

Afrique du Sud



- chiffres clés
- Superficie en milliers de km² : 1 221
 - Population en milliers (2002) : 44 759
 - PIB par habitant en dollars (2002) : 2 376
 - Espérance de vie (2000-2005) : 47.7
 - Taux d'analphabétisme (2002) : 14.0

Afrique du Sud

DIX ANS APRÈS LA FIN DE L'APARTHEID, l'Afrique du Sud est parvenue à instaurer une discipline budgétaire et à endiguer l'inflation, mais il lui reste encore une tâche écrasante à accomplir : réduire les inégalités et améliorer ses performances économiques.

La reprise, qui s'est amorcée en 1998 et a culminé en 2002 avec une croissance de 3.6 pour cent, s'est tassée en 2003 sous l'effet de la forte appréciation du rand et de la sécheresse de 2002/03, qui ont ramené la croissance à 1.9 pour cent. Celle-ci devrait repartir en 2004 et 2005, au rythme moyen de respectivement 2.6 et 3.1 pour cent, favorisée par la baisse des taux d'intérêt et le fléchissement du rand.

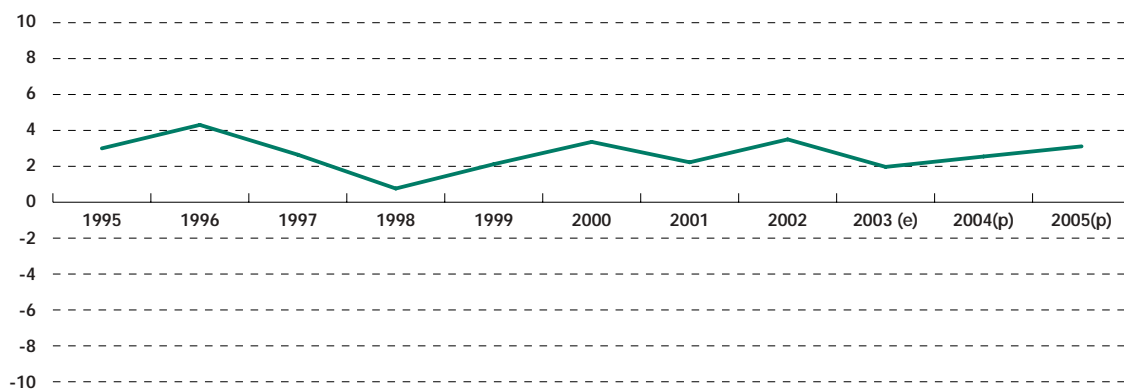
Malgré l'embellie des perspectives, l'investissement et la production restent en deçà des niveaux nécessaires pour réduire le taux de chômage (31 pour cent en

2002), mais aussi pour rendre la distribution du revenu plus équitable. En outre, le pays est confronté à de graves problèmes de société : piètre gestion des systèmes sociaux et éducatifs, reflétant en grande partie la mauvaise répartition des dépenses ; forte prévalence du VIH/sida (20 pour cent de la population adulte) ; et taux élevé de criminalité.

Fin 2003, les autorités sud-africaines ont engagé un examen décennal (*Ten Year Review*) afin d'évaluer les avancées et les échecs des dix premières années de démocratie du pays. Cette étude analyse les nouvelles priorités des dirigeants et élabore des plans pour améliorer l'intégration sociale (en encourageant des programmes d'émancipation économique des Noirs – *Black Economic Empowerment*, BEE), favoriser le

Dix ans après l'Apartheid, l'Afrique du Sud doit toujours faire face à des défis sociaux majeurs comme les graves inégalités de revenu, le chômage et la faible qualité de la dépense.

Figure 1 - Taux de croissance du PIB en volume

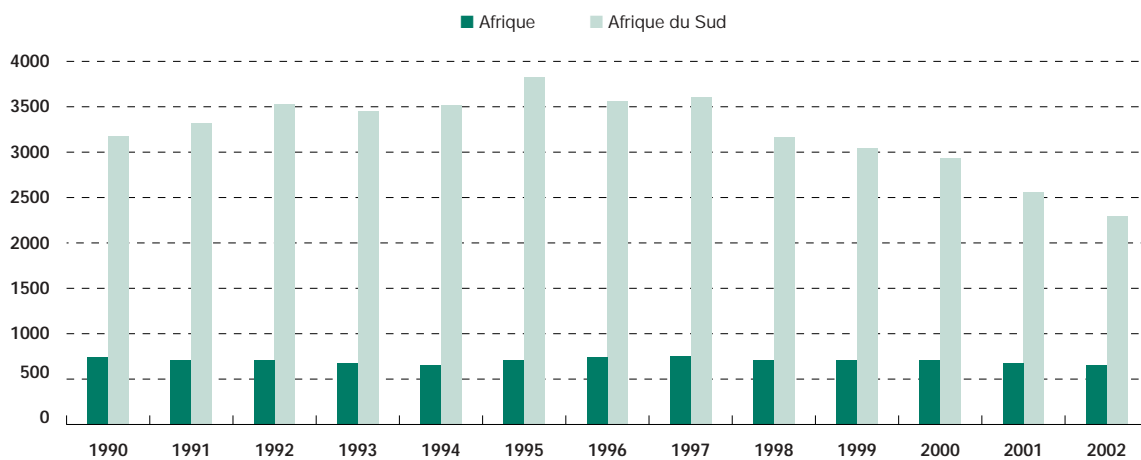


Source : Données de la Banque centrale sud-africaine ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

renforcement des compétences et améliorer les soins de santé. Dans ce cadre, le gouvernement a lancé en novembre 2003 un programme national de traitements antirétroviraux (*National Antiretroviral Programme*) censé tripler les fonds alloués à la lutte contre le VIH/sida, en les portant de 3.3 à 12 milliards de rands (de 437 millions

à 1.6 milliard de dollars) sur les trois prochaines années. Cette décision, qui témoigne d'un changement progressif de la politique sud-africaine vis-à-vis de l'épidémie, a été largement applaudie. La réussite de ce programme dépendra cependant de l'authenticité de l'engagement politique du gouvernement et de l'esprit d'initiative des

Figure 2 - PIB par habitant en Afrique du Sud et en Afrique (en dollars courants)



Source : FMI.

provinces. La mauvaise répartition des dépenses et la sous-utilisation des enveloppes budgétaires, notamment par les autorités provinciales et locales, pourraient bien faire obstacle au bon déploiement du traitement.

Développements économiques récents

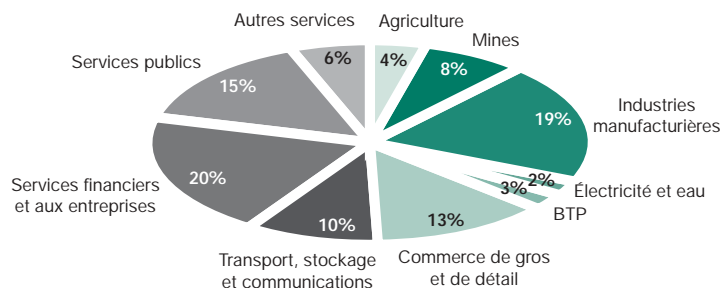
L'économie sud-africaine a inévitablement souffert de la décélération de l'économie mondiale mais, grâce à une solide gestion macro-économique et à un taux de change très compétitif, elle a amorcé une reprise en 1998, sa croissance culminant à 3.6 pour cent en 2002. Ces bonnes performances se sont traduites par un regain général de confiance dans l'économie du pays, dont la dette à long terme en devises a été réévaluée à la note BBB en mai 2003. La reprise s'est toutefois essouffée en 2003. L'appréciation de 28 pour cent du rand vis-à-vis du dollar et l'atonie de la croissance mondiale ont lourdement pesé sur les exportations sud-africaines. Ces facteurs sont venus s'ajouter à une chute brutale de la production agricole provoquée par de mauvaises conditions météorologiques pour réduire la croissance à environ 1.9 pour cent en 2003, contre les 3.3 pour cent initialement prévus.

Si la dépréciation du rand avait galvanisé la production manufacturière en 2001 et 2002, le raffermissement de la monnaie sud-africaine fin 2002

a pesé en 2003 sur les industries à vocation exportatrice et sur le secteur faisant concurrence aux importations. Le ralentissement de l'économie mondiale est également en partie responsable des mauvaises performances du secteur manufacturier. En 2003, une concurrence accrue à l'importation a entraîné une contraction significative de la production de postes de radio, de téléviseurs, d'équipements de communication, de métaux de base et de produits chimiques, ce qui a eu des répercussions sensibles sur l'emploi dans les entreprises locales. Seul le secteur automobile a continué d'enregistrer de bons résultats en 2003. Sur la période 1996-2003, alors que les exportations de véhicules à moteur et de matériel de transport enregistraient une hausse de 40 pour cent par an, la part des produits manufacturés dans le total des exportations a doublé, passant de 12 pour cent en début de période à 24 pour cent en fin de période. Cette évolution est principalement imputable au programme lancé en 1995 pour favoriser les exportations automobiles (*Motor Industry Development Programme* – MIDP). Ce programme accorde des réductions de droits à l'importation sur les composants de certains modèles exportés. La compétitivité du secteur automobile sud-africain en termes de coûts est toutefois menacée par l'évolution récente du taux de change du rand, la hausse du coût de la main-d'œuvre et une concurrence croissante des pays de l'Asie du Sud-Est.

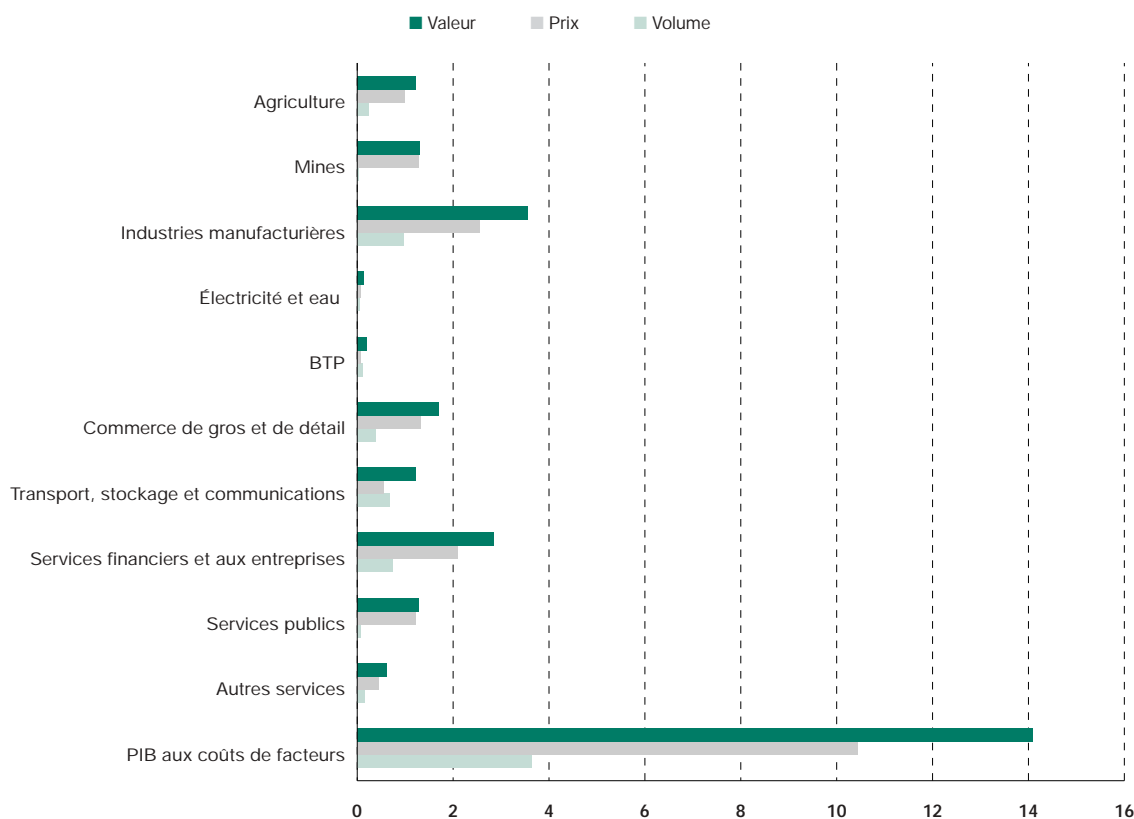
En 2003, les performances du secteur minier ont été mitigées. Le lent déclin de l'extraction d'or (qui a

Figure 3 - Ventilation sectorielle du PIB en 2002



Source : Estimations des auteurs sur la base des données de la Banque centrale sud-africaine.

Figure 4 - Contributions à la croissance du PIB en 2002



Source : Estimations des auteurs sur la base des données de la Banque centrale sud-africaine.

chuté de 2 pour cent en 2003) a été compensé par la solide croissance de la production de platine, de charbon et de diamant. Les volumes de platine se sont notamment accrus de 14.9 pour cent en 2003, sous l'effet de la demande de l'industrie automobile pour les pots catalytiques. En dépit d'une progression de la

production en valeur réelle, le secteur minier a souffert de l'appréciation du rand, qui a entraîné une contraction de 14 pour cent des recettes minières en 2003 par rapport à 2002, où elles avoisinaient 160 milliards de rands (15.2 milliards de dollars). Le recul des recettes et l'augmentation des coûts intérieurs ne cessent

d'alourdir les charges de l'industrie. C'est notamment la hausse de 10 pour cent des salaires dans le secteur minier, à l'issue de négociations tendues avec le syndicat national des mineurs (*National Union of Mineworkers*) en 2003, ainsi que la fixation des prix par les organismes parapublics qui sont à l'origine de l'accroissement des coûts d'exploitation (en 2003, le prix de l'eau et de l'électricité a augmenté de respectivement 18 et 8.5 pour cent alors que les tarifs ferroviaires progressaient de 35 pour cent).

Le nouveau projet de loi sur les redevances minières et pétrolières (*Mineral and Petroleum Royalty Bill*), en discussion début 2004 et qui prévoit pour certaines ressources une redevance supplémentaire – de 2 à 8 pour cent des recettes – à verser à l'État, alourdira encore davantage les coûts de ce secteur. Les entreprises minières s'opposent vivement à ce projet de loi, qui devrait leur coûter quelque 5 milliards de rands (662 millions de dollars), arguant que les redevances doivent s'appliquer aux bénéficiaires et non au chiffre d'affaires. La Chambre des mines estime pour sa part qu'en 2003, en raison de la baisse des recettes et de la hausse des coûts, l'Afrique du Sud n'est plus le producteur d'or à grande échelle le moins cher du monde, mais le plus cher. En conséquence, un certain nombre de mines sont déficitaires et 70 000 des 120 000 employés du secteur risquent d'être licenciés. De nombreuses mines ont restreint leurs dépenses d'investissement, ce qui aura évidemment des conséquences négatives sur la production à venir. Ainsi Angloplat, premier producteur de platine, a réduit ses provisions pour investissements de 28 pour cent pour la période 2000-06 et ses objectifs de production pour 2006 d'environ un tiers. Selon les prévisions, la production de platine ne devrait atteindre en 2006 que 2.9 millions d'onces (contre 2 millions en 2002), alors que la Chambre des mines avait initialement tablé sur 3.5 millions. Les entreprises minières cherchent donc à privilégier l'accroissement de la productivité et la compétitivité des coûts. Elles négocient par ailleurs avec le gouvernement des hausses de salaire indexées sur l'inflation.

Au cours des deux dernières années, des progrès ont été réalisés pour la promotion de l'émancipation économique des Noirs dans le secteur minier, dans le

cadre de la charte BEE régissant ce secteur qui prévoit que, d'ici 5 ans, 15 pour cent des actifs locaux des compagnies minières soient détenus par des Noirs (ce pourcentage passant à 26 pour cent d'ici 10 ans). Fin 2003, la fusion de trois sociétés minières (African Rainbow Minerals, Anglovaal et Harmony Gold Mining) a donné naissance à ARM, la plus grande entreprise minière sud-africaine détenue par des Noirs (43 pour cent).

En 2002 et 2003, le secteur tertiaire a poursuivi son expansion, enregistrant 3.1 pour cent de croissance chaque année. L'augmentation de la production réelle dans les branches de la distribution et de l'automobile, qui reflète une demande soutenue de biens de consommation durables, a largement compensé le recul du tourisme étranger (hôtellerie et restauration) observé en 2003. Si ce dernier avait atteint un taux record en 2002, l'appréciation du rand, les incertitudes relatives à la guerre en Irak ainsi que les craintes liées à la pneumonie atypique (SRAS) ont fortement pesé sur les flux touristiques. Le rand étant censé retrouver une trajectoire descendante, le tourisme devrait rebondir en 2004.

Sur la même période, le transport, le stockage et les communications ont, selon les estimations, progressé de 6.2 pour cent. Cette croissance a été alimentée par un développement régulier dans les télécommunications, l'arrivée en 2001 d'un troisième opérateur de téléphonie mobile, Cell C, ayant encore relancé le secteur, compensant ainsi largement le déclin d'activité dans les transports provoqué par la baisse des volumes d'exportation en 2003. Frappés par le marasme économique mondial, l'intermédiation financière, l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises ont connu une décélération constante, la croissance passant de 6 pour cent en 2000 à environ 3.5 pour cent en 2002 et 2.7 pour cent en 2003. Cette situation s'explique par le recul des volumes de transactions à la bourse de Johannesburg (*JSE Security Exchange of South Africa*), mais elle a été en partie compensée par les bonnes performances de l'immobilier, signe de la solidité du marché du logement.

La part de l'agriculture dans la production totale avoisine 4 pour cent de la valeur ajoutée brute en termes

réels. Ce secteur reste néanmoins important pour l'emploi, 10 pour cent de la population active du pays y travaillant. Sa croissance est extrêmement volatile et tributaire des prix à la production et des conditions météorologiques. L'important déclin enregistré en 2001 a été suivi d'une forte reprise en 2002 car, contrairement à bon nombre de pays d'Afrique australe dont les récoltes ont été fortement déficitaires en raison de la sécheresse qui a sévi en 2002, la production agricole de l'Afrique du Sud a progressé cette année-là de 6.5 pour cent. Pourtant, les mauvaises conditions météorologiques de 2003 ont provoqué, selon les estimations, une contraction de la production de 5.9 pour cent. La récolte de maïs, principale culture de plein champ (le maïs blanc constitue notamment la nourriture de base de millions de Sud-Africains), est passée de 10.1 millions

de tonnes en 2001/02 à 9.7 millions de tonnes sur la campagne 2002/03. En conséquence, ce pays sera contraint de puiser dans ses importantes réserves alimentaires pour répondre à la demande intérieure, ce qui réduit fortement sa capacité à aider les autres pays de la région. La production de maïs devrait se contracter encore en 2003/04, pour s'établir autour de 7.2 millions de tonnes, car l'épisode de sécheresse qui a frappé la zone de culture du maïs du pays à l'automne 2003 a eu un effet délétère sur la campagne de semences, réduisant de 20 pour cent la surface à semer par rapport à la saison précédente. La sécheresse a également ramené les perspectives de production de blé en 2003/04 à des niveaux inférieurs à la normale : en 2003/04, la récolte de blé devrait ressortir à 1 478 000 tonnes (contre 2 390 000 tonnes en 2002/03).

Tableau 1 - Composantes de la demande (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003(e)	2004(p)	2005(p)
Formation brute de capital	18.1	15.7	14.9	16.1	15.7	17.1	18.2
Secteur public	4.3	4.0	3.7	3.9	4.3	5.0	5.6
Secteur privé	13.8	11.6	11.2	12.2	11.4	12.1	12.7
Consommation	81.0	81.6	81.5	80.5	81.6	79.5	78.6
Publique	18.4	18.8	19.0	18.8	19.5	19.5	19.4
Privée	62.6	62.7	62.4	61.8	62.1	59.9	59.2
Solde extérieur	0.9	2.8	3.6	3.3	2.7	3.4	3.2
Exportations	23.0	28.6	30.6	33.3	28.4	29.5	29.8
Importations	-22.1	-25.8	-27.0	-29.9	-25.7	-26.0	-26.6

Source : Données de la Banque centrale sud-africaine ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Par rapport à d'autres économies émergentes, l'Afrique du Sud continue d'afficher de faibles niveaux d'investissement. Le ratio de l'investissement sur le PIB est passé de 18 pour cent en 1995 à 16 pour cent en 2002. L'investissement public, en particulier, a été léthargique au cours des cinq dernières années, même si les pouvoirs publics avaient souligné son importance pour la croissance économique. Depuis 2002 néanmoins, la formation brute de capital fixe a régulièrement progressé, grâce à l'augmentation des dépenses publiques d'infrastructures destinée à améliorer la prestation de services. De son côté, la formation de capital du secteur privé a été largement alimentée par un taux de change favorable aux importations, la baisse du coût du crédit, la hausse des prix sur les marchés internationaux des produits de base

et, enfin, une plus grande stabilité de l'inflation. Ces évolutions positives restent toutefois fragiles, car la poursuite du processus d'investissement dépend, d'une part, de la capacité du gouvernement à être plus efficace dans la mise en œuvre de grands projets et, d'autre part, de la capacité du secteur privé à faire face au ralentissement de la croissance en 2003 et aux augmentations salariales.

Soutenue par des hausses de salaires supérieures à l'inflation et une réduction de l'impôt sur le revenu et des taux d'intérêt, la consommation privée est restée dynamique en 2003. La consommation réelle de l'administration publique a également augmenté sur cette période, conformément à l'orientation légèrement expansionniste du budget 2003/04.

En 2003, la contraction des exportations en pourcentage du PIB s'explique par le renforcement du rand sur cette période. On s'attend à un affaiblissement de la monnaie sud-africaine en 2004, en particulier vis-à-vis de l'euro, et donc à une reprise progressive des exportations. L'augmentation des importations reflètera pour sa part une accélération des dépenses en biens d'équipement.

Politique macro-économique

Politique budgétaire et monétaire

Depuis le début du processus de démocratisation, la politique macro-économique de l'Afrique du Sud privilégie l'amélioration de la crédibilité du gouvernement vis-à-vis de la communauté internationale, en affichant sa volonté de mettre en place un cadre macro-économique stable. Au cours des dix dernières années, l'Afrique du Sud a réalisé des progrès considérables pour la stabilisation de ses fondamentaux macro-économiques. Depuis 1994/95, époque à laquelle le déficit budgétaire avoisinait 5.5 pour cent du PIB, les finances publiques se sont considérablement assainies et consolidées, provoquant une contraction budgétaire en termes réels.

On observe depuis 2001/02 un passage progressif de l'austérité budgétaire à une politique orientée sur la croissance. Cependant et malgré les efforts croissants de l'État pour réduire la pauvreté et augmenter les dépenses sociales, la politique budgétaire reste assez prudente. Le déficit des trois derniers exercices est inférieur aux prévisions, ce qui s'explique en partie par les mesures qui ont été prises pour élargir l'assiette fiscale et améliorer le recouvrement de l'impôt en renforçant l'efficacité de la Direction des impôts sud-africaine (*South African Revenue Service – SARS*), et en partie par la mauvaise répartition des dépenses sociales et de la sous-utilisation des enveloppes budgétaires par les autorités provinciales et locales, qui canalisent quelque 60 pour cent des dépenses.

Ainsi, malgré cette réorientation, les dépenses publiques continuent d'avoir peu d'effets sur la pauvreté.

D'immenses besoins sociaux ne sont toujours pas comblés et des pans entiers de la population sont exclus du secteur formel – en atteste le fort taux de chômage – et ne disposent que d'un accès restreint aux services.

Pour répondre à ces problèmes sociaux urgents, le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour la période 2003/04 à 2005/06 accorde la priorité aux investissements, à la hausse des dépenses dans les infrastructures économiques et les services sociaux, ainsi qu'à l'encouragement des allègements fiscaux, afin de créer un environnement plus favorable à une croissance rapide et à la création d'emplois.

Côté dépenses, l'accent est mis sur les mesures de réduction de la pauvreté, notamment les bourses à caractère social ciblant les enfants dans le besoin, les programmes de travaux publics à fort coefficient de main-d'œuvre et la formation pour les chômeurs. Les dépenses consacrées aux infrastructures sociales et économiques, au capital humain et aux services administratifs devraient progresser globalement de 5.7 pour cent en 2004/05 et au rythme de 4.4 pour cent sur la période couverte par le CDMT. Les dépenses publiques d'investissement pour des projets de rénovation urbaine, les routes, les ports et la revitalisation des hôpitaux devraient s'accroître en termes réels, pour passer de 2.4 pour cent en 2002/03 à 6 pour cent en 2005/06 ; elles seront essentiellement orientées vers un programme de grands travaux (*Expanded Public Work Programme*). Parmi les autres priorités figurent notamment la hausse des dépenses de santé après l'adoption, en novembre 2003, du programme national de traitements antirétroviraux qui prévoit de tripler le financement accordé à la lutte contre le VIH/sida, qui passera de 3.3 à 12 milliards de rands (de 437 millions à 1.6 milliard de dollars) au cours des trois prochaines années. En outre, le système de complément de ressources sera étendu grâce au dispositif de bourses à caractère social qui sera géré par les provinces. L'enveloppe budgétaire des autorités provinciales et locales devrait progresser de 5.6 pour cent en termes réels en 2004/05. Il s'agit de renforcer la fourniture de services et d'accélérer la mise à disposition de services de base gratuits pour l'électricité, l'eau et l'assainissement. Cette mesure concerne aussi la distribution de matériel

pédagogique et le lancement du programme de traitements antirétroviraux.

Aussi ambitieuses soient-elles, ces mesures font face à de contraintes qui risquent de compliquer fortement leur application. Même si elles reçoivent davantage de moyens, les provinces disposent d'un pouvoir discrétionnaire limité, sinon nul, sur l'allocation des fonds transférés par le gouvernement central. L'appareil budgétaire intergouvernemental reste fortement centralisé, ce qui empêche une distribution efficiente et équitable des ressources pour répondre aux besoins de chaque province. En outre, même si l'État a lancé, en 2003, des programmes de renforcement des capacités et des initiatives visant à rattacher les dépenses à des objectifs de programmes mesurables, l'amélioration de la qualité des dépenses reste un défi majeur. L'efficacité de la fourniture de services au niveau central, provincial et local est entravée par une série de goulets d'étranglement, qui proviennent de la pénurie croissante de personnel compétent, des dysfonctionnements administratifs et de l'inadaptation des systèmes de suivi et d'évaluation des performances.

Côté recettes, parmi les principaux éléments du CDMT figurent l'introduction d'un allègement de l'impôt sur le revenu et un abaissement du taux d'imposition des fonds de pension (qui passe de 25 à 18 pour cent) correspondant à 1 pour cent du PIB. Le CDMT comporte également des mesures visant à

encourager la recherche et le développement ainsi que l'investissement dans des actifs productifs, avec notamment des déductions fiscales pour les coûts de démarrage. Ces mesures sont mises en œuvre parallèlement aux réformes destinées à élargir l'assiette fiscale et aux efforts redoublés de la SARS afin d'améliorer le recouvrement. La charge fiscale devrait donc rester supérieure à 24 pour cent du PIB pour la période de prévision.

Les déficits devraient par conséquent se maintenir à des niveaux soutenables à moyen terme. Selon les estimations, le déficit global 2003/04 devrait s'établir à 1.9 pour cent, contre 2.4 pour cent initialement prévus. Les recettes ont été inférieures aux prévisions, par suite du recul de la rentabilité des entreprises, notamment dans les secteurs d'exportation comme les mines, sous l'effet du ralentissement économique et de l'appréciation du rand en 2003. Ces facteurs expliquent également la diminution des recettes douanières. Ce manque à gagner a toutefois été largement compensé par des dépenses d'investissement inférieures aux montants budgétés et une réduction des paiements d'intérêts due à la baisse du loyer de l'argent.

Une légère augmentation des dépenses d'investissement devrait porter les déficits 2004/05 et 2005/06 à respectivement 2.7 et 2.8 pour cent du PIB, toujours en deçà des cibles de 3.1 et 3.0 pour cent pour les deux exercices considérés.

Tableau 2 - Opérations financières de l'État^a (en pourcentage du PIB)

	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04(e)	2004/05(p)	2005/06(p)
Recettes totales (avec dons)^b	22.5	23.6	24.7	24.8	24.4	24.5	24.8
Recettes fiscales	22.0	23.2	24.2	24.4	24.0	24.1	24.4
Dépenses totales (et prêts nets)^b	27.5	25.6	26.1	26.0	26.2	27.2	27.6
Dépenses courantes	25.3	25.2	25.2	25.3	24.8	25.0	25.1
<i>Sans les intérêts</i>	<i>20.1</i>	<i>20.2</i>	<i>20.5</i>	<i>21.1</i>	<i>21.1</i>	<i>21.3</i>	<i>21.5</i>
Salaires	10.3	10.0	9.8	9.9	10.0	9.9	9.8
Paiements d'intérêt	5.2	5.1	4.7	4.2	3.7	3.7	3.7
Dépenses en capital	2.4	1.4	1.8	2.2	2.3	2.7	3.0
Solde primaire	0.2	3.1	3.3	3.0	1.8	1.0	0.9
Solde global	-5.0	-2.0	-1.4	-1.2	-1.9	-2.7	-2.8

a. L'exercice budgétaire commence au 1^{er} avril.

b. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données du Trésor sud-africain ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Le régime de change de l'Afrique du Sud étant flexible, il ne peut être utilisé par les autorités nationales pour maîtriser l'inflation. Depuis 2000, la banque centrale sud-africaine (*South African Reserve Bank*) fait du ciblage de l'inflation son objectif général et intervient sur le marché monétaire (en exerçant des pressions indirectes sur les taux d'intérêt), de manière à contenir les tendances inflationnistes.

Le 20 décembre 2001, la monnaie sud-africaine est descendue à son plus bas niveau historique par rapport au dollar, à 13.84 rands pour un dollar. Depuis, le rand s'est considérablement raffermi, par rapport au dollar et (dans une moindre mesure) à l'euro. Entre fin décembre 2001 et début janvier 2004, la monnaie sud-africaine s'est ainsi appréciée de 105 pour cent en termes nominaux par rapport au dollar et de 50 pour cent par rapport à l'euro.

Cette appréciation substantielle du rand ne s'explique pas simplement par la remontée de la monnaie à la suite de la dépréciation si rapide du taux de change en 2001. Elle est également étayée par d'autres facteurs, tels que la faiblesse du dollar, l'importance des différentiels de taux d'intérêt réel entre l'Afrique du Sud et les autres centres financiers (principalement les États-Unis) et, depuis la mi-2002, l'appétit accru des investisseurs internationaux pour les emprunts des marchés émergents. En outre, l'appréciation du rand est soutenue par un contexte favorable à des cours élevés pour les produits de base (depuis la fin de 2001, l'or et le platine ont vu leur cours progresser de respectivement 52 et 70 pour cent) et par un revirement de la perception, par les marchés, du risque pays et du risque de change en Afrique du Sud. La Banque centrale sud-africaine a de fait franchi une étape majeure en ramenant à zéro ses positions nettes à terme sur devises libellées en rands (c'est-à-dire les opérations à terme non couvertes par les réserves en or ou en monnaie forte), supprimant ainsi une importante source de vulnérabilité pour sa monnaie et pour sa politique budgétaire.

En dépit de cette force sous-jacente, la flambée du cours du rand paraît surprenante compte tenu de la morosité des entrées de capitaux étrangers en Afrique du Sud en 2003 (y compris les investissements de

portefeuille). La vigueur du rand pourrait en fait s'expliquer en grande partie par une poussée des transactions à l'étranger sur des produits dérivés libellés en rands (en particulier des contrats d'échange), comme le montre le grand nombre d'opérations non recensées dans le compte financier de la balance des paiements. Au troisième trimestre 2003, celles-ci se chiffraient à plus de 14 milliards de rands (1.85 milliard de dollars), soit plus de trois fois le déficit des comptes courants. Ce phénomène peut être dû au fait que la monnaie sud-africaine a été largement utilisée pour couvrir des transactions sur produits de base, ou bien aux vives spéculations sur le rand. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la pérennité de la vigueur actuelle du rand et continuer de le considérer comme une monnaie très volatile susceptible de donner lieu à des sautes d'humeur chez les investisseurs.

L'inflation mesurée par l'indice CPIX (prix à la consommation sans les charges d'intérêt sur les titres hypothécaires) a atteint un sommet en octobre et novembre 2002 (11.3 pour cent), essentiellement en raison de l'effet retard de l'effondrement du rand fin 2001 et de la mauvaise performance du secteur agricole (l'alimentation représentait 5.3 points de pourcentage durant le pic d'octobre 2002). Depuis, l'inflation a considérablement reculé. Son évolution (à la baisse cette fois-ci) reste fortement tributaire des prix des denrées alimentaires et, dans une moindre mesure, des cours du pétrole et des prix de l'immobilier. A compter de septembre 2003, l'indice CPIX sur 12 mois est redescendu sous la fourchette haute de l'objectif d'inflation. En novembre 2003, il est même tombé en deçà du point central de la fourchette fixée comme objectif, à 4.1 pour cent. Si la remontée spectaculaire du rand après décembre 2002 a été le principal moteur de l'évolution de l'inflation à compter de mi-2003, d'autres facteurs ont permis de garder un contrôle sur les prix : la modeste inflation mondiale (malgré leur volatilité, les cours du pétrole restent globalement dans les limites fixées par l'OPEP) et l'atonie de la demande extérieure ont permis à l'Afrique du Sud d'importer la désinflation.

Avec l'amélioration des perspectives d'inflation, le comité de politique monétaire (*Monetary Policy*

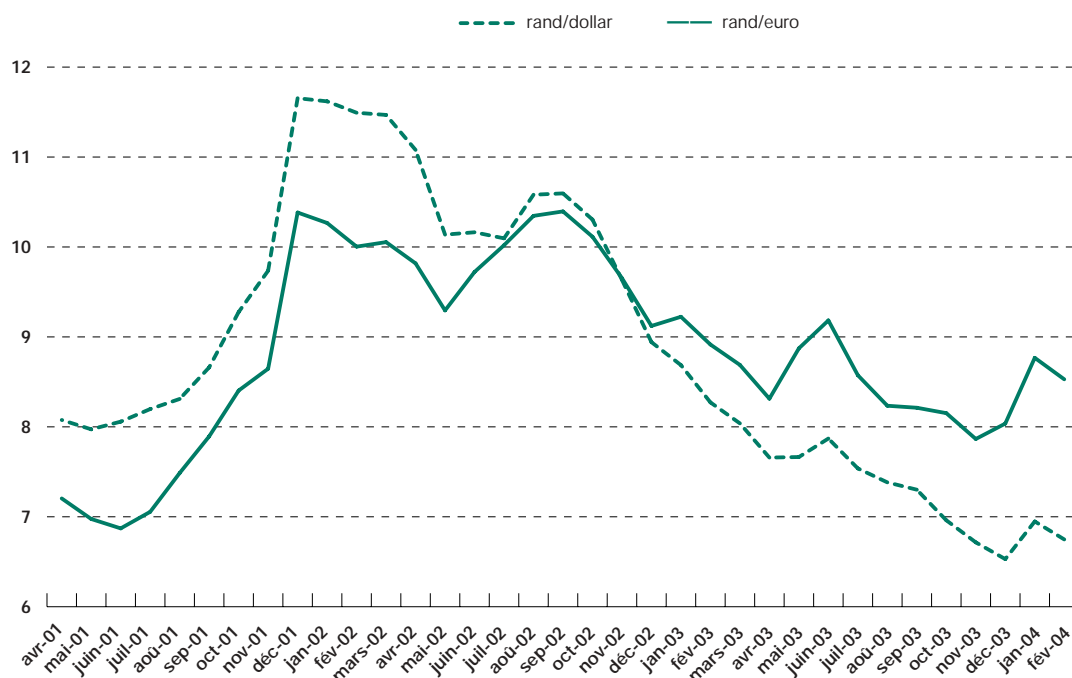
Committee) a commencé à abaisser en parallèle les taux d'intérêt à compter du milieu de l'année 2003. Ainsi, le taux de prise en pension a été réduit de 150 points de base en juin, puis de 100 points de base en août et en septembre, de 150 en octobre et de 50 en décembre. Cette action s'est traduite par ce qui s'apparente à un abaissement offensif des taux d'intérêt : en sept mois, cette réduction totalise 550 points de base.

Même si les taux nominaux sont au même niveau que dans les années 1980, le taux d'inflation de 2003 (6 pour cent) est nettement inférieur à ceux de cette époque-là. Les taux d'intérêt réel ont doublé, passant de 4 pour cent en 1980 à 8 pour cent en 2003. En conséquence, la Banque centrale sud-africaine a été vivement critiquée pour avoir été trop timide dans la baisse des taux et pour ne pas être intervenue plus fermement sur le marché des changes. Selon certains analystes, elle aurait perdu là une occasion d'endiguer

l'appréciation du rand tout en reconstituant des réserves de monnaie forte.

Malgré la réduction massive des taux d'intérêt à court terme en 2003, la priorité de la Banque centrale reste de respecter son objectif d'inflation. Bien que favorables, les perspectives d'inflation ne sont pas totalement exemptes de risques. En 2003, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont fortement progressé car on tablait sur une inflation élevée, ce qui a freiné le processus de désinflation. En outre, comptant sur l'impact décalé de l'évolution des taux d'intérêt, les autorités monétaires concentrent déjà leur attention sur les perspectives d'inflation pour 2005. Leur prudence est étayée par la forte volatilité de la monnaie. La Banque centrale semble chercher à éviter toute action susceptible d'entraîner une nouvelle dégringolade du rand. D'une manière générale, l'indice CPIX de l'inflation devrait s'établir autour de 5.1 pour cent en 2004 et 4.4 pour cent en 2005.

Figure 5 - Évolution du rand face au dollar et à l'euro



Source : Banque centrale sud-africaine.

Position extérieure

Même si la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, en septembre 2003, n'a pas vraiment réussi à

rétablir l'équité dans les relations commerciales multilatérales pour les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire, ces derniers, dont l'Afrique du Sud fait partie, peuvent se targuer d'avoir réalisés des progrès

avec la création du bloc informel du G20+. Bien qu'assez imprécis, ce groupe (qui comprend notamment le Brésil, la Chine et l'Inde) est l'un des résultats les plus importants de ces négociations. Grâce à la possibilité de former des alliances avec certains pays industrialisés, en particulier les membres du groupe de Cairns, dans des domaines comme l'agriculture, le G20+ devrait pouvoir mieux faire entendre sa voix à l'avenir et gagner en puissance.

Cette alliance ouvre également la voie à un accroissement des échanges Sud-Sud plutôt qu'à une poursuite de la pénétration des marchés traditionnels de l'Afrique du Sud, sur lesquels les droits de douane sont déjà relativement bas. Les responsables de la politique commerciale de l'Afrique du Sud ont désormais inscrit sur leur agenda le renforcement des relations commerciales avec le groupe G20+, le Brésil, l'Inde et la Chine étant considérés comme des partenaires potentiels.

Les accords de libre-échange passés par l'Afrique du Sud commencent à avoir des effets perceptibles dans le secteur extérieur. Sur les quatre dernières années, le pays a passé de tels accords avec l'UE et la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) ; il a également pris des engagements avec de nouveaux partenaires commerciaux, en particulier pour privilégier les échanges Sud-Sud.

Le commerce entre l'UE et l'Afrique du Sud continue de se développer depuis la signature d'un accord de libre-échange en janvier 2000. Premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud, l'UE a représenté 34 pour cent des exportations du pays et plus de 40 pour cent de ses importations en 2002. Cet accord est nettement favorable à l'Afrique du Sud.

Avec la mise en œuvre, en 2000, de l'accord de libre-échange au sein de la SADC, l'Afrique du Sud a entrepris d'accélérer l'élimination de ses droits de douane à l'importation sur les produits de la zone. Dès cette année-là, les droits de douane ont été supprimés sur 65 pour cent des importations et, à l'horizon 2005, 95 pour cent des importations en provenance de la SADC auront lieu en franchise de droits. Cependant, grâce à la taille de son économie, l'Afrique du Sud continue d'afficher un excédent commercial significatif avec le reste de la région. Le ratio exportations/ importations entre l'Afrique du Sud et le reste de la région est passé d'environ 5 pour 1 en 1999 à 9 pour 1 en 2002.

L'Afrique du Sud tire également parti de la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA) votée par les États-Unis en 2000. Les grands secteurs qui en bénéficient sont notamment les véhicules à moteur, la confection et le textile, ainsi que certains produits chimiques destinés à l'agriculture et les métaux de base. Les taxes sur les exportations sud-africaines vers les marchés américains – où les biens manufacturés occupent une part croissante – sont très faibles. Les exportations de vêtements et de textiles sud-africains vers les États-Unis ont progressé de plus de 30 pour cent, atteignant près de 2 milliards de rands (190 millions de dollars) en 2002. L'AGOA commence néanmoins à connaître des difficultés, car les États-Unis disposent de pouvoirs discrétionnaires pour modifier les marges tarifaires si les exportations de l'Afrique du Sud se mettaient à empiéter largement sur leur propre marché. L'AGOA venant à expiration en 2008, il est relativement urgent que les décideurs politiques sud-africains réfléchissent à un accord de libre-échange entre les États-Unis et la SACU (Union douanière de l'Afrique australe).

Tableau 3 - Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003(e)	2004(p)	2005(p)
Balance commerciale	1.8	3.4	4.2	4.1	0.5	1.1	0.8
Exportations de biens (f.o.b.)	19.9	24.8	26.7	29.1	21.9	22.8	22.9
Importations de biens (f.o.b.)	-18.1	-21.4	-22.5	-25.0	-21.4	-21.7	-22.2
Services	-0.9	-0.6	-0.6	-0.8			
Revenu des facteurs	-1.9	-2.4	-3.2	-2.5			
Transferts courants	-0.4	-0.7	-0.6	-0.5			
Solde des comptes courants	-1.5	-0.4	-0.3	0.3			

Source : : Données de la Banque centrale sud-africaine ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

La composition par produit des principales exportations est restée pratiquement inchangée au cours de la dernière décennie, malgré de récents signes de diversification. Parmi les dix produits les plus exportés, l'or et le diamant enregistrent un fort repli, passant de 37 pour cent en 1992 à 22 pour cent ; le charbon et d'autres minerais demeurent stables pour leur part, à 3 pour cent. Du côté des biens manufacturés, les deux principales exportations que sont le fer et l'acier se sont elles aussi maintenues (à 9 pour cent). Sur la même période, les machines et les véhicules à moteur ont porté leur part de 2 à 7 pour cent.

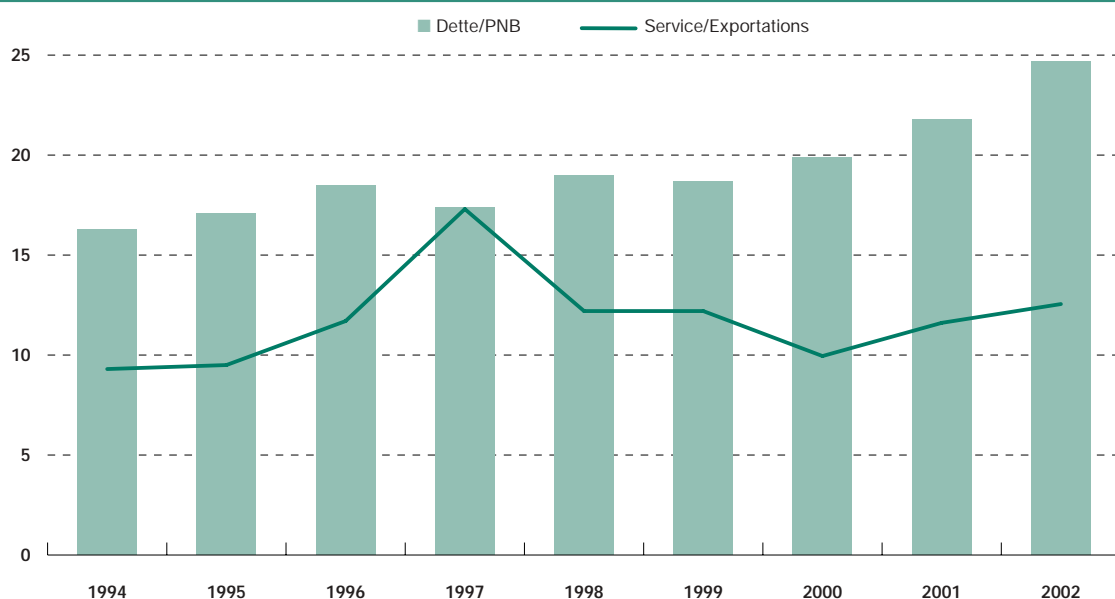
Les possibilités de diversification des marchés d'exportation sont également limitées. Le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suisse et l'Allemagne restent les quatre premières destinations des produits sud-africains. Les pays de la SADC, le reste du continent africain (Nigeria), l'Inde et la Chine ne sont devenus des débouchés plus conséquents pour les exportateurs sud-africains que récemment, alors que le Mercosur a perdu de son importance.

La dépréciation du rand a dynamisé les échanges en 2001 et le déficit des comptes courants s'est réduit à

0.3 pour cent du PIB. Les performances commerciales de l'Afrique du Sud sont restées solides en 2002, malgré l'appréciation du taux de change à compter du second semestre. Les entrées de devises ont été soutenues par les exportations manufacturières – véhicules, équipements de transport, machines et matériel électrique, surtout – ainsi que par celles d'or, sous l'impulsion d'une hausse du cours moyen du métal jaune. L'escalade du rand en 2003 a toutefois pesé lourdement sur les recettes d'exportation. Dans le secteur minier, qui constitue la principale source de recettes extérieures et 20 pour cent du total des devises, le redressement de la monnaie nationale a largement compensé l'augmentation des prix des matières premières venant des États-Unis, ce qui a fait nettement chuter les prix en rands par rapport à 2002 : l'or, du platine et du charbon ont ainsi perdu respectivement 16, 9 et 5 pour cent en 2003, neutralisant l'accroissement du volume des exportations de métaux.

Selon une analyse menée par Trade and Industrial Policies Strategies (TIPS), les exportations de produits non miniers forment un tableau en demi-teinte. Alors que certains secteurs, comme les machines, les équipements électriques et les produits chimiques, ont

Figure 6 - Part de l'encours de la dette extérieure dans le PNB et ratio du service de la dette sur les exportations (en pourcentage)



Source : Banque mondiale.

vu leurs exportations se replier en termes réels, d'autres, tels que les véhicules à moteur, les denrées alimentaires, la confection, l'ameublement ou le plastique, ont été moins affectés. Il se peut que ce second ensemble ait fait preuve d'une plus grande capacité d'adaptation, en élargissant son offre afin de compenser la baisse des prix exprimés en rands. Il convient également de souligner que, pour rester compétitifs, certains exportateurs ont rogné sur leurs marges bénéficiaires, sans restreindre les volumes vendus à l'international.

En outre, la réduction du prix des importations contribue à l'essor des importations de marchandises, qui ont progressé de 2 pour cent au premier semestre 2003. Les biens d'équipement, notamment les machines, les véhicules et le matériel de transport, ont mené ce mouvement, avec plus des trois quarts du total des importations. Le taux de pénétration des importations est passé de 18.5 pour cent au troisième trimestre 2002 à 20.1 pour cent sur la même période en 2003.

La balance commerciale sud-africaine, excédentaire en 2002 avec 4.1 pour cent du PIB, devrait ainsi retomber à 0.5 pour cent en 2003. Les exportations devraient reprendre en 2004 et 2005, à la faveur d'une dépréciation du rand, vis-à-vis de l'euro notamment, qui devrait relancer les exportations de produits manufacturés vers la zone euro. Le raffermissement du prix des matières premières contribuera à une augmentation des exportations d'or et de platine. De leur côté, les importations devraient continuer à progresser, reflétant une tendance à la reprise des investissements privés et publics.

Les investissements directs étrangers (IDE) restent assez limités en Afrique du Sud. Quelques rares transactions – à l'instar de la privatisation de Telkom en 1997 ou de la restructuration des liens entre l'Anglo American et l'entreprise minière De Beers – ont suscité une arrivée massive de flux en 1997 et 2001. Cela dit, si l'on exclut ces opérations, le niveau d'IDE est resté plus ou moins stable depuis 1994. En 2002, les entrées d'IDE se sont montées à 754 millions de dollars. Inversement, l'Afrique du Sud est la principale source d'IDE pour les autres pays d'Afrique (401 millions de dollars en 2002). Dans la région, les sociétés

transnationales sud-africaines ciblent traditionnellement les mines et les brasseries, mais certaines ont également investi massivement dans les télécommunications.

La dette extérieure en devises de l'Afrique du Sud a augmenté, passant de 24 milliards de dollars en 2001 à 25 milliards de dollars fin décembre 2002. Les prêts contractés par l'État sur les marchés internationaux *via* des émissions obligataires, ainsi que ceux destinés à financer le programme d'achat d'armes sont dans une large mesure responsables de cette aggravation.

Questions structurelles

Au cours des années 1990, les pouvoirs publics ont lancé un programme de restructuration des entreprises d'État, ciblant essentiellement les secteurs économiques stratégiques : télécommunications, énergie, défense et transport. Cette réforme a été décidée au cas par cas, afin d'améliorer l'accès aux services de télécommunications ou d'électricité des populations traditionnellement défavorisées ; d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts ; et de faire dégonfler la dette publique grâce au produit des privatisations. L'un des volets clés de ce programme, détaillé ci-dessous, a consisté à encourager l'émancipation économique des Noirs par la vente d'actions avec une décote et à des prix préférentiels.

Dans le cadre de la restructuration des actifs publics et de la libéralisation de marchés qui relevaient jusqu'alors de monopoles d'État, une nouvelle réglementation a été instaurée, en particulier dans les transports, les télécommunications et l'énergie.

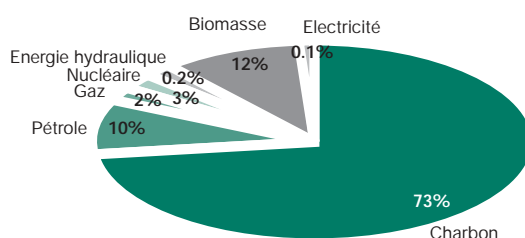
En 1998, un livre blanc sur la politique énergétique a jeté les bases de la restructuration de ce secteur, qui vise à scinder les activités et privatiser l'opérateur national ESKOM. C'est en les replaçant dans le contexte du pays que l'on peut comprendre le mieux l'impact de ce projet de réforme et le rôle crucial joué par ESKOM.

Les très vastes réserves de charbon de l'Afrique du Sud assurent plus de 70 pour cent de son énergie

primaire. Relativement bon marché selon les critères internationaux et notamment pour la production d'électricité, ce charbon est l'un des moins chers au monde. Le pays ayant en revanche peu de gisements de gaz et de pétrole, il doit couvrir l'essentiel de ses besoins de combustibles liquides en important du pétrole brut. En ce qui concerne les énergies renouvelables, si l'Afrique du Sud offre de bonnes conditions pour le solaire et l'éolien, son potentiel hydroélectrique est très limité. La biomasse, utilisée

surtout pour la cuisine et le chauffage, représente en moyenne 12 pour cent de la fourniture énergétique primaire. Une grande partie est transformée en énergie finale (électricité et combustibles liquides, notamment). En 2000, la demande d'énergie finale de l'Afrique du Sud se répartissait comme suit : électricité (20 pour cent) ; charbon (32 pour cent) ; combustibles liquides (31 pour cent) ; biomasse (13 pour cent) ; autres combustibles (3.7 pour cent) ; gaz naturel et énergies renouvelables (moins de 1 pour cent).

Figure 7 - Composition de l'offre intérieure d'énergie en 2001



Source : Agence internationale de l'énergie.

ESKOM fournit quelque 96 pour cent de l'électricité nécessaire à l'Afrique du Sud, ce qui représente plus de la moitié de l'électricité produite sur le continent africain. Cet opérateur possède 24 centrales, dont plusieurs au charbon, des turbines à gaz et une centrale nucléaire, offrant une capacité totale nominale de 40 585 MW. Cette entreprise nationale figure parmi les sept premières du monde par sa capacité de production et parmi les dix premières par son chiffre d'affaires. C'est également l'un des producteurs d'électricité les moins chers, grâce aux énormes capacités de ses centrales et à la faiblesse relative de ses besoins d'équipement. Construites dans les années 1980, ses installations n'ont pas nécessité d'investissements pendant un certain nombre d'années et le coût des sites plus anciens est pour l'essentiel amorti. Cependant, *ESKOM* devant atteindre sa capacité maximale de production à l'horizon 2007, de nouvelles centrales devront être mises en service et il faudra procéder à un relèvement des tarifs pour faire face à ces investissements.

Quelque 26 461 km de lignes détenues par ESKOM couvrent l'Afrique du Sud et acheminent l'électricité

jusque dans les pays voisins. Néanmoins, l'étendue de ce réseau occasionne des pertes au cours du transport et pose des problèmes de qualité de la fourniture. Environ 60 pour cent de la production électrique de cette entreprise est directement livrée à la clientèle. Le reste est distribué par quelque 240 organismes municipaux. A peine 18 pour cent sont consommés par les clients résidentiels, le secteur minier absorbant le reste de la production. Selon les chiffres 2002, les deux tiers des ménages ont accès à l'électricité. Le plus grand défi reste la fourniture d'électricité aux immenses zones d'habitation formelles ou informelles. De surcroît, les distances compliquent le raccordement de certaines régions rurales isolées.

Les clients ruraux et résidentiels paient en moyenne 0.28 dollar le KWh, un prix qui ne couvre pas l'intégralité du coût de fourniture. Au total, les subventions croisées internes destinées à ces catégories de clientèle dépassent les 132 millions de dollars par an. Qui plus est, nombre de municipalités sont confrontées à une conjonction de problèmes : le non-paiement des factures par une forte proportion des

consommateurs à bas revenu ; l'endettement d'ESKOM qui en résulte ; l'inefficience ; et le manque de capacités techniques et administratives.

Même si, à l'aune des critères africains, ESKOM apparaît comme une entreprise très efficace, divers points faibles dans son fonctionnement sembleraient justifier une réforme. Cela concerne surtout l'épuisement imminent de ses capacités actuelles et la nécessité d'investir dans de nouvelles centrales. Mais il faudrait aussi prévoir d'améliorer les médiocres performances de la plupart des municipalités. Afin d'éviter des hausses excessives de tarif, il sera vital d'instaurer un environnement concurrentiel permettant d'investir dans des capacités de production, tout en permettant le maintien de la fourniture et l'expansion des services à un prix abordable.

Les réformes n'ont guère progressé au cours des dix dernières années. D'après le plan de « libéralisation encadrée » proposé en 2001, 10 pour cent de la capacité actuelle de production d'ESKOM devaient être vendus dans le cadre du programme BEE ; puis 20 pour cent supplémentaires devaient être cédés peu après à un actionnaire stratégique, de manière à attirer les IDE. A moyen terme, le pôle transport (câblage, réseau et activités commerciales) resterait une filiale d'ESKOM, avant de devenir une entreprise d'État indépendante. Pour la distribution, il est prévu d'établir six sociétés régionales, qui relèveraient à la fois d'ESKOM et des municipalités. Ce programme de séparation des activités devait être lancé en 2003, mais il a pris du retard et sera probablement mis en œuvre au cours des deux prochaines années.

Dans ce contexte, les possibilités d'investissement privé dans l'électricité concernent pour l'instant essentiellement la production. Le ministère des Entreprises publiques (*Department of Public Enterprises*) étudie actuellement des modalités d'attribution des centrales d'ESKOM de manière à ce qu'aucune entreprise ne soit toute-puissante sur le marché et que chaque

pôle de production soit financièrement viable. Il existe d'importants obstacles aux IDE dans ce secteur aux autres niveaux que la production. Ainsi, pour gagner la confiance des investisseurs, il est impératif d'instaurer un réseau de transport indépendant. S'agissant de la distribution, on ne sait pas encore précisément qui supportera les risques liés au coût de la restructuration, ni quelle compensation les municipalités recevront pour la perte de leur fonction de distributeurs. De plus, tant que les réseaux régionaux de distribution ne seront pas opérationnels, il n'y aura pas d'investissements privés significatifs dans ce domaine.

Aucune grande privatisation n'a eu lieu en 2003, à l'exception de la cession intégrale d'Aventura Resorts et de l'introduction en bourse de l'opérateur national de télécommunications, Telkom. La vente de 28 pour cent supplémentaires du capital de Telkom¹ a ramené la participation de l'État à 39 pour cent et nécessité une cotation principale à Johannesburg et une cotation secondaire à New York, le 4 mars. Cette opération a toutefois donné des résultats décevants, à cause de la mauvaise santé du marché mondial des télécommunications. Elle a rapporté à l'Afrique du Sud l'équivalent d'environ 0.4 pour cent de son PIB, alors que ce pays comptait sur 1 pour cent. L'introduction en bourse de Telkom a été effectuée conformément aux objectifs du programme BEE, à travers l'encouragement de l'actionnariat, de la passation de marchés et du transfert de compétences. Elle a consisté en une offre à deux niveaux, au profit des populations historiquement défavorisées. Cependant, Telkom continue de dominer le secteur des télécommunications. L'ouverture à la concurrence, censée être effective à compter du 7 mai 2002 avec la suppression du monopole de cet opérateur sur les services de base, est retardée. En février 2004, le deuxième opérateur national et les licences devant couvrir les zones sous-desservies n'étaient toujours pas annoncés.

Néanmoins, dans le cas de l'entreprise nationale de transport Transnet, la restructuration au vrai sens du

1. En 1997, quelque 30 pour cent de Telkom ont été vendus à Thintana (consortium réunissant Malaysia Telkom et Southern Bell Corporation, États-Unis). En 2001, une part supplémentaire de 3 pour cent a été cédée à Ucingo, société de promotion de l'émancipation économique des Noirs.

terme, et non en tant que synonyme de cession d'actifs, a été effectuée avec une nouvelle équipe de direction. Des travaux préparatoires ont été menés en vue de la concession des opérations portuaires. En 2003, les efforts déployés par le ministère des Entreprises publiques pour restructurer le secteur du transport ont été axés sur l'amélioration de l'efficacité et de l'offre, en réponse aux critiques et aux préoccupations de plus en plus vives à l'égard de la sécurité des voyageurs et des prévisions de charge dans le domaine du fret.

Cependant, la restructuration de Transnet avance plus lentement que prévu. La division la plus importante de cette société, Spoornet (fret ferroviaire et transport longue distance de voyageurs) n'a pas eu de directeur général permanent pendant la majeure partie de 2002 et de 2003. Cette situation a évidemment ralenti le rythme des réformes destinées à améliorer la qualité et l'efficacité des services. De surcroît, les besoins de recapitalisation et les problèmes de capacité de Spoornet ont constitué un autre grand problème sur cette période. Malgré l'achèvement de certains travaux de mise à niveau technique et de modernisation essentiels au maintien des niveaux de capacité actuels, la recapitalisation n'est pas attendue avant fin 2004. La suspension de la concession du service ferroviaire de luxe proposé par Spoornet, à la suite d'un incendie à bord de l'un des trains début 2003, a encore retardé le processus de restructuration.

En revanche, la restructuration des ports progresse à un bon rythme. Un projet de création d'une autorité portuaire indépendante, chargée des infrastructures et de la gestion des installations publiques, a été présenté au parlement en mars 2003. Qui plus est, un plan stratégique pour l'octroi d'une concession sur le terminal de conteneurs de Durban est en cours d'élaboration, avec pour objectif d'atténuer les graves problèmes de congestion au niveau de la manutention. Ce plan prévoit d'attirer des opérateurs étrangers afin d'augmenter la productivité, de faire appel à des capitaux privés pour les infrastructures de ce terminal portuaire et d'accélérer l'émancipation économique des Noirs.

En janvier 2004, le président Thabo Mbeki a signé la loi d'émancipation économique des Noirs. Ciblant

les catégories historiquement défavorisées (les Noirs, les métis et les Indiens et, parmi eux, les femmes, les handicapés, les jeunes et les habitants des zones rurales), cette politique s'inscrit dans le cadre des efforts accomplis depuis 1994 par l'État pour faire disparaître l'héritage de l'apartheid. Cette loi rassemble plusieurs objectifs : accroissement du taux de détention de moyens économiques par les Noirs, développement du capital humain (*via* une plus grande participation à la gestion des entreprises) et émancipation économique indirecte (à travers un système d'achats à des tarifs préférentiels). Ce programme prévoit l'évaluation, à l'aide de « tableaux de bord de performance », de l'aptitude des entreprises et des secteurs à concrétiser ces trois objectifs fondamentaux de l'émancipation économique des Noirs. Afin de promouvoir cette émancipation, les autorités nationales examineront les tableaux de bord de performance des entreprises privées lors de l'octroi de permis et de concessions, de la vente d'actifs publics et de l'établissement de partenariats public/privé. Bien qu'intégrant une dose de flexibilité, qui leur permet d'être adaptés aux conditions particulières de tel ou tel secteur et de telle ou telle entité, ces tableaux de bord introduisent une certaine standardisation dans la définition et la mesure de l'émancipation économique des Noirs.

Parmi les autres grands instruments de politique à l'appui de cette émancipation figurent notamment l'émission d'actions assorties d'une décote, dans le cadre de privatisations visant à encourager la détention des moyens de production par les Noirs ; la préférence accordée, lors de la passation de marchés publics, aux entreprises détenues par des Noirs ; et un soutien institutionnel à la mise en œuvre de la stratégie retenue, à la création de partenariats et à la rédaction de chartes de coopération avec le secteur privé.

Même si le programme BEE sera financé en partie sur les fonds publics (le budget 2003/04 prévoit d'y consacrer 10 milliards de rands, soit 0.2 pour cent du PIB annuel, sur les cinq prochaines années), les risques commerciaux continueront d'être supportés par les entreprises privées. Outre la charte minière évoquée plus haut, le secteur financier et le ministère des Finances ont adhéré conjointement en octobre 2003 à une

nouvelle charte sur l'émancipation économique des Noirs. Conformément à ses dispositions, un quart des fonds propres et des actifs bancaires devront être détenus par des Noirs à l'horizon 2010.

La plupart des privatisations menées en 2002 et 2003 prévoyaient un certain degré d'émancipation économique des Noirs. A ce jour, le programme BEE a obtenu quelques bons résultats, surtout dans le secteur forestier, secteur dans lequel les Noirs possèdent de plus en plus d'actifs, ce qui a des répercussions bénéfiques sur les communautés voisines. L'ouverture du marché des télécommunications a également fait avancer indirectement ce programme. La création de Cell C, entreprise détenue à 40 pour cent par des Noirs, a intensifié la concurrence dans ce secteur tout en contribuant à la réalisation des objectifs d'émancipation.

En revanche, l'accroissement du nombre de Noirs à des postes d'encadrement ou de direction reste problématique, du fait principalement d'un déficit de compétences en matière de gestion. De plus, les mauvaises pratiques de gestion financière et la réticence des institutions financières à procurer un capital de démarrage aux entrepreneurs sont autant de freins au développement d'entreprises détenues par des Noirs.

Contexte politique et social

Le 14 avril 2004, des élections démocratiques présidentielles et législatives ont été organisées pour la troisième fois en Afrique du Sud. Quelque 140 partis politiques enregistrés auprès de la commission électorale indépendante (Independent Electoral Commission) ont joué des coudes à l'échelon provincial ou national, ou à ces deux niveaux. Dans la province du KwaZulu-natal, la campagne a été marquée par des tensions croissantes entre l'ANC (Congrès national africain) et l'InKatha Freedom Party (IFP), qui bénéficie traditionnellement d'un fort soutien du groupe zoulou. En dépit de ces tensions pré-électorales, le déroulement des élections a été jugé libre et honnête dans cette zone,

comme dans l'ensemble du pays, par l'IEC et les observateurs régionaux.

Comme l'avaient anticipé les analystes et les médias, ces élections ont donné une large victoire au parti au pouvoir. Avec plus de 70 pour cent des voix (66 pour cent 1999), l'ANC a obtenu pour la première fois la majorité des deux tiers au Parlement et M. Mbeki a conservé la présidence. Le parti d'opposition, Democratic Alliance (DA), traditionnellement dominé par les Blancs, est arrivé en deuxième position au niveau national avec 12 pour cent des voix (un peu moins de 10 pour cent en 1999). Le parti zoulou IFP est arrivé troisième avec près de 7 pour cent des votes, obtenus pour l'essentiel dans la province du KwaZulu Natal. L'ANC contrôle désormais sept provinces sur neuf. Dans la province occidentale du Cap, il devrait reconduire la coalition avec le New National Party, le successeur du parti dirigeant au temps de l'apartheid et aujourd'hui pratiquement confiné à cette province. Un gouvernement de coalition devrait également se mettre en place dans la province très contestée du KwaZulu Natal, où l'ANC a obtenu 46 pour cent des voix contre 37 pour cent pour l'IFP et 8 pour cent pour la DA, partenaire de l'IFP en une alliance électorale. La domination de l'ANC reflète l'absence d'une opposition parlementaire structurée. La création de véritables alternatives politiques, au-delà du parti blanc actuel, est donc un défi majeur pour le pays. Le parti réélu doit maintenant s'attacher à trouver un équilibre délicat entre les intérêts de deux groupes très différents : les Blancs et la nouvelle communauté noire des affaires d'un côté, et l'immense majorité des pauvres, de l'autre, dans le cadre d'une démocratie encore fragile et dans un contexte de très graves inégalités économiques.

Fin 2003, l'État a lancé son examen décennal d'évaluation des avancées enregistrées en dix ans depuis la démocratisation du pays. Si l'on reconnaît à l'ANC un certain succès dans sa gestion économique prudente du pays, celle-ci est néanmoins allée de pair avec un fort niveau d'exclusion sociale. L'Afrique du Sud continue de se débattre avec un taux de chômage qui a plafonné en moyenne à 31 pour cent en 2002², un

2. Si l'on inclut les travailleurs « découragés », le taux passe à 41 pour cent.

taux de prévalence du sida de 20 pour cent et un creusement de l'inégalité des revenus (le coefficient de Gini est de 0.59 pour cent). Par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire, l'Afrique du Sud affiche sur de nombreux points de médiocres indicateurs du développement humain – comme l'espérance de vie, la mortalité infantile et la pauvreté (avec un taux moyen en 2000 de 45 pour cent). Ces indicateurs varient par ailleurs fortement selon le groupe racial et le lieu de résidence.

L'importance du chômage, avec notamment la contraction de l'emploi dans le secteur formel, est sans aucun doute l'un des défis majeurs que les autorités devront relever pour infléchir la pauvreté. Plusieurs facteurs entretiennent ce phénomène de chômage, comme les déséquilibres systématiques de compétences hérités de l'apartheid ou les obstacles à la flexibilité du marché de l'emploi qui maintiennent le coût de la main-d'œuvre à un niveau relativement élevé, tout au moins dans le secteur formel. Les autorités ont pris des initiatives pour créer des emplois, dont la plus efficace semble être le programme de grands travaux censé fournir des revenus aux communautés pauvres, grâce à la création d'emplois subventionnés de courte durée pour les chômeurs dans les services sociaux. Mais la faible envergure de ces programmes constitue leur principal frein. En 2002, environ 45 000 personnes étaient concernées, soit environ 1.5 pour cent du total des chômeurs. Cela étant, le budget 2004 a alloué des ressources additionnelles au programme de grands travaux, tablant sur l'octroi au cours des cinq prochaines années d'un emploi, d'un revenu et d'une formation à au moins 1 million de bénéficiaires. Le succès de cette initiative dépendra pourtant des efforts conjugués du pouvoir central, des provinces et du secteur privé, mais aussi de l'instauration d'un mécanisme de suivi régulier des progrès enregistrés.

L'accélération de la redistribution des terres fait également partie des mesures prioritaires pour réduire la pauvreté et promouvoir l'emploi dans les zones rurales. Si la restitution des terres aux propriétaires dépossédés pendant l'apartheid avance depuis peu, la lenteur des réformes est un motif de déception. Lorsque l'ANC est arrivé au pouvoir, en 1994, il a promis que

plus de 30 pour cent des terres agricoles des Blancs seraient transférées, sans coercition, aux autres communautés dans un délai de cinq ans. Dix ans plus tard, seulement 2 pour cent de ces terres ont changé de mains et 80 pour cent des surfaces agricoles à vocation commerciale sont encore détenues par quelque 50 000 exploitants blancs.

Selon des enquêtes annuelles sur les consultations prénatales des femmes, 20 pour cent de la population adulte sud-africaine (15-49 ans) étaient séropositifs en 2002, alors que le taux n'était que d'environ 1 pour cent en 1992. Depuis le début, le gouvernement est critiqué pour son incapacité à réagir concrètement face à l'épidémie pour atténuer les souffrances humaines et les dégâts économiques dus à cette maladie. L'absence d'une réponse globale et le manque de coordination au sein du gouvernement et entre l'État et les ONG ont été encore aggravés par la position controversée du président Mbeki vis-à-vis des médicaments antirétroviraux. En dépit d'une décision de justice rendue en juillet 2002 qui obligeait l'État à fournir des médicaments antirétroviraux à tous les citoyens victimes d'une contamination verticale mère-enfant, les pouvoirs publics ont été très lents à s'y conformer. Les soins et les mesures de prévention sont essentiellement assurés par des organisations caritatives ou des organismes d'aide internationaux, des associations et, de plus en plus, des entreprises privées, dont environ 68 pour cent disposent à ce jour d'une stratégie interne de lutte contre le VIH/sida.

Plusieurs études ont souligné les conséquences désastreuses de l'épidémie pour l'économie du pays, du fait de la réduction des effectifs de main-d'œuvre et de la contraction de l'épargne et des investissements qu'elle provoque. Une étude de la Banque mondiale, publiée en juillet 2003, prévoit un effondrement total de l'activité économique en l'espace de trois générations si les pouvoirs publics n'interviennent pas rapidement. Ce rapport s'attend notamment à ce que le PIB par habitant chute de 2 300 dollars, son niveau actuel, à 1 000 dollars seulement en 2080.

Les pressions internationales et nationales, ainsi que l'impératif politique que constituent les élections

de 2004 ont contraint le gouvernement à prendre des mesures plus concrètes. En novembre 2003, l'État a ainsi annoncé un programme national de traitements antirétroviraux qui devrait tripler le financement de la lutte contre le VIH/sida au cours des trois prochaines années, marquant une évolution progressive de la lutte contre cette épidémie.

L'État a fixé pour objectif la formation de 24 000 nouveaux intervenants dans la lutte contre le VIH/sida à l'horizon 2005/06 et la création de 356 sites supplémentaires de traitement, coordonnés par un centre régional dans chaque province. Lorsque ce dispositif sera en place, il s'agira de faire accéder, d'ici 2008, 50 pour cent des malades du sida à des traitements antirétroviraux, soit un total d'environ 600 000 personnes. Si l'annonce de ce projet a été vivement applaudie, son bon déroulement sera tributaire des capacités de chaque province et de leurs responsables à relayer l'initiative du ministère de la Santé. Le processus de mise en œuvre risque donc d'être long et l'accès aux médicaments antirétroviraux fortement inégal d'une province à l'autre, chacune devant faire face à des difficultés différentes – manque de personnel, absence de formation du personnel de santé, méconnaissance des procédures d'administration du traitement, retard dans l'achat des médicaments ou encore nécessité de disposer d'équipements spéciaux. De plus, nombre d'observateurs s'interrogent sur le degré de volonté politique pour faire appliquer ce plan. Certains membres du gouvernement continuent de rechigner à s'attaquer d'urgence au VIH/sida. Cette réticence, plus que tout autre facteur, pourrait être décisive pour le succès du programme.

Le secteur de l'éducation affiche un taux d'inscription en primaire pratiquement universel et des avancées importantes dans l'égalité des dépenses par

élève ont été réalisées. Le taux brut d'inscription dans le primaire est resté inchangé, autour de 95,5 pour cent, entre 1995 et 2001. Il atteignait 85 pour cent dans le secondaire en 2002, soit une progression de 15 pour cent par rapport à 1992. Le nombre d'élèves par classe a en outre diminué, tombant de 43 en 1996 à 38 en 2001, signe que l'accès à l'école s'est amélioré.

Malgré ces bons résultats, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'élargissement de l'éventail des formations complémentaires sont plus lents. Dans ce domaine, le développement des compétences reste le principal défi à relever. Le Sommet sur la croissance et le développement qui, en juin 2003, a rassemblé des représentants des pouvoirs publics, des entreprises, de la main-d'œuvre et des communautés, a constitué un jalon important dans la résolution de ce problème majeur.

Les accords issus de ce sommet sont axés sur l'encouragement de l'alphabétisation, la formation des adultes avec phase d'apprentissage (*learnership*), le renforcement des autorités chargées de l'éducation et de la formation (Sector Education and Training Authorities – SETA) et l'élargissement de l'accès à une éducation et des services essentiels de qualité. Avec l'aide financière des SETA et du fonds national pour les compétences (National Skills Fund), les acteurs économiques et l'État ont entrepris d'établir, d'ici mai 2004, une liste d'au moins 72 000 d'adultes en apprentissage au chômage. De surcroît, plusieurs ministères ont déjà lancé de vastes projets d'éducation et de formation des adultes dans lesquels, début 2004, plus de 26 000 apprenants s'étaient inscrits. Les SETA s'attachent également à promouvoir l'enseignement des données de base afin qu'à terme, 70 pour cent des travailleurs sachent lire, écrire et compter.