposées par des services différents qui, parfois, collectent les mêmes informations. Ainsi, par exemple, on ne compte pas moins de sept agences ou organismes gouvernementaux à l'origine de la réglementation du secteur agroalimentaire (SBP, 2006)[50]. Un autre instrument de simplification des formalités administratives consisterait à adopter la formule de l'autorisation tacite qui permet à l'investisseur d'obtenir automatiquement une autorisation si le service compétent ne lui fait pas connaître sa réponse avant l'expiration du délai légal[51].

Ces dispositions seraient particulièrement bénéfiques pour les PME qui supportent une part démesurée du poids des réglementations par rapport à leur taille. Comme l'indique le graphique 2.10, le coût annuel de la mise en conformité avec la réglementation

Graphique 2.10. **Coût de la mise en conformité avec la réglementation en pourcentage du chiffre d'affaires**

%



Source : SBP, *Counting the cost of red tape for business in South Africa*, graphique 4.6.

rapporté au chiffre d'affaires atteint des niveaux record pour les petites entreprises. Cela n'a rien d'étonnant quand on sait quelles économies d'échelle il est possible de réaliser dans ce domaine, mais la courbe paraît particulièrement abrupte dans le cas de l'Afrique du Sud. On en déduit que les formalités administratives représentent probablement un puissant obstacle au développement et à l'expansion des activités des PME, même si celles-ci en ont le potentiel. D'après la même étude du SBP basée sur une enquête auprès de grandes entreprises, le coût renouvelable total de la mise en conformité pour le secteur formel s'élèverait à 6.5 % environ du PIB, pourcentage bien supérieur à celui que l'on relève dans les estimations habituelles des pays de l'OCDE[52]. Point intéressant, le recours à des professionnels extérieurs représente un tiers de ces dépenses, ce qui, là encore, est un bon indicateur de la complexité globale de la réglementation[53]. La fixation d'objectifs quantitatifs pour tirer ces coûts à la baisse constituerait une avancée importante (OCDE, 2006). Précisons que l'indicateur des coûts de mise en conformité mentionné dans l'enquête de SBP ne couvre pas seulement la réglementation du marché des produits mais aussi celle du travail, souvent perçue, à l'instar de la réglementation fiscale, comme un véritable casse-tête par les entreprises[54]. Le coût élevé de la mise en conformité risque à son tour d'agir comme un puissant obstacle empêchant les entrepreneurs informels de rejoindre l'économie formelle. Dans une enquête réalisée auprès d'entrepreneurs informels, un tiers des répondants indiquent que ce qu'ils « attendent le plus en termes d'accompagnement par l'État », c'est qu'il réduise les obstacles réglementaires, simplifie le processus de délivrance des permis et soit moins interventionniste[55].

Comment la réforme des institutions et de la réglementation peut accroître la concurrence

Bien que la libéralisation de certains domaines et secteurs de l'économie ait énormément progressé (et ait manifestement produit des effets positifs), on voit bien d'après l'analyse qui précède qu'en Afrique du Sud, le degré de réglementation demeure une source de restrictions par rapport aux meilleures pratiques de l'OCDE. Une stratégie globale de réforme exigerait une meilleure application des lois générales sur la concurrence, l'adoption de mesures de réglementation propices à la concurrence et une plus grande libéralisation du commerce et de l'investissement étranger. Plus spécifiquement, modifier le cap des politiques qui conduisent actuellement à un fort interventionnisme de l'État dans l'économie contribuerait de façon cruciale à améliorer la performance des marchés des produits et des services en Afrique du Sud. De fait, la médiocrité du score au regard du processus de réglementation témoigne pour une part de l'incapacité à laisser plus de place aux solutions de marché ainsi que de certains problèmes de coordination entre les différentes agences gouvernementales. Par conséquent, pour résoudre certaines questions économiques, un plus large recours aux mécanismes du marché constitue l'un des enjeux principaux et fondamentaux de la réforme de la réglementation.

Renforcer le cadre de la politique de la concurrence

Un cadre solide et crédible de politique de la concurrence est un ingrédient vital d'un environnement entrepreneurial dynamique et concurrentiel. Dans les tout premiers temps suivant le changement de régime politique, l'amélioration de cette politique occupait une place particulièrement privilégiée dans le programme gouvernemental car il fallait de

toute urgence corriger les distorsions héritées du passé, résultat d'une surconcentration du pouvoir économique et des marchés. C'est dans cet esprit qu'une législation de la concurrence nettement améliorée a été adoptée en 1998, mettant en place un nouveau cadre institutionnel (encadré 2.1). Le *Competition Act* de 1998 est *grosso modo* conforme aux normes internationales, et intègre bon nombre des principes en vigueur dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2003). Les autorités compétentes (Commission de la concurrence et Tribunal de la concurrence) sont juridiquement indépendantes et, contrairement à l'institution qui les précédait (Conseil de la concurrence), appliquent des procédures beaucoup plus transparentes et élaborées pour évaluer les affaires qui leur sont soumises (Roberts, 2004). Il est largement admis que, en près d'une décennie de fonctionnement, la Commission et le Tribunal sont parvenus à améliorer les conditions de la concurrence. Il reste toutefois beaucoup à faire pour réduire la domination du marché par une minorité dans un grand nombre de secteurs.

Pour commencer, il reste encore de la marge pour améliorer et modifier la législation elle-même. L'objectif général de cette législation est de promouvoir et d'entretenir la concurrence mais la loi spécifie une palette d'objectifs secondaires qui pourraient bien être difficilement conciliables avec elle et se révéler incompatibles les uns par rapport aux autres. Nombreux et ambitieux, ces objectifs attribuent à la législation sur la concurrence un rôle dans la promotion de l'emploi, élargissant les possibilités pour les entreprises sud-africaines de prendre pied sur les marchés mondiaux et étayant la croissance des entreprises appartenant à des Noirs[56]. Jusqu'à maintenant, l'efficience économique était le principe suprême dans l'évaluation des affaires mais, outre qu'il existe un risque de confusion, les autorités de la concurrence ne sont pas à l'abri de pressions visant à les amener à revoir l'ordre de leurs priorités au profit d'autres questions d'intérêt public (notamment si les instruments et politiques qui, au départ, étaient censés traiter ces questions ne répondent pas aux attentes). Il est donc nécessaire de clarifier le rôle de chaque instrument d'action. S'agissant du *Black Economic Empowerment*, l'objectif d'accélérer le développement des petites et moyennes entreprises dirigées par des Noirs constitue une priorité d'action louable et importante. Mais il convient d'étudier attentivement les instruments à utiliser dans ce but : une réduction des entraves à la concurrence serait probablement un moyen plus efficace d'intégrer les entrepreneurs noirs que la création d'une réglementation complexe comme la « fiche d'objectifs BEE » ou que des efforts pour détourner la politique de la concurrence de son objectif premier.

Il est frappant de constater que le terrain sur lequel la législation sur la concurrence est appliquée ne reflète pas pleinement la nécessité de dégager d'autres ressources pour s'attaquer au phénomène de la concentration. Jusqu'à présent, le contrôle des fusions était l'activité première des autorités de la concurrence alors que le nombre de cas d'abus de position dominante ou autres pratiques interdites semblait relativement limité. Au cours de la période 2006-07, plus de 400 cas de fusions ont été notifiés à la Commission mais celle-ci n'a lancé que six nouvelles enquêtes concernant des pratiques interdites en plus des quelque 25 affaires déjà en cours. Ce déséquilibre révèle, premièrement, la rigueur des normes administratives applicables à l'évaluation des fusions et, deuxièmement, le fait que l'enquête est simplifiée par la procédure des notifications, procédure qui ne s'applique pas aux cas d'abus de position dominante[57].

Dans ce contexte, une augmentation des ressources humaines et budgétaires serait fort à propos, notamment pour renforcer les divisions « application » et « études et recherche ». Cela est d'autant plus vrai que la Commission a déjà commencé à adopter une

Encadré 2.1. **Législation et autorités de la concurrence**

La politique sud-africaine de la concurrence s'appuie sur le *Competition Act* (loi sur la concurrence) adopté en 1998 à la place du *Maintenance and Promotion of Competition Act* de 1979, qui était beaucoup critiqué. La loi sur la concurrence crée trois institutions : la Commission de la concurrence, organe exécutif chargé de repérer et d'enquêter sur les pratiques anticoncurrentielles, le Tribunal de la concurrence, qui tranche dans les affaires de concurrence dont il est saisi par la Commission, et la Cour d'appel de la concurrence. Si la Commission est compétente pour les fusions de faible envergure et les dispenses, le Tribunal est l'organe qui statue en première instance sur les grandes fusions et sur les plaintes pour pratiques restrictives et abus de position dominante. Il ne peut être fait appel des décisions de ce tribunal que devant la Cour d'appel de la concurrence.

La loi sur la concurrence est axée sur deux grands domaines : les fusions et les pratiques interdites. Ces dernières se divisent en pratiques restrictives (liées à des ententes verticales ou horizontales), d'une part, et abus de position dominante, d'autre part. La notion de « position dominante », qui renvoie à la part de marché et au pouvoir de marché, reprend plusieurs éléments de la législation de l'UE. Différents seuils de concentration sont applicables pour déterminer la position dominante. Une entreprise détenant une part de marché de plus de 45 % est considérée irrémédiablement comme dominante. Une entreprise dont la part de marché est comprise entre 35 % et 45 % est présumée détenir une position dominante, mais elle peut écarter cette présomption en démontrant qu'elle n'exerce pas un pouvoir de marché. En deçà du seuil de 35 %, l'abus de position dominante se mesure au pouvoir de marché exercé. La notion de concurrence déloyale n'est pas inscrite dans la loi sur la concurrence.

Cette loi s'applique à l'ensemble des activités économiques, et les entreprises publiques y sont en principe soumises. Toutefois, dans les branches ou secteurs d'activité où d'autres autorités de régulation interviennent pour des questions relevant de la politique de la concurrence, le problème du chevauchement des compétences revient constamment. Or, la loi n'offre pas de règles explicites pour délimiter les compétences dans des cas de ce genre. Elle donne simplement instruction à la Commission de la concurrence et aux autorités de régulation de conclure des accords et de définir des procédures pour coopérer et éviter les doubles emplois et les compétences multiples. Ceci concerne des secteurs importants de l'économie comme l'énergie, les télécommunications, le transport aérien, la radiodiffusion et la banque. Des protocoles d'accord ont été conclus avec l'autorité indépendante de la communication d'Afrique du Sud (ICASA) et le Régulateur national de l'énergie.

Toutefois, dans la pratique, il est extrêmement difficile d'établir une distinction nette entre concurrence et régulation. Cette distinction semble particulièrement problématique dans le secteur des télécommunications où des réglementations techniques complexes (sur l'utilisation du spectre, par exemple) ont une incidence directe sur la concurrence. Dans ce secteur, le chevauchement des compétences est encore aggravé par certaines dispositions de la loi de 2005 sur la communication électronique qui stipulent qu'il appartient à l'ICASA de régler les questions d'abus de position dominante et de fusion verticale. Actuellement, le régulateur et la Commission travaillent de concert à l'élaboration d'un protocole pour améliorer leur coopération. Dans le passé, Telkom a profité du caractère « flou » de la réglementation pour contester la compétence de l'ICASA, et conteste aujourd'hui celle de la Commission de la concurrence. La Haute Cour a été saisie de cette dernière affaire.

Source : OCDE (2003) ; Competition Commission (2007).

attitude plus sévère concernant les questions de concentration, et traite ou a traité un nombre croissant de dossiers importants, en particulier dans les secteurs de la sidérurgie, de l'agroalimentaire et de la banque : en août 2006, la Commission a lancé une grande enquête sur les frais bancaires et les services fournis par les banques en vue d'accroître la transparence et le jeu de la concurrence dans le secteur en question.

La Commission de la concurrence aurait aussi davantage de capacité d'action si elle pouvait, quand elle entreprend une enquête, procéder à une étude approfondie du marché en utilisant les mêmes pouvoirs que ceux dont elle dispose quand elle est saisie d'une plainte. Dans les cas de comportement anticoncurrentiel manifeste, elle pourrait ainsi identifier les principales causes/sources de la défaillance du marché. En effet, cette insuffisance de pouvoir risque d'entraver sérieusement son action, compte tenu, en particulier, de la faiblesse globale des associations de consommateurs (Schwella, 2002). Enfin, il est parfois difficile pour la Commission de déceler les comportements anticoncurrentiels, tout simplement parce qu'elle ne dispose guère de données recueillies au niveau des entreprises. Il serait utile, pour les besoins de la politique de la concurrence, de mieux comprendre les structures horizontale et verticale des marchés.

Réformer le processus de réglementation

L'évaluation comparative à partir des indicateurs RMP montre que la réduction des obstacles à la création d'entreprise pourrait engendrer des avantages multiples pour l'Afrique du Sud. Les autorités sud-africaines sont parfaitement conscientes de la nécessité de reconfigurer les processus administratifs, et l'Initiative *AsgiSA* désigne à juste titre la lourdeur du cadre de réglementation comme un frein à la croissance. Toutefois, mettre en œuvre un programme coordonné de réformes de la réglementation fondé sur la transparence, la responsabilité et l'efficience est une tâche complexe et chronophage. Souvent, quand ils se sont trouvés confrontés à des défis analogues, les gouvernements des pays de l'OCDE ont mis en place des organismes de supervision dont les compétences en matière de politique de la réglementation transcendaient les compétences des différents ministères (OCDE, 2002). L'expérience de l'OCDE conduit en effet à penser que la réforme de la réglementation a plus de risques d'échouer ou de donner des résultats infraoptimaux si le soin en est laissé aux seuls ministères, ou si l'approche adoptée est cloisonnée. Compte tenu des multiples dimensions des enjeux auxquels est confrontée l'Afrique du Sud s'agissant de la réglementation du marché des produits, ainsi des complémentarités existant entre les différents éléments des politiques de réglementation, il pourrait être intéressant d'examiner l'exemple australien d'une *National Competition Policy* : il s'agit d'un cadre qui englobe de nombreux aspects d'une réforme de la réglementation en faveur de la concurrence, dont un réexamen de la législation, des réformes des entreprises publiques et des industries de réseau ainsi qu'une plus grande libéralisation des échanges[58].

Une première étape, à ne pas négliger, vers l'amélioration de la prestation de services aux entreprises sud-africaines, qui permettrait de réduire les coûts de transaction et de mise en conformité, consisterait à mettre en place un dispositif d'évaluation systématique des nouvelles réglementations en s'appuyant sur une analyse des coûts. À l'initiative de la présidence et du *National Treasury*, la mise en œuvre du processus dit d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est à l'étude depuis 2005. Depuis janvier 2007, une deuxième phase est en cours, le cabinet ayant approuvé un projet pilote de deux ans pour tester le nouvel instrument d'AIR sur plusieurs propositions de loi[59]. Jusqu'à présent, cette initiative

confirme le potentiel de cet instrument pour autant *i)* qu'il soit inséré précocement dans le processus de réglementation, et *ii)* que la coordination interministérielle soit améliorée. Le projet pilote a également souligné l'importance de l'application de l'AIR à des réglementations secondaires qui, ces dernières années, ont eu tendance à se multiplier à un rythme très rapide (voir SBP, 2005), et de sa mise en œuvre progressive à l'échelle de l'État compte tenu du besoin de renforcement des capacités de l'administration.

Un réexamen de la législation en vigueur serait également fort utile pour réduire le volume des formalités administratives, en particulier pour les PME, et représenterait un volet important d'une réforme plus globale de la réglementation. Ce réexamen pourrait être inclus comme deuxième étape du processus d'AIR ou, si les capacités de l'administration sont suffisantes, être mené en parallèle. Pour ce faire, les pouvoirs publics pourraient s'inspirer d'autres initiatives récentes allant dans le bon sens : le *Department of Trade and Industry* (DTI) a déjà commandé des études pour déterminer les réglementations imposant des coûts démesurément élevés aux PME, ainsi que des évaluations *ex post* de certains textes de loi cinq ans après leur adoption[60]. Enfin, il convient de souligner qu'il serait possible de faciliter la pleine mise en œuvre du processus d'AIR si certaines autorités, en particulier le DTI et le *Finance Service Board* (FSB) étaient déjà armés pour traiter les aspects coûts-avantages d'une réglementation (*Business Leadership*, 2003).

Le processus de prise de décision en matière de réglementation aurait aussi besoin d'être amélioré, et il faudrait lever les incertitudes liées aux réformes de la réglementation. Dans ce processus, l'État devrait éviter de trop intervenir. La nouvelle loi de 2004 sur les ressources minérales et pétrolières illustre parfaitement cet argument : divers objectifs sociaux avaient été liés au transfert des droits, comme l'objectif consistant à compter 40 % de Noirs parmi le personnel d'encadrement à l'horizon 2014, et à l'adoption simultanée d'un Plan social et de travail (SLP) impliquant certaines obligations pour les compagnies d'extraction minière comme le développement de l'infrastructure des collectivités voisines de la mine et la création de possibilités d'emplois durables. En fait, dans un premier temps, la multiplicité de ces objectifs a surtout été un facteur ralentissant le processus de réforme des droits miniers.

Restructurer les industries de réseau

On dispose aujourd'hui d'indices solides relevés dans plusieurs pays selon lesquels, dans les industries de réseau, les politiques de libéralisation ont permis d'augmenter la productivité, d'améliorer la qualité et, souvent, de faire baisser les prix (voir Hoj et autres, 2007). Malheureusement, l'expérience de l'Afrique du Sud illustre *a contrario* le bien-fondé de cet argument car, dans ce pays, la conjugaison de la faiblesse du processus de décision, du déficit de gouvernement d'entreprise et de l'insuffisance de la concurrence a entraîné, dans les infrastructures, des goulets d'étranglement générateurs de dysfonctionnements. Au bout du compte, le secteur privé a un rôle crucial à jouer dans le comblement du déficit d'infrastructures et l'amélioration de l'efficience opérationnelle et du gouvernement d'entreprise[61]. Toutefois, le changement de propriété ne donnera pas nécessairement beaucoup de résultats dans les industries caractérisées par d'importantes économies d'échelle s'il est mené sans prêter suffisamment d'attention à la structure des marchés et au cadre de réglementation. En d'autres termes, un régime de réglementation solide est essentiel au succès de la restructuration de ces secteurs. Cependant, il existe, entre la privatisation et les réformes, des synergies susceptibles de renforcer la concurrence : des

études récentes montrent que les entreprises privatisées réagissent plus rapidement aux pressions concurrentielles que les entreprises publiques[62].

Si la Commission et le Tribunal de la concurrence sont parvenus à améliorer les conditions de la concurrence sur de nombreux marchés intérieurs, ils n'ont guère de compétences dans les industries de réseau. Certes, la question de l'articulation entre le cadre général de la concurrence et la régulation sectorielle revient constamment sur le tapis quand il s'agit de mettre en œuvre la législation relative à la concurrence mais, dans le cas de l'Afrique du Sud, les conflits de compétences sont particulièrement pesants (encadré 2.1)[63]. Dans le secteur du transport, l'absence de régulateur n'a fait qu'aggraver les choses. En même temps, il faudrait renforcer le niveau d'indépendance et de ressources des régulateurs des secteurs de l'énergie et des télécommunications. Actuellement, le gouvernement prévoit de créer deux nouveaux régulateurs bien distincts, l'un pour le fret ferroviaire, l'autre pour l'infrastructure portuaire. On pourrait toutefois se demander s'il ne vaudrait pas mieux éviter le cloisonnement de ces organismes spéciaux et si, pour les industries de réseau, l'intégration des régulateurs sectoriels comme « chambres » spécialisées d'un superrégulateur ne serait pas une meilleure solution (solution qui aiderait aussi à maîtriser le phénomène de « capture de la réglementation »). Quoi qu'il en soit, la conception d'un cadre institutionnel plus efficient et la clarification des attributions respectives demeurent des priorités. Autre aspect problématique qui est souvent aussi source de confusion : la division des attributions entre le ministère chargé d'élaborer la politique et le *Department of Public Enterprises* (DPE), en charge du contrôle[64].

Un vaste programme de libéralisation des industries de réseau avait été envisagé au cours des premières années qui ont suivi l'instauration du nouveau régime politique mais, aujourd'hui, les projets visant à rendre ces industries plus concurrentielles semblent nettement moins ambitieux. Pour autant, les autorités sud-africaines sont bien conscientes qu'il faudrait améliorer les choses. Hormis le renforcement du cadre de réglementation, il est impératif de laisser le marché jouer un plus grand rôle dans ces industries tout en réduisant le rôle de l'État. Paradoxalement, l'incapacité actuelle du secteur des télécommunications à fournir des services de qualité à un coût raisonnable est parfois imputée à sa privatisation partielle. S'il est vrai qu'un monopole privé non régulé n'a guère de chances de fournir des services satisfaisants, il est évident également que la forte participation de l'État dans ces secteurs constitue un obstacle majeur à la concurrence, et que le déficit de concurrence horizontale et verticale nuit à leurs performances (annexe 2.A3). Les autorités désireuses de réformer ces différentes industries se trouvent donc confrontées à des défis de taille.

- Dans le *secteur de l'électricité*, la mise en œuvre d'une réforme globale est peu probable tant que l'équilibre entre l'offre et la demande n'aura pas été rétabli. Pour atteindre cet objectif de manière efficiente, il faudrait un alignement des prix sur les coûts marginaux à long terme qui viendrait compléter des mesures visant à augmenter l'offre. Toutefois, la restructuration du secteur de la distribution et sa consolidation en distributeurs régionaux financièrement viables constituent une tâche hautement prioritaire à laquelle il conviendrait de s'attaquer rapidement. Si les autorités optent pour le modèle de l'acheteur unique, il faudrait mettre en place un cadre transparent, bien régulé et incitatif, pour les participants privés potentiels au marché de la production d'électricité. La mise au point de contrats de long terme efficients avec les producteurs indépendants suivant le modèle de l'acheteur unique pose toutefois un problème épineux (voir Hunt, 2002, ou OCDE, 2004)[65]; dans de nombreux pays ces contrats ont constitué une première

étape vers la libéralisation du secteur. À court terme, il est important de créer un mécanisme d'achats publics et d'appels d'offres pour les nouvelles capacités de production, qui serait géré par une entité indépendante et non par *Eskom*. À terme, il conviendrait d'envisager une séparation entre production, transport et distribution.

- Dans le *secteur des télécommunications*, il est urgent de réformer et libéraliser les services de téléphonie fixe. Il a fallu du temps pour que l'arrivée d'un deuxième opérateur améliore les conditions de la concurrence, considérablement entravées par le système de tarification : en effet, les frais d'interconnexion et d'accès au réseau de l'opérateur en place ne reflètent pas correctement les coûts. Pour améliorer le processus réglementaire et obtenir une structure tarifaire équitable, il conviendrait de renforcer l'indépendance de l'ICASA et d'étoffer ses effectifs. Il faudrait notamment prendre des mesures pour que le ministre des télécommunications ne puisse pas intervenir dans le processus d'octroi de licences par le biais de directives de politique générale. Pour limiter les conflits d'intérêts, il faudrait que le rôle de l'État comme actionnaire principal du secteur soit progressivement réduit. À cet égard, la création d'un opérateur haut débit paraétatique pour concurrencer l'opérateur semi étatique en place ne semble pas être une initiative allant dans la bonne direction.
- Dans le *secteur du transport*, le principal problème est, là aussi, la structure de la propriété; de plus, à l'heure actuelle, les coûts élevés des opérations portuaires freinent l'expansion du commerce extérieur de l'Afrique du Sud et compromettent la compétitivité internationale du pays (voir annexe 2.A3). Outre le fait que l'État est un acteur majeur, la structure de sa participation devrait être réexaminée. Il est évident, en particulier, que rien ne saurait justifier le maintien des différentes divisions de Transnet sous une même instance de tutelle. Cela concerne non seulement la séparation des divisions fret ferroviaire et infrastructure portuaire, mais aussi celle des autorités portuaires et des fonctions d'exploitation portuaire. Cette dernière séparation, envisagée dans le *National Port Act*, constituerait un progrès dans le sens de la création d'un environnement concurrentiel dans le secteur, et encouragerait l'investissement du secteur privé. Le régulateur qui serait créé devrait surveiller efficacement l'accès des nouveaux opérateurs et faire en sorte d'imposer des redevances fondées sur les coûts. Jusqu'à présent, les nouvelles directives ont mis du temps à se traduire en actions concrètes, et l'incertitude réglementaire qui règne encore devra être rapidement dissipée. À plus long terme, il conviendrait d'envisager une mise en concurrence des différents ports d'Afrique du Sud.

Continuer à aplanir les obstacles à l'IDE et aux échanges

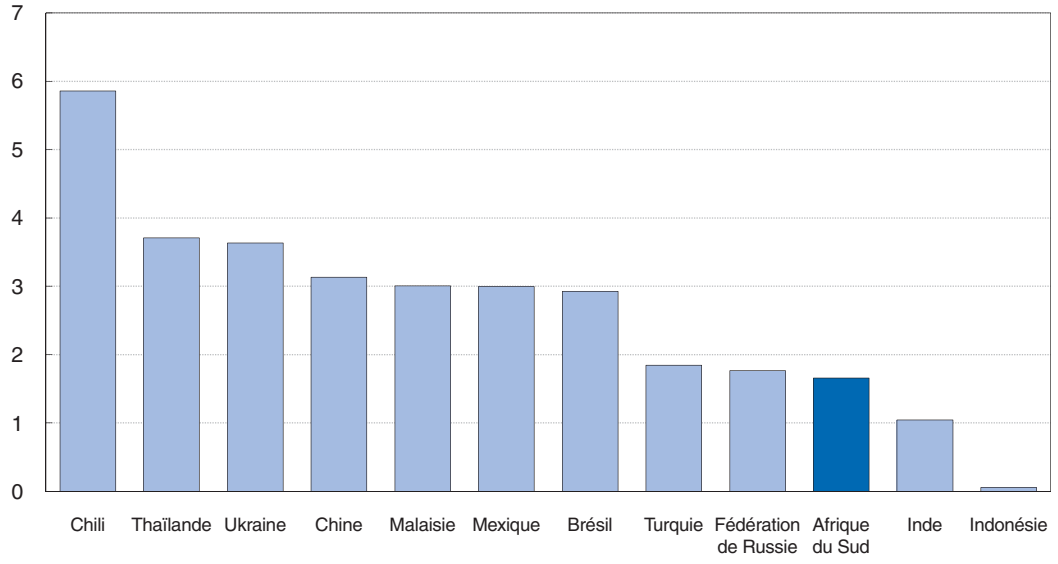
Comme indiqué précédemment, un accroissement de la compétitivité intérieure pourrait être décisif pour l'accélération de la convergence de l'économie sud-africaine. L'Afrique du Sud tirerait aussi beaucoup d'avantages d'une plus grande ouverture à l'investissement direct de l'étranger. On dispose de plus en plus de données économétriques mettant en évidence l'impact positif de l'IDE et de la R-D effectuée à l'étranger sur la productivité totale des facteurs des entreprises d'un pays, par le biais de l'importation de technologies, de savoir-faire et d'expertise de gestion[66]. En outre, c'est probablement dans les économies émergentes que les effets positifs pour la croissance des retombées induites par l'IDE sont les plus marqués (Savvides et Zachariadis, 2005), à condition toutefois que le processus ne soit pas entravé par d'autres obstacles structurels ni par le cadre institutionnel. S'agissant de l'Afrique du Sud, Fedderke et Romm (2006)

aboutissent à une conclusion analogue : il existe bien un effet positif à long terme de l'IDE sur la croissance et des complémentarités entre l'investissement de l'étranger et l'investissement intérieur.

Même s'il existe des obstacles explicites à l'IDE, le cadre de réglementation n'en demeure pas moins un déterminant majeur de cette forme d'investissement. Nicoletti et autres (2003) montrent, par exemple, que les politiques de réglementation à caractère restrictif ont tendance à dissuader l'investissement direct de l'étranger. Comparée à d'autres économies émergentes ou à d'autres pays d'Afrique, l'Afrique du Sud s'est dotée d'un environnement institutionnel et réglementaire que les investisseurs considèrent de toute évidence comme attrayant : le pays se classe relativement bien dans diverses évaluations du climat de l'investissement et, d'après des enquêtes auprès d'entrepreneurs, le cadre de réglementation est même considéré comme l'un des principaux déterminants de l'IDE[67]. Cet « avantage comparatif régional » compense quelque peu la dotation nettement plus faible en compétences de l'Afrique du Sud[68]. Mais, comme l'a montré l'évaluation comparative à partir des indicateurs RMP, les obstacles aux échanges et à l'investissement demeurent élevés *d'après les normes OCDE*. Il y a donc de fortes chances que l'aplanissement de ces obstacles se révèle rapidement extrêmement rentable en termes d'accroissement de l'IDE[69].

Considérant le niveau actuel des flux d'investissement direct de l'étranger, l'Afrique du Sud est à la traîne par rapport à la plupart des économies émergentes à croissance rapide (graphique 2.11). Même en tenant compte de l'impact potentiellement négatif de la distance géographique, ces flux ont été relativement faibles ces toutes dernières années. Le stock d'IDE est concentré dans les industries extractives dans le cas des secteurs produisant des biens exportables, et dans le secteur de la finance (principal secteur de services du pays) pour les secteurs générateurs de produits non exportables[70].

Graphique 2.11. **Flux d'investissement direct de l'étranger en pourcentage du PIB, moyenne sur la période 2000-06**



Source : Calculs de l'OCDE d'après des données provenant de la *Base de données IFS* du FMI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406634806228

Par ailleurs, l'IDE reste relativement faible dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications, phénomène indubitablement lié aux obstacles décrits dans les sections précédentes. S'agissant du secteur manufacturier, l'Afrique du Sud a assez bien réussi à attirer l'IDE dans l'industrie automobile, principalement grâce à la générosité du *Motor Industry Development Programme* (encadré 2.2). L'argument selon lequel l'automobile est une « industrie naissante » en Afrique du Sud est souvent avancé pour justifier ce programme d'aide. Jusqu'à quel point un tel argument peut-il s'appliquer à un secteur dont le principal moteur est l'IDE ? Il y aurait là matière à discussion. Tout aussi discutable est le caractère quasi permanent de ces aides.

L'existence d'un niveau de protection relativement élevé dans certains secteurs, comme l'automobile ou le textile, dans un contexte où, globalement, les obstacles aux échanges sont limités, témoigne d'une certaine opposition entre deux conceptions contradictoires. Cette opposition ne se limite pas au domaine de la politique des échanges, et la divergence de vues s'exprime parfois au sein du gouvernement : si l'Initiative *AsgiSA* réaffirme le ferme soutien du gouvernement à une politique favorisant le jeu de la concurrence, il arrive parfois que d'aucuns remettent en question cette stratégie en appelant à l'utilisation d'une réglementation associant contraintes et sanctions, et du paradigme de « l'État en développement ». À cet égard, les initiatives prises récemment, qui préparent à l'idée d'un rôle plus actif de l'État dans l'économie, sont particulièrement préoccupantes : en août 2007, le DTI a dévoilé son Cadre national de politique industrielle (*National Industrial Policy Framework* – NIPF) qui vise à remédier à ce qui est perçu comme des erreurs dans la trajectoire de développement de l'Afrique du Sud. Même si le NIPF fait référence à l'*AsgiSA* et reconnaît expressément que la pratique des prix de monopole dans certains secteurs a des conséquences néfastes, il déclare en même temps que les pouvoirs publics doivent s'impliquer dans des pans importants de l'industrie manufacturière, des services et des secteurs primaires de l'économie, et il ne s'étend guère sur le problème de la simplification de la structure des tarifs douaniers. Il faut reconnaître que le DTI affirme être lui aussi favorable à un processus de « découverte par soi-même »; cependant, on constate que, dans le NIPF, la plupart des grands marchés du secteur des entreprises sont désignés comme secteurs prioritaires devant bénéficier d'une aide sous une forme ou une autre. Et l'on risque d'en déduire que le DTI plaiderait presque pour une stratégie consistant, de fait, à n'aider que des entreprises choisies.

L'argumentation développée dans le NIPF pour justifier le rôle actif de l'État est que l'Afrique du Sud possède une base économique complexe et relativement diversifiée nécessitant en permanence consolidation et renouvellement. Cette déclaration ne cadre pas du tout avec l'expérience passée du pays, qui a montré clairement les limites de la politique industrielle. En mettant en œuvre ce type de stratégie de protection des entreprises bien établies, on s'expose au risque de gaspillage et de mauvaise répartition des ressources, car les politiques de ce genre provoquent souvent un surcroît de distorsions dans la concurrence entre les industries ou les entreprises. Le risque est probablement encore plus grand dans un contexte de déficit de capacités de l'administration, déficit mis en évidence dans l'*AsgiSA* et dans le NIPF lui-même. On peut aussi s'inquiéter en constatant que la stratégie fixe un trop grand nombre d'objectifs, les visées et instruments d'action en matière d'échanges et d'innovation étant mélangés avec des objectifs de promotion de l'émancipation économique des Noirs et de l'emploi de cette population. Pour atteindre tous ces objectifs, il vaudrait mieux faire porter les efforts sur l'amélioration des conditions de la concurrence et la libéralisation constante des marchés. Dans le cas de

Encadré 2.2. ***Motor Industry Development Programme***

Le *Motor Industry Development Programme* (MIDP) est un vaste programme gouvernemental d'aide à l'industrie automobile. Mis en place en 1995, il a remplacé un dispositif d'aide fondé sur les exigences de contenu local qui n'était pas totalement conforme aux accords de l'OMC. Ce programme de grande ampleur privilégie les entreprises qui produisent pour le marché intérieur ou l'exportation. Il se compose des éléments énoncés ci-dessous :

- Les constructeurs dont la production est destinée au marché intérieur ont droit à un contingent en franchise (pour l'importation de sous-ensembles) de 27 % de la valeur de gros du véhicule.
- Outre qu'ils bénéficient d'un remboursement sur les sous-ensembles importés, les exportateurs de véhicules et de sous-ensembles acquièrent, sous forme de rabais des droits, des crédits négociables proportionnels à la teneur en produits nationaux de leurs exportations. Depuis le premier examen du programme, le « seuil d'éligibilité » à ces certificats de rabais à l'importation (*Import Rebate Credit Certificates* – IRCC) est réduit progressivement : de 100 % de la valeur en produits locaux en 2002, il doit passer à 70 % en 2009 (60 % pour les sous-ensembles).
- En contrepartie de l'abaissement du « seuil d'éligibilité » aux IRCC, les constructeurs automobiles qui investissent dans de nouvelles capacités de production bénéficient de crédits de droits d'importation correspondant à 20 % de leur investissement.

À l'origine, le programme devait se poursuivre jusqu'en 2012 et être supprimé progressivement. Le rabais maximum pour chaque rand de contenu local exporté diminue effectivement avec la réduction progressive des droits à l'importation*. Récemment, les autorités sud-africaines ont annoncé le maintien de cette aide jusqu'en 2020, et une évolution probable vers une aide à la production uniquement. Cette décision nous rappelle que, une fois en place, les programmes de ce type ont tendance à se pérenniser et se révèlent difficiles à démanteler. Le MIDP a incontestablement beaucoup contribué à l'expansion de l'industrie automobile et à l'accroissement de l'IDE, ce qui a nettement amélioré les performances du secteur à l'exportation : la part des véhicules et des sous-ensembles représente aujourd'hui environ 9 % des exportations totales de biens (contre 6 % en 2000 et beaucoup moins en 1995). Comme on pouvait s'y attendre, les constructeurs automobiles se sont spécialisés dans la production de quelques gammes seulement, et la part du marché intérieur approvisionnée par les importations a progressé parallèlement aux exportations (Black, 2007).

Même si un programme d'aide de cette nature réussit à générer des exportations et à induire des économies d'échelle, son coût global remet en question son efficacité. Tout d'abord, le niveau de protection relativement élevé induit une augmentation des coûts pour le consommateur qui paie un prix TTC (Flatters, 2005). Autrement dit, affirment les détracteurs, les IRCC permettent à l'industrie automobile de vendre à des prix majorés des produits ou des sous-ensembles importés en franchise. Deuxièmement, les aides directes destinées aux nouveaux projets peuvent avoir des effets de distorsion sur les décisions de production et d'investissement en permettant la réalisation d'investissements peu concurrentiels. S'agissant des investissements concurrentiels qui auraient été réalisés de toute façon, ces dispositifs d'aide se traduisent simplement par une augmentation de la rente pour les constructeurs automobiles. Troisièmement, il semble que, dans le programme MIDP, les coûts de mise en conformité et de respect de la réglementation soient loin d'être négligeables (voir SBP, 2006). Selon Flatters (2005), le niveau global des aides versées pour l'assemblage des véhicules et la production des sous-ensembles pourrait bien être extrêmement élevé, voire dépasser 200 % du montant investi. D'autres études estiment en revanche que les consommateurs d'Afrique du Sud ne paient pas un prix plus élevé que sur les marchés de l'UE, et que l'industrie sud-africaine est devenue presque compétitive en termes de coûts dans un contexte d'exonération effective de droits (Barnes et autres, 2004). Mais cette conclusion remettrait aussi en cause l'argument selon lequel l'industrie est encore vulnérable à une diminution des aides, et plaiderait en faveur d'une réduction plus rapide des droits d'importation. Quoi qu'il en soit, une analyse coûts/avantages détaillée du programme serait particulièrement bienvenue, d'autant plus que le DTI a l'intention de le prolonger bien au delà de la durée initialement prévue.

* Il est prévu de ramener les droits sur les exportations de véhicules de 30 % (2007) à 25 % en 2012.

l'Afrique du Sud, on observe que l'accroissement de la concurrence a des effets positifs non seulement sur la productivité et l'investissement, comme on l'a vu précédemment, mais aussi sur l'emploi (Fedderke et Naumann, 2005). Chose intéressante, on constate que ces effets ne sont pas linéaires : plus le niveau de concentration est élevé, plus son renforcement a des effets négatifs sur l'emploi (Fedderke et Szalontai, 2004).

Notes

1. Les distorsions imputables au régime d'apartheid ont eu un impact majeur sur le profil de la croissance de la productivité (voir Mac Carthy, 2005). Comme souligné dans les chapitres 1 et 3, les pratiques discriminatoires étaient particulièrement graves dans le système éducatif et faisaient partie intégrante du fonctionnement du marché du travail et du système de développement des compétences.
2. L'Afrique du Sud continue d'être relativement bien classée en ce qui concerne le *niveau* de la productivité du travail, même après neutralisation des effets de la structure de l'économie (voir l'étude de la Banque mondiale (2006), qui compare la productivité au niveau de l'entreprise dans des secteurs spécifiques).
3. Selon Edwards et Golub (2003), dans le secteur manufacturier, quand on utilise les données corrigées de la base de données sur les statistiques industrielles de l'ONUDI couvrant les groupes à 3 chiffres, on constate que la PTF de l'Afrique du Sud était égale à 28 % de celle des États-Unis en 1979 et à seulement 19 % en 1997.
4. D'après la version actualisée de l'ensemble de données créé par Cohen et Soto (2007), au cours de la période 2000-05, l'Afrique du Sud a connu l'une des plus fortes augmentations du nombre moyen d'années de scolarisation dans le monde.
5. Selon des données de la Banque centrale sud-africaine (SARB) et de l'institut de la statistique (Statistics South Africa), dans le secteur manufacturier le ratio stock de capital/valeur ajoutée est passé de 1.6 en 1995 à près de 1.9 en 2006.
6. À noter que la croissance rapide de la productivité observée dans le secteur électrique – qui apparaît sur le graphique 2.1A – s'explique également par le fait que les surcapacités accumulées antérieurement ont permis d'augmenter la production sans avoir à investir beaucoup. Les pénuries d'électricité de 2007-08 ont montré les limites de ce processus.
7. Il est difficile d'obtenir des données cohérentes dans le temps sur les salaires; par conséquent, toute analyse de l'évolution des salaires est à prendre avec précaution.
8. Voir Banque mondiale (2006). Les coûts unitaires de main-d'œuvre sont plus faibles que dans certains pays d'Europe orientale, mais plus élevés qu'au Brésil, en Malaisie et beaucoup plus élevés qu'en Chine.
9. Cet indicateur est évidemment corrélé positivement avec le revenu effectif – les pays riches tendent en effet à se spécialiser dans des produits caractéristiques de pays riches. À noter surtout que les auteurs ont constaté que les économies émergentes qui connaissent une croissance rapide tendent à afficher des indicateurs EXPY nettement supérieurs à ceux que l'on pourrait attendre compte tenu de leur revenu par habitant effectif.
10. En d'autres termes, les auteurs avancent que la capacité d'un pays à développer la production d'un bien est liée à sa capacité à produire un bien relativement similaire.
11. Ces deux formes d'efficience sont importantes : ainsi, un monopole peut être efficient sur le plan technique (fonctionnant à sa fonction de production et non en dessous), mais ne pas l'être sur le plan de l'allocation des ressources. L'efficience allocative est en effet meilleure lorsque la concurrence est intense.
12. Voir Aghion *et al.* (2005b).
13. Ce qui donne un certain fondement à la théorie de « l'État promoteur du développement ».
14. Voir l'annexe 2.A1 pour une définition de l'indice de concentration de Rosenbluth.
15. Les bases de données regroupent des données sectorielles et des données collectées au niveau de l'entreprise concernant les entreprises cotées en bourse.

16. Plus généralement, d'après les enquêtes auprès des entreprises, les pratiques anticoncurrentielles sont également considérées comme un obstacle majeur à la croissance de l'activité des entreprises (voir Banque mondiale, 2006).

17. Voir, par exemple, OCDE (2003).

18. En 1994, cinq conglomérats, appartenant à l'origine au secteur minier, comptaient pour 84 % dans la capitalisation boursière (OCDE, 2003).

19. La structure monopolistique de la sidérurgie permet à l'entreprise en situation de position dominante d'aligner les prix intérieurs sur les prix à l'importation (voir Roberts, 2004).

20. L'examen de la concentration du contrôle à la bourse de Johannesburg aboutit au même tableau et à la même tendance. En 2002, les quatre premiers groupes contrôlaient ensemble 60 % de la capitalisation boursière (Roberts, 2004). Ce chiffre est toutefois en forte baisse, puisqu'il était de 80 % au début des années 90.

21. Voir Fedderke et Hill (2006) ou Aghion *et al.* (2007). Les études qui tentent d'estimer les taux de marge aboutissent à des résultats moins tranchés. Edwards et Van de Winkel (2005) constatent au contraire, en utilisant la méthode de Roeger, que les taux de marge sont relativement conformes à ceux rencontrés de manière habituelle dans le secteur d'activité. À noter toutefois que ces estimations se heurtent à de nombreuses difficultés et soulèvent des problèmes de mesure (notamment en ce qui concerne le coût du capital) et sont donc susceptibles de présenter un biais significatif.

22. Voir par exemple Arnold *et al.* (2007) ou Conway *et al.* (2006).

23. Au final, la situation des industries de réseau sud-africaines a des retombées négatives sur d'autres secteurs, dans lesquels elle fausse la concurrence. Ainsi, une tarification faussée de l'énergie a pour effet, non seulement d'aggraver les déséquilibres entre l'offre et la demande d'électricité, mais aussi de fausser les conditions de concurrence en faveur des entreprises les moins efficientes sur le plan énergétique. Les goulets d'étranglement dans le secteur des transports peuvent entraîner un manque d'efficience dans l'allocation spatiale des ressources et conduire à une situation dans laquelle les entreprises les plus productives ne peuvent pas toujours profiter des services intermédiaires présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

24. D'approximativement 12 500 en 1994 à environ 6 500 en 2007. Voir FMI (2005) pour de plus amples informations sur les engagements de l'Afrique du Sud vis-à-vis de l'OMC.

25. Un tarif consolidé résulte d'un engagement à ne pas augmenter le taux d'un droit au-delà d'un certain niveau. Une fois qu'un droit est consolidé, il ne peut pas être augmenté au-delà du niveau convenu sans indemnisation des parties concernées.

26. Les droits appliqués restent compris entre 0 et 55 % (étant entendu qu'ils sont de 5 % ou 10 % pour la majorité des lignes tarifaires).

27. Les secteurs de l'agroalimentaire, du textile et de l'automobile sont des secteurs très protégés.

28. Le taux de protection effectif mesure l'effet protecteur total de la structure tarifaire dans son ensemble. Par exemple, si la valeur totale des droits appliqués aux *biens intermédiaires importés* utilisés par les producteurs nationaux pour produire un *produit fini* donné est supérieure aux droits appliqués au même *produit fini lorsqu'il est importé*, le taux de protection effectif est négatif; en d'autres termes, le secteur fait l'objet d'un traitement discriminatoire comparativement au produit importé.

29. Voir par exemple Fedderke et Vaze (2004) ou Edwards et Van de Winkel (2005).

30. Certains signes montrent qu'un pouvoir de marché élevé conduit ou a conduit à des pratiques d'alignement des prix intérieurs sur les prix à l'importation, par exemple dans la sidérurgie (voir Roberts, 2004) et dans certains segments de l'industrie chimique (Corporate Strategy and Industrial Development, 2005)

31. Cet effet sur la discipline du marché apparaît plus marqué pour les échanges avec les économies développées.

32. Voir Banque mondiale (2007), Forum économique mondial (2006), A.T. Kearney (2007).

33. Les indicateurs pour l'Afrique du Sud reposent sur les politiques réglementaires en place fin novembre 2007.

34. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur du tourisme (SBP, 2006).

35. La négociation, à la même période, de la Charte minière *(Mining Charter)* – qui subordonne l'octroi d'une licence à un seuil minimal de détention de capital par les Noirs – est bien évidemment venue compliquer encore la situation.

36. Les barrières juridiques à l'entrée constituent un facteur aggravant : par exemple, la Constitution donne des prérogatives aux municipalités pour la distribution d'eau et d'électricité.

37. Ainsi, dans le secteur des carburants et de l'énergie, PetroSA a obtenu, pour trois ans avec effet à compter du 29 janvier 2005, une dérogation à l'application des dispositions de l'article 4(1) de la loi sur la concurrence, qui porte sur les comportements horizontaux.

38. La décision, prise en septembre 2007, d'accorder à Transnet, de préférence à un concurrent privé, une licence pour la construction d'un oléoduc reliant Durban à Gautend (voir Business Day, 19 septembre 2007) est emblématique de cette situation.

39. Ainsi, sur le segment des services de réseau à valeur ajoutée, les conditions de concurrence sont très touchées par le degré élevé d'intégration verticale qui prévaut dans les télécommunications (Theron et Boshoff, 2006).

40. Les indicateurs couvrent la transmission, la distribution et la fourniture d'électricité et de gaz; pour le transport ferroviaire, ils couvrent l'infrastructure et les services de transport de passagers et de marchandises; pour le transport aérien de passagers, ils couvrent les vols nationaux et internationaux; pour les services postaux, ils couvrent l'acheminement du courrier de base et des colis et les services de messagerie; enfin, dans les télécommunications, ils couvrent les services de téléphonie interurbaine, longue distance et mobile.

41. Il ne fait donc pas partie de l'indicateur de base.

42. Plus précisément, les indicateurs mesurent : les barrières à l'entrée dans tous les secteurs, l'étendue de la participation publique dans tous les secteurs exception faite du secteur routier de marchandises; l'intégration verticale dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du transport ferroviaire; la structure du marché dans le transport ferroviaire, le gaz et les télécommunications; les mesures de contrôle des prix dans le transport routier de marchandises (voir Conway et Nicoletti, 2006).

43. Ce résultat est cohérent par rapport au score obtenu pour l'indicateur qui mesure les contraintes administratives pesant sur le transport routier de marchandises et la distribution de détail; voir graphique 2.A2.11.

44. L'exploitant du câble sous-marin qui assurera la liaison numérique haut débit entre l'Afrique du Sud, l'Europe et l'Inde devra être une entreprise dans laquelle la participation sud-africaine ou africaine sera majoritaire. Dans le secteur du transport aérien, pour qu'un opérateur puisse prendre pied sur le marché intérieur, il faut que 75 % des capitaux de l'entreprise soient sud-africains.

45. Habituellement dans les industries extractives, où c'est la Charte sur les mines qui s'applique, et dans le secteur pétrolier.

46. D'après une enquête auprès des entreprises, 4 % seulement de celles-ci perçoivent la réglementation sur la création d'entreprise comme l'un des trois principaux freins à leur activité (Rankin, 2006).

47. Comme l'absence de demande est aussi une réponse à laquelle on peut s'attendre de la part d'entreprises relativement peu compétitives, la lourdeur de la réglementation risque fort de constituer à elle seule l'obstacle le plus important auquel se heurtent les entreprises prospères.

48. Les coûts d'efficience résultent de l'impact de la réglementation sur le comportement et les décisions des entreprises (installation et entretien des équipements imposés par la réglementation, changements et choix de techniques de production, adaptation aux marchés conformément à la réglementation en place).

49. En outre, la communauté des entreprises est consultée pendant la phase d'élaboration d'une nouvelle réglementation, et a également la possibilité de transmettre ses remarques à ce sujet pendant les six semaines suivant la publication de cette réglementation au journal officiel.

50. *National Health Department*, *National Department of Agriculture*, *National Department of Environmental Affairs and Tourism*, *provincial departments of health*, *Perishable Product Export Control Board*, *South Africa Bureau of Standards* et *South African National Accreditation System*.

51. Dans le secteur du tourisme, par exemple, les petites entreprises se plaignent de la procédure de demande de permis de transport en commun et des délais pour les obtenir, d'autant plus qu'il faut les renouveler tous les trois ans. Cette réglementation exige que pour chaque autocar en

circulation, une demande de permis soit publiée au Journal officiel pour commentaires. En raison de la longueur des délais, les entreprises sont souvent obligées de demander des permis provisoires, dont l'obtention semble prendre beaucoup de temps également (SBP, 2006).

52. Une enquête menée dans huit pays membres de l'OCDE à la fin des années 90 auprès d'entreprises de moins de 500 salariés uniquement a permis d'estimer que, pour des coûts de mise en conformité similaires, ce pourcentage était de l'ordre de 3 % du PIB en moyenne.

53. La mise en conformité avec la législation BEE et la réglementation sur l'équité sont les domaines où on a le plus largement recours aux services de consultants extérieurs.

54. S'agissant de la réglementation fiscale, de nettes améliorations ont été enregistrées ces toutes dernières années, avec l'adoption, en 2005, du « paquet TVA pour les petits commerces de détail » qui a permis de simplifier la comptabilité des petites entreprises.

55. Voir Strategic Business Partners (2005), p. 72.

56. Il convient de souligner que les syndicats ont un rôle officiel à jouer dans l'examen des fusions; ils peuvent exprimer directement leurs préoccupations à l'égard des pertes d'emplois (voir OCDE, 2003).

57. En 2001, a été créée une procédure « rapide » pour traiter les opérations posant relativement peu de problèmes, applicable dans les cas où la part de marché des entreprises concernées est suffisamment faible et/ou l'augmentation de la part de marché est limitée. Cela a permis d'améliorer très légèrement la situation.

58. Bien entendu, les économies de l'Australie et de l'Afrique du Sud ne sont pas pleinement comparables. Il n'en reste pas moins que beaucoup des défis auxquels l'Afrique du Sud est confrontée aujourd'hui sont relativement semblables aux obstacles qui freinaient la croissance de l'Australie il y a une vingtaine d'années : faiblesse de la concurrence intérieure et interventions excessives de l'État (voir OCDE, 2004).

59. Ce projet pilote a pour but d'évaluer l'efficacité de l'AIR en Afrique du Sud et d'acquérir de l'expérience en matière d'utilisation de cet instrument, d'en mieux connaître la portée et la manière de l'appliquer aux différentes sphères gouvernementales.

60. Cela a été fait notamment pour la loi sur la concurrence.

61. Se fondant sur quelques études de cas, la Banque mondiale (2006) estime que les entreprises à capitaux privés sont beaucoup plus productives que les entreprises semi-publiques du même type (les coefficients de régression estimés indiquent que la productivité des premières est plus de deux fois supérieure à celle des secondes).

62. Concernant les complémentarités entre privatisation et concurrence, voir Megginson et Netter (2001), Commander *et al.* (1999), et les travaux analysés dans Nellis (1998). Dans une étude au niveau des entreprises couvrant la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie, Angelucci *et al.* (2002) constatent que c'est sur la productivité des entreprises privatisées que la pression concurrentielle a le plus d'effets.

63. Cette situation a parfois conduit à de coûteux litiges sur des questions purement procédurales, ce qui a nui à l'efficience de l'action des organismes de réglementation (Schwella, 2002).

64. Autrement dit, le *Department of Transport*, le *Department of Communications* ou le *Department of Mineral and Energy*.

65. Le modèle de l'acheteur unique n'instaure qu'une forme de concurrence limitée, et les prix auxquels les producteurs indépendants vendent leur électricité reflètent essentiellement les conditions initiales du contrat de long terme, et non le coût des services. De plus, l'un des problèmes liés à un contrat de ce type concerne le dispatching de l'électricité produite par les producteurs indépendants : les contrats conclus avec les électriciens indépendants ont souvent été rendus « non dispatchables » pour éviter que le gestionnaire du réseau ne pratique une discrimination au profit de l'opérateur historique. Le problème est que les contrats « non dispatchables » ne peuvent s'appliquer qu'à un nombre restreint de petites centrales, sinon le gestionnaire éprouverait des difficultés pour garder la maîtrise du réseau.

66. Voir, par exemple, Guellec et Van Pottelsbergh de la Potterie (2001).

67. Voir, par exemple, Forum économique mondial (2006), Banque mondiale (2007) ou A.T. Kearney (2007).

68. Voir Forum économique mondial (2007).

69. Des données économétriques confirment en outre que la libéralisation des échanges est un facteur important dans la décision d'aller investir dans des pays comparables à l'Afrique du Sud (Arvanatis, 2005).

70. Fin 2006, l'IDE dans les industries extractives et dans le secteur de la finance représentait respectivement 40 % et 26 % du stock total (d'après les statistiques de la *South African Reserve Bank*).

Bibliographie

Aghion, P. et R. Griffith (2005a), « Competition and Growth, Reconciling Theory and Evidence », MIT Press, Cambridge, MA.

Aghion, P. et autres (2001), « Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation », *Review of Economic Studies*, 68:3.

Aghion, P. et autres (2005b), « Competition and Innovation: An Inverted U relationship », *Quarterly Journal of Economics*, 120:2, mai.

Aghion, P., M. Braun et J. Fedderke (2007), « Competition and Productivity Growth in South Africa », *ERSA Working Papers*, n° 54.

Alves, P. et D. Kaplan (2004), « South Africa Declining Export Share: the Developing Country Challenge », *Trade and Industry Monitor*, vol. 30.

Angelucci, M. et autres (2002), « The Effect of Ownership and Competitive Pressure on Firm Performance in Transition Countries: Micro Evidence from Bulgaria, Romania and Poland », *William Davidson Institute Working Papers*, n° 434, janvier, *http://wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp434.pdf*.

Arnold, J., B. Javorcik et A. Mattoo (2007), « Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 4109, janvier, *www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/01/09/000016406_20070109095012/Rendered/PDF/wps4109.pdf*.

Arvanitis, A. (2005), « Foreign Direct Investment in South Africa: Why It Has Been So Low? », *Post-Apartheid South Africa, First Ten Years*, Fonds monétaire international, Washington, DC.

A.T. Kearney (2007), « New concerns in an Uncertain World: The 2007 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index », A.T. Kearney.

Banque mondiale (2006), *South Africa: an Assessment of the Investment Climate*, Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (2007), *Doing Business 2008*, Banque mondiale, Washington, DC.

Barnes, J., R. Kaplinsky et M. Morris (2004), « Industrial Policy in Developing Economies: Developing Dynamic Comparative Advantage in the South African Automobile Sector », Competition and Change, 8, pp. 153-172 (juin 2004).

Bester, J. et autres (2006), « Impact of Municipal Regulations on SMMEs », *DPRU Working Papers*, 06/107, Department for International Development, *www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-105.pdf*.

Black, A. (2007), « Policy and Industry Structure in the South African Automotive Sector: From Import Substitution to "Extreme" Export Orientation », *Journal of Development Perspectives*, vol. 3:1.

Blundell, R., R. Griffith et J. van Reenen (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *Review of Economic Studies*, vol. 66, pp. 529-554.

Business Leadership (2003), « Designing a Regulatory Impact Assessment for South Africa », South Africa Foundation, août, *www.businessleadership.org.za/documents/DesigningARegulatoryImpactAssessmentForSa.pdf*.

Chamberlain, D. et A. Smith (2006), « Recent Findings on Tax-Related Regulatory Burden on SMMEs in South Africa », *DPRU Working Papers*, 06/105, Development Policy Research Unit, *www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-105.pdf*.

Cohen, D. et M. Soto (2007), « Growth and Human Capital: Good Data, Good Results », *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1, pp. 51-76.

Commander, S., M. Dutz et N. Stern (1999), « Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition and Regulation », document préparé pour la conférence annuelle de la Banque

mondiale sur l'économie du développement, Washington, DC, 28-30 avril, *http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/stern.pdf*.

Competition Commission (2007), *Annual Report 2006/07*, Competition Commission of South Africa, *www.compcom.co.za*.

Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlight », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 530, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)58*.

Conway, P. et autres (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 509, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)37*.

Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)6/*.

Cordova-Novion, C. et C. Young (2001), « The OECD PUMA Multi-Country Business Survey – Benchmarking the Regulatory and Business Environment », dans Prospect Media (éd.), *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*, Australie.

Corporate Strategy and Industrial Development (2005), « A case Study of the Impact of Competition Law and Policy on South Africa's investment climate and competitiveness: The Industrial Chemical Sector », rapport final au Department of Trade and Industry, *polycopié*.

Department of Transport (2005), *National Freight and Logistics Strategy*, Department of Transport, septembre, *www.transport.gov.za*.

Edwards, L. (2005), « Has South Africa liberalized its trade? », *South African Journal of Economics*, 73(4), pp. 754-775.

Edwards, L. et R. Lawrence (2006), « South African Trade Policy Matters: Trade Performance and Trade Policy », *Center for International Development Working Papers*, n° 135, Harvard University, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/135.pdf*.

Edwards, L. et S. Golub (2003), « South African productivity and Capital Accumulation in Manufacturing: An International Comparison Analysis », *South African Journal of Economics*, 70(4).

Edwards, L. et T. van de Winkel (2005), « The Market Disciplining Effects of Trade Liberalisation and Regional Import Penetration on Manufacturing in South Africa », *Trade and Industrial Policy Strategies Working Papers*, n° 1/2005.

Fedderke, J. (2002), « The Structure of Growth in the South Africa Economy: Factor Accumulation and Total Factor Productivity Growth 1970-1997 », *South African Journal of Economics*, 70(4).

Fedderke, J. et A.T. Romm (2006), « Growth Impact and Determinants of Foreign Direct Investment into South Africa, 1956-2003 », *Economic Modelling*, vol. 23(5), pp. 738-760, Elsevier, septembre.

Fedderke, J. et D. Naumann (2005b), « An Analysis of Industry Concentration in South Africa Manufacturing, 1972-2001 », *ERSA Working Papers*, n° 26.

Fedderke, J. et G. Szalontai (2004), « Industry Concentration in South Africa Manufacturing Industry: Trend and Consequences, 1972-96 », *ERSA Working Papers*, n° 23.

Fedderke, J. et P. Vaze (2001), « The Nature of South Africa Trade Patterns by Economic Sectors, and the Extent of Trade Liberalization during the Course of the 1990s », *South African Journal of Economics*, 69(3), pp. 436-473.

Fedderke, J., J.C. Kularatne et M. Mariotti (2003), « Mark-Up Pricing in South African Industry », *ERSA Working Papers*, n° 1.

Flatters, F. (2005), « The Economics of MIDP and the South African Motor Industry », *polycopié*, *http://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff_economics_of_midp.pdf*.

FMI (2005), « South Africa, Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 5/345, Fonds monétaire international, Washington, DC.

Forum économique mondial (2006), *Global Competitiveness Report*, Forum économique mondial, Genève, septembre.

Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001), « R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries », *Documents de travail de la DSTI*, 2000/4, OCDE, Paris, juin, *www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/dsti-doc(2001)3*.

Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2005), « What you Export Matters », *NBER Working Papers*, 11905, décembre.

Hausmann., R. et B. Klinger (2006), « South Africa's Export Predicament », *Center for International Development Working Papers*, n° 129, Harvard University, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/129.htm*.

Hoj, J. et autres (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 509, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)37*.

Hunt, S. (2002), « Making Competition Work in Electricity », Wiley Finance.

Kessides, I., Z. Bogetic, et L. Maurer (2007), « Current and Forthcoming Issues in the South African Electricity Sector », *World Bank WPS*, 4197, Banque mondiale, Washington, DC.

Koyama, T. et S. Golub (2006), « OECD's FDI Restrictiveness Index: Revision and Extension to more Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 525, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)53*.

Kurtzman, J., G. Yago et T. Phumiwasana (2004), « Research Overview: The Global Costs of Opacity: Measuring Business and Investment Risk Worldwide », *MIT Sloan Management Review*, octobre.

Mac Carthy (2005), « Productivity Performance in Developing Countries: Country Case Study, South Africa », *Programme de recherche de l'ONUDI*, *www.unido.org/filestorage/download/?file%5fid=60402*.

Megginson, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, 39:2, juin, *http://facultystaff.ou.edu/M/William.L.Megginson-1/prvsvpapJLE.pdf*.

Nellis, J. (1998), « Time to Rethink Privatization in Transition Economies? », *International Finance Corporation Discussion Papers*, n° 3, *http://ifcln1.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/dp38/$FILE/dp38.pdf*.

Nickell, S. (1996), « Competition and Corporate Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 104, pp. 724-746.

Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003a), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, n° 36:1, avril.

Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 460, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)47*.

Nicoletti, G. et autres (2003b), « Policies and International Integration; Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 359, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/ecowkp(2003)13*.

OCDE (2002), « Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation », *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Competition Law and Policy in South Africa, An OECD Peer Review*, OCDE, Paris.

OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.

OCDE (2004b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico*, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Objectif croissance*, OCDE Paris.

OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Ukraine – Évaluation économique*, OCDE, Paris.

OCDE (2007d), *OECD Reviews of Innovation Policy: South Africa*, OCDE, Paris.

Rankin, N. (2006), « The Regulatory Environment and SMMEs. Evidence from South African Firm Level Data », *DPRU Working Papers*, 06/113, Development Policy Research Unit, *www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-113.pdf*.

Roberts, S. (2004), « The Role of Competition Policy in Economic Development: The South African Experience », *TIPS Working Papers*, n° 8-2004.

Savvides, A. et M. Zachariadis (2005), « International Technology Diffusion and the Growth of TFP in the Manufacturing Sector of Developing Economies », *Review of Development Economics*, 9:4, novembre.

Schwella, E. (2002), « Regulation and Competition in South Africa », *University of Stellenbosch, South Africa WP*, n° 18, University of Stellenbosch.

South Africa Foundation (2005), « Reforming Telecommunications in South Africa: Twelve Proposals for Lowering costs and Improving Access », *Occasional Papers*, n° 2/2005, *www.safoundation.org.za/documents/ReformingTele.pdf*.

Strategic Business Partners (2005), « Counting the Cost of Red Tape for Business in South Africa », *SBP Report*, juin.

Strategic Business Partnerships (2006), « The Impacts of Sector-Specific Policies and Regulations on the Growth of SMES in Eight Sectors of the South African Economy », *DPRU Working Papers*, 6-112, Development Policy Research Unit, *www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-112.pdf*.

Teljeur, E. et autres (2003), « Regulatory Frameworks: Impact and Efficacy », *Trade and Industrial Policy Strategy Working Papers*, vol. II, *Detailed Sectoral Reports*, Forum 2003, juin.

Theron, N.M. et W.H. Boshoff (2006), « Vertical Integration in South African Telecommunications: a Competition Analysis », *South African Journal of Economics*, vol. 74, septembre.

Thurlow, J. (2006), « Trade Liberalisation and Pro-Poor Growth in South Africa », conférence *AsgiSA*.

Vickers, B. (2003), « Investment Climate Reform in South Africa », étude de cas commandée par le Department for International Development, Royaume-Uni, contribution à l'édition 2005 du Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale autour du thème : Climat de l'investissement, croissance et pauvreté, *http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/477407-1096581040435/dfid_vickers_7.pdf*.

ANNEXE 2.A1

Indicateurs de concentration

Tableau 2.A1.1. **Indice de concentration C5 % du secteur manufacturier sud-africain**

Secteur	1976		1985		1996		2001	
	n	C5 %	*n*	C5 %	*n*	C5 %	*n*	C5 %
Alimentation et produits alimentaires	76	65.29	72	70.12	71	75.16	134	65.93
Boissons	12	55.64	9	62.68	8	74.26	21	76.27
Textiles	26	52.29	32	55.92	34	48.11	51	36.00
Habillement, à l'exception des chaussures	60	46.75	61	50.58	81	58.68	75	34.18
Cuir et produits en cuir	8	37.17	8	50.25	8	67.86	12	27.69
Chaussures	6	36.73	7	46.08	13	56.42	16	39.99
Bois et produits en bois et en liège	32	51.35	30	63.34	65	61.10	67	38.45
Papier et produits en papier	8	53.36	11	75.43	19	62.05	30	78.13
Imprimerie, édition et activités annexes	56	60.99	65	62.45	99	69.25	83	48.90
Produits chimiques de base	7	69.55	9	62.88	12	70.79	23	68.55
Produits en caoutchouc	22	55.97	26	66.16	36	80.85	64	40.33
Produits en plastique	3	36.55	4	46.63	9	56.67	14	30.22
Verre et produits en verre	16	53.46	23	85.40	51	87.31	58	69.74
Autres produits non métalliques	1	69.60	2	75.83	4	74.96	13	66.07
Industries de base du fer et de l'acier	45	73.48	51	76.93	57	69.89	56	76.00
Industries de base des métaux non ferreux	6	47.60	10	63.07	5	64.66	0	70.60
Ouvrages en métaux, à l'exception des machines et équipements	4	58.48	5	65.47	4	67.34	45	47.49
Machines, à l'exception des appareils électriques	119	56.14	143	60.24	206	61.79	225	38.41
Appareils électriques	54	60.77	93	66.58	144	58.26	248	51.60
Véhicules à moteur, pièces détachées et accessoires	29	79.42	40	83.90	81	85.19	89	78.87
Matériel de transport	33	68.01	40	73.37	56	75.27	120	58.99
Meubles	37	53.39	53	52.12	78	58.38	67	56.68
Autres industries manufacturières	7	53.15	11	59.90	13	83.38	30	50.66
Moyenne	**29**	**56.31**	**35**	**64.14**	**50**	**68.16**	**68**	**54.34**
Moyenne pondérée en fonction de la production		**60.81**		**66.52**		**69.01**		**61.09**

Note : *n* correspond au nombre d'entreprises comprises dans le groupe des 5 % d'entreprises les plus grandes, tandis que C5 % correspond au pourcentage cumulé de la production provenant de ce groupe d'entreprises.
Source : Fedderke et Szalontai (2004); Fedderke et Naumann (2005).

Tableau 2.A1.2. **Indice de concentration de Rosenbluth du secteur manufacturier sud-africain**

Secteur	Indice de Rosenbluth				
	1972	1979	1988	1996	2001
Alimentation et produits alimentaires	0.0046	0.0051	0.0070	0.0051	0.0015
Boissons	0.0282	0.0194	0.0483	0.0502	0.0116
Textiles	0.0081	0.0099	0.0087	0.0062	0.0019
Habillement, à l'exception des chaussures	0.0039	0.0040	0.0037	0.0031	0.0014
Cuir et produits en cuir	0.0238	0.0242	0.0300	0.0485	0.0104
Chaussures	0.0281	0.0219	0.0216	0.0171	0.0067
Bois et produits en bois et en liège	0.0065	0.0082	0.0092	0.0039	0.0017
Papier et produits en papier	0.0294	0.0254	0.0300	0.0242	0.0077
Imprimerie, édition et activités annexes	0.0055	0.0041	0.0037	0.0031	0.0017
Produits chimiques de base	0.0440	0.0428	0.0329	0.0448	0.0094
Produits en caoutchouc	0.0971	0.0853	0.0670	0.0449	0.0103
Produits en plastique	0.0130	0.0100	0.0081	0.0044	0.0017
Verre et produits en verre	0.1533	0.2129	0.1265	0.1657	0.0210
Autres produits non métalliques	0.0139	0.0080	0.0073	0.0064	0.0034
Industries de base du fer et de l'acier	0.0515	0.0579	0.0587	0.0860	0.0083
Industries de base des métaux non ferreux	0.0507	0.0630	0.0713	0.0811	0.0048
Ouvrages en métaux, à l'exception des machines et équipements	0.0025	0.0022	0.0015	0.0013	0.0005
Machines, à l'exception des appareils électriques	0.0049	0.0033	0.0023	0.0017	0.0004
Appareils électriques	0.0119	0.0086	0.0075	0.0031	0.0019
Véhicules à moteur, pièces détachées et accessoires	0.0166	0.0127	0.0126	0.0108	0.0018
Matériel de transport	0.0697	0.0541	0.0350	0.0281	0.0048
Meubles	0.0064	0.0049	0.0036	0.0031	0.0023
Autres industries manufacturières	0.0196	0.0065	0.0045	0.0083	0.0020
Moyenne	**0.0301**	**0.0302**	**0.0261**	**0.0283**	**0.0051**
Moyenne pondérée en fonction de la production	**0.0218**	**0.0211**	**0.0217**	**0.0265**	**0.0038**

Source : Les chiffres de la période 1972-96 sont extraits de Fedderke et Szalontai (2004); les calculs pour 2001 reposent sur Stats South Africa, *Large Sample Survey* (2004).

Définition de l'indice de Rosenbluth

$$R = \left[2 \sum_{i=1}^{n} (i \cdot ms_i) - 1 \right]^{-1}$$

où ms_i est la part de marché de l'entreprise classée en position i et n le nombre d'entreprises.

ANNEXE 2.A2

Réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud

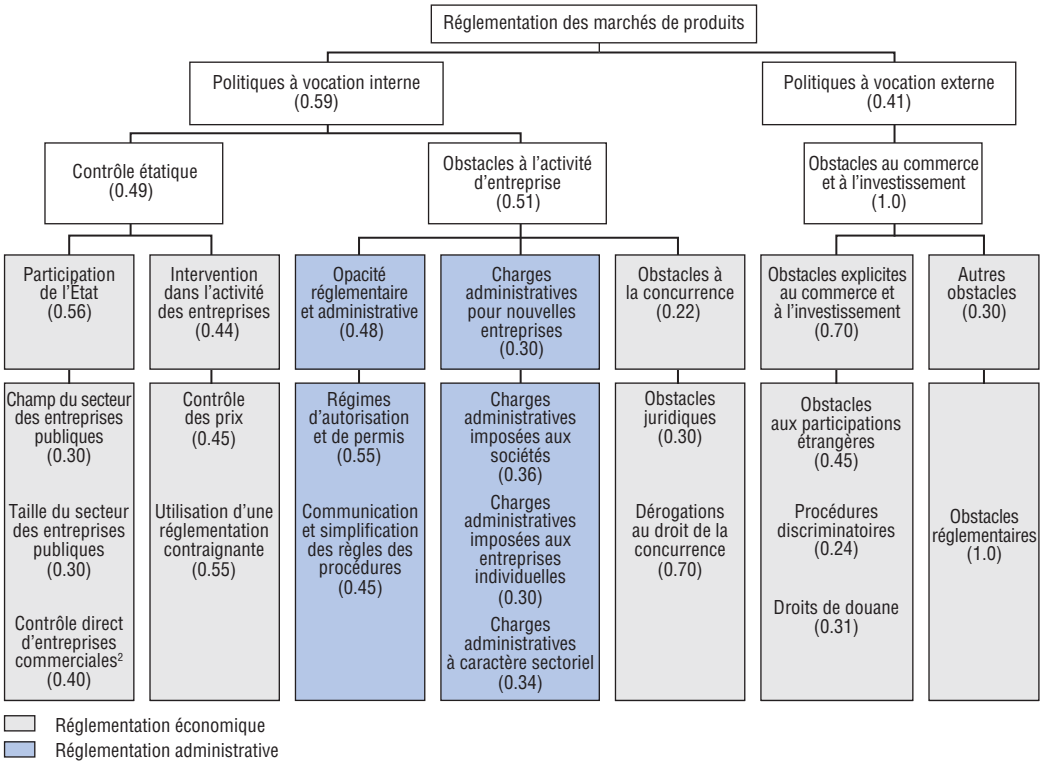
Comme souligné dans le chapitre 2, dans les pays de l'OCDE la concurrence sur les marchés de produits est un moteur essentiel de la croissance de la productivité[1]. Le Département des affaires économiques de l'OCDE a construit une batterie d'indicateurs quantitatifs de réglementation des marchés de produits (RMP) pour mesurer l'ampleur des restrictions à la concurrence sur ces marchés et détecter les faiblesses des cadres réglementaires. Toutes les économies membres de l'OCDE, ainsi que quelques économies non membres, en nombre limité mais croissant, font l'objet d'une évaluation au regard de ces indicateurs. Ces indicateurs servent de base à l'évaluation des performances des pays dans une perspective comparative. La capacité à apprécier ainsi, en référence à des indicateurs, la réglementation existante et les futurs choix de politiques économiques est un aspect essentiel de « l'examen par les pairs » des politiques économiques conduit par l'OCDE et contribue à inciter les pays à mettre en œuvre des réformes structurelles propres à améliorer leurs performances économiques.

Présentation générale des indicateurs de RMP

La structure du système d'indicateurs de RMP a la forme d'une pyramide, composée de 16 indicateurs élémentaires à la base, de trois indicateurs synthétiques intermédiaires au milieu et d'un indicateur global du degré de réglementation au sommet (graphique 2.A2.1). Les indicateurs élémentaires reflètent des aspects particuliers du régime réglementaire, synthétisant des informations obtenues à partir des réponses des autorités à plus de 140 questions ayant trait aux dispositions réglementaires macroéconomiques ou sectorielles. Ils reflètent les politiques réglementaires en vigueur fin septembre 2007 ; dans certains cas, des changements sont intervenus depuis lors, mais il n'a pas été possible de refaire les calculs. Les indicateurs intermédiaires et l'indicateur global sont des moyennes pondérées des indicateurs élémentaires qui les composent[2]. Les indicateurs élémentaires et intermédiaires se répartissent dans deux grandes catégories : ceux portant sur les politiques à vocation interne, comprenant le contrôle étatique et les obstacles à l'activité d'entreprise, et ceux portant sur les politiques à vocation externe, comprenant les obstacles au commerce et à l'investissement.

Les 16 indicateurs élémentaires couvrent un large éventail de politiques relatives aux marchés de produits. Cette annexe décrit succinctement chacun des indicateurs élémentaires, et compare l'Afrique du Sud aux pays de l'OCDE sur la base de ces indicateurs en ajoutant, lorsque cela est nécessaire, un commentaire sur l'interprétation

Graphique 2.A2.1. **Le système des indicateurs de RMP**[1]



1. Les chiffres entre parenthèses indiquent le poids donné à chaque indicateur élémentaire dans le calcul des indicateurs situés à un niveau immédiatement supérieur au sien. Ces coefficients de pondération ont été calculés en appliquant la méthode de l'analyse en composantes principales à la batterie d'indicateurs, dans chacun des domaines réglementaires (contrôle étatique, obstacles à l'activité d'entreprise, obstacles au commerce et à l'investissement, réglementations économiques et réglementations administratives). La même approche a été utilisée pour définir la pondération retenue pour le calcul des indicateurs relatifs aux politiques à vocation interne et externe et l'indicateur synthétique de RMP. L'analyse en composantes principales a été réalisée à partir des données de 1998.
2. Cet indicateur est issu du regroupement de deux indicateurs de la version 1998 des indicateurs de RMP (« droits de vote spéciaux » et « contrôle des entreprises publiques par les corps législatifs ».

Source : OCDE, Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005).

des résultats pour l'Afrique du Sud (les données concernant les économies de l'OCDE sont celles recueillies pour les besoins de la dernière évaluation, réalisée en 2003). Dans un premier temps, il est nécessaire de préciser brièvement ce que couvrent et ne couvrent pas les indicateurs de RMP.

- Ces indicateurs sont conçus pour mettre en évidence les réglementations qui sont susceptibles de réduire l'intensité de la concurrence dans des segments du marché des produits où la technologie et la situation du marché rendent la concurrence viable; par conséquent, ils présentent un intérêt direct plus grand pour certains secteurs que pour d'autres. Toutefois, certains d'entre eux présentent un intérêt pour la quasi-totalité des secteurs, parce qu'ils rendent compte d'aspects des institutions et procédures réglementaires qui, s'ils sont déficients, risquent de nuire à la qualité globale de la réglementation.
- Comme indiqué dans le chapitre 2, les indicateurs concernent des mesures expressément prises par les autorités et ne reflètent par conséquent que la réglementation officielle. Les pratiques réglementaires « non officielles », par exemple les directives administratives ou

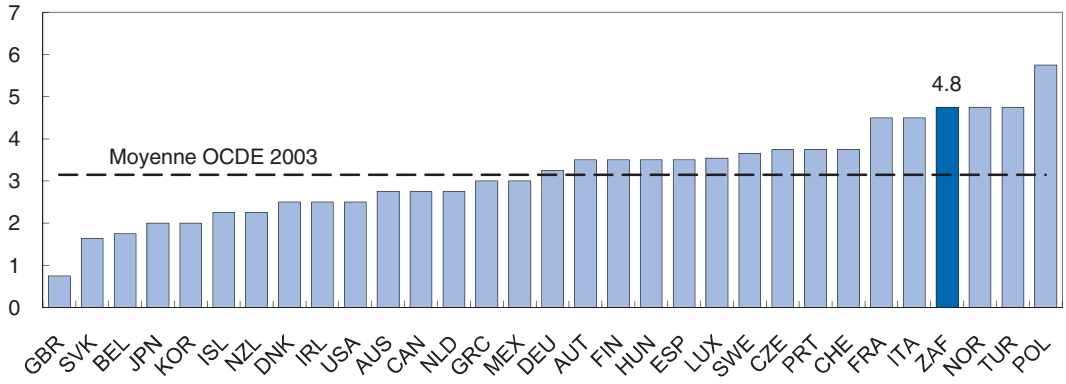
les mesures d'autodiscipline adoptées par les organisations professionnelles ne sont prises en compte que de façon très limitée par les indicateurs de RMP. De même, ils ne rendent que très peu compte de la manière dont les réglementations sont appliquées par les autorités chargées de les faire respecter, alors que cet aspect peut avoir une incidence considérable sur la concurrence qui règne sur un marché donné.

- Les indicateurs visent à faciliter les comparaisons générales entre pays de l'OCDE et la manière dont ils ont été conçus reflète, dans une certaine mesure, des normes, pratiques et caractéristiques le plus souvent rencontrées dans ces pays. Par conséquent, dans certains cas, il est possible, pour certains indicateurs individuels, d'aboutir à des scores étonnamment positifs ou négatifs pour les économies émergentes.

Résultats de l'évaluation réalisée sur la base des indicateurs de RMP pour l'Afrique du Sud

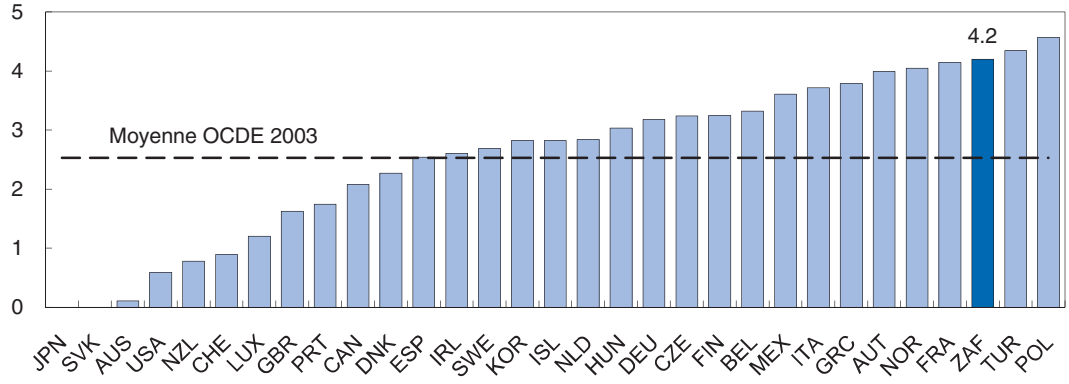
L'indicateur *Champ du secteur des entreprises publiques* mesure l'ampleur de la présence de l'état actionnaire dans les différents secteurs d'activité, et rend compte de la proportion que représentent les grands secteurs dans lesquels l'état détient une participation dans au moins une entreprise.

Graphique 2.A2.2. **Champ du secteur des entreprises publiques**



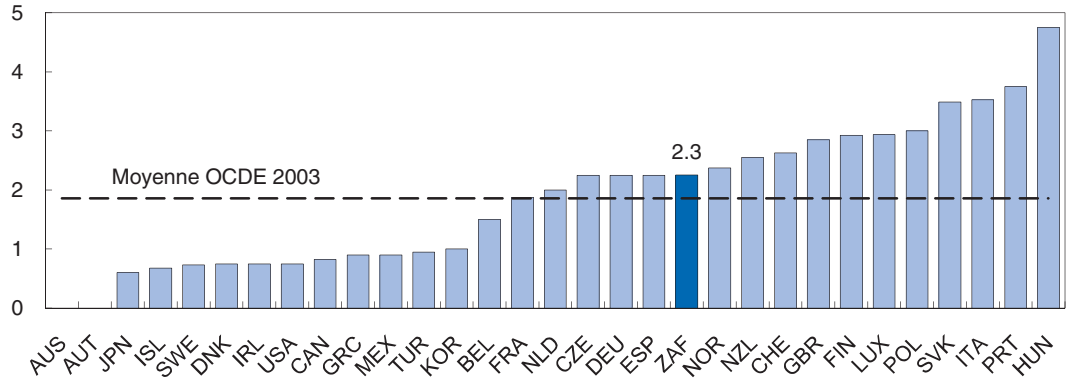
L'indicateur *Taille du secteur des entreprises publiques* reflète la taille du secteur des entreprises à capitaux publics par rapport à celle de l'économie dans son ensemble.

Graphique 2.A2.3. **Taille du secteur des entreprises publiques**



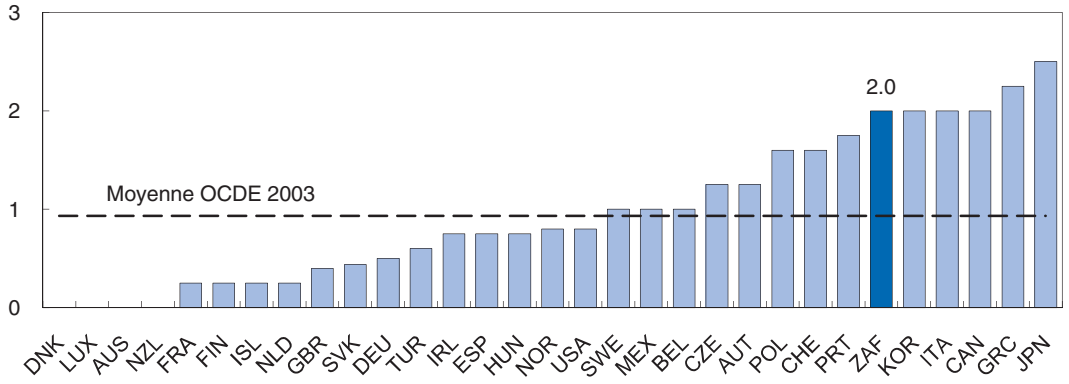
L'indicateur *Contrôle direct d'entreprises commerciales* rend compte de la détention, par l'État, de droits de vote spéciaux dans le capital d'entreprises privées, des contraintes attachées à la cession des participations détenues par l'État et de l'ampleur du contrôle exercé par les organes législatifs sur les choix stratégiques des entreprises publiques. Le mauvais score affiché par l'Afrique du Sud pour cet indicateur s'explique en partie par son score élevé concernant le champ et la taille du secteur des entreprises publiques et également par le fait que, dans certains secteurs, des contraintes juridiques sont attachées à la cession des participations détenues par l'État.

Graphique 2.A2.4. **Contrôle direct d'entreprises commerciales**



L'indicateur *Contrôle des prix* mesure le degré de contrôle des prix dans certains secteurs. En Afrique du Sud, les prix administrés représentent environ 18 % du panier de l'indice des prix à la consommation (IPC).

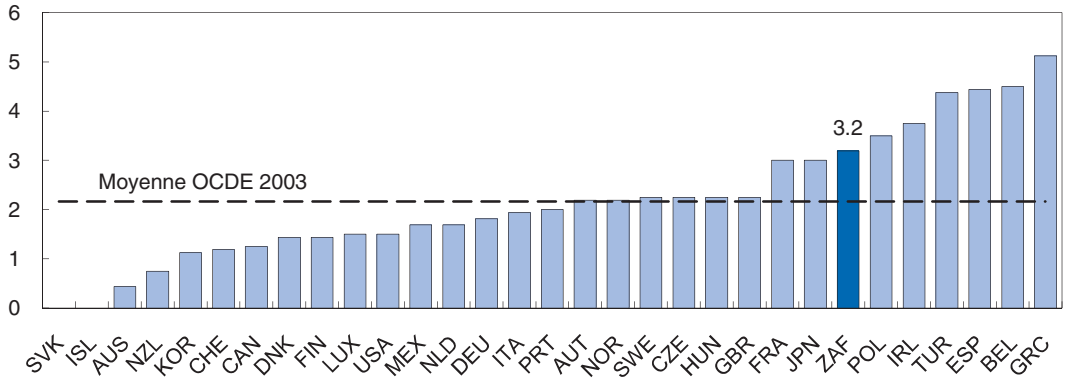
Graphique 2.A2.5. **Contrôle des prix**



L'indicateur *Utilisation d'une réglementation contraignante* indique dans quelle mesure les autorités font appel à des mesures réglementaires coercitives (par opposition à des mesures incitatives), en général, et dans certains secteurs de services. La moyenne affichée par l'Afrique du Sud dissimule d'importantes disparités entre les mesures réglementaires qui sous-tendent cet indicateur, certaines d'entre elles, comme celles

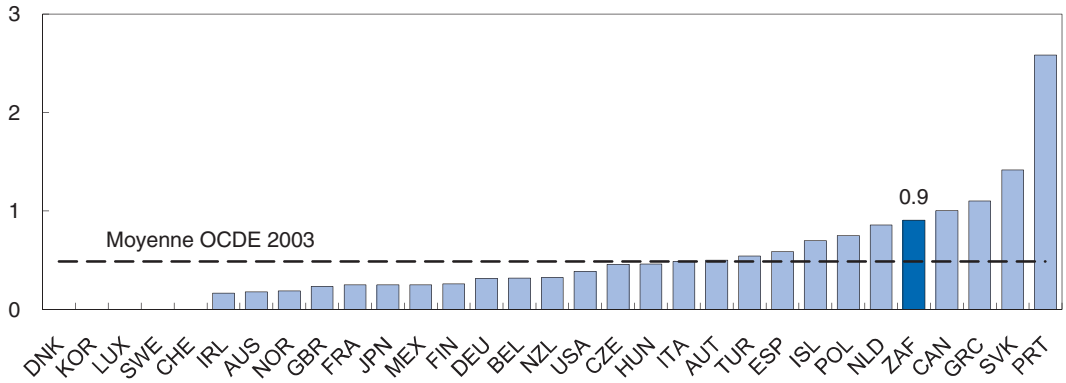
relatives au transport routier, étant libérales, tandis que les réglementations générales reposent beaucoup plus sur des instruments traditionnels (et non sur des mécanismes incitatifs).

Graphique 2.A2.6. **Utilisation d'une réglementation contraignante**



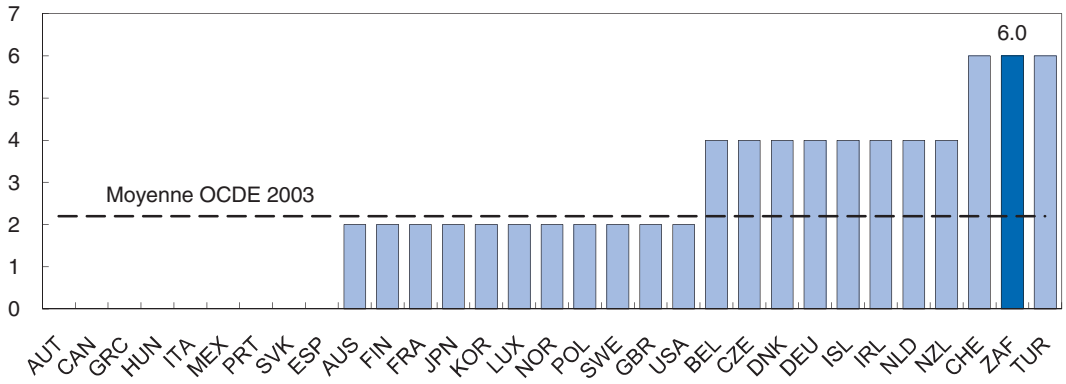
L'indicateur *Communication et simplification des règles et procédures* a trait aux aspects de la stratégie de communication des pouvoirs publics et à leurs efforts pour réduire ou simplifier la charge administrative que représentent les relations avec l'administration. L'Afrique du Sud obtient un meilleur score en ce qui concerne la communication; en revanche, la complexité des procédures réglementaires continue de représenter une contrainte importante pour les entreprises.

Graphique 2.A2.7. **Communication et simplification des règles et procédures**



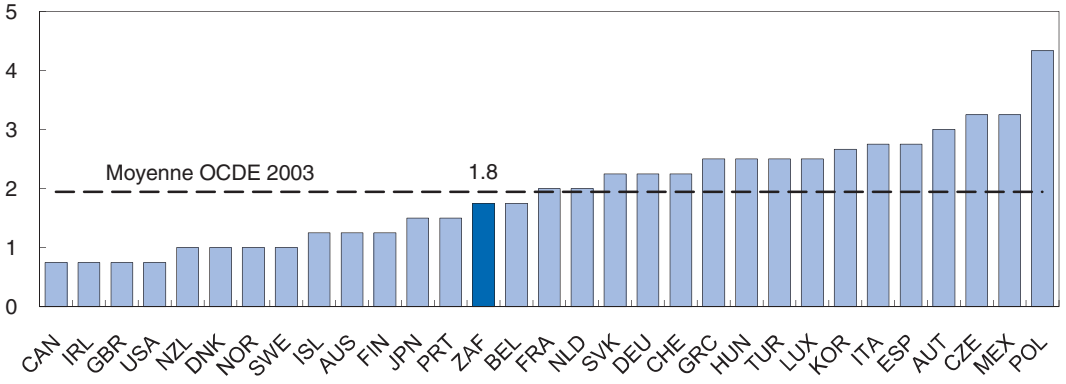
L'indicateur *Régimes d'autorisation et de permis* rend compte de l'existence ou non de dispositifs de type « guichets uniques » et « consentement tacite » permettant l'obtention d'informations sur les autorisations et permis ou leur délivrance.

Graphique 2.A2.8. **Régimes d'autorisation et permis**



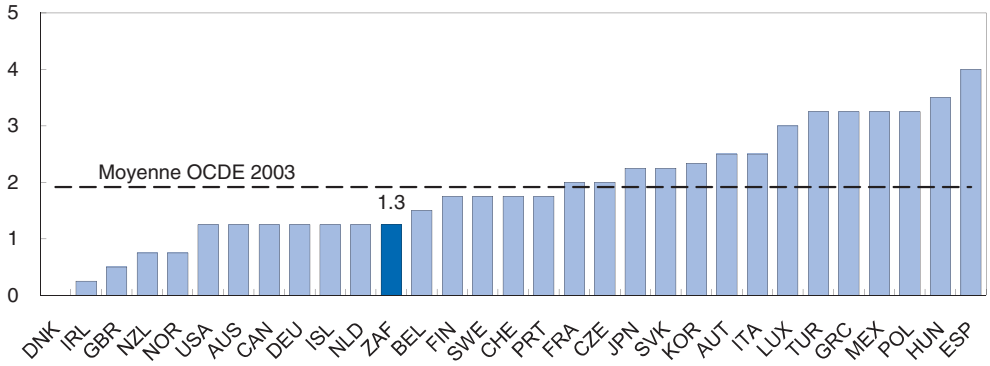
L'indicateur *Charges administratives imposées aux sociétés* reflète le nombre de formalités obligatoires à accomplir pour créer une entreprise, le nombre d'organismes impliqués et le coût total, tant en argent qu'en temps, de ces formalités. Les coûts ont été convertis à l'aide de taux de change en parités de pouvoir d'achat (PPA)[3]. En l'espèce, l'Afrique du Sud affiche un score relativement satisfaisant, qui s'explique essentiellement par la faiblesse des frais à engager pour créer une entreprise et par le fait que l'ensemble des formalités requises pour immatriculer une entreprise peuvent, en théorie, être accomplies en relativement peu de jours. Dans la pratique toutefois, le « coût en temps » peut être plus élevé en cas d'importants retards administratifs (ce qui peut expliquer que le score obtenu pour les indicateurs de la RMP soit très différent de celui obtenu pour les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale).

Graphique 2.A2.9. **Charges administratives imposées aux sociétés**



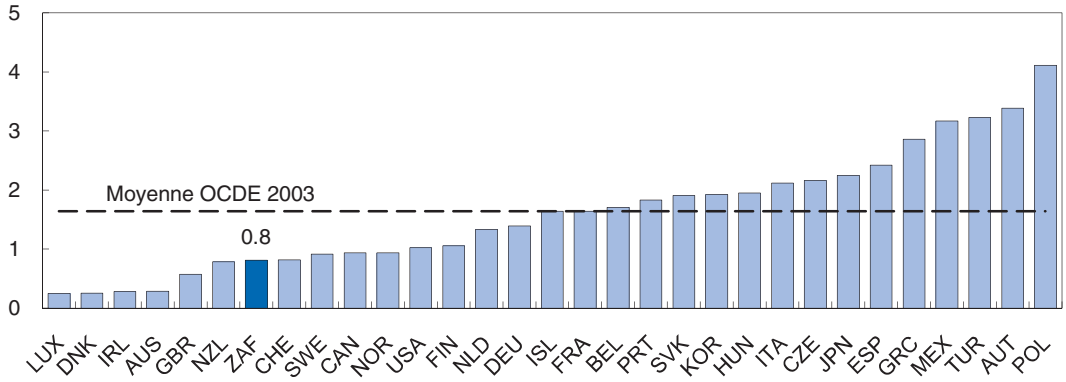
L'indicateur *Charges administratives imposées aux entreprises individuelles* est à peu près construit de la même manière que l'indicateur précédent, mais porte sur les petites entreprises non constituées en société. Là aussi, les coûts ont été convertis à l'aide des taux de change en PPA et l'Afrique du Sud obtient des résultats relativement satisfaisants par rapport aux pays de l'OCDE.

Graphique 2.A2.10. **Charges administratives imposées aux entreprises individuelles**



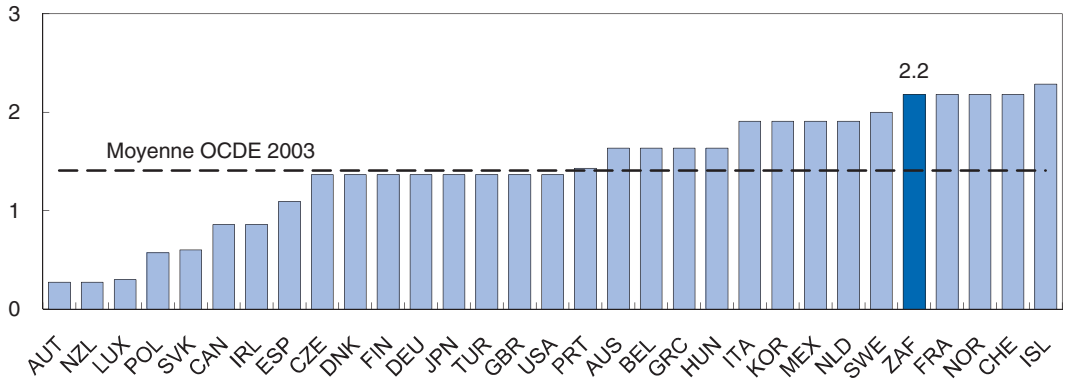
L'indicateur *Charges administratives à caractère sectoriel* reflète les contraintes administratives existant dans les secteurs du transport routier et de la distribution de détail. Dans ces deux secteurs, l'Afrique du Sud applique une réglementation relativement limitée par rapport aux pays membres de l'OCDE.

Graphique 2.A2.11. **Charges administratives à caractère sectoriel**



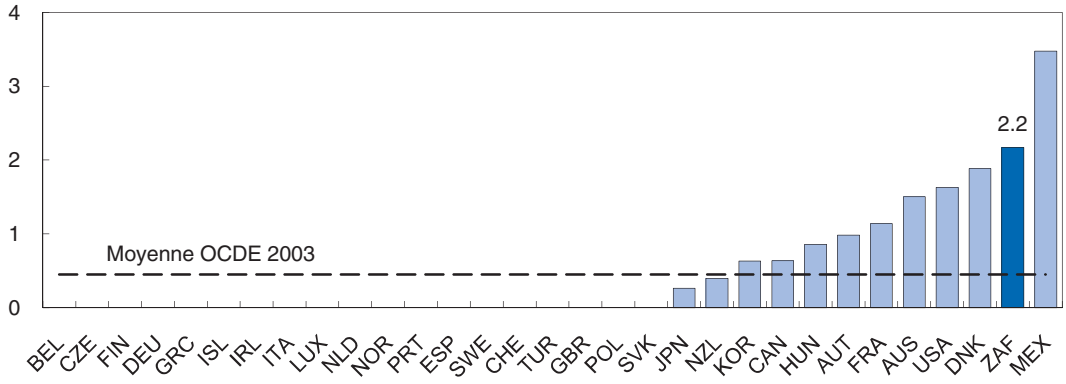
L'indicateur *Obstacles juridiques* rend compte de la portée des dispositions juridiques qui limitent expressément le nombre de concurrents pouvant être présents dans un secteur ou sur un segment de marché. Le mauvais score de l'Afrique du Sud est lié au fait que de nombreux secteurs, en particulier dans les industries de réseau, sont protégés par des barrières juridiques à l'entrée.

Graphique 2.A2.12. **Obstacles juridiques**



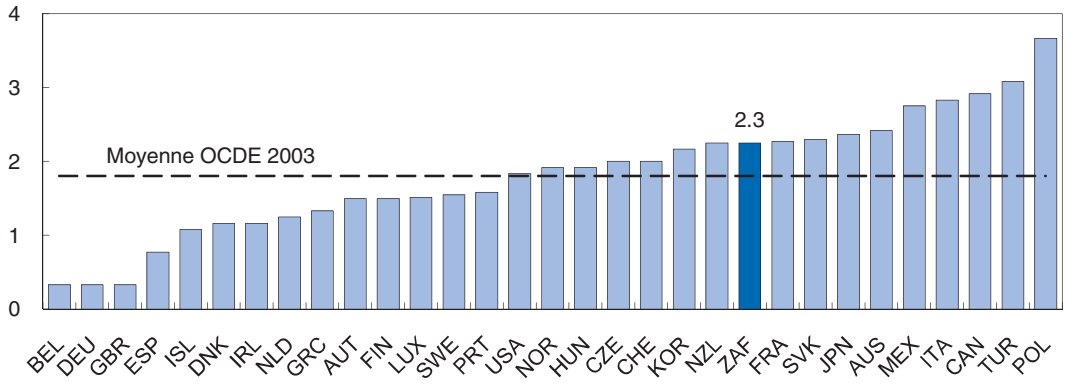
L'indicateur *Dérogations au droit de la concurrence* mesure la portée des dérogations au droit de la concurrence accordées aux entreprises publiques ou autorisées par d'autres autorités publiques ou réglementaires (pour de plus amples informations, voir la partie du chapitre 2 consacrée au droit de la concurrence).

Graphique 2.A2.13. **Dérogations au droit de la concurrence**



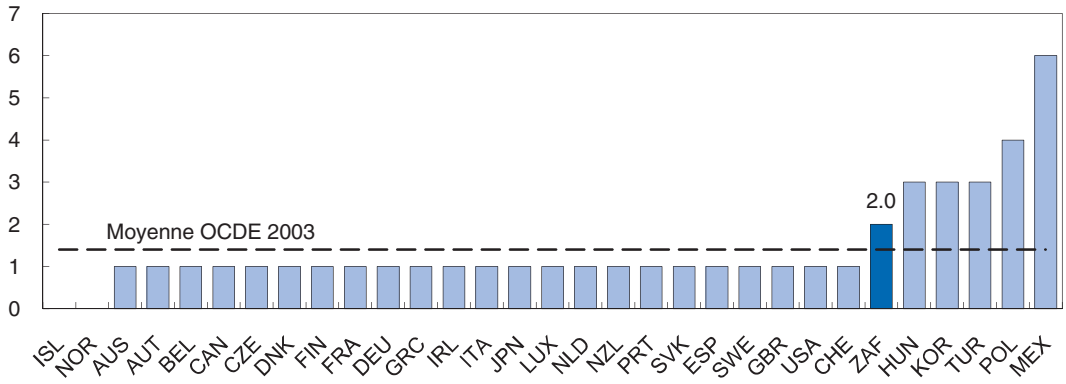
L'indicateur *Obstacles aux participations étrangères* mesure les restrictions juridiques appliquées à l'acquisition, par des intérêts étrangers, de participations dans des entreprises publiques et privées en général, et dans les secteurs des télécommunications et du transport aérien en particulier. Dans le secteur du transport aérien, une entreprise doit être détenue à 75 % par des intérêts sud-africains pour accéder au marché national.

Graphique 2.A2.14. **Obstacles aux participations étrangères**



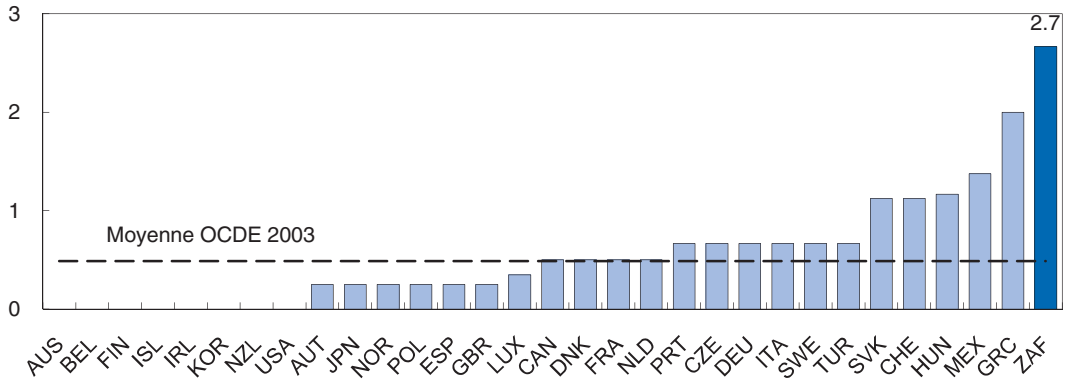
L'indicateur *Droits de douane* reflète la moyenne (simple) des droits de douane appliqués par un pays en vertu du régime de la nation la plus favorisée.

Graphique 2.A2.15. **Droits de douane**



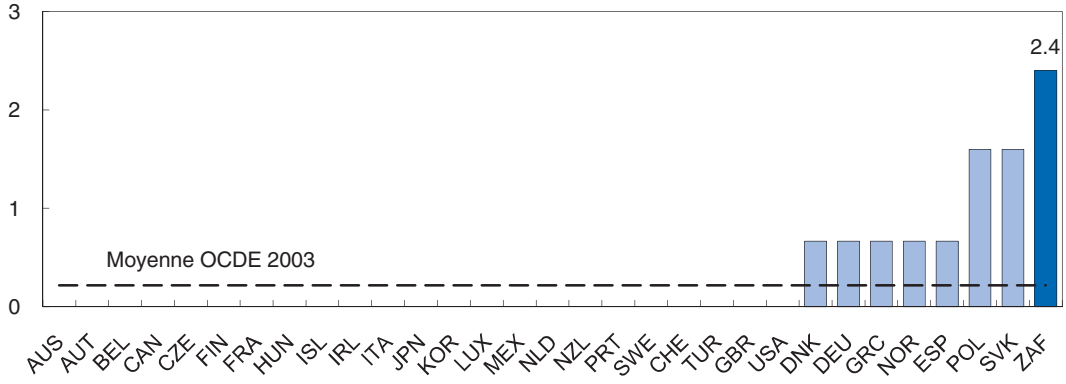
L'indicateur *Procédures discriminatoires* mesure l'ampleur de la discrimination exercée à l'encontre des entreprises étrangères au niveau des procédures. Il ne couvre pas les restrictions à la détention de participations par des intérêts étrangers, ces restrictions étant mesurées pas l'indicateur *Obstacles aux participations étrangères*. Le score élevé de l'Afrique du Sud traduit l'absence de toute disposition exigeant la reconnaissance expresse du principe du traitement national.

Graphique 2.A2.16. **Procédures discriminatoires**



Enfin, l'indicateur *Obstacles réglementaires*, reflète d'autres obstacles aux échanges internationaux, ayant trait par exemple à l'harmonisation internationale des normes et règlements et aux accords de reconnaissance mutuelle. Le score très médiocre de l'Afrique du Sud dans ce domaine est dû à un manque d'accords de reconnaissance mutuelle avec d'autres pays.

Graphique 2.A2.17. **Obstacles réglementaires aux échanges**



Notes

1. Voir OCDE (2002), Nicoletti et Scarpetta (2003), et Conway *et al.* (2006), pour des données empiriques sur les liens entre l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits et la productivité.
2. Voir Conway, Janod et Nicoletti (2005), pour des informations plus précises sur le contenu des questionnaires sur la réglementation, sur la méthodologie utilisée pour construire les indicateurs élémentaires et agréger les indicateurs synthétiques.
3. Les résultats diffèrent donc de ceux d'autres évaluations publiées par l'OCDE. Compte tenu de l'écart entre le taux de change du marché du rand et le taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPA) il est indispensable d'utiliser, pour tous les pays, des taux de change en PPA pour effectuer une comparaison significative.

ANNEXE 2.A3

Industries de réseau : structure et cadre réglementaire

Électricité

Le secteur de l'électricité est dominé par *Eskom*, monopole public verticalement intégré, qui assure 95 % de la production d'électricité, possède et exploite le réseau de transport et distribue environ 60 % de l'électricité consommée par les consommateurs finals, les 40 % restants étant distribués par 180 municipalités, dont quelques-unes possèdent de petites capacités de production. *Eskom* compte actuellement parmi les fournisseurs d'électricité les moins chers du monde. Les hausses tarifaires ont systématiquement été inférieures à l'inflation au cours de la période 1993-2002, et ne sont que légèrement supérieures depuis 2003. Cette situation s'explique par la compétitivité du prix du charbon national, par une efficience d'exploitation reconnue et croissante[1], par un traitement fiscal préférentiel et, surtout, par le fait que les tarifs sont loin de couvrir les dépenses d'investissement à long terme. Aujourd'hui, la demande d'électricité connaît une hausse rapide alors que, dans le même temps, les investissements indispensables ont été retardés par l'indécision et les hésitations des pouvoirs publics eu égard à la restructuration du secteur; par conséquent, les capacités excédentaires qui existaient par le passé – en raison du surinvestissement des années 80 – se sont réduites et la marge de capacité est désormais très limitée. Les coupures de courant sont de plus en plus fréquentes, le paroxysme ayant été atteint en janvier 2008, marqué par un délestage d'une ampleur sans précédent sur l'ensemble du territoire.

En janvier, le gouvernement a publié un document intitulé « *National Response to South Africa's Electricity Shortage* », dans lequel il définit la stratégie qu'il entend mettre en œuvre pour remédier à la crise énergétique. Dans ce document, il reconnaît qu'en l'absence de mesures volontaristes, le risque de délestages restera élevé jusqu'à 2013 au moins. La stratégie prévoit des mesures visant à la fois l'offre et la demande. Du côté de l'offre, à court terme, le gouvernement table sur le fait qu'*Eskom* pourrait augmenter ses capacités de 3 000 mégawatts (soit plus de 7 %) au cours de la période 2008-09 et que d'autres producteurs pourraient apporter 500 mégawatts supplémentaires. à moyen terme, il est envisagé une hausse supplémentaire des capacités totales de 14 000 mégawatts à l'horizon 2015, dont 3 000 mégawatts seraient fournis par des producteurs indépendants. La capacité totale du système augmenterait ainsi de 45 % par rapport aux niveaux actuels d'ici à 2015.

Toutefois, à court terme, le gouvernement estime que des mesures de gestion de la demande restent nécessaires pour remédier aux pénuries d'électricité. Bien que le document de stratégie considère le rationnement comme peu souhaitable en raison de son

impact très négatif sur l'image de l'Afrique du Sud, cette option semble constituer une composante importante de la politique des pouvoirs publics et a déjà été mise en œuvre sous forme de délestages. Le gouvernement propose d'autres solutions pour remplacer le rationnement à moyen terme, par exemple l'attribution de quotas. Au nombre des autres mesures de gestion de la demande envisagées figurent notamment des dispositifs visant à faire évoluer le comportement des consommateurs (restrictions à la vente d'ampoules incandescentes, incitations à chauffer l'eau par énergie solaire), le remplacement de l'électricité par le gaz de pétrole liquéfié, et des mesures visant à réaliser davantage d'économies d'énergie dans les locaux de l'administration et les entreprises publiques.

Dans le même temps, la crise que connaît le secteur de l'énergie a mis en évidence le problème de la tarification de l'électricité. Dans le document *National Response to South Africa's Electricity Shortage*, le gouvernement reconnaît que le prix de l'électricité est très faible en Afrique du Sud par rapport à d'autres pays et que cet écart se creuse. Tout en évoquant le fait que des augmentations supérieures à l'inflation seront nécessaires pour financer l'expansion des capacités, le document affirme que le prix de l'électricité restera l'un des plus faibles du monde.

Dans ce contexte, toute tentative de restructuration d'*Eskom* risque d'être de nouveau différée, au risque d'ajouter au manque de clarté de la politique de l'Afrique du Sud en ce qui concerne le marché de l'électricité. Lors de la publication du Livre blanc sur l'énergie (*Energy White Paper*), en 1998, le gouvernement prévoyait de mettre en œuvre un ambitieux programme de libéralisation du marché : il était envisagé de séparer les trois segments, de regrouper la distribution pour la confier à six compagnies régionales de distribution d'électricité (RED) et, à plus long terme, d'introduire une concurrence entre sites de production. Toutefois, avant même que les problèmes d'insuffisance de l'offre n'apparaissent, ce projet de réforme a été abandonné et, en 2004, le gouvernement a annoncé qu'il opterait plutôt pour un modèle de type « acheteur unique »[2]. Il n'y aurait pas séparation des activités de production et de transport d'*Eskom*, qui conserverait 70 % des capacités de production totales, les 30 % restants devant être vendus à des producteurs indépendants (IPP). Toutefois, les efforts réalisés pour attirer l'investissement privé sont jusqu'à présent peu fructueux et la structure actuelle du marché constitue un obstacle de taille à l'entrée de concurrents. Les retards colossaux pris dans l'installation de nouvelles capacités de production privées (1 000 MW dans le Cap-Oriental et le KwaZulu Natal), pour laquelle la procédure d'appel d'offre a été lancée en 2004, en disent long sur cette situation : ces retards s'expliquent en effet en partie par les doutes qu'a fait naître *Eskom* quant à l'accord d'achat d'électricité[3].

La rationalisation du secteur de la distribution, caractérisé par de graves inefficiences structurelles et par une fragmentation excessive, est un autre grand défi à relever par les pouvoirs publics. En règle générale, les distributeurs municipaux disposent de capacités techniques limitées et ne possèdent pas, sur le plan de la gouvernance et de la gestion, le savoir-faire nécessaire à l'exploitation de réseaux locaux complexes (Kessides et autres, 2007). En conséquence, l'investissement et la maintenance sont souvent insuffisants, ce qui se traduit par une dégradation de la qualité de la fourniture d'électricité. Bien que les autorités aient réitéré leur engagement à remédier à ce problème urgent, le processus visant à regrouper la distribution pour la confier à six compagnies régionales de distribution financièrement viables est extrêmement lent. L'un des obstacles majeurs est que les municipalités disposent de prérogatives constitutionnelles pour la distribution d'électricité (article 1.55.7 de la Constitution), si bien que leur participation aux compagnies

régionales de distribution ne peut se faire que sur la base du volontariat. Parallèlement, de nombreuses municipalités utilisent les recettes provenant de la revente de l'électricité pour financer d'autres services dans le cadre de subventions croisées (Teljeur et autres, 2003), ce qui peut expliquer leur manque d'enthousiasme face à la restructuration du secteur de la distribution.

Le secteur de l'électricité est réglementé par l'autorité nationale de réglementation de l'énergie en Afrique du Sud (*National Energy Regulator of South Africa*, NERSA), qui est également compétente sur les marchés du gaz et du pétrole. La NERSA a été créée en 2005 en remplacement de l'autorité nationale de réglementation de l'électricité (*National Electricity Regulator, NER*). La nouvelle législation sur laquelle elle s'appuie – la loi relative à l'autorité nationale de réglementation de l'énergie (*National Energy Regulator Act*) – reprend les principes définis par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en matière de réglementation et renforce la transparence du processus décisionnel. En ce qui concerne le marché de l'électricité, la mission de réglementation de la NERSA consiste essentiellement à : fixer les prix de l'électricité, délivrer des autorisations pour la production, le transport et la distribution, régler les différends entre fournisseurs et clients et conseiller le Département des ressources minérales et de l'énergie (*Deparment of Minerals and Energy*, DME) pour la formulation de politiques. Si chacun s'accorde à reconnaître que l'autorité de réglementation a eu un impact positif sur la gouvernance d'*Eskom* et a contribué à la rationalisation partielle des tarifs municipaux, il n'en reste pas moins indispensable, pour remédier aux problèmes actuels, de renforcer le cadre réglementaire. La surveillance d'*Eskom* en ce qui concerne le processus décisionnel et la planification en matière d'investissements relevant à la fois de l'autorité de réglementation, du Département des entreprises publiques (*Department of Public Enterprises*, DPE), qui représente l'État en tant que propriétaire d'*Eskom*, et du Département des ressources minérales et de l'énergie (chargé de la stratégie), il est nécessaire de renforcer la coordination de ces trois parties prenantes pour que les nouveaux programmes d'investissement affichent un bon rapport coût-efficacité. *Eskom* demeurant l'opérateur historique dominant, la NERSA va devoir offrir suffisamment de garanties aux nouveaux acteurs entrant sur le marché sur une base concurrentielle. Cela pourrait se révéler d'autant plus difficile que la loi de 2006 sur la réglementation du marché de l'électricité continue de conférer d'importants pouvoirs au ministre des Ressources minérales et de l'Énergie en ce qui concerne l'entrée sur le marché, qui relève *de facto* de sa responsabilité[4]. Tout retard supplémentaire dans la restructuration du secteur de l'électricité risque de compliquer encore la tâche de la NERSA, d'autant plus que les tarifs devraient subir une nette augmentation au cours des années à venir[5].

Transport

Le principal acteur du secteur des transports est *Transnet Limited* (Transnet), entreprise détenue à 100 % par l'État, chargée du transport ferroviaire, des ports et des oléoducs. Elle comprend cinq divisions : *Transnet Freight Rail*, filiale en charge du transport ferroviaire, *Transnet Rail Engineering*, chargée de la maintenance du matériel roulant, *Transnet National Ports Authority*, propriétaire des ports sud-africains, *Transnet Port Terminals*, en charge de l'activité des principaux ports maritimes et *Transnet Pipelines*, qui gère le réseau d'oléoducs du pays. Comme dans le cas d'*Eskom*, le Département des entreprises publiques est l'unique actionnaire de Transnet pour le compte du gouvernement.

Transnet n'a pas d'équivalent, car il n'existe aucun autre pays dans lequel une même entreprise contrôle le transport ferroviaire, les ports et les oléoducs. Sa position monopolistique sur les principaux segments du secteur du transport lui a permis d'extraire d'importantes rentes, tandis que sa structure centralisée a permis des subventions croisées, tant au sein des divisions qu'entre elles[6]. Ainsi, l'entreprise a utilisé les bénéfices dégagés par les lignes de transport de marchandises destinées à l'exportation et par son activité de propriétaire des ports pour financer le transport ferroviaire de fret et de passagers, qui, en règle générale est déficitaire. Bien que Transnet soit en position de monopole dans plusieurs domaines, ses activités ne sont soumises à quasiment aucune réglementation.

Transport ferroviaire

Le secteur ferroviaire est caractérisé par l'importante présence de l'État actionnaire et par une structure monolithique. *Transnet Freight Rail*, première division de *Transnet* par la taille, contrôle la quasi-totalité de l'infrastructure ferroviaire de l'Afrique du Sud et est le premier transporteur de passagers et de marchandises du pays. Les rares entreprises privées présentes dans ce secteur desservent des marchés locaux et ne sont pas en concurrence avec *Transnet Freight Rail*. Toutefois, la concurrence intermodale, en particulier avec le transport routier, qui a été libéralisé, est intense. Il n'existe pas d'autorité de réglementation économique du secteur ferroviaire. Les tarifs sont fixés par *Transnet Freight Rail* et approuvé par *Transnet*, sa société mère. Même si certains clients jouissent d'un pouvoir de négociation, il n'existe pas d'instance pour régler d'éventuels différends concernant les tarifs. Certains éléments indiquent que le tarif moyen appliqué au transport de marchandises est nettement plus élevé en Afrique du Sud que dans bon nombre de pays industrialisés et en développement. Ainsi, en 2005, les prix par tonne-kilomètre, calculés à l'aide de taux de change en PPA, étaient deux fois plus élevés qu'en Russie et presque trois fois plus élevés qu'aux États-Unis et au Canada[7]. Ce constat vaut pour la plupart des marchandises transportées, à l'exception du minerai de fer, dont le transport coûte moins cher qu'aux États-Unis, par exemple. Malgré ces tarifs relativement élevés, l'entreprise a différé les dépenses de maintenance et de remplacement de ses actifs, ce qui s'est traduit par une dégradation progressive de l'infrastructure et un vieillissement du parc de matériel roulant[8].

Ces dix dernières années, l'expansion du secteur ferroviaire a été lente. Le trafic de fret a progressé de moins de 14 % au cours de la période 1995-2005, contre environ 50 % dans bon nombre d'autres pays émergents (comme la Chine, l'Inde et la Russie). En outre, cette hausse est imputable à deux lignes spécialisées de transport de marchandises[9] – en réalité, le volume de marchandises transporté sur le reste du réseau *Transnet Freight Rail* a diminué. Le rail perd des parts de marché au profit de la route : ainsi, au cours de la période 2003-05 par exemple, plus de 80 % de l'augmentation du transport de marchandises a été assurée par la route. Le manque de fiabilité du système ferroviaire a été l'une des principales raisons de cette évolution : la fréquence des retards et des annulations de trains a amené les clients à se détourner du rail au profit de la route, en particulier pour le transport de biens de valeur et lorsque le facteur temps joue un rôle important. Cette évolution entraîne une forte sollicitation du réseau routier. Il est possible que la position de monopole occupée par *Transnet* ait entravé ses capacités à réagir à la concurrence du transport routier : les bénéfices dégagés par les lignes de transport de marchandises pour l'exportation et par certaines autres activités permettent, dans une certaine mesure, à l'activité générale de transport de fret de continuer à fonctionner malgré une rentabilité insuffisante. De même,

le trafic de passagers est très faible et est en baisse constante. Le manque de fiabilité des services, en particulier sur les lignes qui desservent les banlieues, rend les déplacements entre le domicile et le lieu de travail difficiles et est considéré comme l'un des principaux obstacles à l'efficacité de la recherche d'emploi. Les projets qui ont été élaborés pour améliorer les services aux passagers dans la perspective de la Coupe du monde 2010 prévoient notamment la construction de liaisons ferroviaires entre les principales villes et les aéroports, comme la ligne à grande vitesse Gautrain entre Johannesburg (ville et aéroport) et Pretoria. Ces projets auront des effets bénéfiques pour les touristes et les voyageurs d'affaires, mais le problème que pose le manque de fiabilité des services offerts aux passagers qui utilisent le train pour se rendre au travail restera entier.

Depuis 1994, le gouvernement a avancé plusieurs propositions de réforme du système ferroviaire, mais rares sont celles qui sont parvenues jusqu'au stade de la mise en œuvre. Des avancées ont été réalisées en ce qui concerne la séparation du transport de passagers : *Metrorail*, réseau de trains de banlieue subventionné auparavant intégré à *Transnet*, a été rattaché à la société *South African Rail Commuter Corporation* (SARCC), et il devrait bientôt en être de même pour *Shosholoza Meyl*, division de *Transnet Freight Rail* en charge du transport longue distance de passagers. Toutefois, la réforme du transport de marchandises est bloquée. Le Département des transports (*Department of Transport*, DoT) a formulé son projet dans le Livre blanc sur la politique nationale de transport (*White Paper on National Transport Policy*), publié en 2004, puis dans le document intitulé Stratégie nationale en matière de logistique du transport de marchandises (*National Freight Logistics Strategy*, NFLS), publié en 2005. Dans ce dernier document, le gouvernement envisage de permettre la participation du secteur privé aux activités du secteur ferroviaire pour promouvoir la concurrence, tandis que l'infrastructure continuerait d'appartenir à l'État. La NFLS plaide en faveur d'un maintien du système de subventions croisées pour soutenir les infrastructures et activités qui ne sont pas viables d'un point de vue commercial mais servent « l'intérêt national ». Elle propose que les subventions soient désormais « transparentes et bien gérées ». Elle appelle également à la création de trois autorités de réglementation indépendantes : une autorité de réglementation économique du transport ferroviaire, chargée des relations entre le propriétaire du réseau et ses multiples exploitants, une autorité de réglementation en charge de la sûreté et de l'environnement et une troisième chargée de la sécurité. Rien ne prouve que ces projets verront le jour; la stratégie de *Transnet* à proprement parler, qui a le soutien du Département des entreprises publiques, est axée sur l'augmentation de l'investissement dans l'infrastructure et l'amélioration de la gestion mais ne remet pas en cause la structure actuelle du système.

Ports

Compte tenu de la situation géographique de l'Afrique du Sud, les ports sont indispensables au commerce extérieur du pays. Il existe sept grands ports maritimes : Durban, Le Cap, Port Elisabeth, Richards Bay, Saldanha Bay, East London et Mossel Bay. Un nouveau port, Ngqura (Coega) dans la province du Cap-Oriental, est en cours de construction et devrait être achevé d'ici à 2009. Les volumes d'exportations traités dans les ports sont environ trois fois supérieurs aux volumes d'importations et les exportations en vrac, de charbon ou de minerai de fer par exemple, en représentent une forte proportion.

Transnet est l'acteur dominant du marché. Malgré une séparation de la fonction de propriétaire foncier et des activités, en 2000, *Transnet National Ports Authority* (NPA), la société qui possède et gère l'infrastructure de tous les grands ports sud-africains et

Transnet Port Terminals, le principal exploitant, sont, l'une comme l'autre restés des divisions de *Transnet*. Transnet fixe également les tarifs, si bien qu'en l'absence d'autorité de réglementation indépendante, c'est l'entreprise qui définit les règles du jeu dans le secteur où elle est déjà l'acteur principal. Cette situation a créé des obstacles à l'entrée sur le marché et renforcé la position dominante de *Transnet Port Terminals* en ce qui concerne les activités portuaires sur les différents segments du marché (cargaisons conteneurisées, conventionnelles et en vrac). Bien que de nombreuses entreprises privées soient engagées dans des activités portuaires, elles sont essentiellement présentes sur des marchés individuels et ne sont en concurrence ni avec *Transnet Port Terminals*, ni les unes avec les autres[10]. Seules les activités liées aux marchandises conventionnelles sont soumises à une véritable concurrence. Le transport maritime est assuré par le secteur privé et l'accès au système portuaire est ouvert, du moins en théorie.

La NFLS reconnaît que les activités portuaires sont inefficientes et coûteuses. La productivité de la manutention des marchandises conteneurisées, en particulier, est considérée comme faible à l'aune des normes internationales. De ce fait, les ports sont souvent engorgés et les délais d'attente longs, ce qui augmente les frais de stockage pour les propriétaires de marchandises, qui, de surcroît, doivent également payer les redevances de congestion imposées par les compagnies de transport maritime. Le manque d'intégration avec les réseaux terrestres vient également nuire à l'efficience des activités portuaires. Enfin, l'infrastructure portuaire pâtit d'un sous-investissement chronique. La NPA est certes la division la plus rentable de *Transnet*, mais les bénéfices qu'elle a dégagés ont en grande partie été utilisés pour soutenir d'autres divisions, au lieu d'être investis dans l'entretien et le développement des actifs essentiels du système. De ce fait, les besoins de capitaux du secteur demeurent importants. Selon la NFLS, c'est l'absence de cadre réglementaire adapté qui explique les mauvaises performances du secteur portuaire; en outre, d'autres documents ont analysé ce besoin de réforme, notamment le Livre blanc sur la politique nationale portuaire (*White Paper of National Commercial Ports Policy*), en 2002, et la dernière loi portuaire nationale (*National Ports Act*), en 2005. Cette loi appelle à plusieurs changements majeurs, parmi lesquels certains ont été réalisés ou sont en voie de l'être : elle envisage la création d'une autorité indépendante de réglementation des ports (*Independent Ports Regulator*), la séparation de l'autorité et des activités portuaires et l'instauration d'un environnement concurrentiel dans le secteur portuaire. L'autorité de réglementation est actuellement en cours de création. Elle sera notamment chargée de la réglementation économique du système portuaire, de favoriser l'équité d'accès aux ports et de superviser les activités de la NPA. Selon la loi, la NPA devrait, à une date qui sera fixée par le ministre des Entreprises publiques, être séparée de Transnet et devenir une entreprise publique.

Télécommunications

Le secteur des télécommunications se caractérise par une structure oligopolistique et une importante implication de l'État. *Telkom SA*, opérateur historique partiellement privatisé, reste le principal acteur du secteur, occupant une position dominante sur le marché de la téléphonie fixe et sur celui de l'accès à haut débit par la technologie ADSL. La présence de *Neotel*, deuxième opérateur national, détenu à 30 % par l'État, n'a jusqu'à présent eu qu'un impact limité en termes d'intensification de la concurrence, en particulier du fait des obstacles qui entravent l'accès à l'infrastructure de *Telkom*. Il faudra en effet attendre 2011 pour que *Telkom* soit contraint de dégrouper la boucle locale, ce qui lui laisse le temps de renforcer sa position dominante et de freiner l'expansion de *Neotel*.

L'implication des pouvoirs publics dans ce secteur semble se renforcer, comme en témoigne la création d'*Infraco*, société chargée du haut débit détenue à 100 % par l'État. *Infraco* va reprendre le réseau de *Transtel*, filiale actuelle de la compagnie publique de transport *Transnet*. *Neotel* devrait signer un accord d'exclusivité de quatre ans pour utiliser les capacités haut débit d'*Infraco*. Le marché des télécommunications mobiles a été libéralisé depuis 1994 et trois opérateurs sont actuellement autorisés à offrir des services. Le premier prestataire de services mobiles – qui détient environ 60 % du marché – est *Vodacom*, dans lequel *Telkom* détient une participation de 50 %; à noter que des négociations sont en cours en vue d'une éventuelle cession de cette participation à *Vodafone Royaume-Uni*. Bien que le marché de l'accès à haut débit par ADSL soit dominé par *Telkom*, il existe un environnement haut débit mobile et sans fil plus concurrentiel. Le processus d'octroi de licence est toutefois lent et lourd, ce qui fait obstacle à l'entrée sur le marché.

Le fait que le secteur soit dominé par un petit nombre d'acteurs bien établis se traduit par des prix élevés et par l'existence de rentes de monopole. En Afrique du Sud, les prix des télécommunications sont, depuis longtemps, très élevés par rapport à ceux observés dans les autres pays et ne baissent que lentement. Ainsi, dans un rapport de 2005 commandité par la *South African Foundation*[11], l'institut *Genesis Analytics* a comparé les tarifs appliqués à dix produits de télécommunication en Afrique du Sud et dans un groupe de référence composé de 15 pays[12] et constaté que l'Afrique du Sud affichait les tarifs les plus élevés pour cinq des produits et des tarifs supérieurs à la moyenne pour neuf. Les prix ont certes baissé depuis la publication du rapport, mais ils ont également diminué dans les pays du groupe de référence, si bien que la majorité des tarifs pratiqués en Afrique du Sud demeurent non compétitifs. Les tarifs de l'accès à haut débit par ADSL sont particulièrement élevés par rapport aux normes internationales, ce qui s'explique par le fait que *Telkom* occupe une position dominante sur ce segment du marché. En ce qui concerne les services mobiles, les tarifs des services aux particuliers sont plus faibles, mais ceux des services aux entreprises sont deux fois plus élevés que la moyenne du groupe de référence. En revanche, à mesure que la concurrence s'intensifie, l'accès haut débit mobile et sans fil devient moins onéreux en Afrique du Sud que dans des pays comme l'Australie ou le Royaume-Uni, par exemple.

Ces tarifs élevés sont en contradiction avec l'objectif d'accès universel, promu par le gouvernement depuis le milieu des années 90. Bien que l'infrastructure physique soit en place, les services de télécommunication restent inabordables pour une forte proportion de la population. Le taux de pénétration de la téléphonie fixe est par conséquent extrêmement faible, puisqu'il s'établissait à environ 10 abonnés pour 100 habitants en 2005. Cette faible pénétration s'ajoute au coût très élevé de l'accès à haut débit et freine l'expansion de l'accès filaire à l'Internet. Il n'est donc pas surprenant que le développement des services Internet reste lent. Le taux de pénétration de l'Internet (qui s'établissait à 11 utilisateurs pour 100 habitants en 2005) est nettement inférieur à celui observé dans les pays du groupe de référence et, selon le rapport de *Genesis Analytics*, n'a progressé que lentement, d'environ 6.4 % par an au cours de la période 2002-04. *A contrario*, les services mobiles ont connu une expansion rapide, affichant un taux de pénétration de plus de 70 abonnés pour 100 habitants en 2005, même si toutes les lignes ne font pas l'objet d'une utilisation active. La hausse de 41.5 % du taux de pénétration de l'Internet observée en 2005, s'explique très probablement par la croissance du marché de l'accès mobile et sans fil.

Le secteur des télécommunications est réglementé par l'*Independent Communications Authority of South Africa (ICASA)*, dont les compétences s'étendent également au secteur de

la radiodiffusion et au secteur postal. L'*ICASA* est née en 2000, de la fusion des autorités réglementant les télécommunications d'une part et la radiodiffusion d'autre part. Ses missions sont définies dans la loi sur l'*ICASA*, (*ICASA Act*) adoptée en 2000 (et amendée en 2006), et par les lois de 1999 sur la radiodiffusion (*Broadcasting Act*), de 1996 sur l'autorité des télécommunications (*Telecommunications Authority Act*) et de 2005 sur les communications électroniques (*Electronic Communications Act*). L'ICASA est chargée de la réglementation, de l'octroi de licences, de la protection des consommateurs et de la gestion du spectre de fréquences. Elle a également pour mission de favoriser la réalisation de l'objectif de service et d'accès universel. L'*ICASA* est généralement perçue comme une autorité réglementaire peu puissante, manquant des moyens et de la compétence nécessaires pour réglementer efficacement le secteur[13]. De surcroît, son indépendance est compromise par le rôle important que joue le Département des communications (*Department of Communications*, DoC) dans le secteur. Le Département des communications est chargé des politiques et de la législation dans le secteur des télécommunications et exerce une forte influence en matière réglementaire parce qu'il émet des orientations stratégiques, nomme les membres du Conseil de l'*ICASA* et approuve le budget. La forte présence capitalistique du secteur public dans le secteur des télécommunications vient compliquer encore le rôle de l'*ICASA*. L'*Universal Service and Access Agency of South Africa (USAASA)*, créée en vertu de la loi de 1996 sur les télécommunications, a essentiellement vocation à promouvoir le service et l'accès universel pour tous les Sud-Africains. Jusqu'à présent, les stratégies qu'elle a mises en œuvre sont quasi-unanimement considérées comme inefficaces, y compris par elle-même.

Les piètres performances du secteur des télécommunications peuvent, dans une large mesure, être imputées à l'approche, dite de « libéralisation encadrée », adoptée par les autorités en matière de réformes. Alors que le Livre blanc de 1996 sur les communications envisageait une ouverture rapide du secteur et un recul de la participation de l'État, la loi portant réforme des télécommunications (*TelecommunicationsAmendment Act*), adoptée en 2001, reflétait une approche progressive, caractérisée par une ouverture plus lente des marchés et un maintien, voire un renforcement de la participation de l'État. La loi la plus récente, en l'occurrence celle de 2005 sur les communications électroniques (*Electronic Communications Act*), constitue certes un grand pas en avant par rapport à la législation antérieure, en particulier concernant l'octroi de licences, mais reste ouverte à l'interprétation, par exemple parce qu'elle laisse la possibilité au ministère des Communications d'intervenir dans le processus d'octroi de licence. L'application de cette loi va exiger davantage de moyens pour l'*ICASA*.

En 2005, la *South Africa Foundation* a défini douze mesures à prendre pour abaisser les coûts et améliorer l'accès dans le secteur des communications : dégrouper la boucle locale de *Telkom*, fixer les redevances d'interconnexion sur la base des coûts, renforcer l'indépendance de l'*ICASA* et son obligation de rendre compte et revoir les droits d'attribution de licence et de fréquence, entre autres. Comme l'indique un rapport de suivi publié en 2007, le bilan des avancées réalisées est contrasté.

Notes

1. Voir Kessides *et al.* (2007).
2. Parallèlement, Eskom a été autorisé à investir dans de nouvelles capacités, ce qui avait été interdit par une décision du Cabinet datant de 2001.

3. Plus précisément, Eskom a exprimé ses craintes de voir l'autorité de réglementation refuser de permettre que le coût de l'accord d'achat d'électricité soit intégralement répercuté sur les consommateurs.
4. Le Département des ressources minérales et de l'énergie est notamment chargé de se prononcer sur les nouvelles capacités de production nécessaires, de gérer les procédures d'appels d'offre s'adressant aux producteurs indépendants et de déterminer à qui et comment l'électricité peut être vendue.
5. Compte tenu de l'ampleur de la tâche que représente la réglementation des tarifs municipaux et du manque d'information, cette réglementation est généralement effectuée par comparaison et non sur la base d'une évaluation des « chiffres réels ».
6. Voir NFLS (2005), p. XIV.
7. Base de données ferroviaires de la Banque mondiale (2007).
8. Par exemple, en 2005, l'âge moyen des locomotives était de 25 ans, alors qu'il devrait être de 16 ans selon les meilleures pratiques internationales. Voir NFLS (2005).
9. La ligne COALLink, qui s'étend sur 580 km (et transporte du charbon pour l'exportation jusqu'au terminal charbonnier de Richards Bay) et la ligne Orex, qui s'étend sur 861 km (et transporte du minerai de fer pour l'exportation jusqu'au terminal portuaire de Saldanha).
10. Le terminal charbonnier de Richards Bay, exploité par des producteurs de charbon, le terminal sucrier *SA Sugar Terminal*, exploité par l'association sud-africaine des professionnels de l'industrie sucrière (*South African Sugar Industry Association*) et la manutention des cargaisons de pétrole en vrac en sont des exemples.
11. La *South African Foundation* regroupe les plus grandes entreprises sud-africaines et les principales multinationales ayant une présence significative en Afrique du Sud. En 2005, l'association a changé de nom pour devenir la *Business Leadership South Africa*.
12. Australie, Danemark, Hong-Kong (Chine), Pays-Bas, Corée, Suède, Royaume-Uni, États-Unis, Brésil, Inde, Malaisie, Maroc, Thaïlande et Turquie.
13. Voir par exemple Teljeur *et al.* (2003).

© OCDE 2008

Chapitre 3

Concrétiser le potentiel de l'Afrique du Sud en matière d'emploi

En Afrique du Sud, le chômage est extrêmement élevé et très inégalement réparti, les plus touchés étant les jeunes Noirs peu qualifiés.

La montée en flèche du chômage dans les années 90 résulte de la forte hausse de l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée, que la demande n'a pu absorber. L'accroissement de la population en âge de travailler et la libération des pressions contenant l'activité de la population noire majoritaire expliquent l'arrivée massive d'une main-d'œuvre peu qualifiée, et les chocs négatifs de la demande dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ont beaucoup contribué au ralentissement de la demande. Dans ces conditions, le retour à l'équilibre du marché aurait nécessité une baisse substantielle des salaires réels dans les dix ans qui ont suivi 1994, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Cette baisse s'est bien produite, mais elle n'a pas été suffisante pour empêcher le chômage de bondir – les syndicats et d'autres composantes du marché du travail ayant fait obstacle à un abaissement nettement plus prononcé des salaires réels.

Les éléments hérités de l'apartheid peuvent expliquer au moins en partie cette hausse de l'offre de main-d'œuvre et l'incapacité de l'économie à l'absorber. Cependant, davantage aurait pu être fait pour neutraliser ces éléments, et d'autres caractéristiques des politiques et des institutions ont contribué au dysfonctionnement du marché du travail. Le fait que le chômage n'a pas réussi à diminuer de façon plus décisive pendant la période de croissance robuste depuis 2003 porte à croire que des facteurs structurels ont réduit l'efficacité du marché du travail.

Une meilleure application de la législation sur la protection de l'emploi contribuerait à réduire le chômage, mais certaines actions dans d'autres domaines pourraient probablement y concourir encore plus. Une modification des lois et règlements municipaux visant à réduire les migrations urbaines et à faciliter l'emploi informel jouera vraisemblablement un rôle très important. À long terme, l'amélioration de l'éducation de base contribuera beaucoup à réduire l'excès d'offre de main-d'œuvre peu qualifiée. Les efforts d'éradication de la criminalité pourraient permettre de limiter la fuite des cerveaux et d'attirer des immigrants qualifiés, ce qui devrait par un effet de complémentarité doper la demande de travailleurs peu qualifiés. En outre, améliorer la réglementation des marchés des produits afin d'accroître la concurrence pourrait faciliter l'expansion du secteur formel de l'emploi.

Aucun pays n'est parvenu à réduire considérablement et durablement le chômage en l'absence d'une croissance économique rapide. Parallèlement aux réformes structurelles des marchés du travail, de l'éducation et des marchés des produits, il faut veiller à ce que les conditions macro-économiques demeurent propices à la réalisation des objectifs d'emploi et de réduction de la pauvreté exposés dans l'AsgiSA.

À court terme, la priorité absolue est la réduction du chômage. Cependant, en l'absence de nouvelles hausses des taux d'activité, même si le taux de chômage était ramené à un seul chiffre les taux d'emploi seraient encore très bas en comparaison internationale. À long terme, de nouveaux gains substantiels peuvent être réalisés en hissant les taux d'emploi vers les niveaux des pays avancés. Il faudra peut-être se préoccuper de faire progresser de façon continue les apports de travail pour permettre une croissance économique soutenable et une réduction durable de la pauvreté et des inégalités.

Déterminer les causes du chômage en Afrique du Sud

Le chômage est le plus important problème auquel l'Afrique du Sud est confrontée depuis la fin de l'apartheid. Non seulement l'absence de possibilités d'emploi pour une large proportion de ceux qui en recherchent un se traduit par un niveau de revenu national considérablement inférieur à ce qu'il pourrait être, mais en outre elle contribue beaucoup au niveau extrême d'inégalités et à une pauvreté généralisée. L'incapacité à faire reculer le chômage de façon décisive est probablement la plus grande source de mécontentement de la population vis-à-vis des politiques économiques du gouvernement, malgré de nombreux succès, et il en résulte naturellement des pressions pour que soient essayées des solutions plus radicales et plus actives qui risquent d'être inutiles et contre-productives. Bien entendu, le gouvernement sait tout cela et, dans le cadre de l'*AsgiSA*, il compte réduire de moitié le chômage (et la pauvreté) avant 2014, en supprimant un certain nombre d'obstacles à l'accélération de la production et des créations d'emplois.

Si l'on connaît dans une certaine mesure les causes du niveau très élevé des taux de chômage en Afrique du Sud et ce qui peut être fait pour y remédier, il subsiste néanmoins des interrogations et des incertitudes. Par exemple, s'il est clair que le décalage entre les demandeurs d'emploi non qualifiés et les emplois à forte intensité de qualifications constitue un aspect important du chômage, il est plus difficile de déterminer pourquoi la demande de travail a évolué de sorte à exiger ce niveau de qualifications et en particulier de savoir pourquoi le secteur de l'emploi informel n'a pas absorbé davantage de travailleurs exclus du secteur formel. Une autre incertitude importante est liée à l'évolution des salaires réels. Certains observateurs voient dans la hausse du chômage au cours de la seconde moitié des années 90 la preuve que les salaires réels étaient trop élevés, mais plusieurs estimations montrent que les salaires réels ont diminué au cours de cette période. L'analyse est compliquée par le fait que les données sont souvent partielles ou manquantes et parfois contradictoires.

Une question générale abordée dans ce chapitre, bien qu'aucune réponse définitive ne puisse être donnée, est de savoir dans quelle mesure les politiques du marché du travail elles-mêmes expliquent l'émergence et la persistance d'un chômage extrême. Un élément de réponse à cette question est apporté en calculant l'indicateur de la rigueur de la législation pour la protection de l'emploi (LPE) de l'Afrique du Sud, construit par l'OCDE, et en comparant cet indicateur à ceux des autres économies de l'OCDE et de plusieurs économies non membres de l'OCDE.

De façon plus générale, ce chapitre vise à enrichir la littérature déjà abondante qui analyse la forte hausse du chômage survenue en Afrique du Sud après la fin de l'apartheid et à suggérer des priorités d'action qui faciliteraient la réalisation de l'objectif du gouvernement : réduire le chômage de moitié avant 2014.

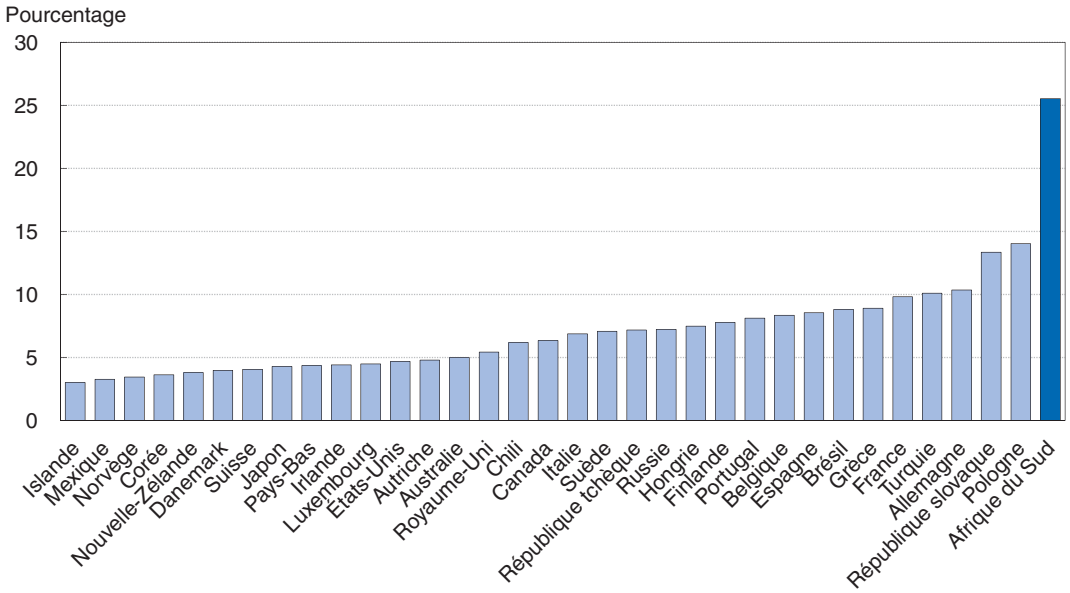
La performance du marché du travail

Le chômage est extrême et persistant…

À tout point de vue, le taux de chômage en Afrique du Sud est extrêmement élevé, et il l'est certainement par rapport aux pays de l'OCDE, même si le chômage demeure un grave problème dans plusieurs économies avancées (graphique 3.1).

Graphique 3.1. **Taux de chômage, 2006**

Personnes âgées de 15 à 64 ans[1]



1. Personnes âgées de 15 à 65 ans pour l'Afrique du Sud, de 15 à 60 ans pour le Brésil et chiffres de 2005 pour le Luxembourg.

Source : OCDE, *Base de données sur la population active* ; OIT, *Base de données des statistiques du travail* : et instituts nationaux de statistique.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406640126758

Les ramifications du problème du chômage sont profondes et étendues. Parvenir au plein emploi (c'est-à-dire à une situation dans laquelle le chômage qui subsiste n'est que frictionnel), pourrait accroître le PIB par habitant d'environ 1 000 USD, faire sortir des millions de Sud-Africains de la pauvreté et réduire sensiblement les inégalités extrêmes de revenu qui caractérisent actuellement le pays.

Compte tenu de l'ampleur du chômage, il est inévitable que l'on s'interroge sur la fiabilité des statistiques officielles. En particulier, certains se demandent parfois si tous ceux qui sont comptabilisés comme étant des chômeurs cherchent réellement activement du travail[1]. L'étude des données (Bhorat, 1999; Nattrass, 2000) n'a cependant révélé aucune défaillance majeure. Il n'y a donc aucune raison de penser que les données surestiment substantiellement le véritable niveau du chômage.

Il a également été affirmé qu'en Afrique du Sud le chômage mesuré pourrait bien être en grande partie volontaire, en ce sens qu'au niveau de salaire qui leur est proposé les demandeurs d'emploi ne sont pas disposés à travailler, préférant opter pour d'autres solutions : prestations publiques, agriculture familiale, ou recherche d'un emploi mieux rémunéré (Kantor, 1980; Gerson, 1981; et OIT, 1996). Cependant, il y a de bonnes raisons de

penser que ce chômage volontaire ne représente tout au plus qu'un faible pourcentage du chômage total. Kingdon et Knight (2004a) montrent que les chômeurs sont en moins bonne situation en termes de revenu, de dépenses et de bien-être que les salariés du secteur formel ou informel, et qu'il est donc improbable qu'ils préfèrent réellement le chômage à un emploi non désirable. Dans la mesure où la recherche d'un emploi bien rémunéré dans le secteur formel a plus de chances d'être fructueuse pour un chômeur que pour un travailleur exerçant un emploi dans le secteur informel, il pourrait exister un certain chômage « d'attente », mais on ne dispose guère d'indices montrant qu'il s'agit là d'une composante importante du chômage global.

... et réparti inégalement

Non seulement le taux de chômage est élevé en moyenne, mais en outre il se répartit très inégalement entre les groupes d'âge, les hommes et les femmes, les catégories de qualifications et les groupes ethniques. Les taux de chômage sont les plus élevés pour les jeunes, les femmes et les Noirs (tableau 3.1). Sur le plan régional, le chômage est plus faible dans les provinces qui ont un revenu par habitant élevé et qui comptent de grands centres métropolitains – par exemple, la province essentiellement rurale de KwaZulu-Natal a un taux de chômage supérieur de 12 points à celui de Western Cape[2].

Tableau 3.1. **Taux de chômage, 15-65 ans**

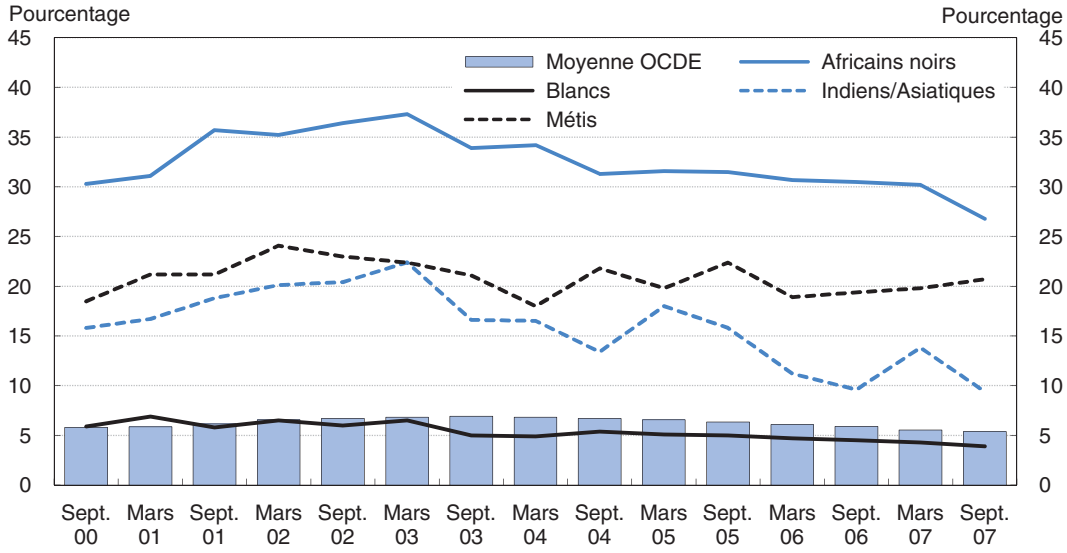
Septembre 2007

	Hommes	Femmes	Total
Ensemble de la population	20.0	26.7	23.0
Par groupe de population :			
Africains noirs	23.1	31.2	26.8
Métis	20.0	21.5	20.7
Indiens/Asiatiques	8.6	11.0	9.4
Blancs	3.5	4.5	3.9
Par province :			
Western Cape	16.3	17.6	17.0
Eastern Cape	19.9	26.9	23.1
Northern Cape	20.2	33.2	25.7
Free State	19.2	30.8	24.3
KwaZulu-Natal	27.8	30.6	29.1
North West	19.5	30.1	24.1
Gauteng	16.7	23.4	19.5
Mpumalanga	16.7	30.3	22.9
Limpopo	24.6	30.5	27.6
Par âge (septembre 2006)			
15-24 ans			50.2
25-34 ans			28.5
35-44 ans			18.2
45-54 ans			12.4
55-65 ans			6.9

Source : Statistics South Africa (2007), *Labour Force Survey*, septembre 2007 et septembre 2006.

Le taux de chômage est inférieur à 4 % pour les Blancs, ce qui est un bon résultat par rapport aux pays de l'OCDE, mais il est élevé pour chacun des autres groupes, celui des Noirs en tête. En termes de classement relatif et d'écarts, les taux de chômage des différents groupes raciaux (selon les classifications établies à l'époque de l'apartheid) sont restés très stables ces dernières années (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Taux de chômage des différents groupes raciaux, 2000-07**



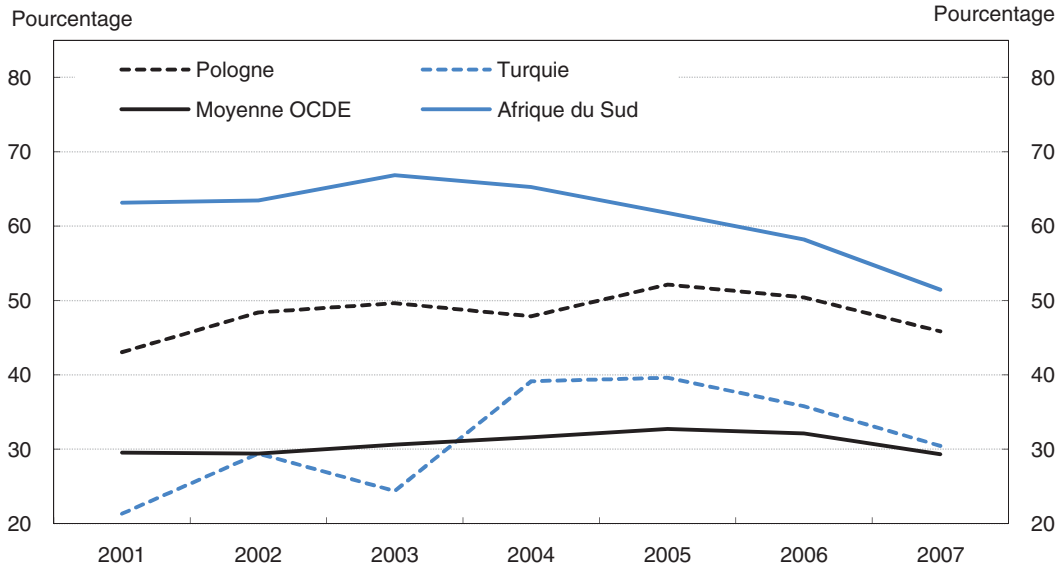
Source : Statistics South Africa, *Labour Force Survey* ; et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 82.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406641131176

Comme on pouvait s'y attendre compte tenu du niveau élevé du taux de chômage total et de la concentration du chômage sur certains groupes, le chômage est en grande partie de longue durée (graphique 3.3). Beaucoup de travailleurs des groupes favorisés n'ont jamais été au chômage tandis qu'environ la moitié des chômeurs déclarent n'avoir jamais exercé un emploi. Cette situation reflète dans une large mesure la forte proportion de jeunes dans le total des demandeurs d'emploi, mais la durée moyenne du chômage est très

Graphique 3.3. **Chômage de longue durée**

En pourcentage du chômage total



Note : Période de recherche de travail supérieure à 1 an.

Source : Statistics South Africa, *Labour Force Survey* ; et OCDE, *Base de données sur la population active*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406661542314

longue, en particulier pour les Noirs habitant une zone rurale, et certains Noirs peu qualifiés risquent de ne jamais connaître que le chômage (Kingdon et Knight, 2004b).

Les flux sur le marché du travail sont au total étonnamment volumineux, mais certains flux semblent bloqués

À partir des données du panel de l'enquête sur la population active (*Labour Force Survey*), Banerjee et autres (2006) trouvent des mouvements de va et vient étonnamment prononcés entre différentes situations sur le marché du travail (emploi formel, emploi informel, chômage et absence d'activité économique). Par contre, l'emploi informel est rarement quitté pour un emploi formel et les jeunes parviennent rarement à trouver un emploi. Globalement, il existe un groupe de personnes dans le secteur formel qui peuvent passer d'un emploi à un autre relativement facilement, et un groupe important d'exclus qui ne passent que de l'une des situations suivantes à l'autre : chômage, emploi informel et découragement ou absence d'activité économique.

Le niveau élevé du chômage résulte de la forte hausse de l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée…

La discontinuité dans les sources de données rend difficile l'interprétation de certaines variables du marché du travail (voir encadré 3.1), mais il est clair que la population en âge de travailler, et en particulier celle des Noirs d'âge actif, a fortement augmenté depuis le début des années 90 (tableau 3.2) ; la vive hausse de l'offre de main-d'œuvre est en partie attribuable à l'évolution démographique[3].

Encadré 3.1. **Problèmes statistiques**

Une grande difficulté à laquelle on se heurte dans l'analyse des performances du marché du travail de l'Afrique du Sud (et, de fait, d'autres aspects de l'économie) depuis le début des années 90 est qu'il n'existe pas de source de données unique cohérente couvrant l'ensemble de la période. L'une des principales sources, l'*October Household Survey (OHS)* (Enquête auprès des ménages réalisée en octobre), a été mise en place en 1995, un an après le passage à la démocratie, et a été interrompue en 1999. La *Labour Force Survey (LFS)* (Enquête sur la population active), réalisée tous les ans en mars et en septembre, lui a succédé à partir de 2000. Des recensements sont effectués tous les cinq ans, mais ceux qui ont précédé le changement de régime ne sont pas absolument comparables avec les plus récents, et l'on ne dispose de données que pour deux de ces derniers, menés en 1996 et en 2001. Des enquêtes sont aussi effectuées auprès des employeurs : la *Survey of Employment and Earnings* (Enquête sur l'emploi et les revenus), à laquelle il a été mis un terme en 2005, et la *Survey of Quarterly Employment* (Enquête sur l'emploi trimestriel) qui l'a remplacée. Ces deux dernières enquêtes ne donnent toutefois de chiffres que pour l'emploi dans le secteur formel non agricole et ces données partielles tendent à sous-estimer systématiquement la croissance de l'emploi global.

Un problème particulier se pose en ce qui concerne l'année 2000, première année où l'enquête LFS a eu lieu. Une enquête initiale (portant sur un échantillon restreint) a été réalisée en février 2008, et une seconde en septembre/octobre. S'agissant de la croissance de l'emploi, sur les 3.08 millions de créations d'emplois mesurées au cours de la période de 12 ans allant d'octobre 1995 à septembre 2007, près de la moitié, soit 1.51 million, seraient intervenues dans l'intervalle de quatre mois, entre octobre 1999 et février 2000, au cours duquel s'est opéré le passage de l'enquête OHS à l'enquête LFS. Il est difficile de dire pourquoi une brutale augmentation de l'emploi se serait soudainement produite pendant cet intervalle. Certes, la croissance du PIB réel a été relativement forte (4.2 %) au cours de l'année 2000 par rapport aux années précédentes, mais elle est restée voisine de la croissance potentielle, et l'enquête LFS de septembre fait en réalité apparaître des chiffres légèrement inférieurs à ceux de février. Il est admis que le facteur statistique représenté par l'amélioration de

Encadré 3.1. **Problèmes statistiques** *(suite)*

la couverture des salariés du secteur formel a contribué à ces résultats. Si l'augmentation observée entre octobre 1999 et février 2000 était intégralement imputable à l'effet statistique du passage de l'enquête OHS à l'enquête LFS, la croissance de l'emploi pendant la période 1995-2007 aurait été non pas de 2.2 % par an, mais de 1.2 %. Sa vraie valeur se situe probablement entre les deux, en particulier dans la mesure où les chiffres de 1995 semblent également quelque peu anormaux, puisqu'ils aboutissent à un recul de 8.5 % de l'emploi entre 1995 et 1996. L'estimation de 1995 utilise des pondérations dérivées du recensement de 1991*. Si l'on utilise des pondérations dérivées du recensement de 1996, le nombre total d'emplois serait d'environ 9.5 millions en 1995, ce qui donne une évolution plus régulière et plus vraisemblable pour la période 1995-99.

Un problème comparable se pose s'agissant du taux d'activité – de fait, la discontinuité observée est encore plus marquée dans ce cas. Les données provenant de l'enquête OHS font apparaître une augmentation progressive du taux d'activité qui passe de 46.0 % en 1995 à 51.5 % en 1999. Ce taux bondit ensuite à 61.5 % avec la première enquête LFS réalisée en février 2000 et se situe encore à 58.7 % dans le cadre de la première enquête LFS complète effectuée en septembre de la même année. Cet écart entre les deux séries équivaut pratiquement à l'augmentation totale du taux d'activité entre 1995 et 2007.

	OHS Octobre 1999	LFS Février 2000	Variation en %	Variation moyenne en % 1995-99
Emploi (milliers)	10 369	11 880	14.6	1.6
Population active (milliers)	13 527	16 213	19.9	3.5
Taux d'activité (%)	51.5	58.7	14.0	2.3
Chômage (au sens étroit; milliers)	3 158	4 333	37.2	10.0

Source : Statistics South Africa.

L'absence de séries chronologiques fiables relatives aux données sur les salaires constitue un autre problème important. L'enquête OHS comme l'enquête LFS ne classent les revenus que par tranches, ce qui empêche le calcul de moyennes précises. Le problème de discontinuité observé pendant l'année 2000 est également prononcé dans le cas des salaires, qui accusent un recul de 38 % en termes réels entre octobre 1999 et février 2000, avant d'être multipliés par deux entre février et septembre 2000, pour revenir pratiquement au niveau initial en mars suivant. Un problème de valeurs aberrantes semble s'être posé dans le cas de l'enquête réalisée en septembre 2000, du fait, vraisemblablement, d'enregistrements incorrects (Burger et Yu, 2007), mais globalement, il semblerait que l'enquête LFS ait pris en compte, à la différence de l'enquête OHS, un grand nombre de travailleurs faiblement rémunérés, en particulier du secteur informel (ainsi que des personnes sans emploi).

* Une autre carence de l'enquête OHS tient au fait que des problèmes de sécurité ont empêché l'établissement d'un échantillon complet dans le KwaZulu-Natal, d'où une surestimation probable de l'emploi (Banerjee *et al.*, 2006).

En outre, à certains égards la composition de la population en âge de travailler a suivi une évolution défavorable sur le plan du chômage. Si la structure par âge et par sexe de la population n'a guère changé depuis 1995, la composition raciale s'est beaucoup modifiée. La population des Noirs en âge de travailler a augmenté plus rapidement que celle des autres groupes raciaux depuis le début des années 90, et en Afrique du Sud les Noirs sont de loin ceux qui ont la plus forte probabilité d'être au chômage. Parallèlement, les Blancs, dont le taux de chômage est très faible, ont vu leur population en âge de travailler diminuer d'environ 15 % depuis la fin de l'apartheid, l'émigration y contribuant pour beaucoup[4].

Abstraction faite des évolutions démographiques, la proportion des personnes en âge de travailler qui veulent exercer un emploi a aussi augmenté. Les statistiques font indubitablement apparaître une hausse substantielle des taux d'activité depuis le milieu

Tableau 3.2. **Population en âge de travailler et population active**

15-65 ans[1], milliers

	Octobre 1995	Septembre 2007	Croissance annuelle
Population en âge de travailler	**26 444**	**30 413**	**1.2**
Hommes	12 766	14 682	1.2
Femmes	13 678	15 708	1.2
Africains noirs	19 158	23 797	1.8
Métis	2 444	2 767	1.0
Indiens/Asiatiques	745	808	0.7
Blancs	4 097	2 986	–2.6

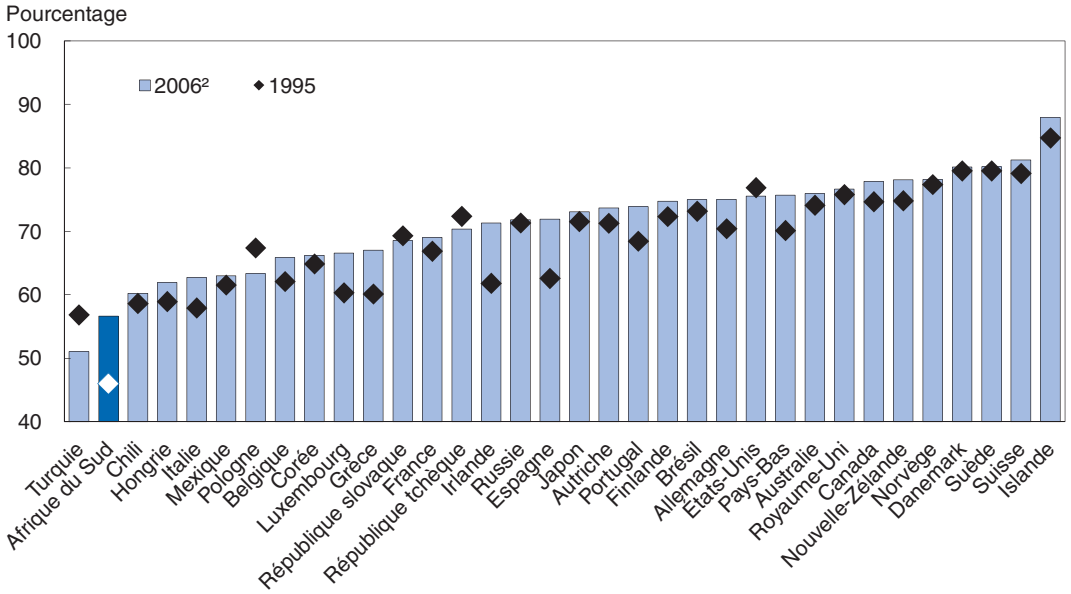
1. Pour 1995, personnes âgées de plus de 15 ans.

Source : Statistics South Africa, *Labour Force Survey*, septembre 2007; et *Household Survey*, octobre 1995.

des années 90 : le chiffre officiel du taux d'activité (à données comparables, en utilisant la définition de l'emploi plus étroite du OIT) était de 46 % en 1995 et de 56.5 % en 2007. L'interprétation de ces chiffres pose toutefois un problème car, comme indiqué dans l'encadré 3.1, le plus fort de la hausse du taux d'activité est intervenu en 2000, au point de rupture entre deux sources de données discontinues. Quoi qu'il en soit, les taux d'activité restent faibles par rapport à ceux des économies de l'OCDE et de la plupart des autres pays à revenu moyen. Le niveau élevé du chômage en Afrique du Sud (graphique 3.4) n'est donc pas une simple illusion due à des estimations anormalement élevées du taux d'activité ; de fait, dans le long terme, l'instauration de taux d'utilisation de la main-d'œuvre comparables à ceux des économies avancées, qui représente un facteur important du

Graphique 3.4. **Taux d'activité, 1995 et 2006**

Personnes âgées de 15 à 64 ans[1]



1. Pour le Brésil, personnes âgées de 15 à 60 ans; pour l'Afrique du Sud, personnes âgées de 15 à 65 ans pour 2006 et de plus de 15 ans pour 1995.
2. 2005 pour le Luxembourg.

Source : OCDE, *Base de données sur la population active* ; OIT, *Base de données des statistiques du travail* ; et instituts nationaux de la statistique.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406667161140

processus d'amélioration du niveau de vie, exigera une forte hausse des taux d'activité par rapport aux niveaux actuels.

En outre, la composition de la hausse des taux d'activité a eu tendance, comme celle de l'augmentation de la population en âge de travailler, à faire grimper le chômage. Les taux d'activité ont progressé en particulier pour deux groupes, les femmes et les jeunes, dont la probabilité d'être au chômage est supérieure à la moyenne. L'étude de ce dernier facteur montre qu'en 2007 le taux de chômage était supérieur d'environ 2.5 points à ce qu'il aurait été si la structure par âge de la population active était restée la même qu'en 1995, parce que la hausse des taux d'activité a été la plus prononcée chez les jeunes. Globalement, pour la période 1995-2005, Banerjee et autres (2006) estiment qu'environ 31 % de la progression du chômage peut s'expliquer uniquement par les changements dans la composition de la population active en termes de sexe, d'appartenance ethnique et de groupe d'âge.

La hausse significative du taux d'activité, surtout chez les Noirs, et en particulier chez les femmes noires, est relativement surprenante dans le contexte de taux de chômage élevés, car étant donné la difficulté à trouver un emploi on se serait attendu, toutes choses égales par ailleurs, à ce qu'une plus grande proportion de demandeurs d'emploi découragés quitte le marché du travail. Une explication possible est que, le chômage augmentant chez les hommes, un nombre croissant de femmes entrent sur le marché du travail pour tenter d'accroître le revenu familial.

… que la demande de travail n'a pas totalement absorbée

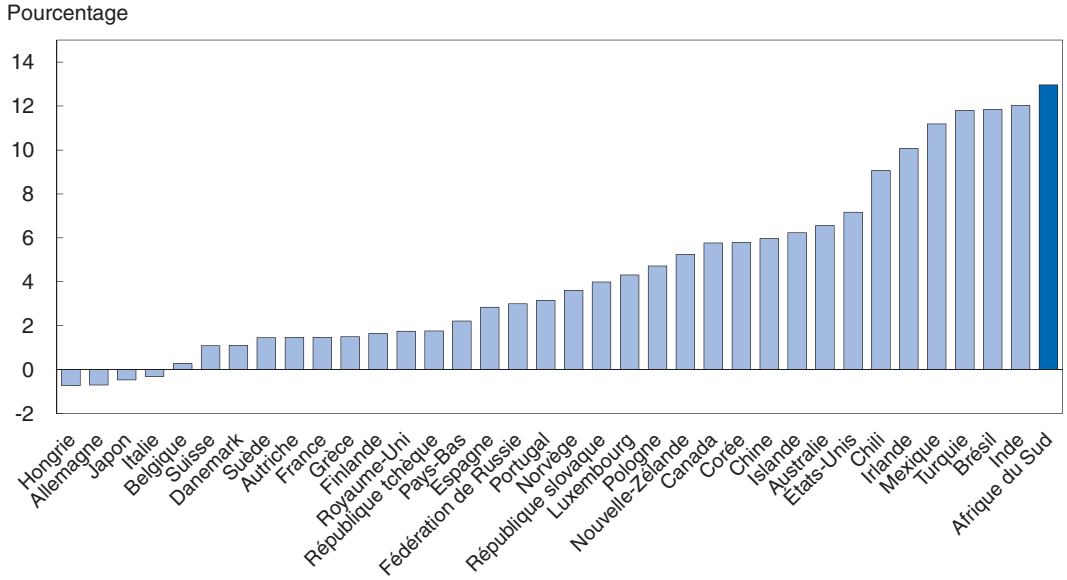
Compte tenu de l'accroissement de la population d'âge actif et de la hausse des taux d'activité, en l'espace de cinq ans environ, le nombre de personnes d'âge actif désireuses de travailler a augmenté de près de 40 % en Afrique du Sud. Une progression aussi fulgurante compte peu de précédents, en Afrique du Sud ou ailleurs, et nombre d'économies auraient certainement bien du mal à absorber sans heurt un tel afflux de demandeurs d'emploi (graphique 3.5)[5].

Cependant, la capacité du marché du travail sud-africain d'absorber cet afflux s'est avérée clairement limitée. Quel que soit le chiffre exact des taux d'activité, il est clair que, sur les quelque 5 millions de personnes entrées sur le marché du travail entre 1995 et 2007 d'après les statistiques, seulement environ 3 millions ont réussi à trouver un emploi, les 2 millions restant se retrouvant dans la hausse du chômage[6]. La croissance de l'emploi n'a pas été suffisamment vigoureuse.

D'après certaines données l'emploi formel a baissé jusqu'en 2002, d'où l'affirmation de plus en plus répandue selon laquelle l'Afrique du Sud souffre d'une croissance sans emploi (voir par exemple, Wakeford, 2003)[7]. En fait, les meilleures mesures de l'emploi total disponibles font apparaître une certaine progression au cours des périodes 1995-99 et 2000-07, et, comme indiqué dans l'encadré 3.1, il y a une rupture dans les séries en 2000, année où l'emploi a fortement augmenté (graphique 3.6). Au cours des 13 dernières années, il y a eu d'importantes pertes d'emplois dans certains secteurs, notamment dans les industries extractives et l'agriculture, mais elles ont été compensées par des créations d'emplois dans d'autres secteurs, en particulier la construction, la distribution et les services financiers ainsi que le secteur public (notamment les services à la collectivité, les services sociaux et les services publics). L'ampleur et la persistance de la montée du chômage depuis le début des années 90 montre que ce n'est pas seulement un problème conjoncturel – depuis 1994,

Graphique 3.5. **Croissance de la population d'âge actif dans un échantillon de pays, 1995-2000**

Personnes âgées de 15 à 64 ans

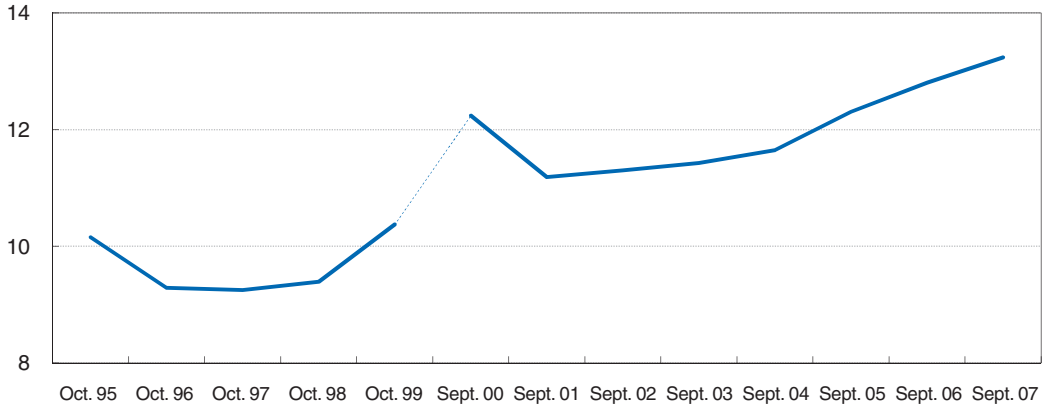


Source : OCDE, *Base de données sur les statistiques de la population active*; et Nations Unies, *Perspectives de la population mondiale* (2006).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406682760845

Graphique 3.6. **Emploi, 1995-2007**

Millions, 15-65 ans



Source : Statistics South Africa : *October Household Survey 1995-99*, *September Labour Force Survey 2000-07*.

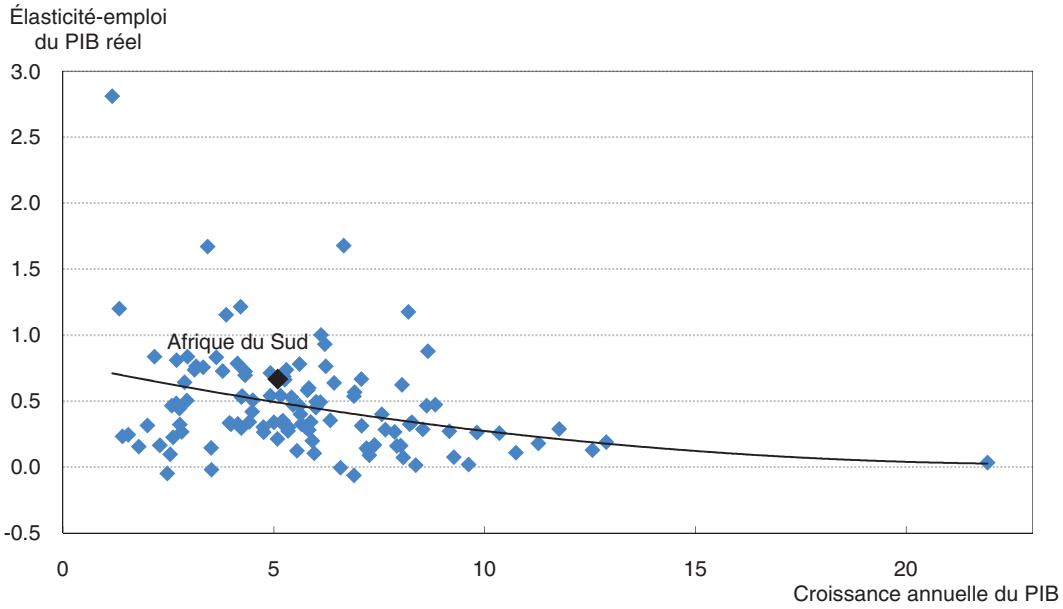
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406685128515

la croissance économique a été en moyenne à peu près égale à la croissance potentielle estimée. Au cours de cette période, toutefois, le chômage a bondi sur la période 1995-2002, quand la croissance était inférieure à son niveau potentiel, puis a décliné sensiblement (mais moins qu'il n'avait augmenté) au cours de la période pendant laquelle la croissance constatée était supérieure à son niveau potentiel. Cette évolution asymétrique du chômage sur le cycle économique est le signe d'une nette hystérèse : le taux de chômage grimpe dans les phases de ralentissement économique mais ne redescend que lentement dans les phases d'expansion économique.

Cette évolution asymétrique de l'emploi selon que l'Afrique du Sud est en période de croissance forte ou faible signifie que, même si l'emploi total a en fait augmenté, il y a peut-être du vrai dans l'affirmation selon laquelle l'Afrique du Sud a connu une croissance sans emploi, ou, pour l'exprimer plus correctement, une croissance ne générant pas suffisamment d'emplois.

Au moins par rapport à d'autres pays, cependant, l'enrichissement de la croissance en emplois depuis 2003 n'a apparemment pas été un problème particulier. L'élasticité-emploi de la croissance du PIB réel de l'Afrique du Sud au cours de la période 2003-07 a été légèrement supérieure à la moyenne (graphique 3.7). D'un autre côté, les comparaisons internationales peuvent être trompeuses en ce sens qu'il y a eu ces dernières années une baisse générale de l'enrichissement de la croissance du PIB réel en emplois (FMI, 2007; PNUD, 2006)[8].

Graphique 3.7. **Enrichissement de la croissance en emplois, 2003-07**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2008.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406731473607

Si l'on peut considérer jusqu'à un certain point que la montée du chômage signifie que les salaires réels sont devenus supérieurs au niveau d'équilibre du marché du travail, on ne semble pas être dans le cas où une hausse excessive des salaires réels aurait fait se déplacer l'emploi vers la gauche le long de la courbe de demande de main-d'œuvre, aboutissant à des salaires plus élevés et des emplois moins nombreux. D'abondantes données (par exemple, Banerjee et autres, 2006 ; Burger et Yu, 2007; Woolard et Woolard, 2006) montrent que les salaires réels ont stagné ou diminué en moyenne sur presque toute la période d'après l'apartheid[9]. Par conséquent, on est plutôt dans le cas où, l'offre de travail s'orientant à la hausse, les salaires réels n'ont pas suffisamment baissé pour empêcher le chômage de progresser[10].

Le bond du chômage enregistré dans les années 90 est peut être attribuable en partie à des facteurs exogènes défavorables côté demande de main-d'œuvre. Les créations

d'emplois, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, ont été freinées par le fait que les industries minière et manufacturière, deux grands employeurs de main-d'œuvre moins qualifiée, ont connu une croissance relativement médiocre. En ce qui concerne l'industrie minière, jusqu'aux alentours de 2003 le prix des principaux produits de base d'exportation de l'Afrique du Sud (métaux précieux, minerai de fer, charbon et diamants) était historiquement faible. De plus, avec l'épuisement des réserves d'or de l'Afrique du Sud, la production et l'emploi dans cette industrie ont poursuivi une baisse tendancielle à peu près indépendamment de l'évolution des prix. En outre, la nécessité de creuser plus en profondeur pour extraire les réserves restantes a conduit à employer des méthodes à plus forte intensité capitalistique, d'où de nouvelles compressions de personnel. En ce qui concerne l'industrie manufacturière, l'Afrique du Sud a été un des nombreux pays qui ont souffert de l'intégration de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale au cours de ces 20 dernières années, des industries exportatrices sensibles aux coûts et aux prix étant exposées à la concurrence écrasante d'autres pays émergents dont la main-d'œuvre est meilleur marché et mieux adaptée. Et surtout, la réduction des obstacles commerciaux entreprise dans le cadre de l'entrée de l'Afrique du Sud dans l'OMC a avivé cette concurrence étrangère dans certains secteurs. Là encore, il est difficile de procéder à une analyse sur de longues périodes en raison de la discontinuité des sources de données, mais, d'après l'enquête sur l'emploi et les salaires (*Survey on Employment and Earnings*) de *Statistics South Africa*, l'emploi formel dans les industries minière et manufacturière a reculé d'environ 9 % entre 1998 et 2001.

Même si ces facteurs idiosyncrasiques créaient des obstacles à la réalisation du plein emploi, notamment pour les travailleurs peu qualifiés, cela ne peut expliquer de façon totalement satisfaisante la persistance d'un chômage élevé pendant plus d'une décennie. Il y a nécessairement des éléments structurels de l'économie sud-africaine qui ont empêché un plus grand rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, ce qui contribue à l'hystérèse des taux de chômage.

Pourquoi le surcroît d'offre de travail ne peut être absorbé

Le brusque gonflement de l'offre de travail et l'incapacité de l'absorber sont aussi un legs de l'apartheid…

À l'époque de l'apartheid, la population noire, majoritaire, ne pouvait pas vivre où elle voulait. De manière générale, il était impossible pour les Noirs de résider dans les grands centres urbains, et nombreux sont ceux qui en ont été délogés sous la contrainte. En milieu urbain, le système de laissez-passer confinait la population noire dans des zones situées à l'écart du centre-ville, les *townships*, imposant aux habitants de ces cités de longs trajets quotidiens pour se rendre à leur travail. Loin des grandes villes, une autre partie de la population noire africaine était regroupée sur les terres peu fertiles des bantoustans ou *homelands*. Par ailleurs, même à l'intérieur de ces territoires, il était interdit aux Noirs de pratiquer certaines activités économiques[11].

Il n'est donc pas surprenant que l'offre de main-d'œuvre, longtemps réprimée, ait fait un bond avec l'avènement de la démocratie. Les restrictions qui empêchaient jusque-là de choisir son lieu de résidence ou son métier et qui faisaient obstacle à l'accumulation de capital humain et financier ayant été abolies, les perspectives d'emploi se sont élargies et les Noirs ont afflué vers les villes, à la recherche d'emplois dans des secteurs d'activité qui leur étaient auparavant fermés.

Lorsque l'offre de travail a brusquement augmenté dans les années 90, certains aspects de la situation héritée du temps de l'apartheid ont entravé l'absorption du surcroît de main-d'œuvre. La répartition spatiale de la population noire en est un exemple. Comme il a été indiqué plus haut, dans leur très grande majorité, les Noirs étaient confinés dans les bantoustans ruraux éloignés et dans les *townships* disséminés autour des principaux centres urbains, le résultat étant qu'au début de l'ère démocratique, cette population vivait loin des principales sources d'emploi et s'est trouvée face à un problème de déplacement, avec des trajets quotidiens généralement longs (et dangereux) pour se rendre au travail. Comme on l'a vu au chapitre 1, à l'époque, l'Afrique du Sud était un pays beaucoup moins urbanisé qu'on aurait pu le penser compte tenu de son niveau de revenu, et son réseau de transport public urbain était, et reste, sous-dimensionné.

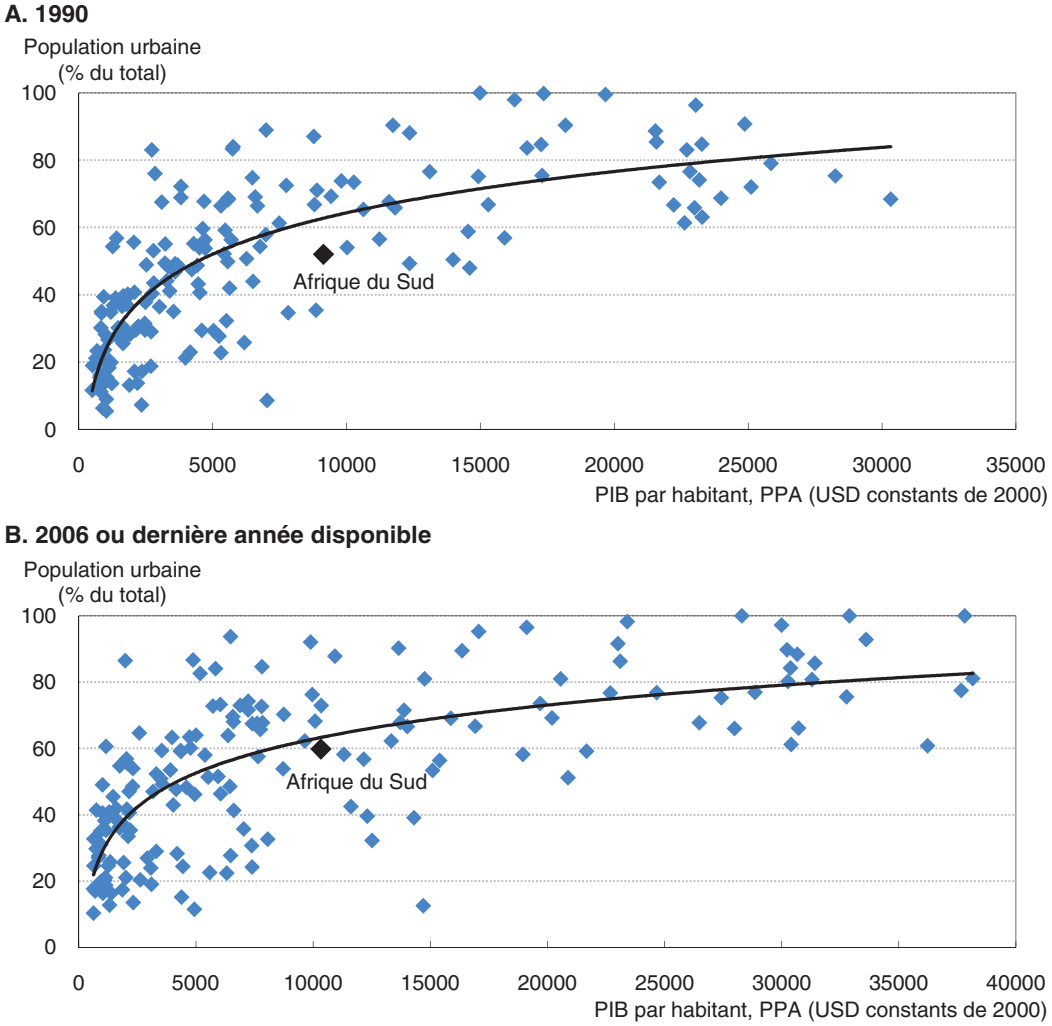
Du point de vue du marché du travail, cette configuration spatiale du peuplement a pour conséquence que les coûts de la recherche d'emploi et les salaires de réserve sont sans doute particulièrement élevés. D'où un mauvais fonctionnement du marché du travail et une hausse du taux de chômage d'équilibre que viennent encore aggraver les imperfections du marché du crédit – dans la mesure où il est peu probable, par exemple, qu'un chômeur pauvre vivant en zone rurale puisse facilement emprunter de l'argent pour aller chercher du travail en ville.

Depuis le milieu des années 90, les déséquilibres spatiaux se sont progressivement atténués. Les lois relatives aux laissez-passer ont été abolies et les taux d'urbanisation ont sensiblement augmenté. L'évolution du chômage, désormais plus élevé en ville qu'en milieu rural, est peut-être un signe de la mobilité accrue des travailleurs[12]. Il est maintenant de plus en plus facile pour la population rurale de se rendre dans les villes pour chercher du travail, ce qui a quelque peu résorbé les gros excédents de main-d'œuvre accumulés en dehors des centres urbains. Il faut peut-être voir là un signe de normalisation de l'Afrique du Sud par rapport au modèle type de l'économie en développement dans lequel, au point d'équilibre, les ruraux susceptibles d'émigrer vers les villes ne font pas de différence entre gagner un faible revenu localement et prendre un emploi formel correctement rémunéré ou bien être chômeur en ville, compte tenu de ce que cela peut rapporter et des probabilités associées.

Quoi qu'il en soit, le processus de migration interne n'est pas encore arrivé à son terme. Malgré la progression observée depuis 14 ans, le taux d'urbanisation de l'Afrique du Sud reste légèrement inférieur à ce qu'il devrait être compte tenu du revenu par habitant du pays (graphique 3.8). Les réglementations, surtout au niveau municipal, ont freiné la création de logements adéquats pour les ouvriers noirs en zone urbaine ou périurbaine (Banque mondiale, 2008). Et si les infrastructures de transport s'améliorent, les efforts déployés ne concernent prioritairement ni la rapidité ni la sécurité des déplacements entres les anciens *townships* et les centres urbains. Une étude consacrée à la province du Cap-Occidental, à paraître dans la série des *Examens territoriaux de l'OCDE*, confirme le fait que même dans cette région relativement peu touchée par le chômage, le problème de la division spatiale est l'un des facteurs de dysfonctionnement du marché du travail (OCDE, 2008).

Un autre aspect de l'apartheid qui pèse peut-être encore aujourd'hui sur la situation du marché du travail tient à l'existence de conditions qui continuent de bloquer la dynamique entrepreneuriale au sein de la communauté noire. La façon dont l'économie informelle a été étouffée à coup de réglementations en est un exemple, et l'attitude que

Graphique 3.8. **Urbanisation**



Source : Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406733684140

l'on observe aujourd'hui à l'égard du secteur informel, de la part aussi bien du gouvernement que de la population, semble porter la marque de cette tradition. Dans beaucoup de pays en développement et de pays à revenu intermédiaire, l'économie informelle joue un rôle important dans la mesure où elle absorbe la main-d'œuvre exclue du secteur formel. Le chômage particulièrement fort que connaît l'Afrique du Sud reflète en partie le fait que le rôle du secteur informel n'y est pas aussi développé qu'ailleurs.

Une autre caractéristique importante du problème du chômage en Afrique du Sud tient à l'existence d'un décalage entre l'offre et la demande de main-d'œuvre en termes de qualifications. Comme on l'a vu, c'est parmi les travailleurs non qualifiés que le chômage atteint des niveaux extrêmes, alors que l'on constate dans le même temps des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Ce phénomène est loin d'être propre à l'Afrique du Sud – dans beaucoup de pays de l'OCDE également, si l'on observe les vingt dernières années, la demande de travail évolue dans un sens qui tend à privilégier la main-d'œuvre qualifiée, avec un creusement des écarts de salaire entre les différents niveaux de qualification et

une concentration du chômage parmi les moins qualifiés. Ces traits sont toutefois particulièrement marqués en Afrique du Sud, où toute analyse des dysfonctionnements du marché du travail devrait donc chercher à comprendre, entre autres, pourquoi l'économie n'a pas été amenée à faire un usage plus intensif de ressources dont elle dispose en abondance.

Il n'en reste pas moins que le déséquilibre actuel entre l'offre et la demande de qualifications résulte en partie du faible niveau d'instruction de la majeure partie de la population, lequel est aussi pour une part hérité du passé. Bien que l'accès à l'éducation ait commencé à s'améliorer – notamment sous la pression des protestations – dans les dernières années du régime d'apartheid, le système était conçu pour limiter l'accumulation de capital humain dans la majeure partie de la population noire. Même pour les enfants noirs qui pouvaient aller à l'école, les ressources étaient limitées et l'enseignement souvent de piètre qualité. Les gros excédents de main-d'œuvre non qualifiée qui sont apparus après la fin de l'apartheid sont donc pour une part le produit de ce système.

… mais on ne s'est guère attaqué aux obstacles à l'emploi hérités de l'apartheid…

Le problème du chômage en Afrique du Sud a ceci de surprenant que, bien qu'il touche massivement les Noirs dépourvus de qualifications, c'est-à-dire le groupe qui souffre le plus des séquelles de l'apartheid auxquelles il a été fait allusion précédemment, il n'a pas été fait grand-chose jusqu'ici pour remédier à cette situation.

En ce qui concerne le problème de la répartition spatiale, par exemple, les gouvernements démocratiques qui se sont succédé depuis 1994 se sont efforcés d'accroître le parc de logements bon marché. Cependant, pour construire le plus de logements possible avec un budget limité et/ou pour amortir le coût élevé des infrastructures nécessaires, beaucoup de constructions ont vu le jour sur des sites éloignés des centres urbains, ce qui n'a guère aidé à rapprocher la main-d'œuvre noire de la source des emplois. De fait, il est encore aujourd'hui difficile pour la population noire de s'installer à la périphérie des villes où elle pourrait tirer parti à la fois d'emplois urbains et de petites activités agricoles (Banque mondiale, 2008). De plus, les transports publics urbains demeurent sous-développés par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire comme le Brésil ou le Chili. Cela dit, cette situation s'explique peut-être en partie par l'absence relative de centres urbains très denses en Afrique du Sud – autre héritage de l'apartheid – régime sous lequel la population noire se trouvait largement exclue des grandes villes. À l'heure actuelle, le plus grand projet de transport en cours de réalisation – le système Gautrain qui doit assurer la liaison Johannesburg-Pretoria avec desserte de l'aéroport de Johannesburg plutôt que celle des centres-villes et des *townships* qui les entourent – ne cherche pas directement à répondre aux problèmes de déplacement de la classe ouvrière noire.

Là encore, bien que l'esprit d'initiative de la communauté noire ait été complètement étouffé du temps de l'apartheid, y compris dans le secteur informel, les autorités ne semblent guère considérer l'activité informelle comme un instrument propre à absorber une partie des excédents de main-d'œuvre non qualifiée. En fait, l'un des objectifs de l'Initiative pour une croissance accélérée et partagée en Afrique du Sud (*AsgiSA*) est d'éliminer l'économie parallèle, or la persistance de nombreuses restrictions (au niveau infrafédéral) entrave l'activité informelle. Si les efforts déployés pour supprimer le travail non déclaré sont sans doute compréhensibles, en ce sens que l'emploi dans le secteur formel est généralement mieux rémunéré et assure de meilleures conditions de travail, ils n'en sont pas moins incompatibles avec l'impérieuse nécessité de faire rapidement reculer le chômage[13].

… surtout dans le domaine de l'éducation…

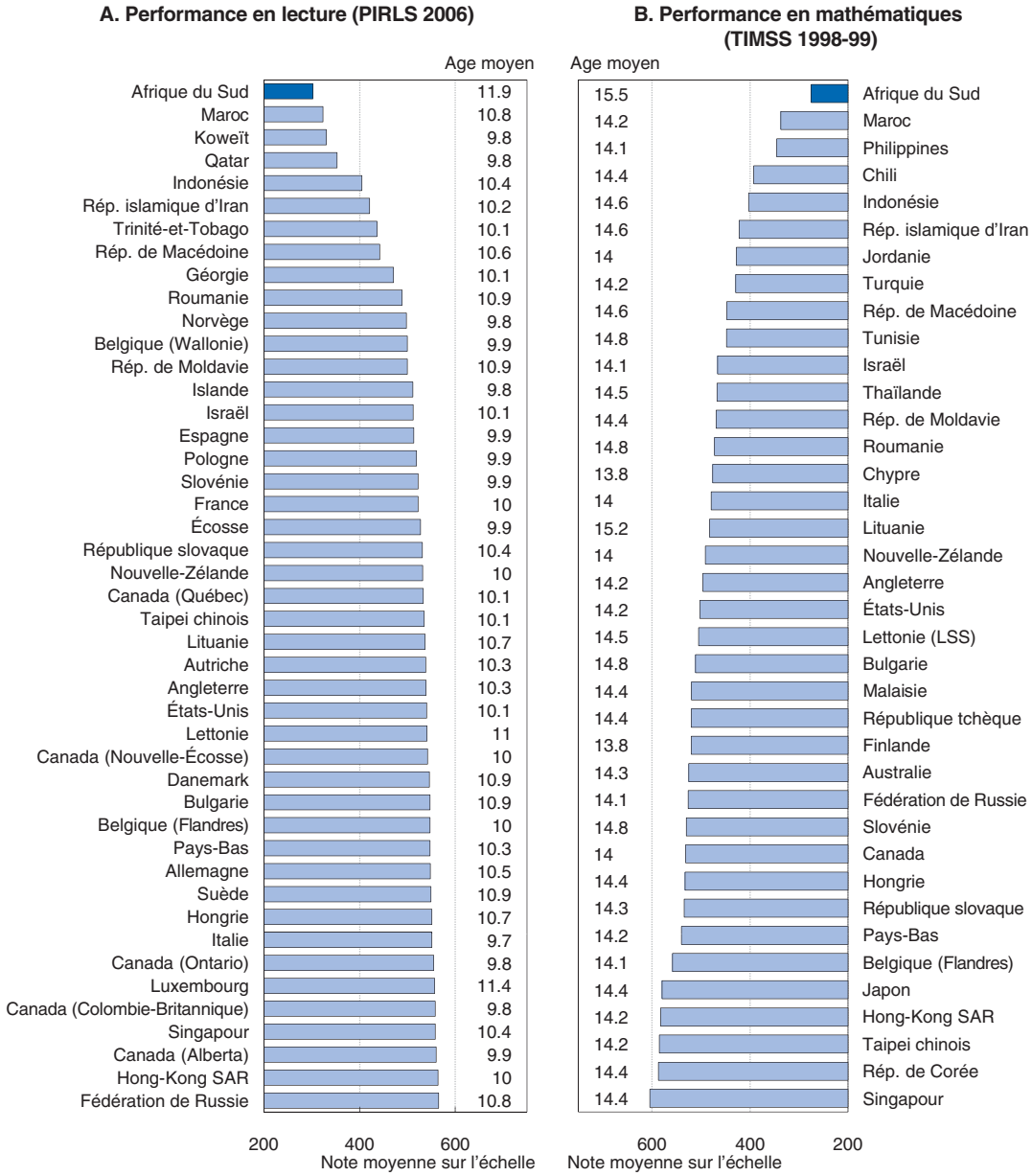
De tous les problèmes du marché du travail légués par l'apartheid, le plus important auquel il n'a pas encore été remédié est probablement celui de l'éducation. En ce qui concerne la tendance du système à faire échouer les Noirs, il y a certes eu des progrès, mais de graves problèmes demeurent. Les gouvernements démocratiquement élus depuis 1994 ont fait de gros efforts pour élargir l'accès à l'éducation, et les taux de scolarisation ont effectivement beaucoup augmenté, mais la qualité de l'enseignement dispensé à la majorité des élèves suscite des interrogations. Depuis la fin des années 90, les évaluations internationales des performances scolaires en lecture et en écriture, en mathématiques et en sciences attribuent à l'Afrique du Sud des scores moyens qui la situent à bonne distance derrière le peloton des pays examinés – dont font partie des pays non membres de l'OCDE, ainsi que des pays avancés, notamment du continent africain (graphique 3.9). En outre, les résultats des élèves sud-africains sont les plus disparates, avec, pour ceux des meilleures écoles, des niveaux comparables aux moyennes habituelles de la zone OCDE, et pour le reste, des niveaux égaux ou inférieurs à ceux d'autres pays subsahariens.

Dans le domaine essentiel des mathématiques et des sciences, le gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de réussite aux examens, mais ceux-ci n'ont pas été atteints et le nombre de succès a même baissé entre 2005 et 2006. De plus, environ 70 % des élèves reçus se concentrent dans à peine 11 % des écoles, à savoir celles autrefois réservées aux élèves blancs, métis et asiatiques (Centre for Development and Enterprise, 2007).

Les résultats dans l'ensemble médiocres (et qui n'ont manifestement pas l'air de s'améliorer) du système éducatif post-apartheid sont peut-être en partie le corollaire inévitable d'un effort compréhensible de démocratisation. Ainsi, dans les années 90, lorsqu'on a voulu encourager la scolarisation des enfants noirs, il a fallu augmenter le nombre d'enseignants et il semble que cet effort soit allé de pair avec un certain relâchement des exigences en matière de formation, étant donné la pénurie de personnel qualifié et expérimenté que connaissait alors le secteur. On a même vu des jeunes nommés pour enseigner dans le secondaire alors qu'ils venaient tout juste d'en sortir eux-mêmes avec leur diplôme de fin d'études en poche. Parallèlement, la volonté de rééquilibrer la composition du corps enseignant en faveur de la majorité noire a conduit à encourager le départ ou la mise à la retraite des enseignants blancs, ce qui n'a fait qu'aggraver la pénurie de personnel qualifié. En dépit de cette pénurie aigüe d'enseignants bien formés, selon des données fragmentaires il apparaît que les enseignants étrangers qualifiés peuvent éprouver des difficultés pour obtenir un visa de travail.

Les principaux problèmes du système éducatif sont les suivants : manque de formation des enseignants; pénurie de manuels et d'équipements de base (bâtiments scolaires, fenêtres, eau courante, électricité) ; absentéisme des enseignants; impact du VIH/sida; et décalage persistant entre les anciennes écoles blanches et les autres établissements, en particulier les anciennes écoles pour les Noirs. Sur ce dernier point, le système mixte public-privé dans lequel certaines écoles financées par l'État ont la possibilité de percevoir des droits de scolarité et donc d'augmenter le nombre et/ou la rémunération de leurs enseignants est un élément qui contribue largement à entretenir l'inégalité des résultats et des chances entre les différents types d'établissement. L'uniformisation globale de la dépense publique par élève dans l'ensemble du système a permis de remédier largement aux disparités préexistantes (ministère de l'Éducation, 2003), mais les écarts sont encore très importants lorsqu'on y ajoute la dépense privée[14].

Graphique 3.9. **Évaluations internationales des résultats scolaires**



Source : IEA, *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS, 2006); et IEA, *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, 1998-99.

Signe que la qualité de l'enseignement s'est sans doute détériorée depuis le milieu des années 90, une analyse par la méthode des probits montre que le fait d'avoir fait des études secondaires donne apparemment moins de chances de trouver un emploi aujourd'hui que ce n'était le cas auparavant. Si la possession du *matric* (le diplôme de fin d'études secondaires) conférait un avantage significatif en 1995, cela n'était plus vrai en 2005 – il fallait alors avoir fait des études postsecondaires pour voir nettement s'améliorer sa probabilité d'obtenir un emploi (tableau 3.3)[15, 16].

Tableau 3.3. **Une équation d'emploi pour l'Afrique du Sud, 1995 et 2005**

Variable dépendante : probabilité d'avoir un emploi

Variable indépendante	1995		2005	
	Effets marginaux	x-barre	Effets marginaux	x-barre
Métis	0.146***	0.113	0.082***	0.0948
Asiatique	0.218***	0.031	0.2202***	0.0279
Blanc	0.281***	0.140	0.3037***	0.1074
Pas d'études ou GET incomplet	–0.011***	6.602	–0.0030	7.0179
GET complet	–0.012***	1.416	0.0110*	1.7300
Matric	0.031***	0.319	0.0167	0.3830
Diplôme	0.163***	0.103	0.2123***	0.1034
Licence	–0.001	0.067	0.0646**	0.0821
Probabilité observée		0.698		0.400
Probabilité prévue (à x-barre)		0.751		0.380
Nombre d'observations (non pondéré)		42 166		43 631
Chi		5 068.6		3 398.3***
Pseudo R		0.184		0.167

Notes :
*** significatif au seuil de 1 % ; ** significatif au seuil de 5 % ; et * significatif au seuil de 10 %.
Autres variables indépendantes : région, groupe d'âge et genre, milieu rural ou milieu urbain.
Les estimations se fondent sur la définition étendue du chômage.
Les années d'études forment un ensemble de splines, où GET incomplet désigne les individus ayant fait 8 ans d'études ou moins. GET complet désigne les individus qui ont achevé leur 9e, leur 10e ou leur 11e année et *Matric* désigne ceux qui ont achevé leur 12e année avec succès.
Source : Statistics South Africa, *October Household Survey* (1995) ; *SeptemberLabour Force Survey* (2005) ; et calculs de l'OCDE.

… et d'autres facteurs contribuent aussi au problème du chômage

Tandis que l'impuissance à défaire les structures inégalitaires héritées de l'apartheid a certainement contribué à la hausse et à la persistance du chômage, il est permis de penser que si le chômage n'a pas reculé de manière plus décisive, en particulier après plusieurs années de croissance économique robuste, la faute en est peut-être à un certain manque de flexibilité du marché du travail. L'expérience des pays de l'OCDE a très bien démontré le rôle que peuvent jouer divers facteurs de rigidité dans les variations de l'emploi, en particulier, dans certains cas au moins, la générosité de l'assurance-chômage, les coins fiscaux, le niveau du salaire minimum et l'influence des syndicats.

Certains de ces facteurs ne semblent pas vraiment s'appliquer à l'Afrique du Sud. L'assurance-chômage n'a vu le jour qu'en 2001, après la montée en flèche du chômage, et les taux d'indemnisation ne sont pas particulièrement élevés d'un point de vue international. De même, les coins fiscaux paraissent modestes par comparaison avec la plupart des pays de l'OCDE.

Législation de protection de l'emploi (LPE)

Ce qui est souvent perçu comme un problème pour l'activité économique en Afrique du Sud, en revanche, c'est la législation sur la protection de l'emploi. D'après les données d'enquêtes telles que celles menées par la Banque mondiale pour le calcul de l'indice *Doing Business* ou par le Forum économique mondial pour son indice de compétitivité, les entreprises estiment que le marché du travail sud-africain est très réglementé, notamment en matière de licenciements. La décision de mesurer la LPE de

l'Afrique du Sud en utilisant l'indicateur élaboré par l'OCDE s'inscrit dans le prolongement de ces travaux.

Les travaux de l'OCDE sur l'incidence de la LPE donnent à penser que celle-ci tend à réduire les flux d'entrée et de sortie du chômage, et qu'elle a peu d'effet sur le niveau du chômage mais un impact positif, en moyenne, sur sa durée (OCDE, 2004). On sait aussi qu'une LPE restrictive peut amoindrir la capacité de résilience d'une économie (Blanchard et Wolfers, 2000). D'autre part, une LPE excessivement restrictive peut créer une distorsion se traduisant par un plus grand recours aux formes de travail atypiques et aux contrats de courte durée, ainsi que par des niveaux de formation insuffisants. Enfin, si les travaux montrent généralement que la LPE n'a guère d'incidence sur les taux d'emploi des hommes d'âge très actif dans les pays de l'OCDE, plusieurs études suggèrent qu'une LPE rigoureuse tend à faire baisser ceux des jeunes et des femmes. La situation de l'Afrique du Sud se caractérisant à la fois par une très longue durée moyenne des épisodes de chômage, une utilisation massive des contrats de courte durée, des niveaux de formation insuffisants, une faible capacité d'adaptation aux chocs (prix des matières premières, fluctuations du taux de change réel, etc.) et des niveaux extrêmement élevés de chômage chez les jeunes et les femmes, il est intéressant de voir ce qu'il en est de la LPE, même s'il s'agit vraisemblablement d'un facteur aggravant qui n'explique que pour une assez faible part le niveau élevé du taux de chômage global.

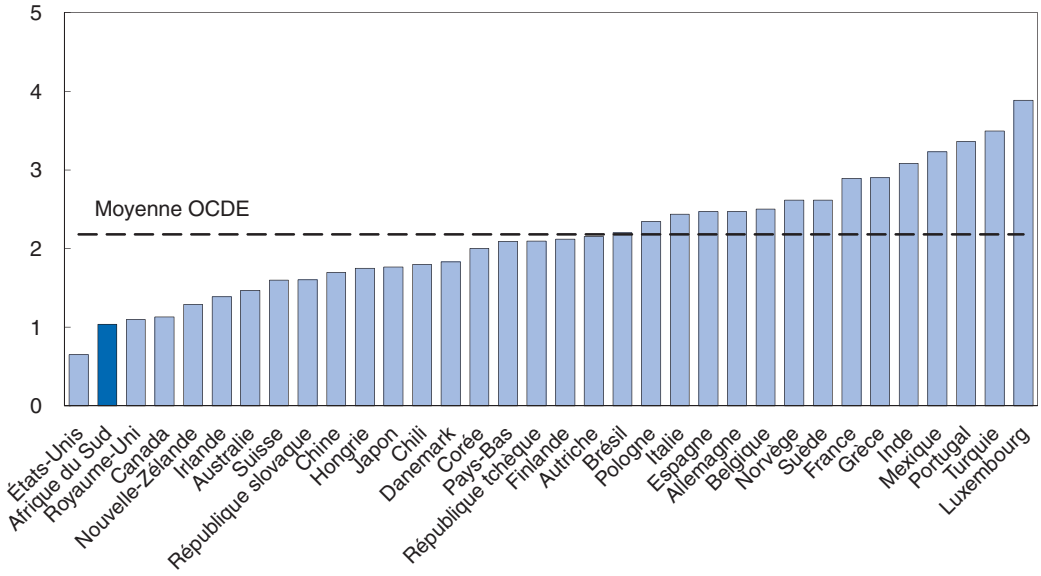
La nature de l'indicateur de la LPE, ses composantes et ses pondérations sont exposées à l'annexe 3.A1. En bref, l'indicateur de la LPE évalue la législation sur la protection de l'emploi au moyen de 18 questions regroupées sous trois grandes rubriques : protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels; réglementation du travail temporaire; dispositions particulières concernant les licenciements collectifs. Par rapport à d'autres mesures fondées sur des enquêtes, il concerne davantage les dispositions de la législation que son application, et s'attache à saisir la réalité des faits plutôt que la façon dont les entreprises (ou d'autres) perçoivent la LPE dans son ensemble.

Globalement, la LPE de l'Afrique du Sud semble assez souple par rapport aussi bien à la moyenne des pays de l'OCDE qu'à la situation des économies non membres (Brésil, Chili, Chine et Inde) pour lesquelles l'indicateur a été calculé (graphique 3.10). En matière d'emploi, la législation sud-africaine semble donc répondre à l'objectif de « flexibilité régulée » qui lui avait été assigné lors de sa conception (Cheadle, 2006). Parmi les diverses composantes de l'indicateur synthétique, il est vrai que la liberté de licenciement est un aspect sur lequel l'Afrique du Sud se montre moins flexible, mais même dans ce cas, le score qu'elle obtient se situe en dessous de la moyenne OCDE (graphique 3.11).

Même si la législation sud-africaine sur la protection de l'emploi apparaît relativement souple compte tenu du score obtenu, le sentiment domine, comme on l'a vu plus haut, que le marché du travail est très réglementé et qu'il est en particulier difficile et coûteux de licencier. La première raison de ce paradoxe apparent est très vraisemblablement liée à la façon dont la LPE est appliquée. En matière de licenciements, par exemple, les principales instances de règlement des différends, la CCMA et les tribunaux du travail, ont la réputation de structures lentes et pesantes.

Graphique 3.10. **Législation de protection de l'emploi**

Note globale, échelle de 0 à 6, du niveau le moins restrictif au niveau le plus restrictif, 2006[1]



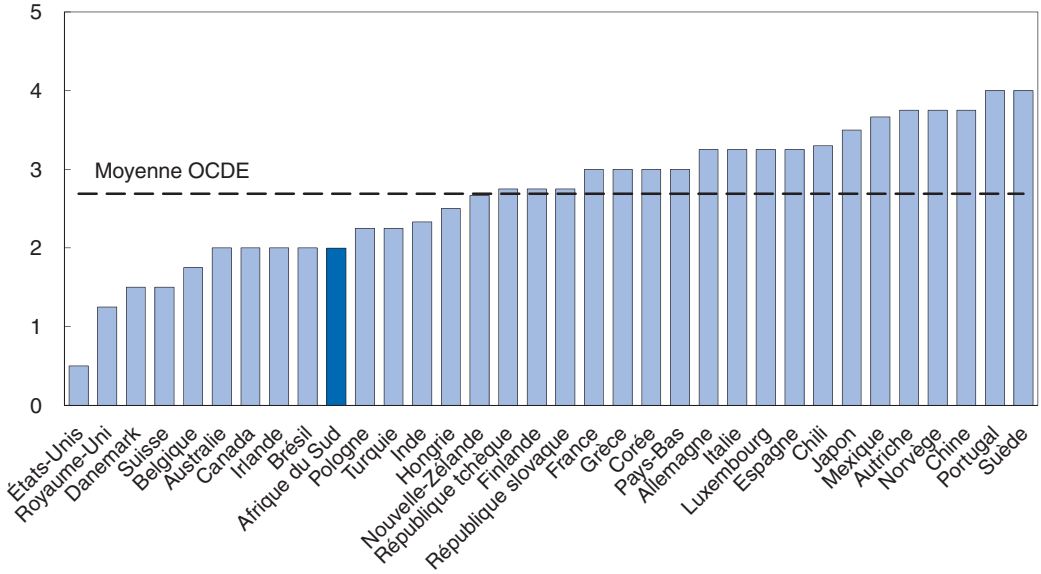
1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406734734058

Graphique 3.11. **LPE – facilité de licenciement**

Échelle de 0 à 6, du niveau le moins restrictif au niveau le plus restrictif, 2006[1]



1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406742680011

Ces perceptions ne sont pas totalement dénuées de fondement dans la réalité. Même si la plupart des affaires dont elle est saisie sont traitées avec célérité, la CCMA est surchargée. Le recours de plus en plus fréquent aux procédures conjointes de conciliation et d'arbitrage a permis d'accélérer les décisions, mais dans la plupart des cas de licenciement, ces procédures ne peuvent être imposées aux parties, or les unes ou les autres ont souvent intérêt à atermoyer[17]. À l'heure actuelle, les procédures de conciliation et d'arbitrage représentent environ un quart de tous les cas de licenciement abusif réglés par la CCMA. L'examen des décisions rendues par la CCMA montre que les employeurs cherchent à faire durer la procédure pour pousser les salariés licenciés à abandonner en cours de route. En outre, il est souvent reproché aux arbitres de la CCMA d'avoir une attitude trop formelle, préférant appliquer mécaniquement les *Codes of Practice* (qui définissent les règles à suivre en matière de procédure, mais autorisent des exceptions) plutôt que de juger les affaires sur le fond.

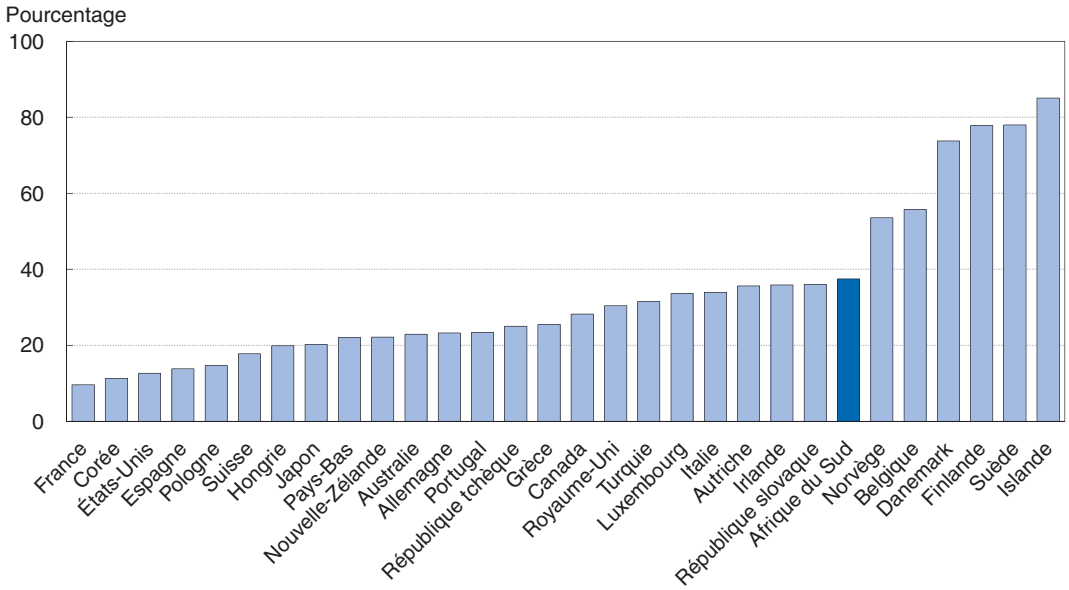
On peut aussi penser que, même dans la pratique, le système sud-africain n'est pas particulièrement surchargé par la législation relative à l'emploi et que la perception différente qu'en ont les entreprises est erronée. Quelques affaires de licenciement abusif dont le règlement a demandé plusieurs années et quantité de procédures ont fait couler beaucoup d'encre, et des employeurs ont même été condamnés, au bout du compte, à réintégrer des salariés qui avaient été licenciés depuis des années. Ce genre de situation attire énormément d'attention, alors que dans la plupart des cas, les litiges soumis à la CCMA sont assez vite examinés et tranchés : la moyenne est de sept semaines environ pour obtenir un jugement. Cela dit, même s'il est vrai que les idées que les entreprises peuvent avoir quant à la facilité avec laquelle elles pourraient licencier, au cas où cela deviendrait nécessaire, sont déformées par quelques affaires fortement médiatisées mais atypiques, elles n'en restent pas moins importantes car elles continuent d'influer sur les stratégies d'embauche.

L'avantage de salaire dû à la syndicalisation est important, du fait probablement d'un partage de rente sur le marché des produits

Les syndicats constituent un autre facteur institutionnel dont on estime en général qu'il influe largement sur les résultats du marché du travail, comme en témoigne le grand nombre d'études les concernant. La syndicalisation accroît en général le niveau relatif des salaires des travailleurs ce qui, toutes choses égales par ailleurs, réduit l'efficience économique. Les avantages de salaire dus à la syndicalisation ont été estimés pour les États-Unis par Gregg Lewis (1963) et, ultérieurement, en ce qui concerne une large gamme de pays et de périodes (par exemple, Blanchflower et Bryson, 2003 et 2004). En dehors toutefois du rôle de monopole qu'ils jouent à cet égard et sur lequel on dispose de données solides, Freeman et Medoff (1984) observent que les syndicats servent également d'instruments d'expression collective[18], donnant aux travailleurs le moyen d'exposer leur mécontentement et d'obtenir ainsi des améliorations sur le plan des conditions de travail et de la productivité. Une somme importante de données donne à penser que la syndicalisation va de pair avec une diminution des départs volontaires, une offre de formation plus élevée et un accroissement de l'épargne-retraite. Mais si la syndicalisation exerce un effet positif sur les salaires, il est plus difficile de dire dans quelle mesure elle pèse sur les profits[19]. L'impact net de la syndicalisation sur le bien-être est par conséquent ambigu et peut varier selon l'époque et selon les pays.

En Afrique du Sud, les taux de syndicalisation ne sont pas particulièrement élevés et se situent à un niveau moyen à la fois par rapport aux pays de l'OCDE et par rapport à d'autres grands pays à revenu intermédiaire (graphique 3.12). Le taux de syndicalisation a considérablement augmenté à compter des années 70, mais stagne pratiquement depuis la moitié des années 90.

Graphique 3.12. **Taux de syndicalisation**



Note : 1999 pour la Turquie. 2001 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal et la Suisse. 2002 pour L'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède. 2005 pour l'Afrique du Sud.

Source : OCDE et Statistics South Africa.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406817612043

Le système des comités de négociations collectives est une caractéristique institutionnelle qui pourrait toutefois permettre aux syndicats d'Afrique du Sud de jouer un rôle de monopole plus important qu'ailleurs. Dans les secteurs qui en sont dotés, les conventions collectives entre les entreprises et les syndicats sont étendues à l'ensemble des entreprises de ces secteurs. Il s'agit en principe d'un instrument qui accroît fortement le pouvoir des syndicats et amplifie leur impact sur les salaires et sur d'autres aspects du marché du travail, mais qui est éventuellement à même d'accentuer les problèmes entre travailleurs intégrés et candidats à l'embauche.

En pratique cependant, il n'est pas certain que les salaires fixés aux termes de négociations collectives soient intégralement appliqués aux travailleurs non syndiqués par le mécanisme des comités de négociation des secteurs. Une analyse multivariée de la détermination des salaires présentée dans le tableau 3.4 met en évidence un fort avantage salarial dû à la syndicalisation, en particulier pour les travailleurs au bas de l'échelle des salaires. L'impact d'un comité de négociation apparaît négligeable dans le secteur privé[20].

Il n'en reste pas moins que même si les salaires négociés par les syndicats ne sont pas en fait étendus à l'ensemble de chaque secteur doté d'un comité de négociation, le fait qu'environ un tiers des travailleurs soient syndiqués et bénéficient d'avantages salariaux

Tableau 3.4. **Avantages de salaire dus à la syndicalisation et aux comités de négociation – estimations de la fonction de salaire**

Variable dépendante : logarithme des gains mensuels

Variable	MCO	Quantile				
		0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
Comité de négociation du secteur privé	0.03	0.05	0.01	0.02	0.02	–0.01
Comité de négociation du secteur public	0.28**	0.32**	0.33**	0.26**	0.26**	0.19**
Syndicat	0.23**	0.35**	0.31**	0.27**	0.21**	0.15**
Nombre d'observations	14 746	14 746	14 746	14 746	14 746	14 746
R^2 ajusté	0.543	0.230	0.332	0.393	0.406	0.394

** Significatif au seuil de 1 %.

Note : Les variables non prises en compte ici sont la race, le sexe, l'expérience, la formation, la profession, le secteur, le lieu géographique et un ensemble de variables indicatrices par province.

Source : Statistics South Africa (2005), *Enquête sur la population active,* septembre.

non négligeables a d'importantes implications sur le plan de l'efficience économique. Toutes choses égales par ailleurs, l'emploi dans des entreprises syndiquées sera moins élevé qu'en l'absence de syndicats. L'impact de la syndicalisation sur le chômage est moins évident, puisqu'il peut exister un marché du travail secondaire concurrentiel qui absorbe les travailleurs exclus des entreprises syndiquées (lesquels perçoivent un salaire inférieur), mais ce mécanisme ne fonctionne manifestement pas à plein en Afrique du Sud. De fait, dans une certaine mesure, le problème du chômage dans ce pays peut être considéré comme le résultat d'un refus de laisser les salaires réels descendre suffisamment bas pour permettre au marché du travail de s'équilibrer. Ainsi, le fait qu'une partie du marché du travail primaire bénéficie d'importants avantages salariaux dus à la syndicalisation réduit le niveau de salaire auquel pourrait s'équilibrer le marché secondaire et engendre sans doute davantage de chômage que ce ne serait le cas si l'avantage salarial induit par la syndicalisation était plus faible.

Une partie de ce fort avantage salarial est probablement lié à l'existence de rentes importantes sur les marchés de produits. Faute de données suffisantes, cette proposition n'a pu être examinée, mais les études relatives à d'autres pays donnent à penser que l'existence de rentes sur les marchés de produits permet en général aux travailleurs de s'approprier une partie de celles-ci – les salaires sont plus élevés (après correction en fonction des qualifications des travailleurs et d'autres paramètres pertinents) lorsque les entreprises peuvent réaliser des bénéfices supérieurs à la normale[21]. Non seulement ces rentes permettent aux entreprises de verser des salaires supérieurs à ceux du marché sans risquer la faillite, mais elles rendent aussi plus coûteuses les grèves ou d'autres formes de démotivation, si bien que les entreprises ont encore plus intérêt à majorer les salaires par rapport aux taux de salaire correspondant à l'équilibre du marché.

Dans ce contexte, la réglementation des marchés de produits peut influer sensiblement sur le marché du travail. Le partage des rentes entre les entreprises et les travailleurs intégrés explique peut-être pourquoi des marchés de produits très restrictifs ont des effets négatifs sur l'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2005; Fedderke et Naumann, 2005). Comme il est indiqué de façon détaillée au chapitre 2, les marchés de produits d'Afrique du Sud se caractérisent par des taux de marge et une concentration élevés dans de nombreux secteurs, et par une intervention de l'État assez importante.

La lourde réglementation des marchés de produits est également liée à la volonté des pouvoirs publics d'élaborer et de développer des politiques industrielles. Ce type de

politique, notamment le soutien au secteur de la chimie et de l'automobile, a déjà contribué à une croissance à forte intensité de capital et de qualifications, au détriment de l'emploi des travailleurs peu qualifiés[22].

Des salaires minimums sectoriels semblent n'avoir qu'un faible impact sur l'emploi global

Même dans les économies de l'OCDE ayant instauré des salaires minimums nationaux, l'impact de ces derniers sur le chômage est un sujet qui prête à controverse (OCDE, 2004). Il est évident, d'un point de vue théorique aussi bien qu'empirique, que fixer des salaires minimums à un niveau trop élevé par rapport aux salaires moyens réduira la demande de travailleurs peu qualifiés. Mais l'ampleur de cet effet négatif sur l'emploi est difficile à déterminer au moyen des données d'observation disponibles, certaines études ne signalant qu'un faible impact (par exemple, Card et Krueger, 1997), et d'autres faisant apparaître des effets importants (par exemple, Deere et autres, 1995; Neumark et Wascher, 1995). Globalement, les travaux relatifs aux pays tendent à indiquer des effets restreints.

L'Afrique du Sud n'a pas instauré de salaire minimum à l'échelon national. Depuis 2003, des salaires minimums ont été mis en place dans les secteurs qui ne possédaient pas de comité de négociation. Ce dispositif couvre un nombre relativement réduit de salariés – parmi les secteurs où des salaires minimums sont en vigueur, on peut citer notamment les services domestiques, l'agriculture et le commerce de détail.

À ce jour, peu d'études ont été menées sur les effets des salaires minimums sectoriels sur l'emploi. Mais on n'observe pas de rupture entre la situation relative de l'emploi dans les secteurs concernés et les autres depuis l'instauration des salaires minimums, et ceux-ci ne semblent pas avoir beaucoup augmenté par rapport aux salaires moyens. Qui plus est, le nombre de travailleurs percevant un salaire minimum sectoriel est relativement restreint. Il n'y a donc pas à s'étonner que les salaires minimums ne soient pas en général présentés comme un obstacle important à l'emploi global et comme un facteur contribuant à maintenir un chômage élevé.

Les prestations sociales jouent un rôle de plus en plus important, mais leur impact sur le chômage est incertain

Un dernier élément du contexte sud-africain dont on estime parfois qu'il explique dans une large mesure le taux de chômage général élevé est le grand nombre de bénéficiaires d'allocations sociales, en particulier sous forme de pensions. Le nombre des prestataires a connu une augmentation rapide et s'élève désormais à environ 12 millions. En outre, certaines des prestations servies sont généreuses, les pensions pouvant représenter jusqu'à deux fois le salaire moyen. Dans la mesure où ces prestations permettent à leurs bénéficiaires de subsister sans travailler (auparavant, l'absence d'emploi se traduisait systématiquement par le plus grand dénuement, voire la privation de nourriture), elles peuvent les dissuader de rechercher un emploi et augmenter les salaires minimums acceptés. D'après certaines recherches (par exemple, Bertrand et autres, 2003), cet effet est important. En revanche, d'autres études (par exemple, Posel et autres, 2004; Edmonds et autres, 2003) observent que le versement de pensions à un membre âgé de la famille est en fait associé à une recherche d'emploi plus active par les membres plus jeunes de la famille. Des recherches plus approfondies sont nécessaires sur les effets nets des prestations sur la recherche d'emploi et sur les salaires minimums acceptés. En tout état de cause, les prestations sociales étaient peu développées dans les

années 90 et ne peuvent donc valablement expliquer le fort accroissement du chômage depuis le milieu des années 90. Qui plus est, elles n'ont pas uniquement un impact sur le marché du travail mais contribuent directement, dans une large mesure, à réduire la pauvreté. Il est cependant possible que l'importance qu'elles ont prise ces dernières années ait fait obstacle, d'une certaine façon, à la réduction du chômage depuis 2000, en permettant aux intéressés de choisir de ne pas travailler et de subsister grâce aux aides versées aux ménages. Le fait que le nombre de travailleurs démotivés – c'est-à-dire ceux qui disent vouloir travailler mais qui ne recherchent pas activement un emploi – a augmenté alors même que le rythme de la baisse du chômage au sens étroit s'accélérait témoigne peut-être de cet effet.

Politiques visant à lutter contre le chômage

Le chômage très élevé que connaît l'Afrique du Sud tient surtout à une offre de main-d'œuvre non qualifiée excédentaire (aux taux de salaire en vigueur). Réaliser l'objectif du gouvernement tendant à diminuer de moitié les niveaux de chômage enregistrés en 2004 supposerait que l'on fasse sortir des rangs des chômeurs quelque 2 millions de personnes peu qualifiées, ce qui exigerait une augmentation substantielle de la demande de main-d'œuvre non qualifiée, une réduction massive de l'offre de main-d'œuvre non qualifiée, ou une combinaison des deux.

Dans une certaine mesure, le programme *AsgiSA* reconnaît la nécessité d'une telle combinaison. S'agissant de la politique industrielle, il préconise en quelque sorte de stimuler les activités à forte intensité de main-d'œuvre, et l'attention qu'il porte à l'instabilité et au niveau du taux de change montre que les autorités sont conscientes que la situation macroéconomique risque de freiner la demande de main-d'œuvre sans qualification. Cela étant, comme les conceptions en matière de politique industrielle tendent par ailleurs à encourager les secteurs à forte intensité de capital et de qualifications, et comme il n'est prévu aucune action précise pour remédier à l'instabilité ou à la surestimation du taux de change, il n'est pas certain que, globalement, le programme *AsgiSA* puisse avoir un impact positif notable sur la demande de main-d'œuvre dans la perspective d'une réduction du chômage.

Les grandes orientations définies ci-après constituent des pistes de réflexion qui semblent mériter un examen et des débats plus approfondis, en se fondant sur les principaux facteurs qui paraissent expliquer l'ampleur du chômage en Afrique du Sud et sur l'expérience des pays de l'OCDE dans ce domaine. La persistance d'un chômage très élevé concentré dans un segment de la population, même à la suite de plusieurs années de forte croissance économique, donne à penser que la mise en place d'un ensemble de mesures est peut-être nécessaire pour atteindre les objectifs fixés dans l'*AsgiSA*.

Valoriser le capital humain

Le système éducatif est en proie à de nombreux problèmes : la sous-formation et la démotivation des enseignants, une grave pénurie de manuels et d'ordinateurs dans la plupart des établissements, des infrastructures scolaires insuffisantes, l'impact du VIH/sida et la fragmentation du système scolaire en fonction de facteurs ethniques/linguistiques. Il faudra beaucoup de temps pour régler la plupart d'entre eux.

Certaines solutions sont relativement simples, quoique coûteuses et progressives, par exemple l'augmentation et la réorientation des dépenses d'éducation au profit de l'achat

d'un nombre accru de manuels et d'ordinateurs pour les établissements et de l'amélioration des infrastructures. Des efforts supplémentaires pourraient être mis en œuvre pour attirer des enseignants qualifiés et/ou des formateurs d'enseignants de l'étranger (en particulier de pays à faible revenu disposant d'un nombre relativement élevé de ressortissants possédant les qualifications requises, comme l'Inde).

D'autres réformes plus complexes sont peut-être également justifiées. Par exemple, le système éducatif national mixte public-privé, au sein duquel certains établissements peuvent faire payer des droits de scolarité et recruter des enseignants en plus grand nombre ou plus qualifiés, continue d'entraîner de fortes disparités de résultats entre différentes régions et différents groupes ethniques. Il conviendrait peut-être d'envisager de passer à un système d'enseignement public gratuit obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans sans financement privé des établissements. Cette solution faciliterait une uniformisation des taux d'encadrement et de la qualité de l'enseignement au sein du système public et réduirait le nombre de jeunes sortant de l'école sans qualification. Elle faciliterait peut-être aussi l'affectation d'enseignants qualifiés dans les endroits où l'on en a le plus besoin. Ces mesures permettraient d'éviter qu'une grande partie de la population noire, majoritaire, n'ait d'autres perspectives que le chômage, des emplois informels peu rémunérés ou des emplois manuels non qualifiés dans le secteur formel.

Les faibles résultats obtenus aux tests internationaux en lecture, en mathématiques et en sciences dans les écoles assurant un enseignement en langues africaines donnent à penser que l'enseignement de l'anglais devrait peut-être être renforcé, du moins au niveau secondaire, et qu'il y aurait peut-être lieu de considérer d'autres objectifs que le respect de l'identité culturelle dans les décisions concernant la langue d'enseignement.

S'agissant des programmes de formation publics, il ne fait pas de doute qu'ils peuvent contribuer à améliorer les compétences des travailleurs. Mais étant donné l'ampleur du problème du chômage, le fait qu'un très grand nombre de chômeurs sont sans emploi depuis longtemps et le bilan des programmes de formation à ce jour, il n'est pas certain que ces derniers puissent contribuer pour beaucoup à la réalisation de l'objectif du gouvernement de réduire de moitié le chômage d'ici 2014. Des initiatives de formation en cours telles que l'Initiative conjointe en faveur de l'acquisition de compétences prioritaires (JIPSA) et le programme national de développement des compétences (le NSDP, qui finance les SETA) sont des programmes à échelle relativement restreinte et/ou qui sont en proie à des problèmes de mise en œuvre[23]. S'agissant du NSDP, il semble qu'il soit possible d'accroître sa flexibilité et de réduire ses coûts administratifs. Les programmes de formation publics pourraient peut-être jouer un rôle plus important en tant que programmes actifs du marché du travail en proposant des formations aux chômeurs, étant entendu que l'acceptation de ces formations constituerait l'une des conditions de l'octroi de prestations publiques (y compris de nouvelles formes d'aide à la recherche d'emploi ou à la mobilité, voir ci-après).

Encourager la mobilité

Un certain nombre de mesures pourraient être prises pour atténuer les contraintes que le marché des capitaux fait peser sur les travailleurs/demandeurs d'emploi se déplaçant des zones rurales vers les zones urbaines, par exemple, sous la forme de prêts aidés à l'éducation/la formation ou de prêts à la recherche d'un emploi (peut-être sur le modèle des prêts étudiants accordés dans certains pays, dont le remboursement est subordonné à l'exercice d'un emploi).

Il convient peut-être d'attacher une plus forte priorité au développement des infrastructures visant à remédier au problème de la répartition géographique inadaptée des travailleurs. Des déplacements domicile-travail plus courts et plus sûrs contribueraient à réduire les salaires minimum acceptés et une offre plus abondante de logements urbains à l'intention de la population ouvrière noire diminuerait les coûts liés à la recherche d'un emploi et améliorerait l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois.

Améliorer la mise en œuvre de la législation sur la protection de l'emploi

Alors que la législation sur la protection de l'emploi apparaît relativement flexible en Afrique du Sud, il semble que sa mise en œuvre renforce l'idée que le système présente en fait une grande rigidité, en particulier en ce qui concerne les licenciements. Certaines mesures pourraient être envisagées pour lutter contre cette idée, laquelle peut avoir constitué un frein à l'embauche (en particulier pendant la phase d'expansion qui s'est amorcée en 2003).

La surcharge de travail de la CCMA semble avoir contribué à des jugements formalistes ainsi qu'à de longs retards dans certains cas. Des mesures visant à diminuer le nombre des cas instruits par la Commission méritent peut-être d'être envisagées. Ainsi, l'accès à la CCMA pourrait être limité aux non-cadres. Les cadres sont en effet mieux protégés en général par leurs contrats de travail et, le cas échéant, peuvent avoir recours aux tribunaux.

On pourrait aussi chercher à abréger et à simplifier les procédures d'arbitrage en ce qui concerne les cas de licenciement abusif dont est saisie la CCMA. Par exemple, un recours accru à des procédures de « conciliation-arbitrage », peut être en rendant plus systématiquement obligatoires les audiences de conciliation-arbitrage, pourrait permettre de réduire les délais moyens de règlement des cas. De même, les employeurs, qui font le plus souvent appel des décisions de la CCMA, pourraient se voir imposer des droits élevés avant d'être à même de former un recours[24].

Il pourrait aussi être utile de rechercher des moyens de limiter le nombre des recours pour licenciement abusif dont sont saisis les tribunaux du travail. Le grand nombre de cas et le temps nécessaire à leur instruction vont, dans une certaine mesure, à l'encontre des principes qui ont présidé à la création de la CCMA à savoir, rendre des jugements rapides et simples en ce qui concerne des cas de licenciement abusif et de pratiques déloyales en matière d'emploi. Des réformes pourraient aussi être mises en œuvre pour aider à accélérer les procédures des tribunaux du travail, qui se révèlent être une source importante de retards dans certains cas. Par exemple, accroître les équipements informatiques des tribunaux permettrait de raccourcir la période d'instruction des dossiers.

Améliorer la concurrence et la réglementation des marchés de produits

Il serait probablement intéressant, pour stimuler la demande de main-d'œuvre, de favoriser une concurrence plus intense dans l'ensemble de l'économie. Non seulement cela contribuerait à renforcer l'innovation et la croissance de la productivité à long terme (comme on l'a vu au chapitre 2), mais en outre la diminution de la rente dégagée sur les marchés de produits par un petit nombre d'entreprises bien établies affaiblirait le pouvoir des travailleurs intégrés sur le marché du travail et entraînerait sans doute une augmentation de l'emploi dans les secteurs concernés, de même que dans d'autres secteurs utilisant comme intrants la production des entreprises soumises auparavant à une faible concurrence (comme dans les industries de réseau en situation de monopole).

De surcroît, une telle initiative permettrait de créer de nouvelles possibilités pour des groupes traditionnellement défavorisés et irait donc dans le sens de la démocratisation de l'Afrique du Sud.

Autres mesures susceptibles de stimuler la demande de main-d'œuvre peu qualifiée

Une autre possibilité de réduire le cloisonnement du marché du travail et d'accroître la demande de travailleurs peu qualifiés consisterait à développer davantage le système des subventions salariales en faveur des jeunes travailleurs et des primo-demandeurs d'emploi, appelées *learnerships* (bourses de formation en alternance) en Afrique du Sud. On pourrait de même étudier l'idée d'allonger la période d'essai maximale autorisée, au cours de laquelle la réglementation du travail normale n'est pas applicable. Les taux de chômage catastrophiques observés chez les jeunes et dans la population noire peu qualifiée donnent à penser que l'on pourrait sans nul doute aider davantage ces travailleurs marginaux à intégrer le marché du travail.

Notes

1. Dans *ANC Today* (20-26 mars 2005), le président Mbeki lui-même se demandait si la définition de la recherche d'emploi donnée par le BIT était appliquée aussi strictement que dans les autres pays, le taux de chômage de l'Afrique du Sud étant alors peut-être surestimé (cité dans Meth, 2007).
2. En sus d'être généralement supérieurs, les taux de chômage des provinces rurales moins peuplées sont aussi plus variables que ceux des provinces urbanisées comme Gauteng ou Western Cape : entre mars et septembre 2007, les provinces de Limpopo et du North West ont vu leur taux de chômage enregistré baisser respectivement de 6 et 8 points de pourcentage.
3. L'accroissement rapide de la population de l'Afrique du Sud dans les années 90 est surtout fonction de taux de natalité élevés qui ont compensé les taux de mortalité élevés et du solde migratoire (enregistré) négatif. De l'avis général, l'immigration en provenance des pays voisins a été très supérieure à ce qu'indiquent les chiffres officiels (ainsi, les estimations de la population née à l'étranger sont de l'ordre de plusieurs millions ; Schussler (2006) donne une idée de l'ampleur de l'immigration non comptabilisée), et les récentes émeutes anti-immigrants soulignent que les travailleurs étrangers sont perçus comme une cause d'aggravation du problème du chômage.
4. L'émigration autodéclarée brute a été en moyenne d'environ 10 000 personnes par an au cours de la période 1994-2003. Les chiffres ne sont pas décomposés par groupe racial, mais les émigrants se retrouvent en grande partie dans les professions libérales et les emplois qualifiés et se sont surtout installés au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie, au Canada et en Europe continentale (Statistics South Africa, 2005) – les émigrants seraient en majorité des Blancs. En outre, d'après les statistiques des pays d'accueil sur les résidents étrangers, le chiffre de l'émigration autodéclarée des Blancs sous-estime nettement le nombre effectif d'émigrants.
5. Israël est un pays qui a connu une croissance comparable de sa population active. Entre 1990 et 1995, par exemple, la population active israélienne a augmenté de 27 %, alors que le chômage, après une hausse initiale, est revenu de 9.6 % à 6.3 %. Dans ce cas, cependant, il s'agissait essentiellement d'un apport migratoire de travailleurs relativement qualifiés et donc plus faciles à absorber, de sorte que l'on ne peut faire de parallèle avec le véritable choc qui s'est produit sur la demande de travail en Afrique du Sud (déclin des mines, renforcement de la concurrence extérieure dans l'industrie manufacturière).
6. Comme indiqué dans l'encadré 3.1, le chiffre estimé de l'emploi en 1995 a peut-être été surévalué d'environ 0.5 million, auquel cas le véritable taux de croissance de l'emploi de 1995 à 2007 serait lui aussi plus élevé. Le taux de chômage estimé pour 1995 souffre peut-être du même problème cependant, de sorte que, à données comparables, le nombre de chômeurs aurait augmenté d'un peu plus de 2 millions.
7. L'enquête sur l'emploi et les salaires (*Survey of Employment and Earnings*, SEE), arrêtée en 2005, couvre les entreprises du secteur formel, à l'exclusion de l'agriculture et de diverses autres industries. Les créations d'emplois dans le secteur informel et les entreprises exclues, comme les établissements financiers non bancaires, expliquent en grande partie la différence de résultats qui existent en matière de création d'emplois entre la SEE et l'enquête d'octobre sur les ménages

(*October Household Survey*) et la remplaçante de cette dernière : l'enquête sur la population active (*Labour Force Survey*) (Stryker *et al.*, 2001).

8. Se pose la question de savoir s'il vaut mieux regarder les élasticités-emploi brutes de la croissance ou les élasticités partielles, prenant en compte d'autres variables. Les élasticités partielles pourraient être mieux adaptées à l'étude des relations de cause à effet (lorsque la régression à plusieurs variables est bien définie), mais en tant que mesure de l'effet positif global de la croissance sur l'emploi, quelle qu'en soit la cause, les élasticités brutes sont utiles.

9. Burger et Yu (2007) estiment que les salaires réels globaux dans le secteur formel ont baissé jusqu'aux alentours de 2000, sont restés à peu près stables jusqu'en 2002 puis ont commencé à remonter, leur niveau en 2005 étant légèrement supérieur à celui de 1995. Un examen approfondi de cette évolution globale montre que les salariés qualifiés s'en sont mieux sortis que les travailleurs peu qualifiés. Woolard et Woolard (2006) observent que le salaire réel de la main-d'œuvre non qualifiée a chuté d'environ un tiers entre 1995 et 2003.

10. D'après les rares travaux visant à estimer les effets des variations des salaires réels sur l'emploi en Afrique du Sud, les élasticités-salaire sont relativement normales par rapport aux estimations obtenues pour d'autres pays. Fields *et al.* (1999) trouvent une élasticité-salaire totale pour l'emploi privé dans le secteur formel d'environ –0.53 pour la période 1994-98, chiffre se situant dans la médiane des taux indiqués par Hamermesh (1993) pour un grand nombre de pays. Cela porte à croire que les salaires réels auraient dû baisser substantiellement dans la seconde moitié des années 90 pour empêcher que le chômage grimpe comme il l'a fait.

11. La législation du système d'apartheid « réservait » un grand nombre d'emplois qualifiés et de postes d'encadrement aux Sud-Africains blancs; les travailleurs noirs qualifiés étaient donc légalement exclus de la plupart des emplois de haut niveau. La loi de 1924 (*Industrial Conciliation Act*) qui régissait de nombreux aspects des relations professionnelles, telle qu'amendée par le *Native Labour Act* (n° 48) de 1953 relatif au règlement des conflits du travail, avait redéfini le terme de « salarié » de telle sorte qu'il ne puisse s'appliquer aux Noirs, les privant ainsi formellement de toute protection légale en matière d'emploi. En 1956, un nouveau texte de loi (*Industrial Conciliation Act n° 28*) autorisait le ministre du Travail à réserver certaines catégories d'activités salariées à des groupes raciaux particuliers : si le ministre estimait que les travailleurs blancs étaient en butte à une « concurrence déloyale » de la part des Noirs, il pouvait reclasser les activités concernées, augmenter leur taux de rémunération et les réserver exclusivement aux Blancs. De plus, outre la discrimination professionnelle officielle, le système ségrégatif d'éducation limitait l'instruction des Noirs pour les vouer à des tâches subalternes.

12. La tendance à la baisse du chômage rural par rapport au chômage urbain est perceptible jusqu'en 2005, année où *Statistics South Africa* a cessé de faire la distinction entre villes et campagnes dans les chiffres du chômage.

13. Cela ne veut pas dire que les autorités ne font rien pour encourager l'esprit d'entreprise. En fait, l'Initiative *AsgiSA* comprend plusieurs mesures potentiellement utiles en matière de microfinance et elle vise aussi à alléger les réglementations qui pèsent sur les PME.

14. Dans les anciennes écoles blanches, les frais de scolarité représentent environ 40 % du salaire total des enseignants, contre 5 % seulement en moyenne dans les anciennes écoles noires. Au sommet de l'échelle – dans les anciennes écoles blanches des quartiers riches –, les frais de scolarité avoisinent le revenu annuel médian d'un adulte noir.

15. L'équation présentée ici correspond au second niveau d'un modèle à deux niveaux. On a tout d'abord estimé un modèle de probabilité d'activité à partir d'un échantillon complet de participants potentiels au marché du travail, après quoi on a estimé la probabilité d'emploi pour l'échantillon restreint obtenu au moyen du calcul précédent. Les équations ont été calculées pour 1995 (à l'aide de l'enquête-ménages d'octobre) et pour 2005 (avec les données de l'enquête sur la population active de septembre) afin de voir quelle a été l'évolution du marché du travail au cours de la période post-apartheid. Les variables indépendantes sont la race, le sexe, l'âge et le niveau d'instruction, ainsi qu'une variable indicatrice du lieu et une série de variables auxiliaires représentant les provinces.

16. On notera aussi que la pénalité liée au fait de ne pas avoir terminé ses études secondaires, qui était statistiquement significative en 1995, ne l'est plus autant en 2005. Si l'on ajoute à cela les résultats obtenus pour ceux qui possèdent le *matric* (diplôme de fin d'études secondaires), on peut déduire de cette évolution que la valeur attachée à ce diplôme en tant que signe d'un certain niveau de capital humain a diminué au fil du temps.

17. Pour le moment, les procédures de conciliation et d'arbitrage ne sont obligatoires qu'en cas de licenciement abusif ou de pratique abusive en matière d'emploi pendant la période d'essai.

18. Les syndicats peuvent aussi, naturellement, jouer d'autres rôles qui ne sont pas essentiellement économiques, mais dont la prise en compte est importante pour évaluer leur influence globale sur le bien-être social. En Afrique du Sud, par exemple, les syndicats ont joué un rôle historique en tant que foyer de résistance à l'ancien régime d'apartheid.

19. Alors que les données d'observation sur l'effet de la syndicalisation sur les profits sont contrastées, la tendance à la baisse, dans le secteur privé, des taux de syndicalisation au cours des dernières décennies suggère peut-être qu'en fait, des entreprises dont la main-d'œuvre est syndiquée disparaissent ou font l'objet d'une désyndicalisation, ce qui indiquerait que parmi les effets engendrés par la syndicalisation, l'augmentation des salaires l'emporte sur l'accroissement de la productivité.

20. Cette tendance s'explique sans doute en partie par le fait que, dans la pratique, les syndicats négocient à la fois au niveau sectoriel, en fixant des minima salariaux pour le secteur, et au niveau de l'entreprise, en négociant des avantages de salaire pour les salariés syndiqués. On peut donc penser que l'écart mesuré du salaire conventionnel sous-estime la capacité des syndicats d'augmenter les salaires.

21. L'absence d'ensembles de microdonnées tenant compte des caractéristiques des travailleurs et des emplois ainsi que d'informations précises sur les salaires empêche une étude rigoureuse des écarts de salaires entre branches, mais on dispose de données fragmentaires. Ainsi, le producteur de ciment PPC, entreprise qui jouit d'un monopole important, se classe toujours dans le peloton de tête dans les enquêtes sur les meilleurs employeurs d'Afrique du Sud, après avoir occupé la première place. Les autres meilleurs employeurs, y compris les grandes banques, appartiennent également à des branches d'activité très concentrées où les taux de marge sont très élevés.

22. On peut faire valoir que si le marché du travail, pour une raison ou une autre, n'est pas concurrentiel, le soutien de l'État en faveur d'un secteur peut influer sur l'offre d'emploi (même dans un secteur à forte intensité de capital) et que l'aide ainsi fournie peut favoriser l'embauche. Mais, même dans ce cas, il faudrait prouver que les montants en cause n'auraient pas pu avoir un effet plus important sur l'emploi s'ils avaient été ciblés sur des secteurs à plus forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée.

23. Depuis la création des SETA, les critiques dont elles font l'objet sont légion. Certains des problèmes touchant la gestion de ces organismes, y compris le faible niveau d'adhésion des entreprises, le faible taux d'achèvement des formations et une mauvaise gestion, sont examinés dans Grawitsky (2007).

24. Entre avril 2006 et janvier 2008, près de 98 % des oppositions aux décisions de la CCMA ont été formées par des employeurs.

Bibliographie

Banerjee, A. et autres (2006), « Why has Unemployment Risen in the New South Africa? », *Center for International Development Working Papers*, 134, Harvard University, Cambridge, MA, *www.cid.harvard.edu/cidwp/134.pdf*.

Banque mondiale (2008), *In Search of Land and Housing in the New South Africa: the case of Ethembalethu*, Banque mondiale, Washington, DC.

Benjamin, P. et J. Theron (2007), « Costing, Comparing, and Competing: Developing an Approach to the Benchmarking of Labour Market Legislation », document non publié, novembre.

Bertrand, M., S. Mullainathan et D. Miller (2003), « Public policy and extended families: evidence from pensions in South Africa », *World Bank Economic Review*, 17(1), pp. 27-50.

Bhorat, H. (1999), « The October Household Survey, unemployment and the informal sector: a note », *South African Journal of Economics*, 67, pp. 320-326.

Blanchard, O. et J. Wolfers (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, vol. 110, n° 462, pp. C1-33.

Blanchflower, D. et A. Bryson (2003), « What effect do Unions have on wages now and would "*What Do Unions Do*?" », *NBER Working Papers*, 9973.

Blanchflower, D. et A. Bryson (2004), « The union wage premium in the US and the UK », *Centre for Economic Performance Research Discussion Papers*, n° 612, London School of Economics, Londres.

Burger, R. et D. Yu (2007), « Wage Trends in Post-*Apartheid* South Africa: Constructing an Earnings Series from Household Survey Data », *DPRU Working Papers*, 07/117, Development Policy Research

Unit, University of Cape Town, février, *www.commerce.uct.ac.za/research%20units/dpru/Working%20Papers/PDF%20Files/WP%2007-117.pdf*.

Card, D. et A. Krueger, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Cheadle, H. (2006), « Regulated Flexibility and Small Business: Revisiting the LRA and the BCEA », *DPRU Working Papers*, n° 06/109, Development Policy Research Unit, University of Cape Town, Le Cap, *www.commerce.uct.ac.za/research%20units/dpru/Working%20Papers/PDF%20Files/WP%2006-109.pdf*.

Deere, D., K.M. Murphy et F. Welch (1995), « Employment and the 1990-91 Minimum-Wage Hike », *American Economic Review*, 85, pp. 232-237, 2 mai.

Department of Education (2003), *A Review of the Financing, Resourcing and Costs of Education in Public Schools*, rapport au ministre de l'Éducation, ministère de l'Éducation, Pretoria.

Edmonds, E., K. Mammen et D. Miller (2003), « Rearranging the family? Income Support and Elderly Living Arrangements in a Low Income Country », University of Dartmouth, document non publié.

Fedderke, J. et D. Naumann (2005), « An Analysis of Industry Concentration in South Africa Manufacturing, 1972-2001 », *ERSA Working Papers,* n° 26.

Fields, G., M. Leibbrandtet J. Wakeford (2000), *Key Labour Market Elasticities in South Africa*, rapport de recherche destiné au ministère des Finances sud-africain (aujourd'hui désigné sous le nom de National Treasury).

Fiske, T. et H. Ladd (2004), *Equity: Education Reform in Post-apartheid South Africa*, Brookings Institution Press and HSRC Press, Pretoria.

FMI (2007), *Perspectives de l'économie mondiale*, chapitre 5, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril.

Freeman, R. et J. Medoff (1984), *What Do Unions Do?* Basic Books Inc., New York, NJ.

Gerson (1981), « The question of structural unemployment in South Africa », *South African Journal of Economics*, vol. 49, n° 1.

Grawitsky, R. (2007), « SETAS – A Vehicle for the Skills Revolution? », *DPRU Working Papers*, 07/125, Development Policy Research Unit, University of Cape Town, Le Cap, juillet, *www.commerce.uct.ac.za/research%20units/dpru/Working%20Papers/PDF%20Files/WP%2007-125.pdf*.

Gregg Lewis, H. (1963), *Unionization and Relative Wages in the United States*, University of Chicago Press, Chicago, IL.

Hamermesh, D. (1993), *Labour Demand*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Kantor (1980), « Blacks: is there unemployment? », *Businessmen's Law*, n° 9: pp. 104-07, 143-44.

Kingdon, G. et J. Knight (2004a). « Unemployment in South Africa: The Nature of the Beast », *World Development*, 32, n° 3, pp. 391-408, mars.

Kingdon, G. et J. Knight (2004b). « Race and the Incidence of Unemployment in South Africa », *Review of Development Economics*, 8, n° 3, pp. 198-222, mai.

Meth, C. (2007). « Sticking to the Facts: Official and Unofficial Stories about Poverty and Unemployment in South Africa », *DPRU Working Papers*, 07/123, Development Policy Research Unit, University of Cape Town, Le Cap, juin, *www.commerce.uct.ac.za/research%20units/dpru/Working%20Papers/PDF%20Files/WP%2007-123.pdf*.

Nattrass, N. (2000), « The debate about unemployment in the 1990s », *Journal of Studies in Economics and Econometrics*, 24, pp. 73-90.

Neumark, D. et W. Wascher (1992), « Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws », *Industrial and Labor Relations Review*, 46, pp. 55-81, octobre.

Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 472, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)59*.

OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Territorial Review – Western Cape*, OCDE, Paris.

OIT (1996), *Review of South African Labour Market*, Organisation internationale du travail, Genève.

PNUD (2006), *Asia-Pacific Human Development Report*. Macmillan, Colombo.

Posel, D., J. Fairbairn et F. Lund (2004), « Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa », document présenté à la 9e conférence annuelle « Econometric Modelling for Africa », Stellenbosch, 30 juin-2 juillet.

Schüssler, M. (2006), *Fourth South African Employment Report*, UASA, Johannesburg.

StatisticsSouth Africa (1995-99), *October Household Survey*, Statistics South Africa, Pretoria.

StatisticsSouth Africa (2000-07), *Labour Force Survey*, Statistics South Africa, Pretoria.

StatisticsSouth Africa (2003), *Survey of Employment and Earnings*, *Statistical Release P0275*, Statistics South Africa, Pretoria, mars, *www.statssa.gov.za/publications/Report-03-51-03/Report-03-51032003.pdf*.

Statistics South Africa (2005), *Documented Migration 2003*, Statistics South Africa, Pretoria, *www.statssa.gov.za/publications/PO271/PO271December2002.pdf*.

Stryker, J.D. et autres (2001), *Increasing Demand for Labour in South Africa*, septembre.

Wakeford, K. (2003), « Put Poverty at the Top of the Agenda », *Business Day*, 6 février.

Woolard, C. et I. Woolard (2006), « Earnings inequality in South Africa 1995-2003 », *Employment, Growth and Development Initiative, Occasional Papers*, n° 1, Human Sciences Research Council, Le Cap.

ANNEXE 3.A1

Évaluation de la LPE en Afrique du Sud

Les rigidités du marché du travail sont souvent citées dans les enquêtes comme étant un important obstacle à l'activité économique en Afrique du Sud. Dans ce contexte, il est intéressant d'appliquer l'indicateur OCDE de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) qui a été appliqué à tous les pays membres de l'OCDE (la première fois en 1998 puis de nouveau en 2003) et à plusieurs pays non membres (Brésil, Chili, Chine et Inde). Calculer cet indicateur pour l'Afrique du Sud permet donc de comparer le degré de rigueur de sa législation sur la protection de l'emploi à celui d'un éventail de pays avancés, à revenu moyen et en développement.

Présentation générale de la construction de l'indicateur de la rigueur de la LPE

Le système d'indicateurs de la rigueur de la LPE revêt la forme d'une pyramide comprenant 22 indicateurs détaillés à la base et un indicateur unique au sommet. Ces 22 indicateurs de base peuvent se classer en trois grands domaines : *i)* protection des salariés réguliers contre les licenciements individuels; *ii)* réglementation des formes de travail temporaire; et, *iii)* obligations spéciales applicables aux licenciements collectifs. Le calcul des scores est essentiellement fondé sur la législation du travail mais tente également de prendre en compte les pratiques judiciaires et les interprétations faites par les tribunaux des dispositions juridiques et contractuelles. Une procédure en quatre étapes est utilisée pour construire des indicateurs synthétiques de la rigueur de la LPE qui permettent d'effectuer des comparaisons valables entre les pays et entre différentes années (voir OCDE, 1999, chapitre 2, annexe 2.B pour plus de précisions). Les 22 données numériques initiales sont exprimées au départ soit en unités de temps (exemple : délai à respecter avant que le préavis entre en vigueur, ou nombre de mois de préavis et d'indemnités de licenciement), sous forme de chiffre (exemple : nombre maximum de contrats à durée déterminée successifs autorisés), ou sous forme d'un score sur une échelle ordinale propre à chaque indicateur (0 à 2, 3, 4 ou simplement oui/non). Ces mesures des indicateurs de premier niveau de la rigueur de la LPE sont d'abord converties en scores cardinaux normalisés pour correspondre à une échelle allant de 0 à 6, le score le plus élevé représentant la règlementation la plus stricte. Les trois étapes restantes consistent à calculer des moyennes pondérées successives afin de construire trois séries d'indicateurs synthétiques qui correspondent à des mesures de plus en plus agrégées de la rigueur de la LPE. À la dernière étape de la procédure, un indicateur synthétique global est calculé pour chaque pays à partir des trois sous-composantes du niveau le plus élevé : rigueur de la réglementation applicable aux contrats réguliers, aux contrats temporaires et aux licenciements collectifs. La mesure synthétique des licenciements collectifs s'est vue attribuer une pondération inférieure à celle des contrats réguliers et des contrats temporaires parce que l'indicateur des licenciements collectifs reflète seulement la protection *supplémentaire*

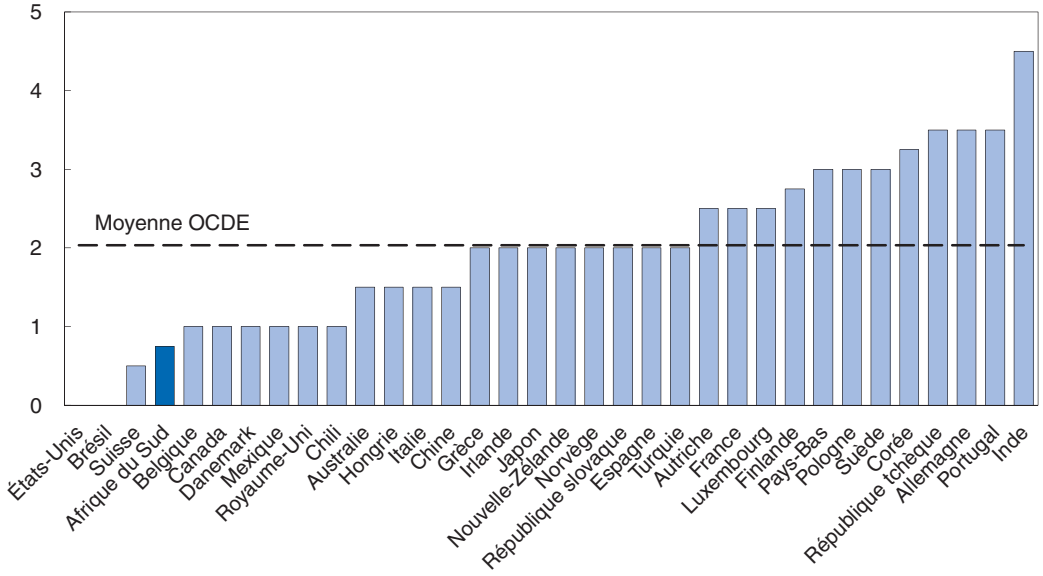
qu'apporte en matière d'emploi la nature collective du licenciement. Dans la plupart des pays, ces obligations supplémentaires sont très faibles.

Résultats de l'évaluation de la LPE pour l'Afrique du Sud

La sous-composante « *difficultés occasionnées par les procédures* » est conçue pour déterminer la charge que les procédures de licenciement font peser sur les entreprises. Les deux éléments comprenant cette sous-composante sont liés à la nature des procédures concernées (par exemple, si le préavis doit être donné par écrit ou seulement par oral) et au délai à respecter avant que le préavis puisse entrer en vigueur. On constate que dans ce domaine l'Afrique du Sud a des dispositions très flexibles par rapport à la plupart des pays de l'OCDE et des autres pays non membres de l'OCDE (graphique 3.A1.1).

Graphique 3.A1.1. **Difficultés occasionnées par les procédures**

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



1. 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*.

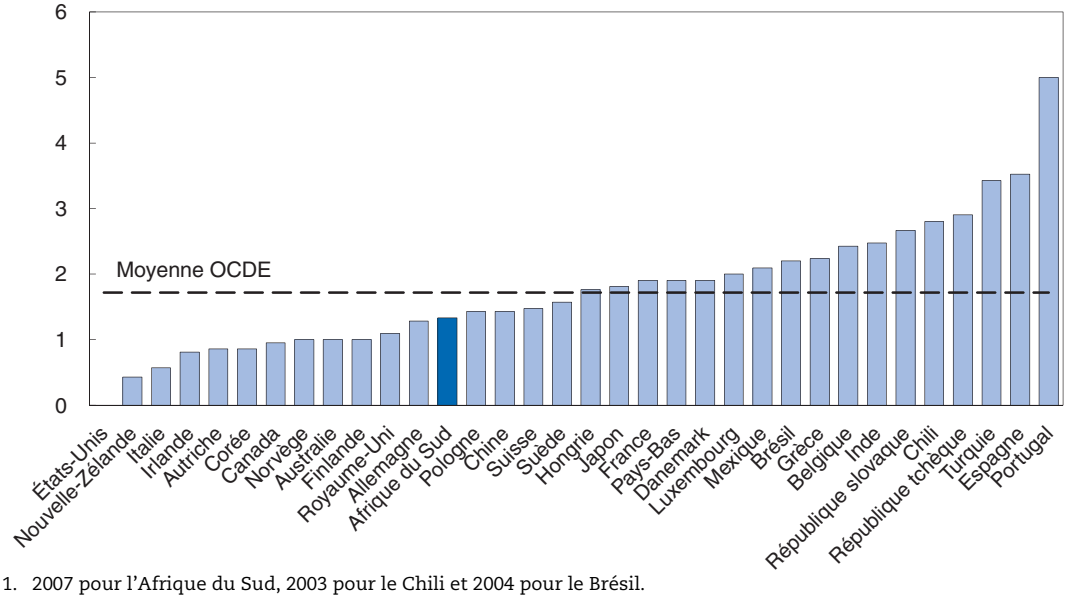
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406872381703

L'indicateur « *préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels sans faute professionnelle* » mesure la période de préavis et les indemnités de licenciement exigés à différents degrés d'ancienneté (9 mois, 4 ans et 20 ans). Notamment du fait qu'il n'y a pas d'indemnités de licenciement obligatoires pour les salariés ayant moins d'un an d'ancienneté et que la période de préavis est de seulement quatre semaines pour ceux ayant plus de 20 ans d'ancienneté, l'Afrique du Sud se place là encore dans les pays relativement souples dans ce domaine (graphique 3.A1.2).

La troisième sous-composante concerne les *difficultés de licenciement*. Elle est calculée à partir des mesures de la restrictivité de la définition du licenciement abusif, de la période d'essai, de l'indemnité pour licenciement abusif et de la possibilité de réintégration en cas de constatation de licenciement abusif. En grande partie du fait de ces deux derniers éléments, on observe que l'Afrique du Sud est relativement moins flexible en matière de facilité de licenciement que dans les autres domaines de l'indicateur global. Même dans ce

Graphique 3.A1.2. **Préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels sans faute professionnelle**

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/406883545410

cas, cependant, l'Afrique du Sud reste moins restrictive que la moyenne OCDE et l'est autant ou moins que les autres pays non membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (graphique 3.A1.3).

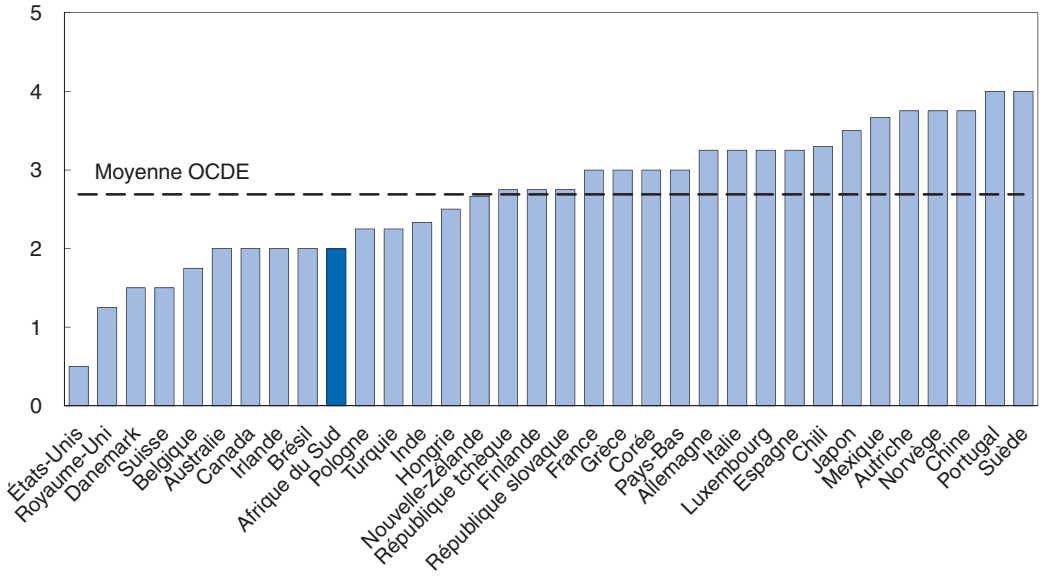
La flexibilité en matière de travail temporaire est évaluée à l'aide des sous-composantes concernant les *contrats à durée déterminée* et les *agences de travail temporaire*. L'Afrique du Sud n'exige pas de raisons particulières pour utiliser des contrats à durée déterminée et n'impose pas de limite au nombre de fois où les contrats peuvent être reconduits. Le seul élément restrictif vient de la disposition selon laquelle les salariés qui ont eu des contrats à durée déterminée successifs et qui s'attendaient raisonnablement à ce que leur contrat soit reconduit une nouvelle fois peuvent interpréter sa non-reconduction comme étant un licenciement. Dans l'ensemble, cependant, l'Afrique du Sud se classe encore une fois dans les pays relativement flexibles dans ce domaine (graphique 3.A1.4).

Le recours à des agences de travail temporaire est fréquent en Afrique du Sud et les restrictions légales en la matière sont minimales, ce qui fait de l'Afrique du Sud un pays particulièrement libéral par rapport à beaucoup de pays de l'OCDE et de pays non membres (graphique 3.A1.5).

La dernière sous-composante de l'indicateur global concerne les *licenciements collectifs*. En Afrique du Sud, la LPE n'impose aucun délai supplémentaire en cas de licenciement collectif par rapport à un licenciement individuel, mais les représentants des syndicats des salariés employés dans l'entreprise doivent être avertis. En outre, dans les entreprises détenues par l'État ou liées à l'État, il est fréquent que des plans sociaux soient négociés, ce qui restreint la possibilité de licenciements collectifs dans ce secteur. Là aussi, cependant, l'Afrique du Sud se révèle moins restrictive que chacun des pays de l'OCDE sauf un, et bien moins libérale que le Brésil et le Chili, ses pairs à revenu moyen (graphique 3.A1.6).

Graphique 3.A1.3. **Difficultés de licenciement**

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



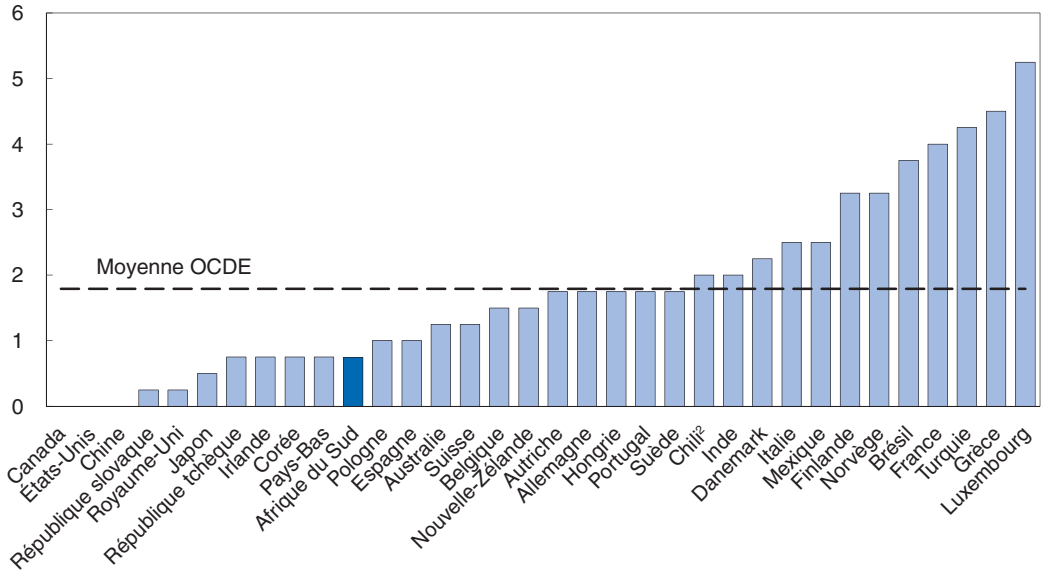
1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance*, OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/407024888384

Graphique 3.A1.4. **Contrats à durée déterminée**

Score global, l'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



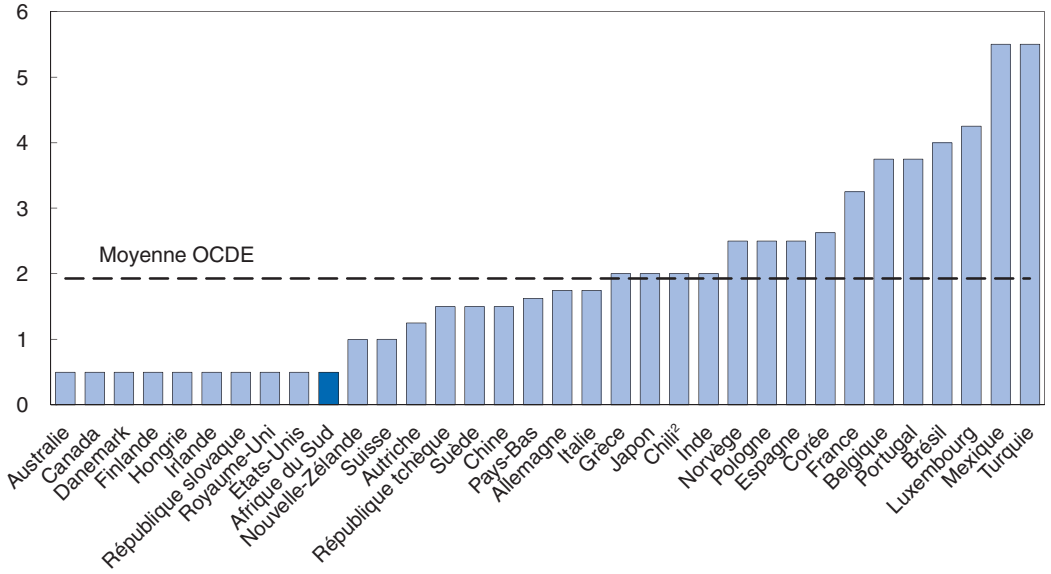
1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.
2. Les scores estimés pour les contrats à durée déterminée sont censés s'appliquer également aux agences de travail temporaire.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/407057108464

Graphique 3.A1.5. **Emplois proposés par les agences de travail temporaire**

Score global, l'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



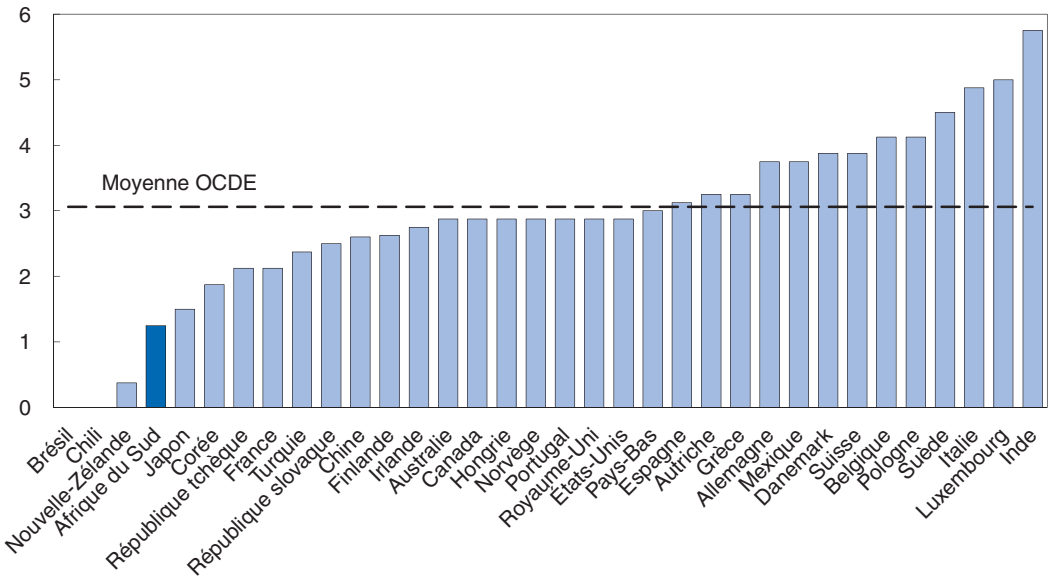
1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.
2. Les scores estimés pour les contrats à durée déterminée sont censés s'appliquer également aux agences de travail temporaire.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/407062802332

Graphique 3.A1.6. **Licenciements collectifs**

Score global, l'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006[1]



1. 2007 pour l'Afrique du Sud, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance* ; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil* ; et OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/407128114105

Glossaire

ACR	Avantage comparatif révélé
AIR	Analyse d'impact des réglementations
AsgiSA	Accelerated and Shared Growth Initiative – South Africa
BBBEE	Broad-based Black Economic Empowerment
BEE	Black Economic Empowerment
CCMA	Commission for Conciliation, Mediation & Arbitration
DBSA	Development Bank of South Africa
DoC	Department of Communications
DoT	Department of Transport
DME	Department of Mineral and Energy
DPE	Department of Public Enterprises
DTI	Department of Trade and Industry
FEM	Forum économique mondial
FET	Further Education and Training, formation continue
FIFA	Fédération internationale de football association
FMI	Fonds monétaire international
FSB	Financial Services Board
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Strategy
ICASA	Independent Communications Authority of South Africa
IDE	Investissement direct étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCX	Indice des prix à la consommation hors emprunts hypothécaires
IPP	Indice des prix à la production
JIPSA	Joint Initiative for Priority Skills Acquisition
LFS	Labour Force Survey, enquête sur la population active
LPE	Législation de protection de l'emploi
MIDP	Motor Industry Development Programme
NERSA	National Energy Regulation of South Africa
NFLS	National Freight Logistics Strategy
NIPF	National Industrial Policy Framework
NPA	National Ports Authority
NSDP	National Skills Development Programme, Programme national de développement des compétences
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study

PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Productivité totale des facteurs
RMP	Réglementation des marchés de produits
RDP	Reconstruction and Development Programme
SARB	South African Reserve Bank, Banque centrale d'Afrique du Sud
SARCC	South African Rail Commuter Corporation
SEE	Survey of Employment and Earnings, enquête sur l'emploi et les revenus
SETA	Sector Education and Training Authorities
SLP	Social and Labour Plan, Plan social et de travail
USAASA	Universal Service and Access Agency of South Africa

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 15 2 P) ISBN 978-92-64-04793-8 – n° 56258 2010

Études économiques de l'OCDE

AFRIQUE DU SUD

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/15
Juillet 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04793-8
10 2008 15 2 P