



JEAN-PIERRE CLING

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE SUD-AFRICAINE FACE À LA MONDIALISATION

L'AFRIQUE DU SUD S'EST ENGAGÉE DEPUIS 1996 DANS UN VASTE PROGRAMME DE RÉFORMES ÉCONOMIQUES D'INSPIRATION LIBÉRALE VISANT À RESTAURER LA CONFIANCE DES INVESTISSEURS, NOTAMMENT PAR L'ACCÉLÉRATION DES PRIVATISATIONS OU LA RÉDUCTION DE LA FISCALITÉ. SI UNE STABILISATION MACRO-ÉCONOMIQUE A PU ÊTRE ATTEINTE, LE BILAN S'AVÈRE MITIGÉ ET SUSCITE TOUJOURS DES INTERROGATIONS QUANT AUX MODALITÉS D'INSERTION DE LA RSA DANS L'ÉCONOMIE MONDIALISÉE.

Après son arrivée au pouvoir en avril 1994, l'African National Congress (ANC) a rapidement achevé sa conversion au libéralisme économique et à l'économie de marché. La présentation par le gouvernement sud-africain du Growth Employment and Redistribution Strategy (GEAR), en juin 1996, a concrétisé cette évolution.

Le GEAR est né de la nécessité de restaurer la confiance de la communauté internationale et des agents économiques locaux suite à la crise monétaire subie au début de 1996, caractérisée par des sorties massives de capitaux et par une dévaluation importante du rand. Il fixe un certain nombre d'objectifs de politique macro-économique (déficit budgétaire, inflation, taux d'intérêt, etc.), qui visent à assurer la crédibilité de la politique suivie par le gouvernement tout en créant un environnement propice à la croissance et à l'investissement. Il s'accompagne d'un cadre économique prévisionnel très détaillé portant jusqu'à l'an 2000.

Le GEAR part d'un diagnostic. L'abolition de l'apartheid et l'abandon consécutif des sanctions internationales à l'égard de l'Afrique du Sud ont certes permis à l'économie de sortir de la récession à partir de 1993. Cependant, si les tendances observées depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement se confirment, la croissance sera trop modeste pour créer des emplois en nombre suffisant et pour financer les programmes d'investissements publics prévus. Le GEAR cherche donc le moyen d'atteindre une croissance de 6 % par an à l'horizon 2000. Ce rythme de croissance est supposé permettre la création de 400 000 emplois par an à cet horizon, et un total de 1,2 million d'emplois de 1996 à 2000.

Le GEAR considère d'abord que l'ampleur du déficit budgétaire est la source d'effets d'éviction importants au détriment de l'investissement privé. Il s'agit donc de réduire progressivement ce déficit afin d'encourager l'épargne, de poursuivre la désinflation et de stimuler l'investissement privé. L'accélération prévue du processus de privatisation est un moyen de financer un ambitieux programme d'investissements dans le domaine des services publics. L'objectif d'augmentation du contenu en emplois de la croissance passe par le lancement d'investissements intensifs en main-d'œuvre, par une plus grande flexibilité du marché du travail ainsi que par une modification de la fiscalité.

Il est également prévu de poursuivre graduellement la suppression du contrôle des changes et de continuer à réduire les droits de douane, afin d'accentuer l'ouverture de l'économie. Ces différentes mesures consacrent l'abandon de la politique d'industrialisation par substitution aux importations suivie depuis de nombreuses décennies ainsi que la conversion à un modèle de croissance par l'exportation adopté aujourd'hui par l'ensemble des pays en développement.

Le scénario présenté repose sur deux hypothèses fortes, considérées comme des conditions nécessaires à l'augmentation du taux d'investissement, et donc à l'accélération de la croissance : d'une part une réduction progressive des taux d'intérêt réels, de l'autre l'entrée de flux importants de capitaux (investissements directs essentiellement) de façon à lever la contrainte de financement de l'économie.

À l'exception du déficit budgétaire et de l'inflation, qui ont été réduits très sensiblement conformément à ce qui avait été annoncé, les principaux objectifs quantitatifs contenus dans ce programme très volontariste ne semblent pas pouvoir être tenus. En particulier, le taux de croissance du PIB, resté médiocre sur l'ensemble de la période, contrairement aux prévisions, n'a pu autoriser de croissance des revenus par habitant. La crise internationale entamée en Asie en 1997 a joué un rôle non négligeable dans cet échec relatif.

La réduction du taux d'épargne a par ailleurs accru la contrainte extérieure qui pèse sur la croissance, alors que les entrées de capitaux sont demeurées nettement insuffisantes. Dans ce contexte, le succès éventuel de la stratégie de croissance par l'exportation et d'amélioration de l'insertion dans l'économie mondiale jouera un rôle critique pour l'accélération durable de la croissance économique.

UN PREMIER BILAN DU GEAR

À l'approche de la fin de la période couverte par le GEAR, il est possible de dresser un premier bilan de ce programme.



Une véritable stabilisation macro-économique

En premier lieu, il est indéniable que la politique budgétaire a largement atteint ses objectifs, alors même que le passif laissé par l'ancien régime dans ce domaine était particulièrement lourd : le déficit budgétaire représentait ainsi plus de 9 % du PIB au cours de l'année fiscale 1993-1994. Grâce à une hausse globale des recettes et du taux de prélèvement obligatoire, le déficit budgétaire a été divisé par deux en quelques années, le solde primaire (avant paiement de la dette) étant même devenu excédentaire. Le déficit pour l'année fiscale achevée en mars 1999 s'est montré inférieur à 4 % du PIB (après 4,3 % au cours de l'année précédente).

Malgré une conjoncture très déprimée, l'objectif du GEAR pour cette année (soit 3,5 % du PIB) a ainsi été presque atteint. Pour tenir compte de ce léger dérapage, ainsi que de la dégradation de la conjoncture, l'objectif initial de déficit budgétaire pour 1999-2000, initialement fixé à 3 % du PIB, a été revu un peu à la hausse dans le cadre du Medium Term Expenditure Framework présenté en novembre 1998.

La réduction du déficit a été obtenue malgré une forte hausse des dépenses sociales, qui atteignent aujourd'hui 60 % des dépenses globales (hors charges d'intérêt). L'éducation et la santé ont été particulièrement privilégiées. Le Reconstruction and Development Programme (RDP), lancé par l'ANC à la veille de son arrivée au pouvoir, s'était fixé des objectifs très ambitieux pour assurer la satisfaction des besoins de base de la population. L'effort mené dans ce domaine a été significatif.

Selon les estimations officielles présentées au début de 1998, le nombre d'enfants scolarisés a ainsi augmenté de 10 % depuis 1994 ; 5 millions d'enfants reçoivent chaque jour un repas gratuit à l'école ; 500 nouvelles cliniques ont par ailleurs été construites, assurant un service médical de proximité à 5 millions de personnes supplémentaires.

L'effort en matière d'infrastructures a également été important : 1 million d'habitants des zones rurales ont ainsi obtenu un accès à une source d'eau potable ; 1,5 million de foyers ont été connectés au réseau électrique, ce qui a permis de porter le taux d'équipement de 36 à 59 % de l'ensemble de la population sud-africaine ; 400 000 maisons ont été construites à l'aide de fonds publics et 700 000 aides au logement distribuées¹.

Cette hausse a été notamment compensée par une réduction des effectifs de la fonction publique, dont l'hypertrophie est un legs du régime d'apartheid. Cent cinq mille postes de fonctionnaires ont ainsi été supprimés entre 1995 et 1997, le président Mandela ayant déclaré au Parlement que « l'État n'est pas une agence pour l'emploi² ». Le gouvernement considère que 55 000 postes doivent encore être supprimés.

La réduction du déficit budgétaire, alliée à une politique monétaire restrictive, a permis d'engager un net processus de désinflation. Alors que le rythme annuel d'inflation dépassait 10 % au début des années 90, celui-ci est descendu à 6,9 % à la fin de l'année 1998, ce qui représente le niveau le plus bas observé depuis vingt-cinq ans.

Les prémisses de réformes structurelles

Le gouvernement a fait preuve de beaucoup de détermination pour appliquer les engagements du GEAR dans le domaine de l'ouverture de l'économie. Depuis la signature des accords du GATT en 1994, l'Afrique du Sud a réduit ses droits de douane – de 27 % en moyenne avant 1994, ceux-ci sont descendus à moins de 10 % en 1998 –, anticipant ainsi sur ses engagements commerciaux. La suppression du Programme général de subventions aux exportations (General Export Incentive Scheme, ou GIES) qui avait été mis en place en 1990 a été effectuée en 1997, conformément à ce qui avait été annoncé.

L'allègement du contrôle des capitaux a, par ailleurs, été poursuivi : les investisseurs institutionnels sont désormais autorisés à placer à l'étranger jusqu'à 15 % de leurs actifs ; les entreprises locales peuvent quant à elles rapatrier leurs recettes en devises au bout de six mois et investir jusqu'à 50 millions de rands à l'étranger ; et les particuliers peuvent investir jusqu'à 400 000 rands à l'étranger, etc. Enfin, la loi sur la concurrence, qui devrait être votée cette année, vise à mieux lutter contre les situations de monopole, très fréquentes en Afrique du Sud.

Dans le domaine de l'emploi et des privatisations, en revanche, le gouvernement a avancé très prudemment afin de ménager les syndicats et le Parti communiste, qui sont les partenaires de l'ANC au sein de l'alliance tripartite. Aucune mesure importante n'a ainsi été prise pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et favoriser la création d'emplois.

Une loi telle que celle de l'Employment Equity Bill adoptée en 1998, qui s'inscrit dans le cadre de la politique d'« *affirmative action* », accroît au contraire les contraintes qui pèsent sur la gestion de la main-d'œuvre. L'application de la politique de privatisation a été particulièrement lente. Les deux seules opérations véritablement importantes ont concerné la privatisation partielle de l'opérateur téléphonique Telkom et de la compagnie des aéroports sud-africains. Quant à celle de la compagnie aérienne South African Airways, elle a été engagée au début de 1999.

1. N. Mandela. Discours d'ouverture du Parlement, février 1998.

2. *Ibid.*



Une croissance faible accompagnée de pertes d'emplois

Alors que le GEAR prévoyait une accélération progressive de la croissance économique sur la période 1996-2000, on a assisté au contraire à un ralentissement progressif de celle-ci à partir de 1996, le « *soft landing* » de 1997 s'étant transformé en récession en 1998. Une légère reprise économique est attendue en 1999-2000, mais son rythme sera très inférieur aux prévisions du GEAR. Au total, la croissance moyenne au cours de la période 1994-1998 (d'environ 2 % par an) a tout juste permis de stabiliser le PIB par habitant, en baisse depuis le début des années 80.

De plus, l'ouverture de l'économie ainsi que la stabilisation de la situation sociale (le nombre de journées de travail perdues pour fait de grève a été divisé par trois ou quatre par rapport au début des années 90) ont accru l'efficacité du processus productif, tout en réduisant en contrepartie le contenu en emplois de la croissance. Alors que celle-ci était traditionnellement « intensive », c'est-à-dire qu'elle provenait d'une croissance des facteurs de production plus que de gains de productivité, c'est l'inverse qui s'est produit dans la période récente. La croissance est devenue « extensive » : elle s'est caractérisée par une forte accélération de la productivité, mais sans nette reprise de la croissance du capital et de l'investissement.

De ce fait, la tendance à la diminution de l'emploi total n'a pu être enrayée : 500 000 emplois ont ainsi été perdus au cours des cinq premières années du gouvernement démocratique, alors qu'environ 450 000 jeunes arrivent sur le marché du travail chaque année. Il en a résulté une poursuite de la montée du chômage, qui touche actuellement 23 % de la population en âge de travailler, moins de 50 % des adultes noirs occupant un emploi dans le secteur formel.

QUE S'EST-IL PASSÉ ?

Plusieurs éléments, de nature à la fois externe et interne, permettent de comprendre pourquoi la politique économique mise en œuvre par le gouvernement n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés en matière de croissance économique.

Une conjoncture internationale dégradée

Alors même qu'un net ralentissement de la croissance était déjà engagé, l'économie sud-africaine a subi les conséquences de la crise internationale de 1998. Elle a été affectée principalement de deux manières.

La chute du cours des matières premières, liée à l'effet dépressif de la crise sur la demande mondiale de ces produits, a tout d'abord durement touché l'économie sud-africaine, dont les exportations sont encore composées en grande

majorité de produits primaires ou semi-transformés. Pour la première fois depuis vingt ans, le cours de l'or (premier produit exporté) est ainsi devenu inférieur à 300 US \$ l'once en moyenne sur l'année, ce qui représente une baisse de 10 % par rapport à l'année précédente, et de 25 % par rapport au niveau moyen enregistré depuis le début de la décennie³.

L'Afrique du Sud a par ailleurs subi une grave crise financière en 1998, qui a résulté d'un effet de contagion observé dans la plupart des pays émergents. Alors qu'un afflux de capitaux avait été enregistré en début d'année (35 milliards de rands⁴ d'investissements nets de portefeuille en quatre mois, soit autant que pour l'ensemble de l'année 1997), on a assisté à des sorties massives de capitaux dès lors que la dégradation de l'environnement international a accru l'aversion pour le risque des investisseurs internationaux (« *flight to quality* »). Le rand s'est dévalué d'environ 20 % par rapport au dollar sur l'ensemble de l'année. Au taux de 1 dollar pour 6 rands atteint au début de 1999, la sous-évaluation en termes de parité de pouvoir d'achat est supérieure à 10 %. La bourse de Johannesburg a fortement décliné, la chute de 40 % des cours observée entre avril et juillet ayant cependant été suivie d'une sensible remontée.

Une épargne insuffisante

À l'encontre des prévisions du GEAR, la baisse du taux d'épargne domestique s'est poursuivie, dans le prolongement des tendances observées depuis le début des années 80 (*voir graphique page suivante*). L'offre d'épargne s'est ainsi avérée « inélastique » à la hausse des taux d'intérêt. L'accès plus aisé au crédit, depuis la fin de l'apartheid, des populations historiquement défavorisées ainsi que la montée du chômage figurent probablement parmi les principaux facteurs explicatifs de ce mouvement de baisse.

Avec une valeur de 15,2 % du PIB en 1997, le taux d'épargne sud-africain est le plus bas de tous les pays émergents, à égalité avec le Brésil. Ce n'est probablement pas par hasard si les deux pays les plus inégalitaires au monde sont aussi ceux qui épargnent le moins. La majorité de leurs populations touche à peine un revenu de subsistance, et la capacité d'épargne s'y avère donc quasi nulle. Le taux d'épargne financier des ménages sud-africains est ainsi inférieur à 1 % en moyenne. Or, à long terme, l'exemple des pays émergents asiatiques montre que le développement de ces derniers a reposé avant tout sur une forte épargne intérieure.

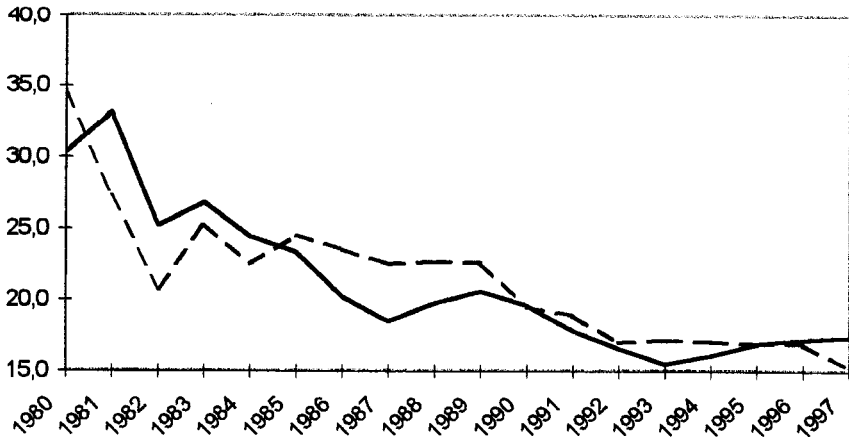
3. La baisse du cours de l'or a en fait débuté avant la crise. Elle s'est accélérée depuis, notamment à cause des ventes d'or effectuées par les ménages des pays asiatiques en crise à la demande de leur gouvernement.

4. 1 rand = 0,9 FF ou 0,15 euro au début de 1999.



Évolution des taux d'épargne et d'investissement (1980-1997)

En % du PIB



Trait plein : taux d'investissement

Trait pointillé : taux d'épargne

Source : SA Reserve Bank

La baisse de l'épargne a stimulé la hausse de la consommation, ce qui a soutenu la croissance du PIB pendant un temps. Cependant, elle a eu pour contrepartie une hausse de l'endettement des ménages, qui approche aujourd'hui 70 % de leur revenu disponible, alors qu'il était inférieur à 50 % de leur revenu il y a dix ans.

Une politique économique très restrictive

La politique économique menée par le gouvernement a joué un rôle procyclique en accentuant le processus de ralentissement de l'activité engagé depuis 1996.

L'impact récessif de la politique budgétaire restrictive menée depuis 1994 a été renforcé par deux éléments : d'une part l'effet d'éviction dû à la montée de la dette, elle-même liée au refus du gouvernement d'emprunter à l'étranger ; de l'autre la politique monétaire de taux d'intérêt élevés. À partir de la mi-1995, la Banque centrale a en effet considéré que l'économie sud-africaine se trouvait en « surchauffe » et qu'une résurgence de l'inflation se profilait. L'appréciation du rand qui s'en est suivie a été corrigée brutalement au premier semestre 1996, avec, en quelques semaines, une dévaluation de l'ordre de 30 % de la monnaie locale par rapport au dollar. Par la suite, la Banque centrale a maintenu les taux d'intérêt réels à des niveaux systématiquement supérieurs à 10 %, ce qui a freiné lourdement la demande domestique. De plus, le

poids très marginal de la dette étrangère dans la dette publique fait que toute hausse des taux d'intérêt se répercute, immédiatement et dans son intégralité, sur le coût du service de la dette publique, dont la part dans le budget a considérablement gonflé en conséquence.

Au moment où la politique monétaire a commencé à s'assouplir, au début de 1998, une deuxième crise monétaire est venue frapper l'Afrique du Sud, malgré les efforts de la Banque centrale pour soutenir le rand et lutter contre la spéculation. Pour atteindre cet objectif, elle a utilisé un mécanisme propre à l'Afrique du Sud : fournir des devises à terme aux importateurs et à tous les agents endettés en monnaies étrangères. Si, à l'origine, ce mécanisme visait à rassurer les agents locaux et à limiter les sorties de capitaux, il est depuis devenu un instrument de politique de change. Cet instrument s'avère cependant extrêmement coûteux en période de crise. La position extérieure nette à terme de la Banque centrale a approché, au printemps 1998, 25 milliards de dollars. La dépréciation du rand a coûté plus de 2 milliards de dollars à la Banque centrale (soit environ 2 % du PIB), une partie de ces pertes ayant été récupérées depuis.

La Banque centrale a également fortement accru son taux directeur, qui est redescendu en dessous de 20 % au début de 1999. L'objectif du GEAR d'une baisse des taux d'intérêt réels autour de 3 % à l'horizon 2000 ne sera cependant pas atteint. L'effet dépressif du niveau actuel des taux sur la demande interne est très marqué, en particulier sur la consommation des ménages (le service de la dette absorbe désormais 22 % de leur revenu, contre seulement 7 % il y a dix ans). La stagnation du taux d'investissement (de l'ordre de 17,4 % du PIB, alors que le GEAR prévoyait 26 %) peut lui être aussi en partie attribuée.

L'AFRIQUE DU SUD PEUT-ELLE PARTICIPER

À LA MONDIALISATION ?

Depuis la fin de l'apartheid, l'économie sud-africaine s'est rapidement ouverte sur l'extérieur. Cette ouverture s'est traduite par un développement important des échanges commerciaux. Les exportations de marchandises (or exclu) ont ainsi crû à un rythme annuel de 7 % en volume entre 1990 et 1997. Les importations ont augmenté à un rythme encore plus élevé (8 % par an) au cours de cette période. Par ailleurs, l'Afrique du Sud peut à nouveau faire appel aux capitaux étrangers depuis 1994, alors que le rééchelonnement de dette intervenu en 1985 avait été suivi d'un assèchement total de ces flux. À terme, le succès d'une stratégie d'attraction des capitaux étrangers et de croissance par l'exportation telle que celle préconisée dans le cadre du GEAR n'est cependant pas assuré. Trois questions se posent à cet égard.



La faiblesse des investissements directs étrangers

La première concerne la capacité de ce pays à attirer des investissements directs étrangers (IDE) d'un montant suffisant. Au cours des années 90, les flux d'IDE reçus par l'Afrique du Sud ont certes connu une accélération progressive. En 1997, ceux-ci se sont élevés à 1,7 milliard de dollars. L'Afrique du Sud est ainsi devenue le premier pays récepteur d'investissements directs en Afrique subsaharienne, avec une part dans les investissements reçus par le continent (environ 40 % d'un total de 5 milliards de dollars) qui correspond à son poids économique. Ces investissements restent cependant modestes comparé aux flux obtenus par les pays émergents les plus attractifs, et surtout en regard des besoins de financement du pays.

Une analyse des facteurs d'investissements montre par ailleurs qu'une grande partie de ceux-ci sont liés aux privatisations et au rachat par les multinationales de leurs filiales vendues à l'époque de l'apartheid. La seule privatisation partielle de Telkom en 1997 a ainsi procuré 1,2 milliard de dollars d'investissements. L'*unbundling* opéré par les grands conglomerats sud-africains offre également de nombreuses opportunités d'acquisitions étrangères. En revanche, les investissements correspondant à l'installation de nouvelles usines ou à l'expansion des unités existantes ont été peu nombreux.

De plus, il est remarquable qu'au cours des dernières années, les investissements directs sud-africains à l'étranger aient été supérieurs aux IDE en Afrique du Sud. De 1990 à 1996, selon les statistiques officielles, si le stock de capital étranger en Afrique du Sud a été multiplié par deux et demi, le stock de capital sud-africain à l'étranger a été quant à lui multiplié par trois. En 1996, ce dernier s'élevait à 115 milliards de rands selon les estimations de la Banque centrale, ce qui représente deux fois le stock de capital étranger en Afrique du Sud, évalué à 58,7 milliards de rands. L'essor des investissements sud-africains à l'étranger résulte d'abord de la fin des sanctions contre ce pays. Les entreprises sud-africaines, autrefois *persona non grata* dans la plupart des pays du monde, y sont aujourd'hui partout les bienvenues.

Pour les grands groupes sud-africains, l'enjeu est de diversifier les risques tout en s'assurant une place sur le marché mondial. L'ensemble des groupes miniers s'est ainsi lancé dans une frénésie de projets en Afrique, en Australie et en Amérique latine. Les investissements industriels, commerciaux et financiers sont aussi très nombreux, en particulier en Europe et en Asie. L'annonce, en janvier 1999, du transfert à Londres du siège social et de la cotation principale de Old Mutual, le premier fonds de pension sud-africain, venant après celle de South African Breweries, troisième brasseur mondial, et des groupes miniers Anglo American et Billiton (ex-Gencor), est tout à fait symbolique à cet égard. Justifiés officiellement par le besoin de financer plus facilement leur dévelop-

pement, ces transferts s'intègrent dans une stratégie de mondialisation qui amènera inévitablement ces entreprises à continuer à réduire la part de l'Afrique du Sud dans leur chiffre d'affaires et dans leurs investissements.

Au total, le fait que le solde net des investissements directs soit négatif, ce qui est quasiment unique au sein des pays en développement, montre que l'espoir d'obtenir une accélération de la croissance grâce aux investissements étrangers risque de continuer à être déçu. Si tel était le cas, les investissements de portefeuille continueront à occuper une place prépondérante dans les entrées de capitaux, rendant l'économie très vulnérable aux chocs extérieurs.

Les succès fragiles et ambivalents de l'insertion internationale

Une deuxième question touche aux modalités d'insertion de l'économie sud-africaine dans l'économie mondiale et à la spécialisation internationale adéquate pour garantir un potentiel suffisant de croissance à long terme. Cela renvoie à l'analyse de la nature des avantages comparatifs de l'Afrique du Sud. Autrement dit, la richesse extraordinaire de son sous-sol condamne-t-elle ce pays à rester un pays essentiellement minier, ou bien existe-t-il un potentiel d'industrialisation supplémentaire et de développement des industries à forte intensité de main-d'œuvre nécessaire pour résoudre le problème de l'emploi ?

Pour reprendre les propos de D. O'Meara, « la structure du commerce extérieur de l'Afrique du Sud n'est pas celle d'un nouveau pays industrialisé tel que la Corée, mais plutôt celle d'un pays exportateur de produits primaires exceptionnellement développés⁵ ». De fait, l'essentiel des exportations provient des produits primaires et semi-transformés. L'Afrique du Sud est ainsi le premier producteur et exportateur mondial d'or, de platine, de vanadium, etc. *A contrario*, les produits manufacturés élaborés ne représentent, selon les classifications effectuées, qu'entre 15 et 20 % des exportations totales. De plus, le taux d'exportation industriel demeure encore très modeste, à peine supérieur en moyenne à 10 % de la production.

Une analyse comparée des coûts de production sud-africains et de ses compétiteurs montre qu'il est illusoire de viser une croissance basée sur des industries intensives en main-d'œuvre. Le coût de production d'un yard de tissu s'élèverait ainsi à 0,79 US \$ en Afrique du Sud, contre seulement 0,69 US \$ en Italie, 0,64 US \$ au Japon, 0,38 US \$ au Brésil, 0,35 US \$ en Corée, 0,34 US \$ en Thaïlande et 0,22 US \$ en Inde. Cet écart tiendrait à la fois à des salaires plus élevés, à une productivité inférieure, voire à un coût supérieur des matières premières⁶.

5. D. O'Meara, *Forty Lost Years*, Ravan Press, Randburg, 1996.

6. Y. Tsikata, « Liberalization and trade performance in South Africa », Département Afrique australe, Banque mondiale, mars 1998.



L'expérience récente montre cependant que l'industrie sud-africaine peut être compétitive internationalement dans plusieurs secteurs d'activités. L'essor de la production et des exportations automobiles en est un bon exemple. Ce secteur est relativement développé, puisque sa production annuelle dépasse 200 000 unités. Longtemps protégé par des barrières douanières supérieures à 100 %, il a amorcé très récemment son ouverture internationale. Il a bénéficié d'un programme de soutien depuis 1995, le Motor Industry Development Programme, qui autorise en particulier des exonérations de droits de douane proportionnelles au montant des exportations. Le MIDP a favorisé un doublement des exportations au cours des trois premières années de son existence, parallèlement à une réduction du déficit commercial du secteur. Les constructeurs allemands, très bien implantés en Afrique du Sud, ont largement contribué à ce processus. L'usine locale de BMW est la seule à produire les conduites à droite « Série 3 » de la marque, dont la moitié (20 000 sur 40 000 annuellement) sont exportées dans le monde entier. Volkswagen a quant à lui passé commande de 60 000 véhicules à sa filiale locale, à livrer sur le marché européen d'ici la fin de l'année 1999.

La « remontée de filière » dans le secteur primaire et des produits transformés est certainement également très prometteuse, quoique peu à même de résoudre le problème de l'emploi compte tenu de son caractère très capitalistique. L'usine d'aluminium de Hillside, construite par le groupe Billiton à Richards Bay, au bord de l'océan Indien, est exemplaire à cet égard. Inaugurée en 1996, elle produit 500 000 tonnes d'aluminium par an, ce qui en fait la troisième usine du monde. Elle emploie 1 200 employés seulement (en 3 x 8) pour un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 600 millions de dollars, exporté en totalité. Les aciéries de Columbus et de Saldhana Steel, qui constituent les deux autres grands projets inaugurés depuis 1994, présentent le même profil d'industries très capitalistiques produisant des biens semi-transformés en bénéficiant du bas coût de l'énergie sud-africaine (les tarifs électriques y sont les plus bas du monde avec ceux de l'Australie).

Un environnement régional défavorable

Une troisième et dernière question concerne un point fondamental : l'Afrique du Sud peut-elle espérer se développer toute seule alors que ses voisins africains continuent pour la plupart à stagner, voire à décliner ?

On peut remarquer à cet égard que l'ensemble des pays qui ont émergé au cours des dernières décennies ont bénéficié de la proximité, au moins relative, d'un grand marché développé. Le Mexique a ainsi pu multiplier ses exportations de produits manufacturés en direction des États-Unis à travers un régime de zones franches frontalières, les *maquiladoras*, et les pays d'Asie se sont

tournés en priorité vers le marché japonais. L'Afrique du Sud est, au contraire, très éloignée de l'ensemble des grands marchés. Il en résulte pour elle des coûts logistiques élevés, que ne compensent pas la taille du marché local ni celle des marchés régionaux. La signature éventuelle d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne actuellement en négociation pourrait en partie corriger ce handicap.

Cette situation géographique peut jouer dans les deux sens. L'attractivité de l'Afrique du Sud à l'égard des investisseurs souffre certainement à l'heure actuelle de sa proximité avec des pays connaissant de graves difficultés politiques. De plus, l'arrêt de la croissance des exportations sud-africaines vers l'Afrique australe en 1998 est à mettre en rapport avec la crise économique que connaît cette zone (voir en particulier le cas du Zimbabwe, qui est un des principaux clients de l'Afrique du Sud). Ces difficultés politiques et économiques risquent enfin de freiner le processus d'intégration régionale engagé dans le cadre de la Southern African Development Community (SADC), qui prévoit notamment le lancement d'un projet de zone régionale de libre-échange en 1999. En sens inverse, l'Afrique du Sud serait la première bénéficiaire d'une amélioration de l'environnement régional et de l'image internationale de l'Afrique australe. Cela serait d'autant plus le cas que les investissements étrangers en Afrique du Sud visent souvent à utiliser leur filiale locale comme « tremplin » vers la région, voire vers l'ensemble du continent.

Présumé dès l'origine comme « non négociable », le GEAR a effectivement été appliqué assez fidèlement depuis 1996, à l'exception du domaine de l'emploi, où les réformes sont politiquement très sensibles. Les critiques formulées à l'égard de la politique gouvernementale ont porté à la fois sur son manque de résultats en matière de croissance et d'emplois, ainsi que sur la lenteur de la transformation sociale et du processus de redistribution des richesses, qui constitue le principal défi auquel est confronté la nouvelle Afrique du Sud. Certes, la transformation d'une économie moribonde et inefficace en une économie performante et ouverte sur l'extérieur ne peut procurer des résultats immédiats. De plus, seule une croissance forte et durable est à même de générer les emplois attendus et de créer les richesses nécessaires à l'amélioration des conditions de vie de la majorité de la population.

L'élection de Thabo Mbeki à la présidence de la République en remplacement de Nelson Mandela au printemps 1999 pourrait cependant renforcer les pressions en faveur d'un infléchissement de la politique du gouvernement, afin de mettre plus l'accent sur les aspects sociaux au détriment de la priorité actuelle accordée aux grands équilibres macro-économiques. La nomination de Tito Mboweni, ancien ministre du Travail, au poste de nouveau gouverneur



de la Banque centrale sera par ailleurs effective en août 1999. Elle pourrait être l'occasion de certaines modifications dans le mode de gestion de la politique monétaire.

À terme, le succès de la politique d'insertion internationale de l'Afrique du Sud constitue un deuxième grand défi. Si l'environnement macro-économique et la compétitivité des entreprises locales joueront un rôle important à cet égard, on ne peut cependant négliger l'interdépendance étroite entre l'avenir économique de l'Afrique du Sud et celui de ses voisins. Comme l'écrit H. Marais, et comme le confirme l'histoire récente, « l'Afrique du Sud ne peut ignorer sa localisation géographique sur un continent qui figure à peine sur la carte économique mondiale⁷ ». ■

Jean-Pierre Cling

Direction des relations économiques extérieures
du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie⁸

7. H. Marais, *South Africa Limits to Change ; the Political Economy of Transformation*, UCT Press, Rondebosch, 1998.

8. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et en aucun cas l'organisation à laquelle il appartient.