

Chapitre 2

Réformer les marchés des biens et services en Afrique du Sud

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

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

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

Le rôle de la concurrence dans la hausse de la productivité

Productivité et performances à l'exportation : un tableau contrasté

Les performances affichées par l'Afrique du Sud en termes de productivité ces vingt dernières années ont, à l'évidence, été influencées par les profonds changements politiques qu'a connus le pays au cours de cette période, les caractéristiques de la croissance de la productivité du travail n'étant pas les mêmes avant et après la transition vers la démocratie. Sous l'apartheid, l'accumulation de capital était le principal moteur de la croissance économique : ainsi, le ratio capital/production est passé d'approximativement 1.8 à la fin des années 70 à environ 2.5 au début des années 90 et, parallèlement, la spécialisation dans des industries à forte intensité capitaliste s'est accrue¹. Ce processus prolongé d'accroissement de l'intensité capitaliste s'est accompagné d'une très faible croissance de la productivité totale des facteurs (PTF). Ce piètre résultat n'est pas seulement dû à la baisse ultérieure de la productivité du capital fixe excédentaire, d'autres facteurs, tels que les pratiques discriminatoires dans la formation du capital humain, la forte proportion de cet investissement en capital fixe imputable au secteur public et l'impact négatif de l'isolement commercial, ayant joué un rôle tout aussi important (Mac Carthy, 2005). La tendance est encore plus marquée dans le secteur manufacturier, où la PTF a stagné durant les vingt dernières années de l'apartheid (voir Fedderke, 2002). Cette situation a été lourde de conséquences sur le processus de convergence : alors que l'Afrique du Sud affiche un niveau de productivité du travail plutôt satisfaisant comparativement à celui observé dans d'autres économies émergentes (compte tenu de la forte intensité capitaliste), son écart de productivité avec les économies les plus avancées de l'OCDE – après neutralisation des effets de la structure de l'économie – s'est nettement creusé entre la fin des années 70 et le milieu des années 90^{2, 3}.

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

hausse spectaculaire au cours de la même période⁴. À noter, toutefois, que dans le secteur manufacturier, l'intensité capitaliste a continué d'augmenter au cours de la période 2000-05⁵ et que la hausse de la productivité du travail pourrait s'expliquer par une substitution des facteurs et par des licenciements (Mac Carthy, 2005). En outre, la croissance de la PTF observée dans le secteur manufacturier est en partie imputable à une utilisation plus intensive des capacités de production : le taux d'utilisation des capacités a en effet atteint un niveau historique, à 86 %, et ne peut plus guère augmenter davantage (voir graphique 2.1C)⁶.

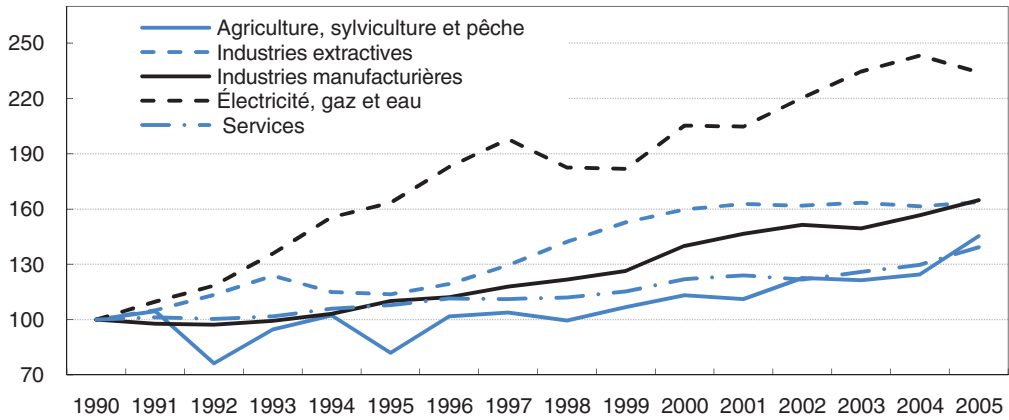
L'accélération de la productivité ne s'est pas automatiquement traduite en gains de compétitivité des coûts unitaires de la main-d'œuvre, les salaires réels et la productivité du travail ayant crû à un rythme presque identique au cours de la période 2000-06 (voir graphique 2.2A)⁷. En outre, la modération des salaires réels depuis 2006 s'expliquant essentiellement par la forte hausse de l'inflation, la dynamique relative des salaires nominaux vis-à-vis des partenaires commerciaux n'a pas nécessairement évolué favorablement. L'aspect essentiel, comme le montre le chapitre 1, reste toutefois qu'au cours de la période 2002-06, la croissance de la productivité n'a pas été aussi rapide que la hausse des coûts salariaux conjuguée à l'appréciation relativement rapide du taux de change effectif nominal. Compte tenu que le niveau des coûts salariaux par rapport à la valeur ajoutée n'était déjà pas particulièrement faible en 2002 – d'après des études transnationales réalisées au niveau de l'entreprise –, le facteur compétitivité-coût concourt certainement à expliquer les piètres performances récemment enregistrées par l'Afrique du Sud en matière d'exportations et d'échanges commerciaux⁸.

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

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

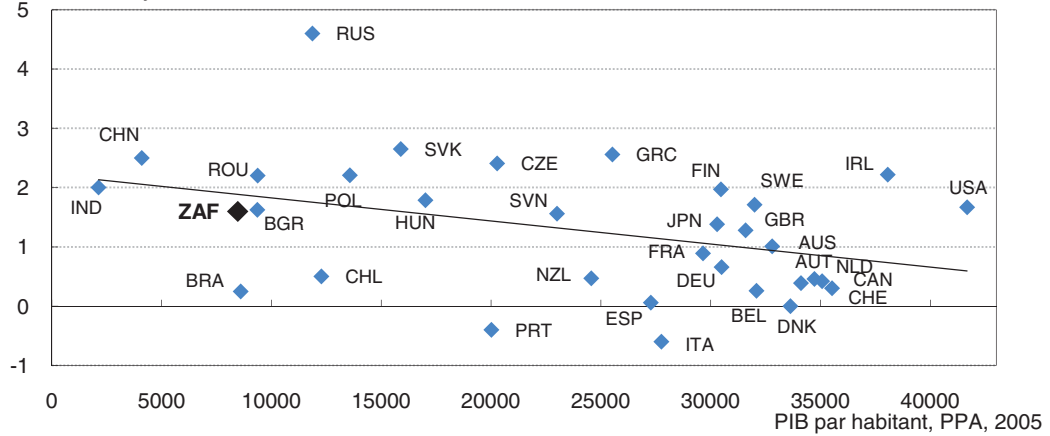
Graphique 2.1. **Productivité du travail et croissance de la PTF**

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

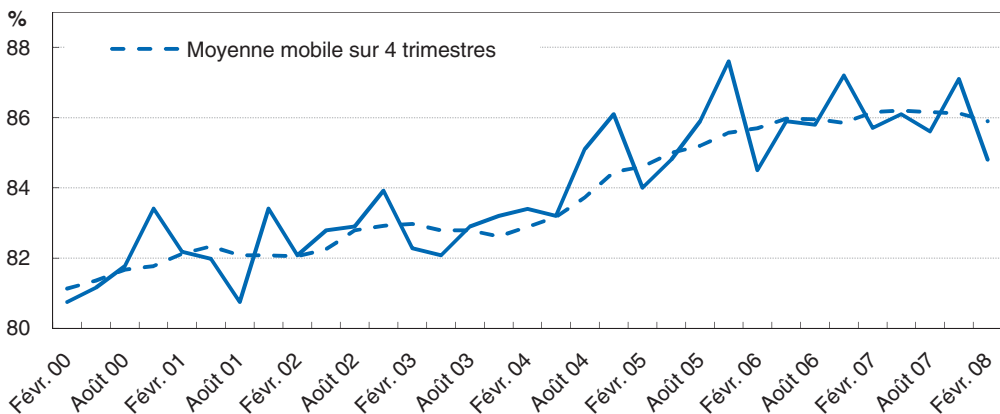


B. PTF

Croissance moyenne, 2000-05, %



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

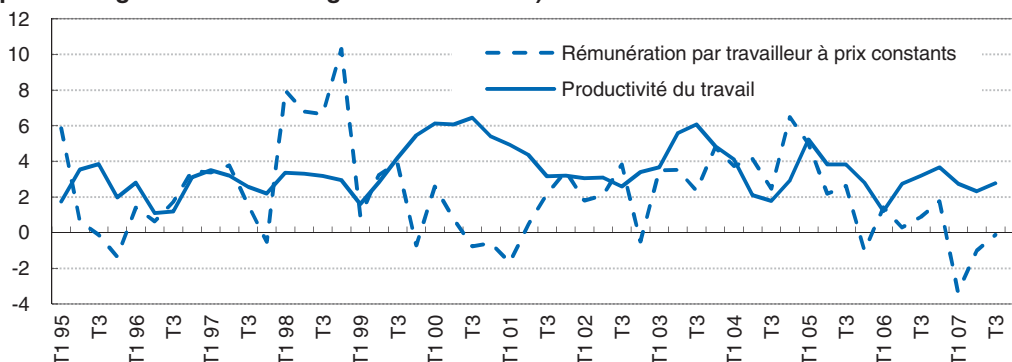


Source : Calculs OCDE d'après Statistics South Africa; Productivity SA, Productivity Statistics 2006; Base de données de l'OCDE sur la productivité; études économiques de l'OCDE : Chili, 2007; L. de Mello (2008); Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82 ; et estimations de l'OCDE.

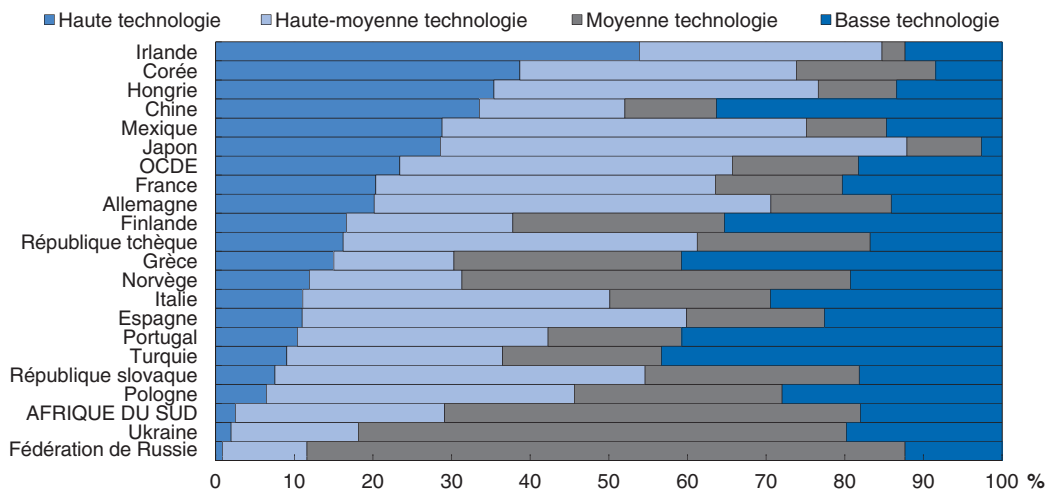
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/406442047324>

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

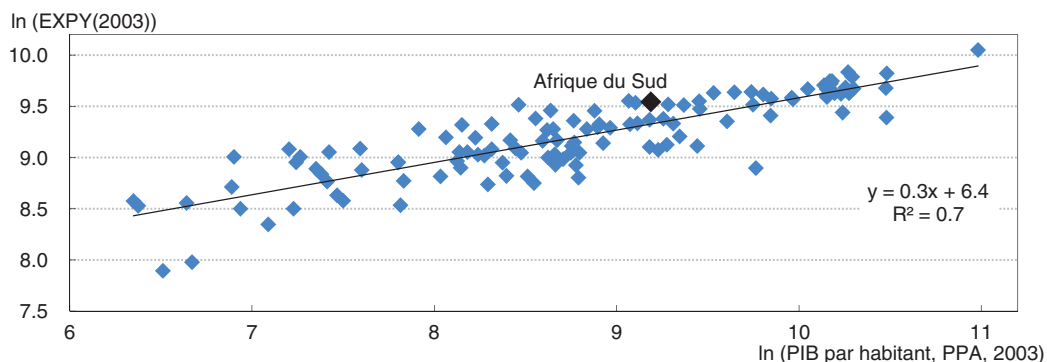
A. Productivité et salaire réel dans les secteurs non agricoles (pourcentage de variation en glissement annuel)



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




C. Relation entre le PIB par habitant et l'EXPY¹, 2003



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

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

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

la sophistication révélée de chaque produit, qui correspond à la moyenne pondérée du PIB par habitant de tous les pays qui exportent le produit concerné. Le coefficient de pondération correspond à l'avantage comparatif révélé de chaque pays pour ce produit. Cet indicateur de la sophistication pour chaque produit est ensuite utilisé pour mesurer la sophistication de l'ensemble du panier des produits exportés par le pays – indicateur baptisé EXPY (graphique 2.2C)⁹. Selon Hausmann et Klinger (2006), le niveau relativement satisfaisant de l'EXPY qu'affichait l'Afrique du Sud par rapport à son PIB en 2004, s'explique non seulement par une amélioration de l'indicateur lui-même, mais aussi, et dans une large mesure, par le niveau très faible du PIB avant 2000. En outre, selon les auteurs, le processus de transformation de la structure d'activité de l'économie a été lent et la forte « hétérogénéité » de la structure de production actuelle est au nombre des facteurs qui limitent la capacité à progresser sur la chaîne de la valeur ajoutée et le développement de nouvelles gammes de produits¹⁰.

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

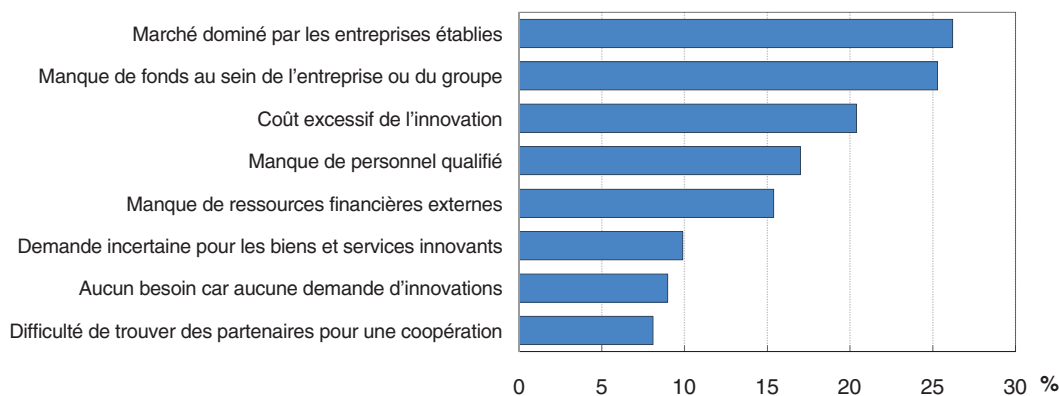
L'accélération du processus de convergence des niveaux de vie – avec ceux d'économies plus avancées suppose une augmentation de l'efficacité économique et de l'efficacité technique – en d'autres termes de l'efficacité de l'allocation des ressources et de celle de la production¹¹. L'intensification de la concurrence peut apporter une contribution décisive à l'amélioration de ces deux types d'efficacité. Il est en effet prouvé qu'une forte concurrence sur les marchés de produits améliore les performances des entreprises, parce qu'elle stimule l'accroissement de l'intensité capitaliste, l'innovation et l'amélioration de la gouvernance des entreprises (voir Nickell, 1996; Blundell et autres, 1999; ou Aghion et Griffith, 2005a). D'un point de vue théorique, l'effet de la concurrence sur la productivité est ambigu, puisque la possibilité d'extraire une rente peut constituer une forte incitation à innover. Toutefois, d'un point de vue empirique, on observe surtout qu'une concurrence intense et la menace de voir des concurrents entrer sur le marché ont un effet positif sur la productivité. Cet impact positif cumulé se révèle plus marqué pour les entreprises/pays proches de la frontière technologique, ce qui pourrait signifier qu'au niveau macroéconomique, l'intensification de la concurrence contribue potentiellement moins à l'amélioration des performances globales dans les économies émergentes^{12, 13}. Plusieurs études portant sur des pays à revenu moyen ont toutefois abouti à des résultats similaires à ceux observés dans les pays de l'OCDE. En particulier, dans les pays où la structure de l'activité est caractérisée par un degré élevé de concentration – ce qui est, par excellence, le cas dans les pays en transition de l'ex-bloc communiste –, l'impact positif de la concurrence nationale et étrangère sur la croissance de la productivité apparaît relativement fort (voir OCDE, 2006a; ou OCDE, 2007c).

Les études du lien entre concentration et productivité en Afrique du Sud sont peu nombreuses. Utilisant l'indice de Rosenbluth pour mesurer les pressions concurrentielles dans le secteur manufacturier, Fedderke et Szalontai (2004) ont observé que le renforcement de la concurrence avait un impact négatif sur la croissance de la production, et Fedderke et Naumann (2005) qu'il avait un impact négatif sur l'investissement¹⁴. Aghion et autres (2007) ont constaté que la marge prix-coût (mesure inverse de la concurrence sur les marchés de produits) avait un fort effet négatif sur la croissance de la productivité : ainsi, dans le secteur manufacturier, une réduction de 10 % de la marge ferait progresser la croissance de la productivité de 2 à 2.5 % par an. Les auteurs ont retrouvé ces résultats en


utilisant deux mesures distinctes de l'indice de Lerner et trois ensembles de données différents¹⁵. Ils ont également constaté que le lien entre concurrence et innovation avait la forme d'une courbe en U inversée. Leurs constatations permettent de conclure que la plupart des entreprises/secteurs sud-africains sont situés sur la branche ascendante de la courbe, sur laquelle la productivité augmente avec la concurrence. Il n'est donc pas surprenant que les enquêtes menées auprès des entreprises désignent les barrières et pratiques anticoncurrentielles comme un obstacle majeur à l'innovation (graphique 2.3)¹⁶.

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

Pourcentage des entreprises



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

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

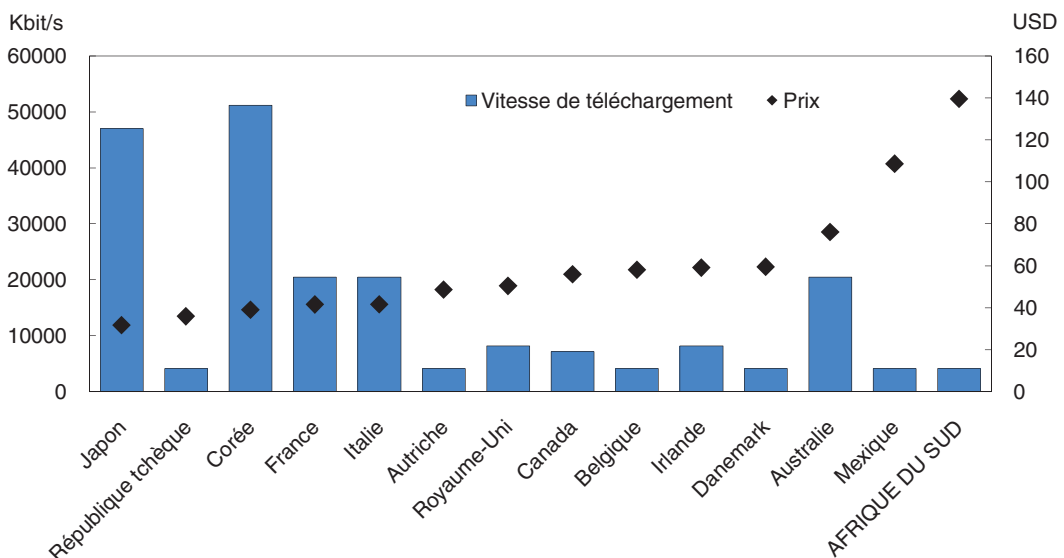
Les bénéfices que l'Afrique du Sud pourrait retirer d'une réduction des barrières anticoncurrentielles sont donc vraisemblablement importants, la concurrence sur les marchés de produits étant globalement relativement faible. À l'évidence, le degré élevé de concentration est, en partie, un héritage de l'histoire : sous l'apartheid, le marché des produits était fortement faussé et avait été façonné par des politiques de concessions de monopole, des mesures visant à protéger de la concurrence étrangère les entreprises déjà présentes sur le marché et par le soutien de l'État à des secteurs clés¹⁷. L'insuffisance de la concurrence était amplifiée par la concentration de la propriété et par la place disproportionnée occupée par les conglomérats¹⁸. Bien qu'il soit difficile de réaliser des mesures fiables des pressions concurrentielles en raison du manque de données suffisamment désagrégées, les données empiriques confirment en général l'importance du pouvoir de marché détenu par les entreprises présentes sur le marché. Bon nombre de grands secteurs de production de biens intermédiaires, tels que l'acier, le ciment et les produits chimiques, sont caractérisés par un fort degré de concentration, ce qui renchérit le prix des biens intermédiaires¹⁹. Fedderke et Naumann (2005) ont utilisé l'indice de Rosenbluth et l'indicateur C5 % pour mesurer la concentration horizontale dans le secteur manufacturier et ont constaté que le secteur manufacturier sud-africain avait été caractérisé par une forte concentration tout au long de la période 1976-2001. Toutefois, l'indicateur de concentration C5 % a baissé de manière substantielle dans la grande majorité des secteurs à la fin des années 90 (tableau 2.A1.1 en annexe)²⁰. Les études qui analysent l'ampleur de la marge prix-coût au niveau sectoriel et au niveau des entreprises – indicateur qui, théoriquement, devrait donner une meilleure idée du pouvoir de marché

« exercé » – aboutissent également à la conclusion que le degré de concurrence reste exceptionnellement faible en Afrique du Sud, encore qu'il augmente légèrement²¹.


Il importe de souligner que si la forte concentration du secteur manufacturier entrave les performances globales de ce secteur lui-même, la compétitivité des secteurs exportateurs dépend, dans une mesure non négligeable, de l'efficacité des secteurs non exportateurs qui leur fournissent des services et des biens intermédiaires. En d'autres termes, la faiblesse de la concurrence au niveau des différents maillons de la chaîne de valeur ajoutée peut, *in fine*, avoir des effets cumulés négatifs très importants. De plus en plus d'éléments prouvent notamment que la libéralisation des industries de réseau a de nombreuses conséquences bénéfiques sur le secteur manufacturier²². L'Afrique du Sud a encore beaucoup de chemin à parcourir dans ce domaine : les secteurs de l'électricité et du transport de marchandises sont dominés par un monopole d'État et celui des télécommunications a une structure oligopolistique, dans laquelle l'opérateur historique verticalement intégré – et partiellement privatisé – domine le marché (annexe 2.A3). L'exemple de l'entreprise de transport Transnet est particulièrement édifiant, cette entreprise publique regroupant plusieurs monopoles de réseau (transport ferroviaire de marchandises, infrastructure portuaire et oléoducs). La faiblesse de la concurrence dans l'ensemble des secteurs dominés par l'État s'est soldée par des coûts plus élevés pour les entreprises et les citoyens : dans le secteur des télécommunications, par exemple, le monopole sur le segment des lignes fixes s'est traduit par des prix extrêmement élevés par rapport aux standards mondiaux (graphique 2.4) pour les communications nationales et internationales; dans le secteur des transports, le coût des prestations transfrontières – en particulier l'expédition de biens à partir et à destination de ports sud-africains – constitue un obstacle majeur pour les entreprises (Banque mondiale, 2007)²³. Depuis une période

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

xdsl, octobre 2007



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

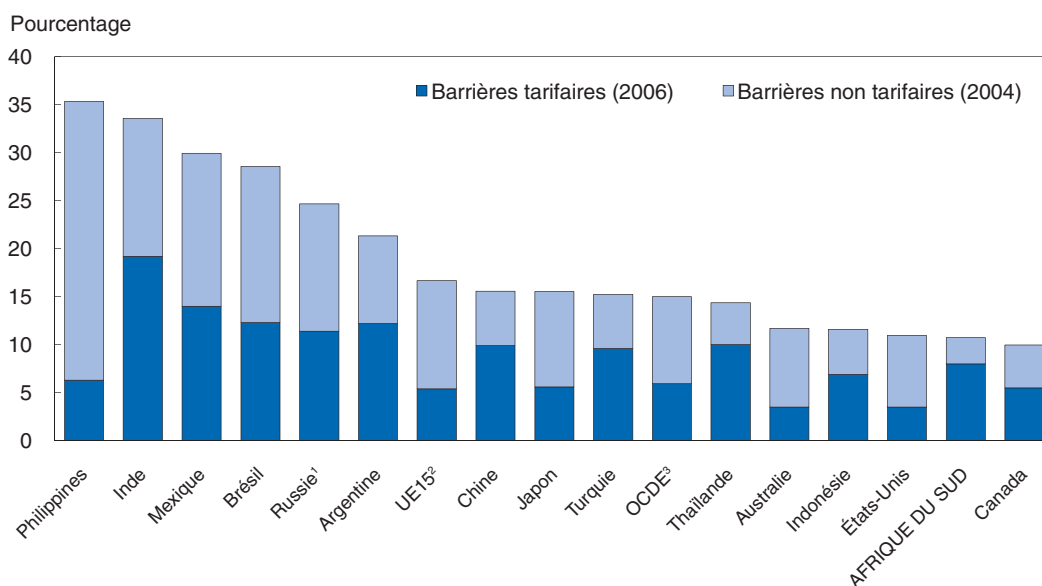
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/406512810771>

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

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

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

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




1. 2005 pour les données sur les barrières tarifaires.

2. UE15 sauf le Luxembourg.

3. OCDE sauf la Corée, le Luxembourg et la République slovaque.

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

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

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

Toutefois, depuis le début des années 2000, les modifications ont été apportées plus progressivement, si bien que la structure tarifaire reste caractérisée par une grande complexité et une forte dispersion²⁶. En particulier, les secteurs et catégories de produits considérés comme sensibles restent très protégés²⁷. De surcroît, les droits appliqués aux biens de consommation sont, en règle générale, plus élevés que ceux appliqués aux biens intermédiaires, ce qui se traduit mécaniquement par des taux de protection effectifs plus élevés²⁸. En réalité, l’analyse des taux de protection effectifs dans les différents secteurs laisse penser que des secteurs importants continuent d’être très protégés²⁹. Dans ces secteurs, les échanges risquent d’être encore plus faussés si une faiblesse de la concurrence intérieure vient s’ajouter à cette protection : lorsque l’insuffisance de la concurrence autorise un alignement des prix intérieurs sur les prix des produits importés, les producteurs nationaux n’ont aucune difficulté à répercuter les droits à l’importation sur les consommateurs³⁰.

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

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

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

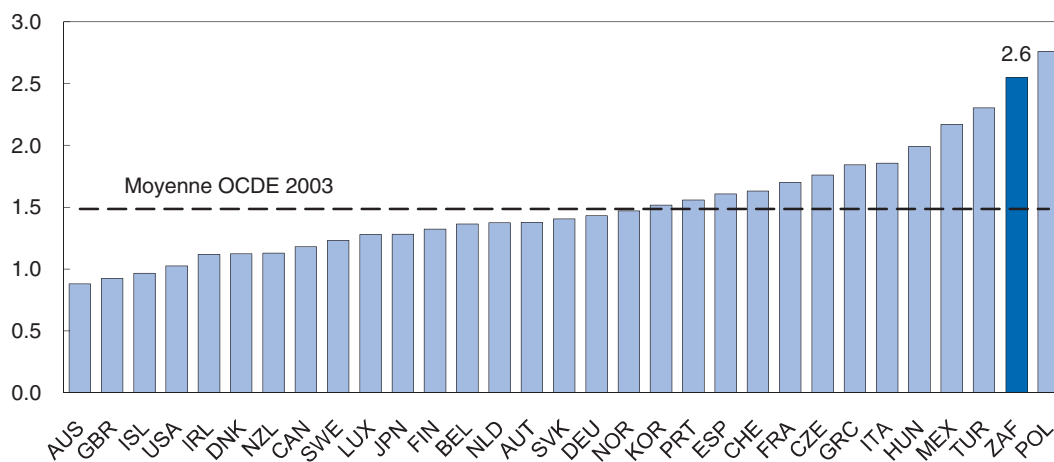
ces études que les effets bénéfiques d'une réforme réglementaire favorable à la concurrence peuvent être très importants, voire plus importants pour les pays éloignés de la frontière technologique (Conway et autres, 2006). S'il faut rendre justice à l'Afrique du Sud et reconnaître que, d'après les comparaisons internationales³², l'environnement réglementaire est relativement favorable par rapport à celui d'autres économies émergentes, il n'en reste pas moins qu'une réforme globale de l'environnement réglementaire serait déterminante pour relever les défis économiques identifiés dans l'Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (AsgiSA) : stimuler la concurrence, réduire les obstacles à l'activité des entreprises et à l'entrée sur le marché et augmenter le taux d'investissement et l'IDE.

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

Tenant compte de ces considérations, le Secrétariat de l'OCDE a entrepris, fin 2007, d'effectuer une évaluation du cadre réglementaire de l'Afrique du Sud au regard des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) mis au point par le Département des affaires économiques de l'OCDE ces dernières années³³. Ces indicateurs couvrent toutes les économies de l'OCDE et quelques économies émergentes comparables, en nombre limité mais croissant. Ils sont évalués sur la base d'un questionnaire précis sur la politique réglementaire, envoyé par le Secrétariat de l'OCDE aux autorités des pays participants. Les questions portent sur trois grands domaines : les obstacles intérieurs à l'entrepreneuriat, le contrôle de l'État et les barrières aux échanges et à l'investissement (l'annexe 2.A2 décrit de manière plus précise le processus d'évaluation de la réglementation des marchés de produits et présente l'intégralité des résultats obtenus pour l'Afrique du Sud). L'évaluation a fait ressortir les trois grandes conclusions suivantes :

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

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



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

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

Une autre question, quoique différente, est étroitement liée à cet aspect : celle de l'instabilité du cadre réglementaire. L'existence d'une grande incertitude concernant la réglementation peut en effet se révéler aussi préjudiciable que le poids de la réglementation lui-même, en particulier si elle va de pair avec une insuffisance des capacités administratives. En Afrique du Sud, les enquêtes conduites auprès des chefs d'entreprise montrent que près d'un cinquième d'entre eux considère l'incertitude en matière d'action publique comme un frein considérable à la croissance (Banque mondiale, 2006). L'illustration la plus édifiante est sans doute l'introduction de la loi relative aux ressources minérales et pétrolières, en 2004, qui a fait de l'État le gardien de toutes les ressources minérales. Cette réforme du régime réglementaire a en effet mis la législation en conformité avec la pratique internationale courante, mais, malgré ses bonnes intentions, elle a créé, pour les investisseurs, un environnement caractérisé par l'incertitude et l'imprévisibilité. Ces incertitudes et les retards dans l'obtention de la conversion des droits d'exploitation ont eu un impact négatif majeur sur l'investissement³⁵.

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

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

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

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

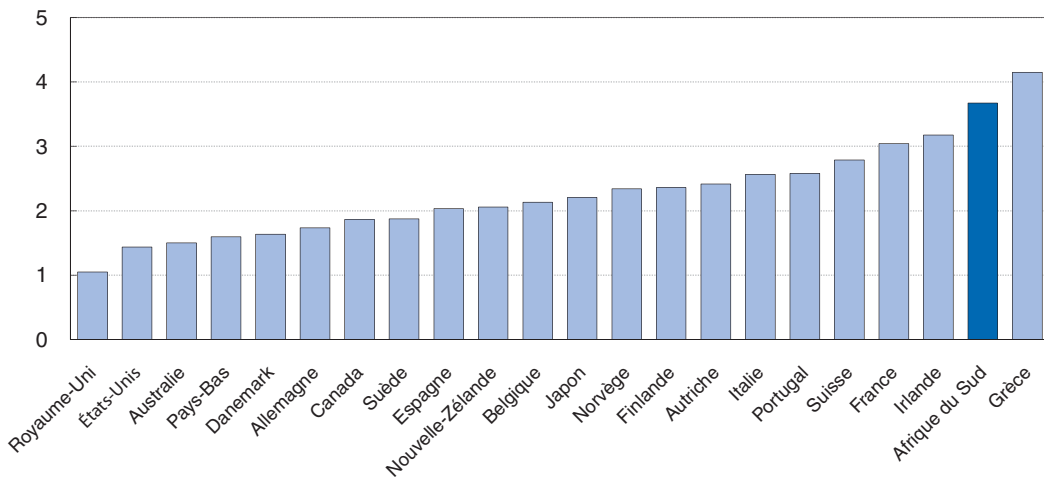
En Afrique du Sud, la concurrence est entravée par le fait qu'une proportion relativement importante de la production provient d'industries de réseau très monopolistiques et verticalement intégrées. Alors que d'importantes économies d'échelle sont, par définition, possibles dans des secteurs tels que ceux de l'énergie, du transport ferroviaire, des infrastructures portuaires et des télécommunications, le cadre institutionnel et diverses pratiques anticoncurrentielles rendent ces marchés encore moins contestables. Premièrement, d'importantes barrières juridiques à l'entrée existent précisément dans ces secteurs, comme le montre le mauvais score de l'indicateur de la RMP correspondant (graphique 2.A2.12)³⁶. En outre, les entreprises publiques peuvent bénéficier d'une dérogation au droit général de la concurrence dans certaines circonstances³⁷. Deuxièmement, le conflit d'intérêts entre le rôle de l'État en tant que régulateur et son rôle de propriétaire constitue à l'évidence un facteur aggravant. À maintes occasions, l'État a contribué à pérenniser la position dominante de l'opérateur historique, soit en protégeant certains marchés, soit en restreignant le nombre d'opérateurs tributaires potentiels de licences³⁸. Ainsi, bien que les autorités aient renouvelé leur engagement à dégroupier la boucle locale, le monopole appartenant en partie à l'État a obtenu que ses concurrents ne puissent pas bénéficier d'un accès aux infrastructures avant 2011. Enfin, le degré élevé d'intégration verticale rend particulièrement difficile l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises ou leur expansion sur les segments les plus compétitifs de ces marchés et met les autorités de régulation dans une position difficile³⁹.

Il n'est pas surprenant que les marchés de produits sud-africains présentent ces caractéristiques, compte tenu de la grande complexité des politiques réglementaires dans les industries de réseau. Aujourd'hui, bon nombre de pays de l'OCDE sont confrontés à des difficultés similaires et ne se conforment toujours pas aux bonnes pratiques en matière de libéralisation des secteurs non manufacturiers (OCDE, 2007a). C'est pourquoi le Département des affaires économiques de l'OCDE a récemment élaboré des outils spécifiques pour mesurer les restrictions à la concurrence dans les sept secteurs suivants : électricité, gaz, transport aérien de passagers, transport ferroviaire, transport routier de marchandises, services postaux et télécommunications (voir Conway et autres, 2006)⁴⁰. Cet indicateur – propre aux secteurs de l'énergie, des transports et des communications – vient en complément des indicateurs synthétiques de RMP décrits ci-dessus⁴¹ et mesure la


participation de l'État au capital des entreprises, l'accès des tiers aux marchés, la structure de marché et le degré d'intégration verticale⁴². Appliqué à l'Afrique du Sud, cet indicateur spécifique à certains secteurs révèle que les restrictions à la concurrence sont nettement supérieures à la moyenne OCDE (graphique 2.7). On observe toutefois de fortes disparités entre les secteurs. Ainsi, alors que l'Afrique du Sud obtient de bons résultats dans le secteur du transport routier de marchandises, et obtient un résultat proche de la moyenne dans les secteurs du gaz et des services postaux, elle arrive en fin de classement en ce qui concerne les télécommunications, le transport ferroviaire de marchandises, et le secteur de l'électricité⁴³. À noter également, que le secteur des infrastructures portuaires, qui font également partie d'un monopole verticalement intégré, n'est pas pris en compte dans l'évaluation.

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

L'indicateur est évalué sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif à l'égard de la concurrence¹



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

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

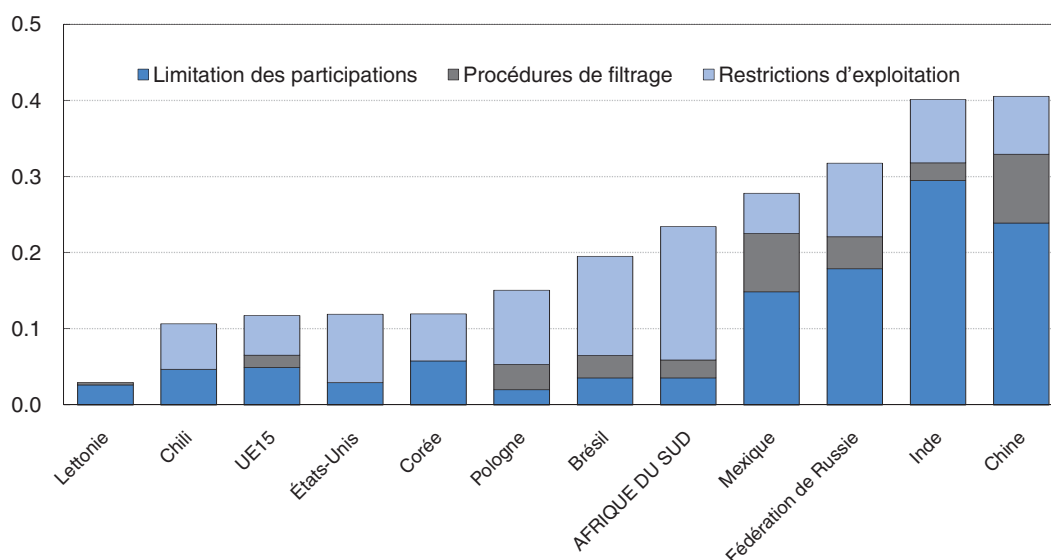
On avance souvent que cette faiblesse de la concurrence a une contrepartie positive, à savoir la possibilité, pour le gouvernement sud-africain, d'utiliser les monopoles publics au service du développement : laisser ces monopoles soutenir le financement d'objectifs sociaux incite naturellement l'État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

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

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

Les entrants étrangers potentiels sont confrontés à des obstacles analogues. D'après l'indicateur RMP des obstacles à la prise de participation étrangère, l'Afrique du Sud se situe à peine plus haut que la moyenne OCDE (voir graphique 2.A2.14) mais les industries de réseau sont soumises à de lourdes restrictions. À titre d'exemple, l'investissement dans le secteur de l'énergie, dans le domaine de l'Internet haut débit ou dans le transport aérien intérieur est soumis à des règles extrêmement contraignantes⁴⁴. Ce diagnostic corrobore les informations fournies par l'indice OCDE de restrictivité de la réglementation en matière d'IDE, dont le calcul repose sur une méthode plus exhaustive que celle utilisée pour le sous-indicateur RMP. Pour être plus précis, l'indicateur ne couvre pas seulement les limites imposées aux prises de participation; il tient également compte des restrictions liées au type d'activité ainsi que des procédures de filtrage préalables à la réalisation de l'investissement. Là encore, l'Afrique du Sud se classe assez bien par rapport à d'autres pays sur le plan des restrictions à la participation étrangère, mais affiche de médiocres résultats sur le plan des limites imposées en matière de gestion et de ressources humaines (graphique 2.8). S'agissant des restrictions à la participation étrangère, les multinationales

Graphique 2.8. **Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE¹**



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

Source : Koyama et Golub (2006).

sont en principe dispensées de l'obligation de transférer une part de leurs capitaux à un groupe BEE (*Black Economic Empowerment* – émancipation économique des Noirs), encore que cette dispense ne s'applique pas à tous les secteurs⁴⁵. Plus important encore : l'indice détaillé de restrictivité de la réglementation en matière d'IDE reflète dans une certaine mesure l'impact de la politique d'émancipation économique des Noirs sur la gestion des ressources humaines. La « fiche d'objectifs d'équilibre » (*balanced scorecard*), qui fait partie intégrante du *Black Economic Empowerment Act* de 2004, permet de mesurer les progrès accomplis par les entreprises en matière d'émancipation dans plusieurs domaines comme la présence de Noirs dans l'encadrement supérieur, l'équité dans l'emploi et la valorisation des ressources humaines. Ainsi, le respect de ces critères dans le cadre de la politique de BEE est-il un élément clé pris en compte pour la passation de marchés publics pour l'achat de biens et de services mais aussi pour la concession de licences (pour une description détaillée de la politique de BEE, voir annexe 1.A1).

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

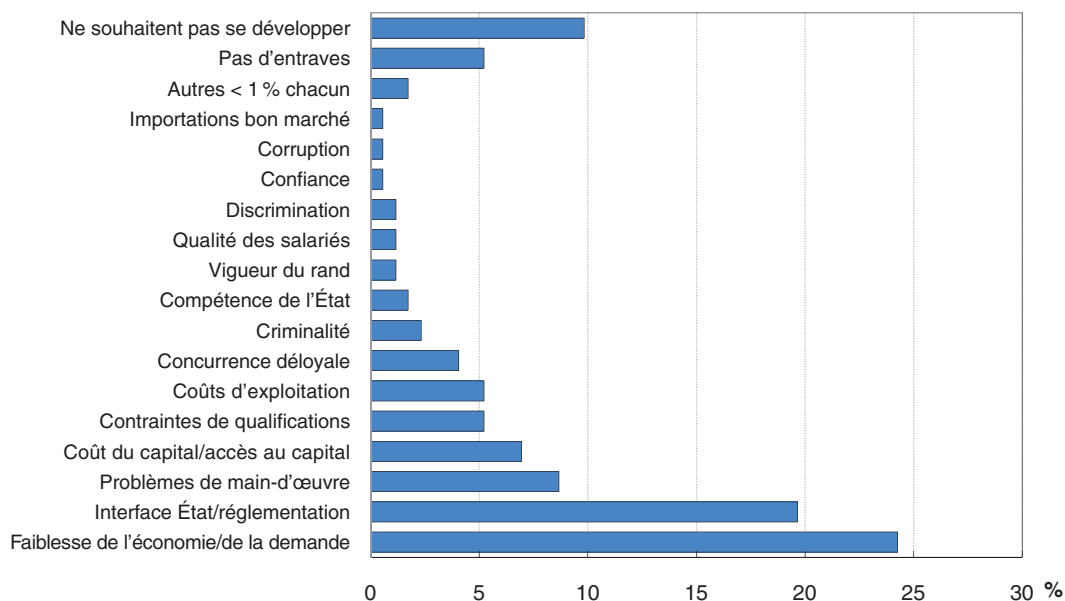
Il est un domaine dans lequel l'Afrique du Sud se classe relativement bien, à savoir les démarches pour la création d'entreprise. Selon l'indicateur des restrictions imposées aux jeunes pousses, le pays se classe en dessous de la moyenne OCDE à la fois pour les sociétés de capitaux ouvertes et les entreprises individuelles (graphiques 2.A2.9 et 2.A2.10), ce qui témoigne avant tout du faible coût d'immatriculation des nouvelles entreprises mais aussi de l'effort fait pour réduire le nombre d'organismes publics qu'un entrepreneur doit contacter à un stade aussi précoce. Un écart n'en existe pas moins entre la durée théorique et la durée réelle des formalités d'immatriculation même si la création du « guichet unique » pour effectuer toutes les démarches va améliorer la situation. Quoi qu'il en soit, ce sont probablement les pratiques anticoncurrentielles et non la réglementation sur la création d'entreprise qui poussent les toutes petites entreprises à opérer dans le secteur informel⁴⁶.

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

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

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

Pourcentage de réponses



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

aboutissent au même constat : à partir de trois enquêtes indépendantes réalisées au niveau des entreprises, Rankin (2006) montre également que la lourdeur des formalités administratives et les coûts en termes de délais préoccupent bien plus les entrepreneurs que les coûts monétaires, de transaction ou d'efficacité⁴⁸. Mis à part le coût direct de la « paperasserie » ordinaire, cette charge administrative représente une perte de bien-être qui peut se révéler non négligeable : un certain nombre d'études transnationales ont montré que la suppression des goulets d'étranglement administratifs et l'amélioration de la transparence de la réglementation pourraient avoir un impact positif significatif sur les performances globales de l'économie par différents biais dont l'augmentation de l'investissement direct étranger (Kurtzman et autres, 2004).

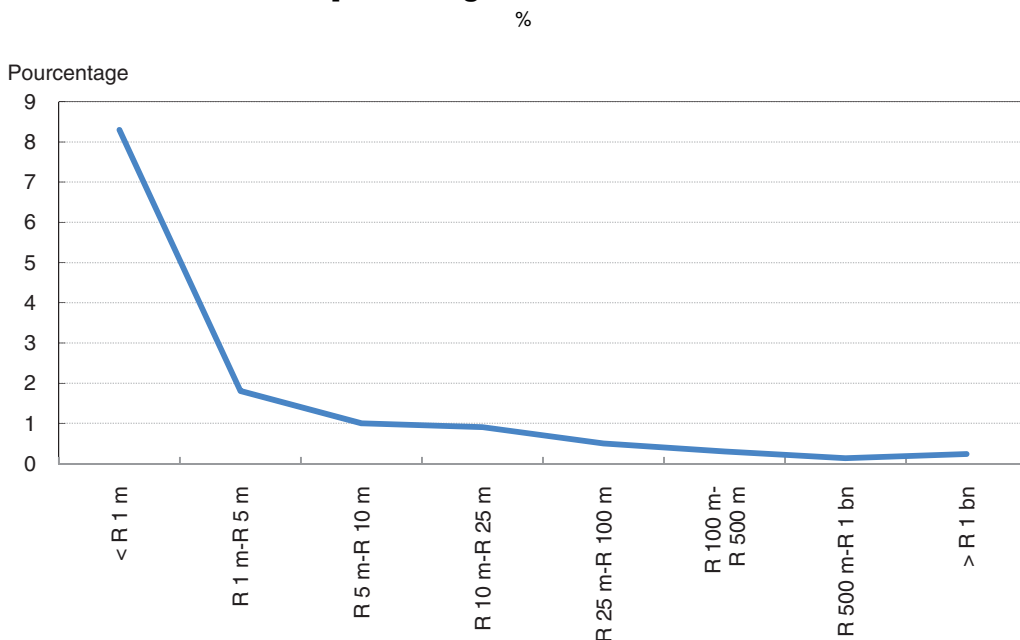
Les résultats de ces enquêtes montrent bien que l'accumulation des réglementations entraîne des coûts de transactions élevés pour les entreprises, d'où une réduction de l'efficacité des marchés des produits. Toutefois, on cherche en vain un programme interministériel de réduction des formalités administratives imposées aux entreprises et aux particuliers, ou de réduction du nombre de licences et autorisations requis par les différents échelons de l'administration. Les autorités centrales n'ont même pas une vision complète de cette charge car elles ne disposent pas de décompte exhaustif des documents requis. Ces faiblesses se retrouvent dans différents indicateurs RMP concernés davantage par le processus de réglementation que par sa substance. Le mauvais score de l'Afrique du Sud quant à l'indicateur de simplification et de communication des règles et procédures (graphique 2.A2.7), par exemple, est essentiellement lié à la complexité de la réglementation alors que la communication ne semble pas vraiment être un problème. Les procédures de diffusion d'informations sur l'application et le fonctionnement des réglementations sont bien établies et la politique gouvernementale impose des obligations précises en matière de transparence de l'information⁴⁹. Des possibilités d'amélioration

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

Une initiative simple pourrait faire beaucoup pour réduire la charge administrative : ce serait de simplifier les formalités d'obtention des autorisations et permis, autre domaine dans lequel l'Afrique du Sud se classe au même rang que les pays membres de l'OCDE les plus réglementés (graphique 2.A2.8). Il est certes prévu de mettre en place, dans le proche avenir, des « interlocuteurs uniques » qui fourniraient des informations sur les notifications et les autorisations et, plus important encore, où l'on s'adresserait pour déposer des demandes d'autorisation ou d'actes officiels, mais ces guichets uniques ne sont pas encore créés. Leur mise en œuvre pourrait à son tour contribuer à une meilleure coordination entre les instances gouvernementales compétentes, la complexité du cadre de réglementation étant bien souvent le résultat de l'accumulation des réglementations et obligations administratives imposées par des services différents qui, parfois, collectent les mêmes informations. Ainsi, par exemple, on ne compte pas moins de sept agences ou organismes gouvernementaux à l'origine de la réglementation du secteur agroalimentaire (SBP, 2006)⁵⁰. Un autre instrument de simplification des formalités administratives consisterait à adopter la formule de l'autorisation tacite qui permet à l'investisseur d'obtenir automatiquement une autorisation si le service compétent ne lui fait pas connaître sa réponse avant l'expiration du délai légal⁵¹.

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

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



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

rapporté au chiffre d'affaires atteint des niveaux record pour les petites entreprises. Cela n'a rien d'étonnant quand on sait quelles économies d'échelle il est possible de réaliser dans ce domaine, mais la courbe paraît particulièrement abrupte dans le cas de l'Afrique du Sud. On en déduit que les formalités administratives représentent probablement un puissant obstacle au développement et à l'expansion des activités des PME, même si celles-ci en ont le potentiel. D'après la même étude du SBP basée sur une enquête auprès de grandes entreprises, le coût renouvelable total de la mise en conformité pour le secteur formel s'élèverait à 6.5 % environ du PIB, pourcentage bien supérieur à celui que l'on relève dans les estimations habituelles des pays de l'OCDE⁵². Point intéressant, le recours à des professionnels extérieurs représente un tiers de ces dépenses, ce qui, là encore, est un bon indicateur de la complexité globale de la réglementation⁵³. La fixation d'objectifs quantitatifs pour tirer ces coûts à la baisse constituerait une avancée importante (OCDE, 2006). Précisons que l'indicateur des coûts de mise en conformité mentionné dans l'enquête de SBP ne couvre pas seulement la réglementation du marché des produits mais aussi celle du travail, souvent perçue, à l'instar de la réglementation fiscale, comme un véritable casse-tête par les entreprises⁵⁴. Le coût élevé de la mise en conformité risque à son tour d'agir comme un puissant obstacle empêchant les entrepreneurs informels de rejoindre l'économie formelle. Dans une enquête réalisée auprès d'entrepreneurs informels, un tiers des répondants indiquent que ce qu'ils « attendent le plus en termes d'accompagnement par l'État », c'est qu'il réduise les obstacles réglementaires, simplifie le processus de délivrance des permis et soit moins interventionniste⁵⁵.

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

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

Renforcer le cadre de la politique de la concurrence

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

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

Pour commencer, il reste encore de la marge pour améliorer et modifier la législation elle-même. L'objectif général de cette législation est de promouvoir et d'entretenir la concurrence mais la loi spécifie une palette d'objectifs secondaires qui pourraient bien être difficilement conciliables avec elle et se révéler incompatibles les uns par rapport aux autres. Nombreux et ambitieux, ces objectifs attribuent à la législation sur la concurrence un rôle dans la promotion de l'emploi, élargissant les possibilités pour les entreprises sud-africaines de prendre pied sur les marchés mondiaux et étayant la croissance des entreprises appartenant à des Noirs⁵⁶. Jusqu'à maintenant, l'efficacité économique était le principe suprême dans l'évaluation des affaires mais, outre qu'il existe un risque de confusion, les autorités de la concurrence ne sont pas à l'abri de pressions visant à les amener à revoir l'ordre de leurs priorités au profit d'autres questions d'intérêt public (notamment si les instruments et politiques qui, au départ, étaient censés traiter ces questions ne répondent pas aux attentes). Il est donc nécessaire de clarifier le rôle de chaque instrument d'action. S'agissant du *Black Economic Empowerment*, l'objectif d'accélérer le développement des petites et moyennes entreprises dirigées par des Noirs constitue une priorité d'action louable et importante. Mais il convient d'étudier attentivement les instruments à utiliser dans ce but : une réduction des entraves à la concurrence serait probablement un moyen plus efficace d'intégrer les entrepreneurs noirs que la création d'une réglementation complexe comme la « fiche d'objectifs BEE » ou que des efforts pour détourner la politique de la concurrence de son objectif premier.

Il est frappant de constater que le terrain sur lequel la législation sur la concurrence est appliquée ne reflète pas pleinement la nécessité de dégager d'autres ressources pour s'attaquer au phénomène de la concentration. Jusqu'à présent, le contrôle des fusions était l'activité première des autorités de la concurrence alors que le nombre de cas d'abus de position dominante ou autres pratiques interdites semblait relativement limité. Au cours de la période 2006-07, plus de 400 cas de fusions ont été notifiés à la Commission mais celle-ci n'a lancé que six nouvelles enquêtes concernant des pratiques interdites en plus des quelque 25 affaires déjà en cours. Ce déséquilibre révèle, premièrement, la rigueur des normes administratives applicables à l'évaluation des fusions et, deuxièmement, le fait que l'enquête est simplifiée par la procédure des notifications, procédure qui ne s'applique pas aux cas d'abus de position dominante⁵⁷.

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

Encadré 2.1. Législation et autorités de la concurrence

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

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

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

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

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

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

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

Réformer le processus de réglementation

L'évaluation comparative à partir des indicateurs RMP montre que la réduction des obstacles à la création d'entreprise pourrait engendrer des avantages multiples pour l'Afrique du Sud. Les autorités sud-africaines sont parfaitement conscientes de la nécessité de reconfigurer les processus administratifs, et l'Initiative AsgiSA désigne à juste titre la lourdeur du cadre de réglementation comme un frein à la croissance. Toutefois, mettre en œuvre un programme coordonné de réformes de la réglementation fondé sur la transparence, la responsabilité et l'efficacité est une tâche complexe et chronophage. Souvent, quand ils se sont trouvés confrontés à des défis analogues, les gouvernements des pays de l'OCDE ont mis en place des organismes de supervision dont les compétences en matière de politique de la réglementation transcendaient les compétences des différents ministères (OCDE, 2002). L'expérience de l'OCDE conduit en effet à penser que la réforme de la réglementation a plus de risques d'échouer ou de donner des résultats infraoptimaux si le soin en est laissé aux seuls ministères, ou si l'approche adoptée est cloisonnée. Compte tenu des multiples dimensions des enjeux auxquels est confrontée l'Afrique du Sud s'agissant de la réglementation du marché des produits, ainsi des complémentarités existant entre les différents éléments des politiques de réglementation, il pourrait être intéressant d'examiner l'exemple australien d'une *National Competition Policy* : il s'agit d'un cadre qui englobe de nombreux aspects d'une réforme de la réglementation en faveur de la concurrence, dont un réexamen de la législation, des réformes des entreprises publiques et des industries de réseau ainsi qu'une plus grande libéralisation des échanges⁵⁸.

Une première étape, à ne pas négliger, vers l'amélioration de la prestation de services aux entreprises sud-africaines, qui permettrait de réduire les coûts de transaction et de mise en conformité, consisterait à mettre en place un dispositif d'évaluation systématique des nouvelles réglementations en s'appuyant sur une analyse des coûts. À l'initiative de la présidence et du *National Treasury*, la mise en œuvre du processus dit d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est à l'étude depuis 2005. Depuis janvier 2007, une deuxième phase est en cours, le cabinet ayant approuvé un projet pilote de deux ans pour tester le nouvel instrument d'AIR sur plusieurs propositions de loi⁵⁹. Jusqu'à présent, cette initiative

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

Un réexamen de la législation en vigueur serait également fort utile pour réduire le volume des formalités administratives, en particulier pour les PME, et représenterait un volet important d'une réforme plus globale de la réglementation. Ce réexamen pourrait être inclus comme deuxième étape du processus d'AIR ou, si les capacités de l'administration sont suffisantes, être mené en parallèle. Pour ce faire, les pouvoirs publics pourraient s'inspirer d'autres initiatives récentes allant dans le bon sens : le *Department of Trade and Industry* (DTI) a déjà commandé des études pour déterminer les réglementations imposant des coûts démesurément élevés aux PME, ainsi que des évaluations *ex post* de certains textes de loi cinq ans après leur adoption⁶⁰. Enfin, il convient de souligner qu'il serait possible de faciliter la pleine mise en œuvre du processus d'AIR si certaines autorités, en particulier le DTI et le *Finance Service Board* (FSB) étaient déjà armés pour traiter les aspects coûts-avantages d'une réglementation (*Business Leadership*, 2003).

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

Restructurer les industries de réseau

On dispose aujourd'hui d'indices solides relevés dans plusieurs pays selon lesquels, dans les industries de réseau, les politiques de libéralisation ont permis d'augmenter la productivité, d'améliorer la qualité et, souvent, de faire baisser les prix (voir Hoj et autres, 2007). Malheureusement, l'expérience de l'Afrique du Sud illustre *a contrario* le bien-fondé de cet argument car, dans ce pays, la conjugaison de la faiblesse du processus de décision, du déficit de gouvernement d'entreprise et de l'insuffisance de la concurrence a entraîné, dans les infrastructures, des goulets d'étranglement générateurs de dysfonctionnements. Au bout du compte, le secteur privé a un rôle crucial à jouer dans le comblement du déficit d'infrastructures et l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et du gouvernement d'entreprise⁶¹. Toutefois, le changement de propriété ne donnera pas nécessairement beaucoup de résultats dans les industries caractérisées par d'importantes économies d'échelle s'il est mené sans prêter suffisamment d'attention à la structure des marchés et au cadre de réglementation. En d'autres termes, un régime de réglementation solide est essentiel au succès de la restructuration de ces secteurs. Cependant, il existe, entre la privatisation et les réformes, des synergies susceptibles de renforcer la concurrence : des

études récentes montrent que les entreprises privatisées réagissent plus rapidement aux pressions concurrentielles que les entreprises publiques⁶².

Si la Commission et le Tribunal de la concurrence sont parvenus à améliorer les conditions de la concurrence sur de nombreux marchés intérieurs, ils n'ont guère de compétences dans les industries de réseau. Certes, la question de l'articulation entre le cadre général de la concurrence et la régulation sectorielle revient constamment sur le tapis quand il s'agit de mettre en œuvre la législation relative à la concurrence mais, dans le cas de l'Afrique du Sud, les conflits de compétences sont particulièrement pesants (encadré 2.1)⁶³. Dans le secteur du transport, l'absence de régulateur n'a fait qu'aggraver les choses. En même temps, il faudrait renforcer le niveau d'indépendance et de ressources des régulateurs des secteurs de l'énergie et des télécommunications. Actuellement, le gouvernement prévoit de créer deux nouveaux régulateurs bien distincts, l'un pour le fret ferroviaire, l'autre pour l'infrastructure portuaire. On pourrait toutefois se demander s'il ne vaudrait pas mieux éviter le cloisonnement de ces organismes spéciaux et si, pour les industries de réseau, l'intégration des régulateurs sectoriels comme « chambres » spécialisées d'un superrégulateur ne serait pas une meilleure solution (solution qui aiderait aussi à maîtriser le phénomène de « capture de la réglementation »). Quoi qu'il en soit, la conception d'un cadre institutionnel plus efficient et la clarification des attributions respectives demeurent des priorités. Autre aspect problématique qui est souvent aussi source de confusion : la division des attributions entre le ministère chargé d'élaborer la politique et le *Department of Public Enterprises* (DPE), en charge du contrôle⁶⁴.

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

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

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

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

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

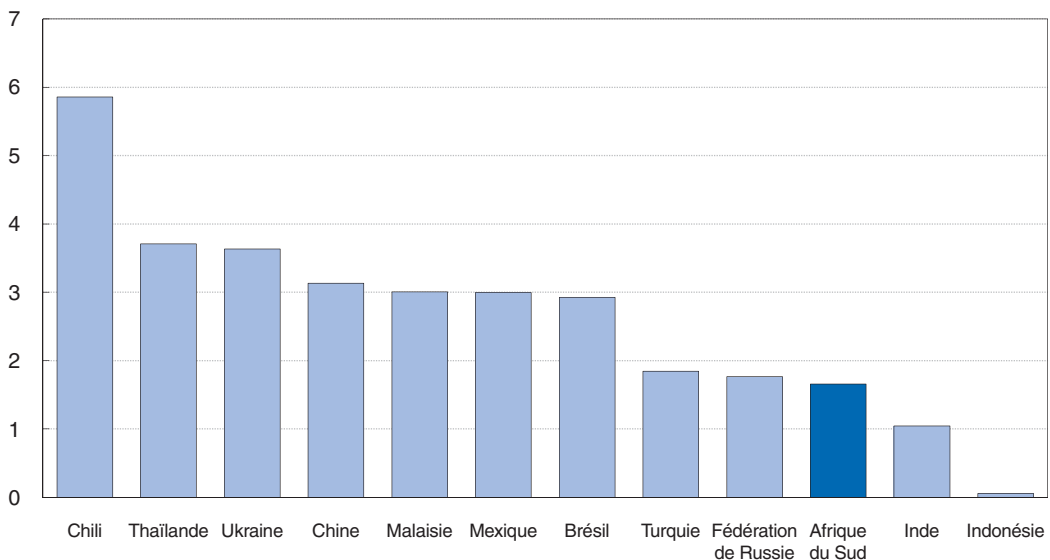
Comme indiqué précédemment, un accroissement de la compétitivité intérieure pourrait être décisif pour l'accélération de la convergence de l'économie sud-africaine. L'Afrique du Sud tirerait aussi beaucoup d'avantages d'une plus grande ouverture à l'investissement direct de l'étranger. On dispose de plus en plus de données économétriques mettant en évidence l'impact positif de l'IDE et de la R-D effectuée à l'étranger sur la productivité totale des facteurs des entreprises d'un pays, par le biais de l'importation de technologies, de savoir-faire et d'expertise de gestion⁶⁶. En outre, c'est probablement dans les économies émergentes que les effets positifs pour la croissance des retombées induites par l'IDE sont les plus marqués (Savvides et Zachariadis, 2005), à condition toutefois que le processus ne soit pas entravé par d'autres obstacles structurels ni par le cadre institutionnel. S'agissant de l'Afrique du Sud, Fedderke et Romm (2006)

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


Même s'il existe des obstacles explicites à l'IDE, le cadre de réglementation n'en demeure pas moins un déterminant majeur de cette forme d'investissement. Nicoletti et autres (2003) montrent, par exemple, que les politiques de réglementation à caractère restrictif ont tendance à dissuader l'investissement direct de l'étranger. Comparée à d'autres économies émergentes ou à d'autres pays d'Afrique, l'Afrique du Sud s'est dotée d'un environnement institutionnel et réglementaire que les investisseurs considèrent de toute évidence comme attrayant : le pays se classe relativement bien dans diverses évaluations du climat de l'investissement et, d'après des enquêtes auprès d'entrepreneurs, le cadre de réglementation est même considéré comme l'un des principaux déterminants de l'IDE⁶⁷. Cet « avantage comparatif régional » compense quelque peu la dotation nettement plus faible en compétences de l'Afrique du Sud⁶⁸. Mais, comme l'a montré l'évaluation comparative à partir des indicateurs RMP, les obstacles aux échanges et à l'investissement demeurent élevés d'après les normes OCDE. Il y a donc de fortes chances que l'aplanissement de ces obstacles se révèle rapidement extrêmement rentable en termes d'accroissement de l'IDE⁶⁹.

Considérant le niveau actuel des flux d'investissement direct de l'étranger, l'Afrique du Sud est à la traîne par rapport à la plupart des économies émergentes à croissance rapide (graphique 2.11). Même en tenant compte de l'impact potentiellement négatif de la distance géographique, ces flux ont été relativement faibles ces toutes dernières années. Le stock d'IDE est concentré dans les industries extractives dans le cas des secteurs produisant des biens exportables, et dans le secteur de la finance (principal secteur de services du pays) pour les secteurs générateurs de produits non exportables⁷⁰.

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



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

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

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

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

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

Encadré 2.2. **Motor Industry Development Programme**

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

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

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

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

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

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

Notes

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

16. Plus généralement, d'après les enquêtes auprès des entreprises, les pratiques anticoncurrentielles sont également considérées comme un obstacle majeur à la croissance de l'activité des entreprises (voir Banque mondiale, 2006).
17. Voir, par exemple, OCDE (2003).
18. En 1994, cinq conglomérats, appartenant à l'origine au secteur minier, comptaient pour 84 % dans la capitalisation boursière (OCDE, 2003).
19. La structure monopolistique de la sidérurgie permet à l'entreprise en situation de position dominante d'aligner les prix intérieurs sur les prix à l'importation (voir Roberts, 2004).
20. L'examen de la concentration du contrôle à la bourse de Johannesburg aboutit au même tableau et à la même tendance. En 2002, les quatre premiers groupes contrôlaient ensemble 60 % de la capitalisation boursière (Roberts, 2004). Ce chiffre est toutefois en forte baisse, puisqu'il était de 80 % au début des années 90.
21. Voir Fedderke et Hill (2006) ou Aghion et al. (2007). Les études qui tentent d'estimer les taux de marge aboutissent à des résultats moins tranchés. Edwards et Van de Winkel (2005) constatent au contraire, en utilisant la méthode de Roeger, que les taux de marge sont relativement conformes à ceux rencontrés de manière habituelle dans le secteur d'activité. À noter toutefois que ces estimations se heurtent à de nombreuses difficultés et soulèvent des problèmes de mesure (notamment en ce qui concerne le coût du capital) et sont donc susceptibles de présenter un biais significatif.
22. Voir par exemple Arnold et al. (2007) ou Conway et al. (2006).
23. Au final, la situation des industries de réseau sud-africaines a des retombées négatives sur d'autres secteurs, dans lesquels elle fausse la concurrence. Ainsi, une tarification faussée de l'énergie a pour effet, non seulement d'aggraver les déséquilibres entre l'offre et la demande d'électricité, mais aussi de fausser les conditions de concurrence en faveur des entreprises les moins efficaces sur le plan énergétique. Les goulets d'étranglement dans le secteur des transports peuvent entraîner un manque d'efficacité dans l'allocation spatiale des ressources et conduire à une situation dans laquelle les entreprises les plus productives ne peuvent pas toujours profiter des services intermédiaires présentant le meilleur rapport coût-efficacité.
24. D'approximativement 12 500 en 1994 à environ 6 500 en 2007. Voir FMI (2005) pour de plus amples informations sur les engagements de l'Afrique du Sud vis-à-vis de l'OMC.
25. Un tarif consolidé résulte d'un engagement à ne pas augmenter le taux d'un droit au-delà d'un certain niveau. Une fois qu'un droit est consolidé, il ne peut pas être augmenté au-delà du niveau convenu sans indemnisation des parties concernées.
26. Les droits appliqués restent compris entre 0 et 55 % (étant entendu qu'ils sont de 5 % ou 10 % pour la majorité des lignes tarifaires).
27. Les secteurs de l'agroalimentaire, du textile et de l'automobile sont des secteurs très protégés.
28. Le taux de protection effectif mesure l'effet protecteur total de la structure tarifaire dans son ensemble. Par exemple, si la valeur totale des droits appliqués aux *biens intermédiaires importés* utilisés par les producteurs nationaux pour produire un *produit fini* donné est supérieure aux droits appliqués au même *produit fini lorsqu'il est importé*, le taux de protection effectif est négatif; en d'autres termes, le secteur fait l'objet d'un traitement discriminatoire comparativement au produit importé.
29. Voir par exemple Fedderke et Vaze (2004) ou Edwards et Van de Winkel (2005).
30. Certains signes montrent qu'un pouvoir de marché élevé conduit ou a conduit à des pratiques d'alignement des prix intérieurs sur les prix à l'importation, par exemple dans la sidérurgie (voir Roberts, 2004) et dans certains segments de l'industrie chimique (Corporate Strategy and Industrial Development, 2005).
31. Cet effet sur la discipline du marché apparaît plus marqué pour les échanges avec les économies développées.
32. Voir Banque mondiale (2007), Forum économique mondial (2006), A.T. Kearney (2007).
33. Les indicateurs pour l'Afrique du Sud reposent sur les politiques réglementaires en place fin novembre 2007.
34. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur du tourisme (SBP, 2006).

35. La négociation, à la même période, de la Charte minière (*Mining Charter*) – qui subordonne l’octroi d’une licence à un seuil minimal de détention de capital par les Noirs – est bien évidemment venue compliquer encore la situation.
36. Les barrières juridiques à l’entrée constituent un facteur aggravant : par exemple, la Constitution donne des prérogatives aux municipalités pour la distribution d’eau et d’électricité.
37. Ainsi, dans le secteur des carburants et de l’énergie, PetroSA a obtenu, pour trois ans avec effet à compter du 29 janvier 2005, une dérogation à l’application des dispositions de l’article 4(1) de la loi sur la concurrence, qui porte sur les comportements horizontaux.
38. La décision, prise en septembre 2007, d’accorder à Transnet, de préférence à un concurrent privé, une licence pour la construction d’un oléoduc reliant Durban à Gautend (voir Business Day, 19 septembre 2007) est emblématique de cette situation.
39. Ainsi, sur le segment des services de réseau à valeur ajoutée, les conditions de concurrence sont très touchées par le degré élevé d’intégration verticale qui prévaut dans les télécommunications (Theron et Boshoff, 2006).
40. Les indicateurs couvrent la transmission, la distribution et la fourniture d’électricité et de gaz; pour le transport ferroviaire, ils couvrent l’infrastructure et les services de transport de passagers et de marchandises; pour le transport aérien de passagers, ils couvrent les vols nationaux et internationaux; pour les services postaux, ils couvrent l’acheminement du courrier de base et des colis et les services de messagerie; enfin, dans les télécommunications, ils couvrent les services de téléphonie interurbaine, longue distance et mobile.
41. Il ne fait donc pas partie de l’indicateur de base.
42. Plus précisément, les indicateurs mesurent : les barrières à l’entrée dans tous les secteurs, l’étendue de la participation publique dans tous les secteurs exception faite du secteur routier de marchandises; l’intégration verticale dans les secteurs de l’électricité, du gaz et du transport ferroviaire; la structure du marché dans le transport ferroviaire, le gaz et les télécommunications; les mesures de contrôle des prix dans le transport routier de marchandises (voir Conway et Nicoletti, 2006).
43. Ce résultat est cohérent par rapport au score obtenu pour l’indicateur qui mesure les contraintes administratives pesant sur le transport routier de marchandises et la distribution de détail; voir graphique 2.A2.11.
44. L’exploitant du câble sous-marin qui assurera la liaison numérique haut débit entre l’Afrique du Sud, l’Europe et l’Inde devra être une entreprise dans laquelle la participation sud-africaine ou africaine sera majoritaire. Dans le secteur du transport aérien, pour qu’un opérateur puisse prendre pied sur le marché intérieur, il faut que 75 % des capitaux de l’entreprise soient sud-africains.
45. Habituellement dans les industries extractives, où c’est la Charte sur les mines qui s’applique, et dans le secteur pétrolier.
46. D’après une enquête auprès des entreprises, 4 % seulement de celles-ci perçoivent la réglementation sur la création d’entreprise comme l’un des trois principaux freins à leur activité (Rankin, 2006).
47. Comme l’absence de demande est aussi une réponse à laquelle on peut s’attendre de la part d’entreprises relativement peu compétitives, la lourdeur de la réglementation risque fort de constituer à elle seule l’obstacle le plus important auquel se heurtent les entreprises prospères.
48. Les coûts d’efficience résultent de l’impact de la réglementation sur le comportement et les décisions des entreprises (installation et entretien des équipements imposés par la réglementation, changements et choix de techniques de production, adaptation aux marchés conformément à la réglementation en place).
49. En outre, la communauté des entreprises est consultée pendant la phase d’élaboration d’une nouvelle réglementation, et a également la possibilité de transmettre ses remarques à ce sujet pendant les six semaines suivant la publication de cette réglementation au journal officiel.
50. *National Health Department, National Department of Agriculture, National Department of Environmental Affairs and Tourism, provincial departments of health, Perishable Product Export Control Board, South Africa Bureau of Standards et South African National Accreditation System.*
51. Dans le secteur du tourisme, par exemple, les petites entreprises se plaignent de la procédure de demande de permis de transport en commun et des délais pour les obtenir, d’autant plus qu’il faut les renouveler tous les trois ans. Cette réglementation exige que pour chaque autocar en

- circulation, une demande de permis soit publiée au Journal officiel pour commentaires. En raison de la longueur des délais, les entreprises sont souvent obligées de demander des permis provisoires, dont l'obtention semble prendre beaucoup de temps également (SBP, 2006).
52. Une enquête menée dans huit pays membres de l'OCDE à la fin des années 90 auprès d'entreprises de moins de 500 salariés uniquement a permis d'estimer que, pour des coûts de mise en conformité similaires, ce pourcentage était de l'ordre de 3 % du PIB en moyenne.
 53. La mise en conformité avec la législation BEE et la réglementation sur l'équité sont les domaines où on a le plus largement recours aux services de consultants extérieurs.
 54. S'agissant de la réglementation fiscale, de nettes améliorations ont été enregistrées ces toutes dernières années, avec l'adoption, en 2005, du « paquet TVA pour les petits commerces de détail » qui a permis de simplifier la comptabilité des petites entreprises.
 55. Voir *Strategic Business Partners* (2005), p. 72.
 56. Il convient de souligner que les syndicats ont un rôle officiel à jouer dans l'examen des fusions; ils peuvent exprimer directement leurs préoccupations à l'égard des pertes d'emplois (voir OCDE, 2003).
 57. En 2001, a été créée une procédure « rapide » pour traiter les opérations posant relativement peu de problèmes, applicable dans les cas où la part de marché des entreprises concernées est suffisamment faible et/ou l'augmentation de la part de marché est limitée. Cela a permis d'améliorer très légèrement la situation.
 58. Bien entendu, les économies de l'Australie et de l'Afrique du Sud ne sont pas pleinement comparables. Il n'en reste pas moins que beaucoup des défis auxquels l'Afrique du Sud est confrontée aujourd'hui sont relativement semblables aux obstacles qui freinaient la croissance de l'Australie il y a une vingtaine d'années : faiblesse de la concurrence intérieure et interventions excessives de l'État (voir OCDE, 2004).
 59. Ce projet pilote a pour but d'évaluer l'efficacité de l'AIR en Afrique du Sud et d'acquérir de l'expérience en matière d'utilisation de cet instrument, d'en mieux connaître la portée et la manière de l'appliquer aux différentes sphères gouvernementales.
 60. Cela a été fait notamment pour la loi sur la concurrence.
 61. Se fondant sur quelques études de cas, la Banque mondiale (2006) estime que les entreprises à capitaux privés sont beaucoup plus productives que les entreprises semi-publiques du même type (les coefficients de régression estimés indiquent que la productivité des premières est plus de deux fois supérieure à celle des secondes).
 62. Concernant les complémentarités entre privatisation et concurrence, voir Megginson et Netter (2001), Commander et al. (1999), et les travaux analysés dans Nellis (1998). Dans une étude au niveau des entreprises couvrant la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie, Angelucci et al. (2002) constatent que c'est sur la productivité des entreprises privatisées que la pression concurrentielle a le plus d'effets.
 63. Cette situation a parfois conduit à de coûteux litiges sur des questions purement procédurales, ce qui a nui à l'efficacité de l'action des organismes de réglementation (Schwella, 2002).
 64. Autrement dit, le *Department of Transport*, le *Department of Communications* ou le *Department of Mineral and Energy*.
 65. Le modèle de l'acheteur unique n'instaure qu'une forme de concurrence limitée, et les prix auxquels les producteurs indépendants vendent leur électricité reflètent essentiellement les conditions initiales du contrat de long terme, et non le coût des services. De plus, l'un des problèmes liés à un contrat de ce type concerne le dispatching de l'électricité produite par les producteurs indépendants : les contrats conclus avec les électriciens indépendants ont souvent été rendus « non dispatchables » pour éviter que le gestionnaire du réseau ne pratique une discrimination au profit de l'opérateur historique. Le problème est que les contrats « non dispatchables » ne peuvent s'appliquer qu'à un nombre restreint de petites centrales, sinon le gestionnaire éprouverait des difficultés pour garder la maîtrise du réseau.
 66. Voir, par exemple, Guellec et Van Pottelsbergh de la Potterie (2001).
 67. Voir, par exemple, Forum économique mondial (2006), Banque mondiale (2007) ou A.T. Kearney (2007).
 68. Voir Forum économique mondial (2007).

69. Des données économétriques confirment en outre que la libéralisation des échanges est un facteur important dans la décision d'aller investir dans des pays comparables à l'Afrique du Sud (Arvanatis, 2005).
70. Fin 2006, l'IDE dans les industries extractives et dans le secteur de la finance représentait respectivement 40 % et 26 % du stock total (d'après les statistiques de la South African Reserve Bank).

Bibliographie

- Aghion, P. et R. Griffith (2005a), « Competition and Growth, Reconciling Theory and Evidence », MIT Press, Cambridge, MA.
- Aghion, P. et autres (2001), « Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation », *Review of Economic Studies*, 68:3.
- Aghion, P. et autres (2005b), « Competition and Innovation: An Inverted U relationship », *Quarterly Journal of Economics*, 120:2, mai.
- Aghion, P., M. Braun et J. Fedderke (2007), « Competition and Productivity Growth in South Africa », *ERSA Working Papers*, n° 54.
- Alves, P. et D. Kaplan (2004), « South Africa Declining Export Share: the Developing Country Challenge », *Trade and Industry Monitor*, vol. 30.
- Angelucci, M. et autres (2002), « The Effect of Ownership and Competitive Pressure on Firm Performance in Transition Countries: Micro Evidence from Bulgaria, Romania and Poland », *William Davidson Institute Working Papers*, n° 434, janvier, <http://wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp434.pdf>.
- Arnold, J., B. Javorcik et A. Mattoo (2007), « Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 4109, janvier, www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/01/09/000016406_20070109095012/Rendered/PDF/wps4109.pdf.
- Arvanitis, A. (2005), « Foreign Direct Investment in South Africa: Why It Has Been So Low? », *Post-Apartheid South Africa, First Ten Years*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- A.T. Kearney (2007), « New concerns in an Uncertain World: The 2007 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index », A.T. Kearney.
- Banque mondiale (2006), *South Africa: an Assessment of the Investment Climate*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2007), *Doing Business 2008*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barnes, J., R. Kaplinsky et M. Morris (2004), « Industrial Policy in Developing Economies: Developing Dynamic Comparative Advantage in the South African Automobile Sector », *Competition and Change*, 8, pp. 153-172 (juin 2004).
- Bester, J. et autres (2006), « Impact of Municipal Regulations on SMMEs », *DPRU Working Papers*, 06/107, Department for International Development, www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-105.pdf.
- Black, A. (2007), « Policy and Industry Structure in the South African Automotive Sector: From Import Substitution to "Extreme" Export Orientation », *Journal of Development Perspectives*, vol. 3:1.
- Blundell, R., R. Griffith et J. van Reenen (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *Review of Economic Studies*, vol. 66, pp. 529-554.
- Business Leadership (2003), « Designing a Regulatory Impact Assessment for South Africa », South Africa Foundation, août, www.businessleadership.org.za/documents/DesigningAREgulatoryImpactAssessmentForSa.pdf.
- Chamberlain, D. et A. Smith (2006), « Recent Findings on Tax-Related Regulatory Burden on SMMEs in South Africa », *DPRU Working Papers*, 06/105, Development Policy Research Unit, www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-105.pdf.
- Cohen, D. et M. Soto (2007), « Growth and Human Capital: Good Data, Good Results », *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1, pp. 51-76.
- Commander, S., M. Dutz et N. Stern (1999), « Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition and Regulation », document préparé pour la conférence annuelle de la Banque

- mondiale sur l'économie du développement, Washington, DC, 28-30 avril, <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/stern.pdf>.
- Competition Commission (2007), *Annual Report 2006/07*, Competition Commission of South Africa, www.compcom.co.za.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlight », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 530, OCDE, Paris, [www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2006\)58](http://www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)58).
- Conway, P. et autres (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 509, OCDE, Paris, [www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2006\)37](http://www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)37).
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris, [www.oalis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2005\)6/](http://www.oalis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)6/).
- Cordova-Novion, C. et C. Young (2001), « The OECD PUMA Multi-Country Business Survey – Benchmarking the Regulatory and Business Environment », dans *Prospect Media* (éd.), *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*, Australie.
- Corporate Strategy and Industrial Development (2005), « A case Study of the Impact of Competition Law and Policy on South Africa's investment climate and competitiveness: The Industrial Chemical Sector », rapport final au Department of Trade and Industry, *polycopié*.
- Department of Transport (2005), *National Freight and Logistics Strategy*, Department of Transport, septembre, www.transport.gov.za.
- Edwards, L. (2005), « Has South Africa liberalized its trade? », *South African Journal of Economics*, 73(4), pp. 754-775.
- Edwards, L. et R. Lawrence (2006), « South African Trade Policy Matters: Trade Performance and Trade Policy », *Center for International Development Working Papers*, n° 135, Harvard University, Cambridge, MA, www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/135.pdf.
- Edwards, L. et S. Golub (2003), « South African productivity and Capital Accumulation in Manufacturing: An International Comparison Analysis », *South African Journal of Economics*, 70(4).
- Edwards, L. et T. van de Winkel (2005), « The Market Disciplining Effects of Trade Liberalisation and Regional Import Penetration on Manufacturing in South Africa », *Trade and Industrial Policy Strategies Working Papers*, n° 1/2005.
- Fedderke, J. (2002), « The Structure of Growth in the South Africa Economy: Factor Accumulation and Total Factor Productivity Growth 1970-1997 », *South African Journal of Economics*, 70(4).
- Fedderke, J. et A.T. Romm (2006), « Growth Impact and Determinants of Foreign Direct Investment into South Africa, 1956-2003 », *Economic Modelling*, vol. 23(5), pp. 738-760, Elsevier, septembre.
- Fedderke, J. et D. Naumann (2005b), « An Analysis of Industry Concentration in South Africa Manufacturing, 1972-2001 », *ERSA Working Papers*, n° 26.
- Fedderke, J. et G. Szalontai (2004), « Industry Concentration in South Africa Manufacturing Industry: Trend and Consequences, 1972-96 », *ERSA Working Papers*, n° 23.
- Fedderke, J. et P. Vaze (2001), « The Nature of South Africa Trade Patterns by Economic Sectors, and the Extent of Trade Liberalization during the Course of the 1990s », *South African Journal of Economics*, 69(3), pp. 436-473.
- Fedderke, J., J.C. Kularatne et M. Mariotti (2003), « Mark-Up Pricing in South African Industry », *ERSA Working Papers*, n° 1.
- Flatters, F. (2005), « The Economics of MIDP and the South African Motor Industry », *polycopié*, http://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff_economics_of_midp.pdf.
- FMI (2005), « South Africa, Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 5/345, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Forum économique mondial (2006), *Global Competitiveness Report*, Forum économique mondial, Genève, septembre.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001), « R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries », *Documents de travail de la DSTI*, 2000/4, OCDE, Paris, juin, [www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/dsti-doc\(2001\)3](http://www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/dsti-doc(2001)3).

- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2005), « What you Export Matters », *NBER Working Papers*, 11905, décembre.
- Hausmann, R. et B. Klinger (2006), « South Africa's Export Predicament », *Center for International Development Working Papers*, n° 129, Harvard University, Cambridge, MA, www.cid.harvard.edu/cidwp/129.htm.
- Hoj, J. et autres (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 509, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2006\)37](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)37).
- Hunt, S. (2002), « Making Competition Work in Electricity », Wiley Finance.
- Kessides, I., Z. Bogetic, et L. Maurer (2007), « Current and Forthcoming Issues in the South African Electricity Sector », *World Bank WPS*, 4197, Banque mondiale, Washington, DC.
- Koyama, T. et S. Golub (2006), « OECD's FDI Restrictiveness Index: Revision and Extension to more Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 525, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2006\)53](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/eco-wkp(2006)53).
- Kurtzman, J., G. Yago et T. Phumiwasana (2004), « Research Overview: The Global Costs of Opacity: Measuring Business and Investment Risk Worldwide », *MIT Sloan Management Review*, octobre.
- Mac Carthy (2005), « Productivity Performance in Developing Countries: Country Case Study, South Africa », *Programme de recherche de l'ONUDI*, www.unido.org/filestorage/download/?file%5fid=60402.
- Meggison, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, 39:2, juin, <http://facultystaff.ou.edu/M/William.L.Meggison-1/prvsupapJLE.pdf>.
- Nellis, J. (1998), « Time to Rethink Privatization in Transition Economies? », *International Finance Corporation Discussion Papers*, n° 3, [http://ifcln1.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/dp38/\\$FILE/dp38.pdf](http://ifcln1.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/dp38/$FILE/dp38.pdf).
- Nickell, S. (1996), « Competition and Corporate Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 104, pp. 724-746.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003a), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, n° 36:1, avril.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 460, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2005\)47](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)47).
- Nicoletti, G. et autres (2003b), « Policies and International Integration; Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 359, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/ecowkp\(2003\)13](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/ecowkp(2003)13).
- OCDE (2002), « Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation », *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Competition Law and Policy in South Africa, An OECD Peer Review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance*, OCDE Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Ukraine – Évaluation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *OECD Reviews of Innovation Policy: South Africa*, OCDE, Paris.
- Rankin, N. (2006), « The Regulatory Environment and SMMEs. Evidence from South African Firm Level Data », *DPRU Working Papers*, 06/113, Development Policy Research Unit, www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-113.pdf.

- Roberts, S. (2004), « The Role of Competition Policy in Economic Development: The South African Experience », *TIPS Working Papers*, n° 8-2004.
- Savvides, A. et M. Zachariadis (2005), « International Technology Diffusion and the Growth of TFP in the Manufacturing Sector of Developing Economies », *Review of Development Economics*, 9:4, novembre.
- Schwella, E. (2002), « Regulation and Competition in South Africa », *University of Stellenbosch, South Africa WP*, n° 18, University of Stellenbosch.
- South Africa Foundation (2005), « Reforming Telecommunications in South Africa: Twelve Proposals for Lowering costs and Improving Access », *Occasional Papers*, n° 2/2005, www.safoundation.org.za/documents/ReformingTele.pdf.
- Strategic Business Partners (2005), « Counting the Cost of Red Tape for Business in South Africa », *SBP Report*, juin.
- Strategic Business Partnerships (2006), « The Impacts of Sector-Specific Policies and Regulations on the Growth of SMES in Eight Sectors of the South African Economy », *DPRU Working Papers*, 6-112, Development Policy Research Unit, www.commerce.uct.ac.za/research_units/dpru/WorkingPapers/PDF_Files/WP_06-112.pdf.
- Teljeur, E. et autres (2003), « Regulatory Frameworks: Impact and Efficacy », *Trade and Industrial Policy Strategy Working Papers*, vol. II, *Detailed Sectoral Reports*, Forum 2003, juin.
- Theron, N.M. et W.H. Boshoff (2006), « Vertical Integration in South African Telecommunications: a Competition Analysis », *South African Journal of Economics*, vol. 74, septembre.
- Thurlow, J. (2006), « Trade Liberalisation and Pro-Poor Growth in South Africa », conférence AsgiSA.
- Vickers, B. (2003), « Investment Climate Reform in South Africa », étude de cas commandée par le Department for International Development, Royaume-Uni, contribution à l'édition 2005 du Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale autour du thème : Climat de l'investissement, croissance et pauvreté, http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/477407-1096581040435/dfid_vickers_7.pdf.

ANNEXE 2.A1

Indicateurs de concentration

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

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

Note : *n* correspond au nombre d'entreprises comprises dans le groupe des 5 % d'entreprises les plus grandes, tandis que C5 % correspond au pourcentage cumulé de la production provenant de ce groupe d'entreprises.

Source : Fedderke et Szalontai (2004); Fedderke et Naumann (2005).

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

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

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

Définition de l'indice de Rosenbluth

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

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

ANNEXE 2.A2

Réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud

Comme souligné dans le chapitre 2, dans les pays de l'OCDE la concurrence sur les marchés de produits est un moteur essentiel de la croissance de la productivité¹. Le Département des affaires économiques de l'OCDE a construit une batterie d'indicateurs quantitatifs de réglementation des marchés de produits (RMP) pour mesurer l'ampleur des restrictions à la concurrence sur ces marchés et détecter les faiblesses des cadres réglementaires. Toutes les économies membres de l'OCDE, ainsi que quelques économies non membres, en nombre limité mais croissant, font l'objet d'une évaluation au regard de ces indicateurs. Ces indicateurs servent de base à l'évaluation des performances des pays dans une perspective comparative. La capacité à apprécier ainsi, en référence à des indicateurs, la réglementation existante et les futurs choix de politiques économiques est un aspect essentiel de « l'examen par les pairs » des politiques économiques conduit par l'OCDE et contribue à inciter les pays à mettre en œuvre des réformes structurelles propres à améliorer leurs performances économiques.

Présentation générale des indicateurs de RMP

La structure du système d'indicateurs de RMP a la forme d'une pyramide, composée de 16 indicateurs élémentaires à la base, de trois indicateurs synthétiques intermédiaires au milieu et d'un indicateur global du degré de réglementation au sommet (graphique 2.A2.1). Les indicateurs élémentaires reflètent des aspects particuliers du régime réglementaire, synthétisant des informations obtenues à partir des réponses des autorités à plus de 140 questions ayant trait aux dispositions réglementaires macroéconomiques ou sectorielles. Ils reflètent les politiques réglementaires en vigueur fin septembre 2007; dans certains cas, des changements sont intervenus depuis lors, mais il n'a pas été possible de refaire les calculs. Les indicateurs intermédiaires et l'indicateur global sont des moyennes pondérées des indicateurs élémentaires qui les composent². Les indicateurs élémentaires et intermédiaires se répartissent dans deux grandes catégories : ceux portant sur les politiques à vocation interne, comprenant le contrôle étatique et les obstacles à l'activité d'entreprise, et ceux portant sur les politiques à vocation externe, comprenant les obstacles au commerce et à l'investissement.

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

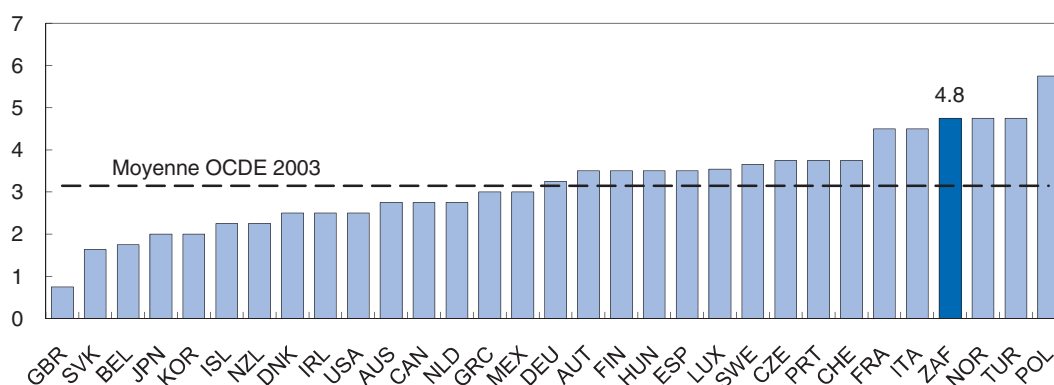
les mesures d'autodiscipline adoptées par les organisations professionnelles ne sont prises en compte que de façon très limitée par les indicateurs de RMP. De même, ils ne rendent que très peu compte de la manière dont les réglementations sont appliquées par les autorités chargées de les faire respecter,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

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

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

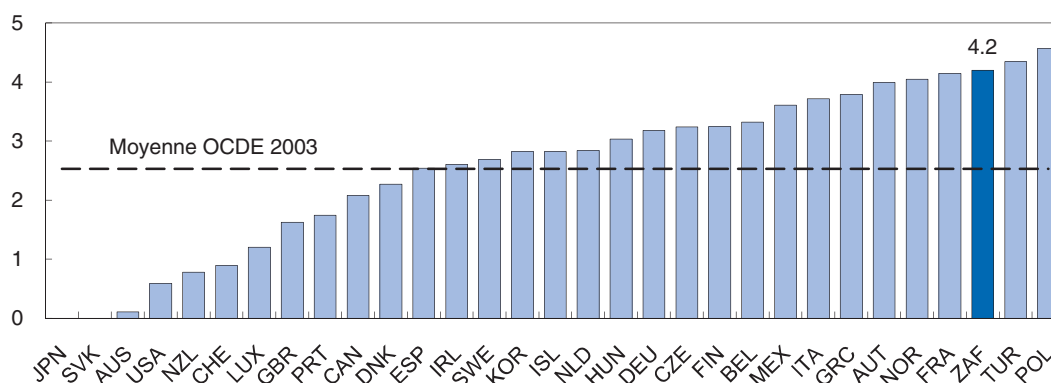
L'indicateur *Champ du secteur des entreprises publiques* mesure l'ampleur de la présence de l'état actionnaire dans les différents secteurs d'activité, et rend compte de la proportion que représentent les grands secteurs dans lesquels l'état détient une participation dans au moins une entreprise.

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



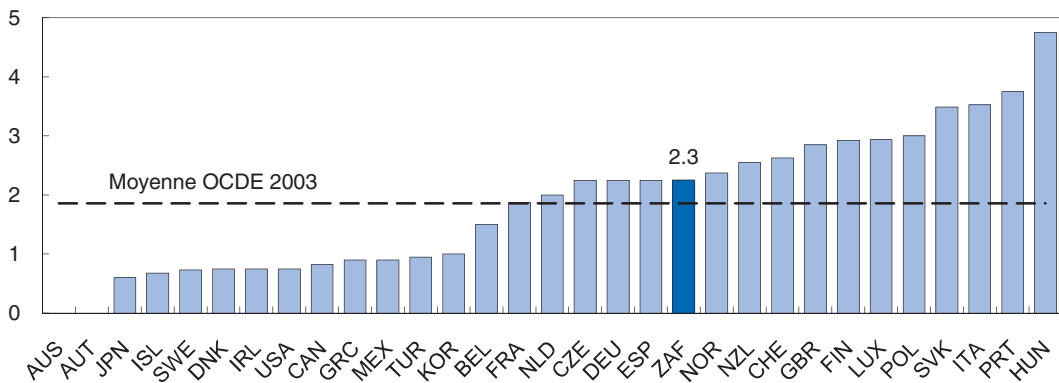
L'indicateur *Taille du secteur des entreprises publiques* reflète la taille du secteur des entreprises à capitaux publics par rapport à celle de l'économie dans son ensemble.

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



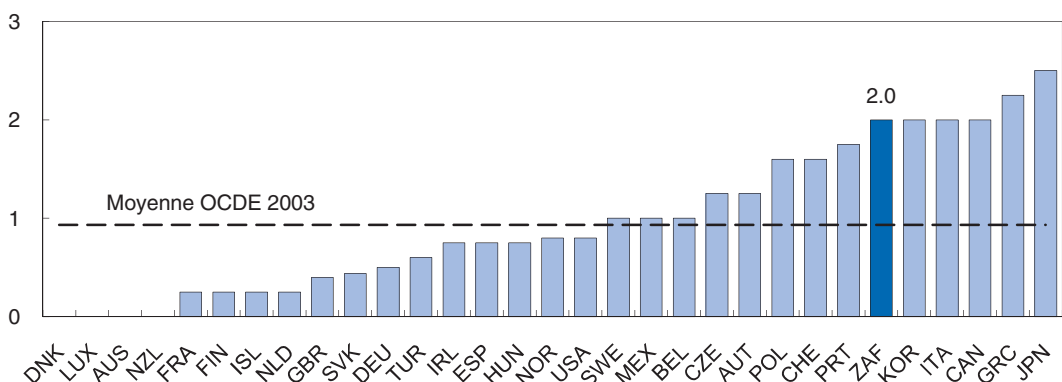
L'indicateur *Contrôle direct d'entreprises commerciales* rend compte de la détention, par l'État, de droits de vote spéciaux dans le capital d'entreprises privées, des contraintes attachées à la cession des participations détenues par l'État et de l'ampleur du contrôle exercé par les organes législatifs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

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



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

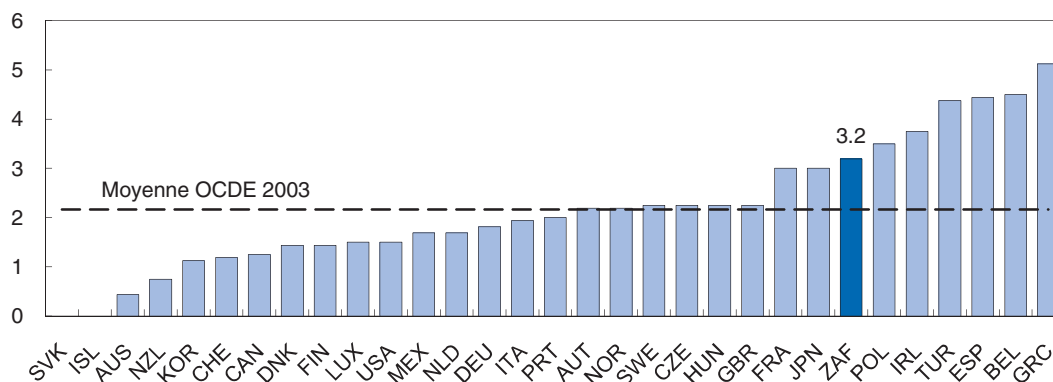
Graphique 2.A2.5. **Contrôle des prix**



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

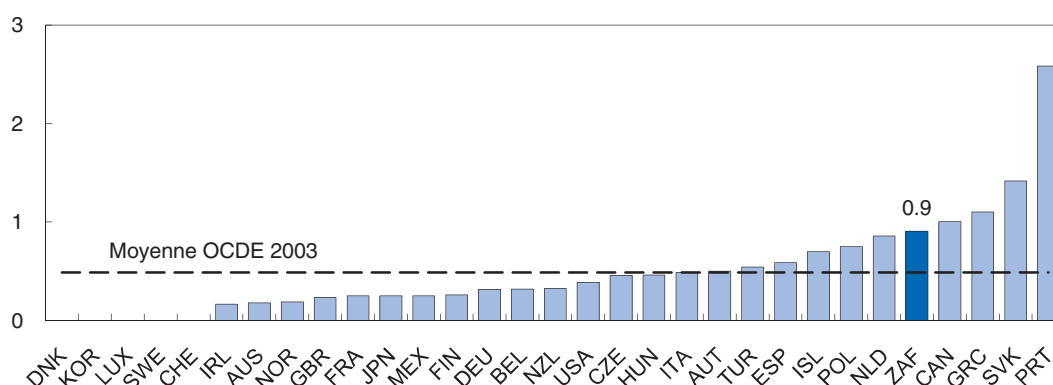
relatives au transport routier, étant libérales, tandis que les réglementations générales reposent beaucoup plus sur des instruments traditionnels (et non sur des mécanismes incitatifs).

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



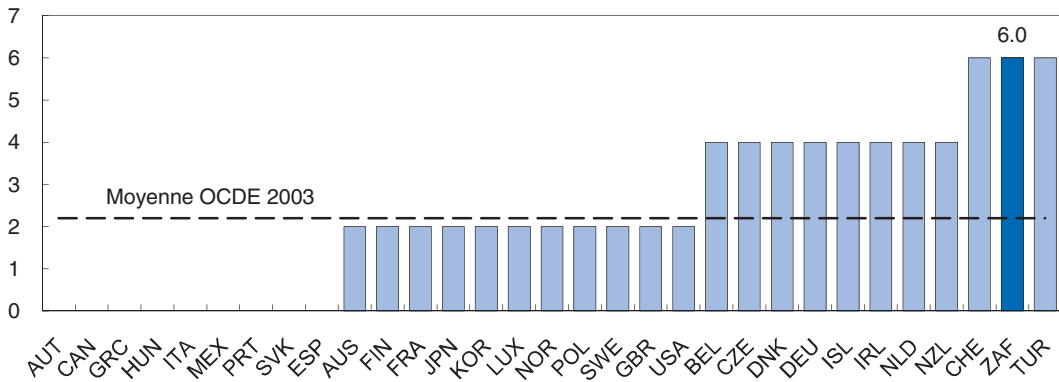
L'indicateur *Communication et simplification des règles et procédures* a trait aux aspects de la stratégie de communication des pouvoirs publics et à leurs efforts pour réduire ou simplifier la charge administrative que représentent les relations avec l'administration. L'Afrique du Sud obtient un meilleur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

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



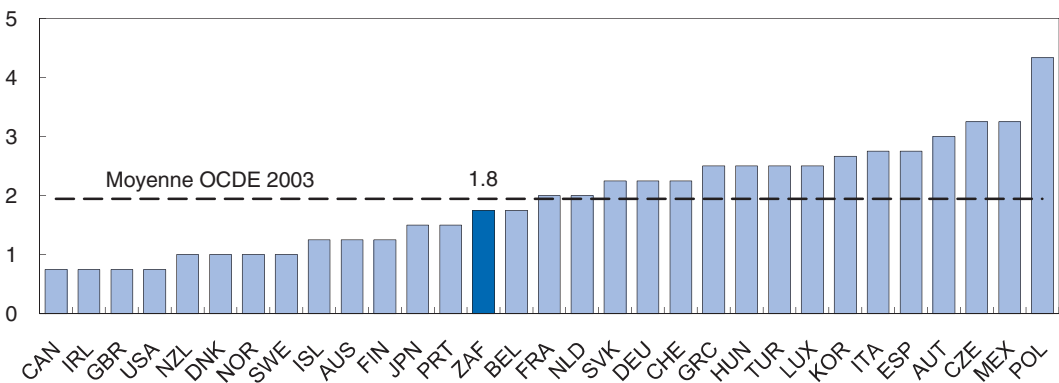
L'indicateur *Régimes d'autorisation et de permis* rend compte de l'existence ou non de dispositifs de type « guichets uniques » et « consentement tacite » permettant l'obtention d'informations sur les autorisations et permis ou leur délivrance.

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



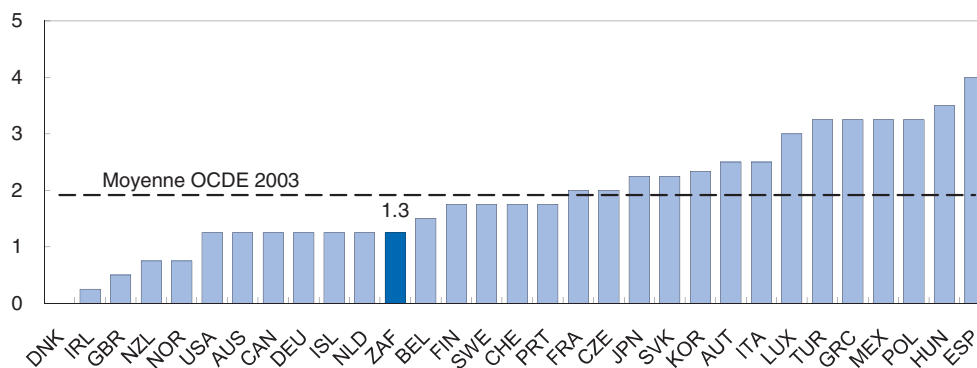
L'indicateur *Charges administratives imposées aux sociétés* reflète le nombre de formalités obligatoires à accomplir pour créer une entreprise, le nombre d'organismes impliqués et le coût total, tant en argent qu'en temps, de ces formalités. Les coûts ont été convertis à l'aide de taux de change en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

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



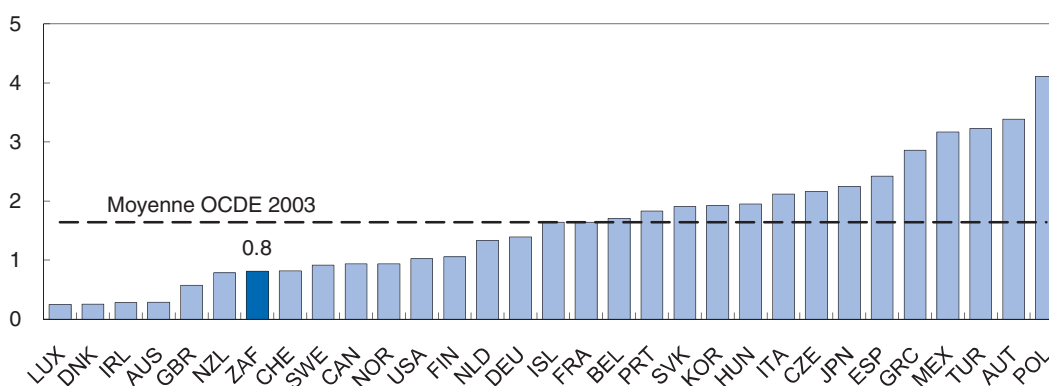
L'indicateur *Charges administratives imposées aux entreprises individuelles* est à peu près construit de la même manière que l'indicateur précédent, mais porte sur les petites entreprises non constituées en société. Là aussi, les coûts ont été convertis à l'aide des taux de change en PPA et l'Afrique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

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



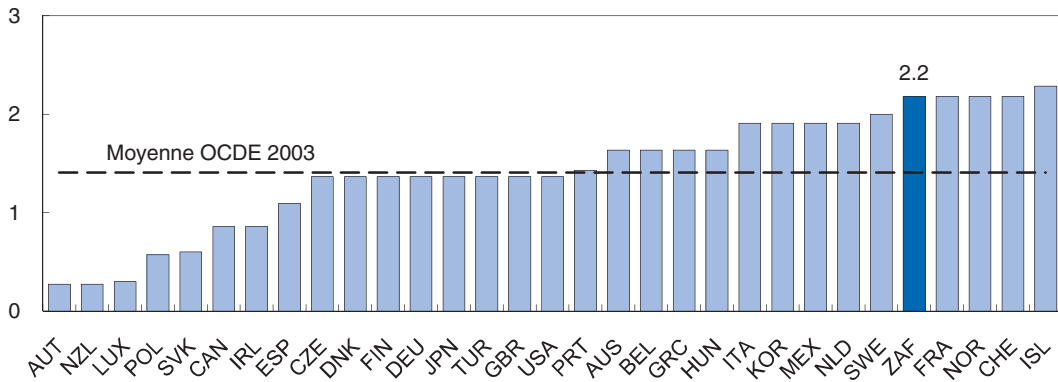
L'indicateur *Charges administratives à caractère sectoriel* reflète les contraintes administratives existant dans les secteurs du transport routier et de la distribution de détail. Dans ces deux secteurs, l'Afrique du Sud applique une réglementation relativement limitée par rapport aux pays membres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

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



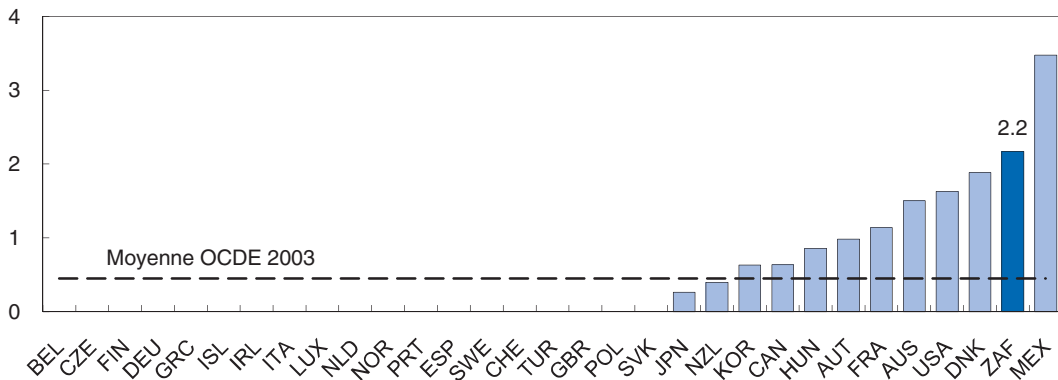
L'indicateur *Obstacles juridiques* rend compte de la portée des dispositions juridiques qui limitent expressément le nombre de concurrents pouvant être présents dans un secteur ou sur un segment de marché. Le mauvais score de l'Afrique du Sud est lié au fait que de nombreux secteurs, en particulier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

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

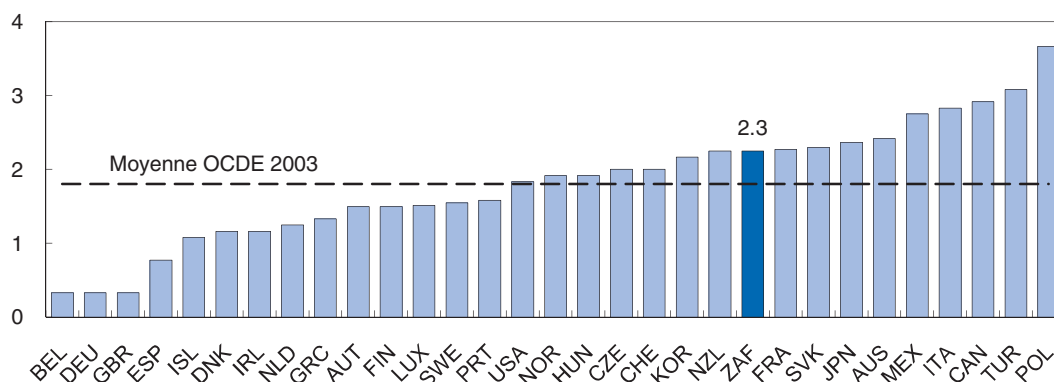


L'indicateur *Déroptions au droit de la concurrence* mesure la portée des dérogations au droit de la concurrence accordées aux entreprises publiques ou autorisées par d'autres autorités publiques ou réglementaires (pour de plus amples informations, voir la partie du chapitre 2 consacrée au droit de la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

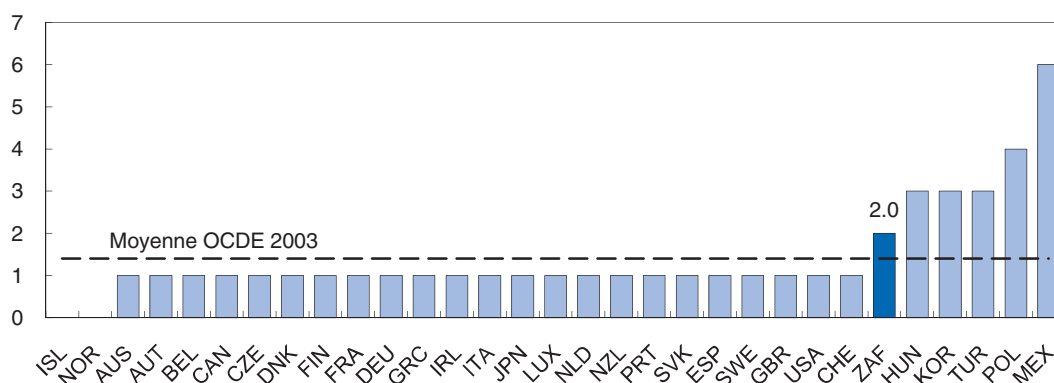
Graphique 2.A2.13. **Déroptions au droit de la concurrence**



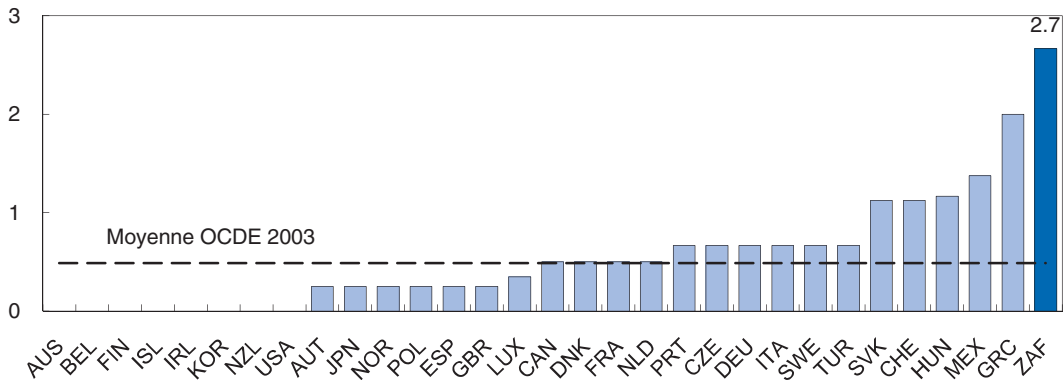
L'indicateur *Obstacles aux participations étrangères* mesure les restrictions juridiques appliquées à l'acquisition, par des intérêts étrangers, de participations dans des entreprises publiques et privées en général, et dans les secteurs des télécommunications et du transport aérien en particulier.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

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

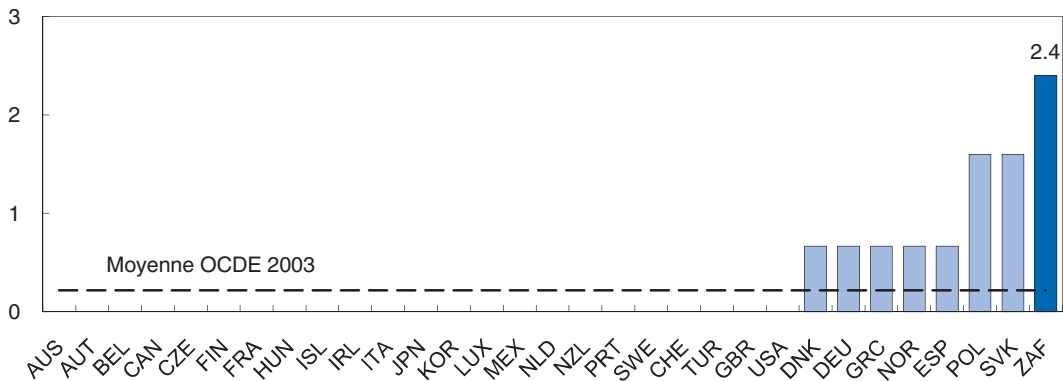
L'indicateur *Droits de douane* reflète la moyenne (simple) des droits de douane appliqués par un pays en vertu du régime de la nation la plus favorisée.

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

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

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

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

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

Notes

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

ANNEXE 2.A3

*Industries de réseau : structure et cadre réglementaire***Électricité**

Le secteur de l'électricité est dominé par Eskom, monopole public verticalement intégré, qui assure 95 % de la production d'électricité, possède et exploite le réseau de transport et distribue environ 60 % de l'électricité consommée par les consommateurs finals, les 40 % restants étant distribués par 180 municipalités, dont quelques-unes possèdent de petites capacités de production. Eskom compte actuellement parmi les fournisseurs d'électricité les moins chers du monde. Les hausses tarifaires ont systématiquement été inférieures à l'inflation au cours de la période 1993-2002, et ne sont que légèrement supérieures depuis 2003. Cette situation s'explique par la compétitivité du prix du charbon national, par une efficacité d'exploitation reconnue et croissante¹, par un traitement fiscal préférentiel et, surtout, par le fait que les tarifs sont loin de couvrir les dépenses d'investissement à long terme. Aujourd'hui, la demande d'électricité connaît une hausse rapide alors que, dans le même temps, les investissements indispensables ont été retardés par l'indécision et les hésitations des pouvoirs publics eu égard à la restructuration du secteur; par conséquent, les capacités excédentaires qui existaient par le passé – en raison du surinvestissement des années 80 – se sont réduites et la marge de capacité est désormais très limitée. Les coupures de courant sont de plus en plus fréquentes, le paroxysme ayant été atteint en janvier 2008, marqué par un délestage d'une ampleur sans précédent sur l'ensemble du territoire.

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

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

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

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

Dans ce contexte, toute tentative de restructuration d'*Eskom* risque d'être de nouveau différée, au risque d'ajouter au manque de clarté de la politique de l'Afrique du Sud en ce qui concerne le marché de l'électricité. Lors de la publication du Livre blanc sur l'énergie (*Energy White Paper*), en 1998, le gouvernement prévoyait de mettre en œuvre un ambitieux programme de libéralisation du marché : il était envisagé de séparer les trois segments, de regrouper la distribution pour la confier à six compagnies régionales de distribution d'électricité (RED) et, à plus long terme, d'introduire une concurrence entre sites de production. Toutefois, avant même que les problèmes d'insuffisance de l'offre n'apparaissent, ce projet de réforme a été abandonné et, en 2004, le gouvernement a annoncé qu'il opterait plutôt pour un modèle de type « acheteur unique »². Il n'y aurait pas séparation des activités de production et de transport d'*Eskom*, qui conserverait 70 % des capacités de production totales, les 30 % restants devant être vendus à des producteurs indépendants (IPP). Toutefois, les efforts réalisés pour attirer l'investissement privé sont jusqu'à présent peu fructueux et la structure actuelle du marché constitue un obstacle de taille à l'entrée de concurrents. Les retards colossaux pris dans l'installation de nouvelles capacités de production privées (1 000 MW dans le Cap-Oriental et le KwaZulu Natal), pour laquelle la procédure d'appel d'offre a été lancée en 2004, en disent long sur cette situation : ces retards s'expliquent en effet en partie par les doutes qu'a fait naître *Eskom* quant à l'accord d'achat d'électricité³.

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

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

Le secteur de l'électricité est réglementé par l'autorité nationale de réglementation de l'énergie en Afrique du Sud (*National Energy Regulator of South Africa*, NERSA), qui est également compétente sur les marchés du gaz et du pétrole. La NERSA a été créée en 2005 en remplacement de l'autorité nationale de réglementation de l'électricité (*National Electricity Regulator*, NER). La nouvelle législation sur laquelle elle s'appuie – la loi relative à l'autorité nationale de réglementation de l'énergie (*National Energy Regulator Act*) – reprend les principes définis par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en matière de réglementation et renforce la transparence du processus décisionnel. En ce qui concerne le marché de l'électricité, la mission de réglementation de la NERSA consiste essentiellement à : fixer les prix de l'électricité, délivrer des autorisations pour la production, le transport et la distribution, régler les différends entre fournisseurs et clients et conseiller le Département des ressources minérales et de l'énergie (*Department of Minerals and Energy*, DME) pour la formulation de politiques. Si chacun s'accorde à reconnaître que l'autorité de réglementation a eu un impact positif sur la gouvernance d'*Eskom* et a contribué à la rationalisation partielle des tarifs municipaux, il n'en reste pas moins indispensable, pour remédier aux problèmes actuels, de renforcer le cadre réglementaire. La surveillance d'*Eskom* en ce qui concerne le processus décisionnel et la planification en matière d'investissements relevant à la fois de l'autorité de réglementation, du Département des entreprises publiques (*Department of Public Enterprises*, DPE), qui représente l'État en tant que propriétaire d'*Eskom*, et du Département des ressources minérales et de l'énergie (chargé de la stratégie), il est nécessaire de renforcer la coordination de ces trois parties prenantes pour que les nouveaux programmes d'investissement affichent un bon rapport coût-efficacité. *Eskom* demeurant l'opérateur historique dominant, la NERSA va devoir offrir suffisamment de garanties aux nouveaux acteurs entrant sur le marché sur une base concurrentielle. Cela pourrait se révéler d'autant plus difficile que la loi de 2006 sur la réglementation du marché de l'électricité continue de conférer d'importants pouvoirs au ministre des Ressources minérales et de l'Énergie en ce qui concerne l'entrée sur le marché, qui relève *de facto* de sa responsabilité⁴. Tout retard supplémentaire dans la restructuration du secteur de l'électricité risque de compliquer encore la tâche de la NERSA, d'autant plus que les tarifs devraient subir une nette augmentation au cours des années à venir⁵.

Transport

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

Transnet n'a pas d'équivalent, car il n'existe aucun autre pays dans lequel une même entreprise contrôle le transport ferroviaire, les ports et les oléoducs. Sa position monopolistique sur les principaux segments du secteur du transport lui a permis d'extraire d'importantes rentes, tandis que sa structure centralisée a permis des subventions croisées, tant au sein des divisions qu'entre elles⁶. Ainsi, l'entreprise a utilisé les bénéfices dégagés par les lignes de transport de marchandises destinées à l'exportation et par son activité de propriétaire des ports pour financer le transport ferroviaire de fret et de passagers, qui, en règle générale est déficitaire. Bien que Transnet soit en position de monopole dans plusieurs domaines, ses activités ne sont soumises à quasiment aucune réglementation.

Transport ferroviaire

Le secteur ferroviaire est caractérisé par l'importante présence de l'État actionnaire et par une structure monolithique. *Transnet Freight Rail*, première division de *Transnet* par la taille, contrôle la quasi-totalité de l'infrastructure ferroviaire de l'Afrique du Sud et est le premier transporteur de passagers et de marchandises du pays. Les rares entreprises privées présentes dans ce secteur desservent des marchés locaux et ne sont pas en concurrence avec *Transnet Freight Rail*. Toutefois, la concurrence intermodale, en particulier avec le transport routier, qui a été libéralisé, est intense. Il n'existe pas d'autorité de réglementation économique du secteur ferroviaire. Les tarifs sont fixés par *Transnet Freight Rail* et approuvés par *Transnet*, sa société mère. Même si certains clients jouissent d'un pouvoir de négociation, il n'existe pas d'instance pour régler d'éventuels différends concernant les tarifs. Certains éléments indiquent que le tarif moyen appliqué au transport de marchandises est nettement plus élevé en Afrique du Sud que dans bon nombre de pays industrialisés et en développement. Ainsi, en 2005, les prix par tonne-kilomètre, calculés à l'aide de taux de change en PPA, étaient deux fois plus élevés qu'en Russie et presque trois fois plus élevés qu'aux États-Unis et au Canada⁷. Ce constat vaut pour la plupart des marchandises transportées, à l'exception du minerai de fer, dont le transport coûte moins cher qu'aux États-Unis, par exemple. Malgré ces tarifs relativement élevés, l'entreprise a différé les dépenses de maintenance et de remplacement de ses actifs, ce qui s'est traduit par une dégradation progressive de l'infrastructure et un vieillissement du parc de matériel roulant⁸.

Ces dix dernières années, l'expansion du secteur ferroviaire a été lente. Le trafic de fret a progressé de moins de 14 % au cours de la période 1995-2005, contre environ 50 % dans bon nombre d'autres pays émergents (comme la Chine, l'Inde et la Russie). En outre, cette hausse est imputable à deux lignes spécialisées de transport de marchandises⁹ – en réalité, le volume de marchandises transporté sur le reste du réseau *Transnet Freight Rail* a diminué. Le rail perd des parts de marché au profit de la route : ainsi, au cours de la période 2003-05 par exemple, plus de 80 % de l'augmentation du transport de marchandises a été assurée par la route. Le manque de fiabilité du système ferroviaire a été l'une des principales raisons de cette évolution : la fréquence des retards et des annulations de trains a amené les clients à se détourner du rail au profit de la route, en particulier pour le transport de biens de valeur et lorsque le facteur temps joue un rôle important. Cette évolution entraîne une forte sollicitation du réseau routier. Il est possible que la position de monopole occupée par *Transnet* ait entravé ses capacités à réagir à la concurrence du transport routier : les bénéfices dégagés par les lignes de transport de marchandises pour l'exportation et par certaines autres activités permettent, dans une certaine mesure, à l'activité générale de transport de fret de continuer à fonctionner malgré une rentabilité insuffisante. De même,

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

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

Ports

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

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

Transnet Port Terminals, le principal exploitant, sont, l'une comme l'autre restés des divisions de *Transnet*. *Transnet* fixe également les tarifs, si bien qu'en l'absence d'autorité de réglementation indépendante, c'est l'entreprise qui définit les règles du jeu dans le secteur où elle est déjà l'acteur principal. Cette situation a créé des obstacles à l'entrée sur le marché et renforcé la position dominante de *Transnet Port Terminals* en ce qui concerne les activités portuaires sur les différents segments du marché (cargaisons conteneurisées, conventionnelles et en vrac). Bien que de nombreuses entreprises privées soient engagées dans des activités portuaires, elles sont essentiellement présentes sur des marchés individuels et ne sont en concurrence ni avec *Transnet Port Terminals*, ni les unes avec les autres¹⁰. Seules les activités liées aux marchandises conventionnelles sont soumises à une véritable concurrence. Le transport maritime est assuré par le secteur privé et l'accès au système portuaire est ouvert, du moins en théorie.

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

Télécommunications

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

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

Le fait que le secteur soit dominé par un petit nombre d'acteurs bien établis se traduit par des prix élevés et par l'existence de rentes de monopole. En Afrique du Sud, les prix des télécommunications sont, depuis longtemps, très élevés par rapport à ceux observés dans les autres pays et ne baissent que lentement. Ainsi, dans un rapport de 2005 commandité par la *South African Foundation*¹¹, l'institut *Genesis Analytics* a comparé les tarifs appliqués à dix produits de télécommunication en Afrique du Sud et dans un groupe de référence composé de 15 pays¹² et constaté que l'Afrique du Sud affichait les tarifs les plus élevés pour cinq des produits et des tarifs supérieurs à la moyenne pour neuf. Les prix ont certes baissé depuis la publication du rapport, mais ils ont également diminué dans les pays du groupe de référence, si bien que la majorité des tarifs pratiqués en Afrique du Sud demeurent non compétitifs. Les tarifs de l'accès à haut débit par ADSL sont particulièrement élevés par rapport aux normes internationales, ce qui s'explique par le fait que *Telkom* occupe une position dominante sur ce segment du marché. En ce qui concerne les services mobiles, les tarifs des services aux particuliers sont plus faibles, mais ceux des services aux entreprises sont deux fois plus élevés que la moyenne du groupe de référence. En revanche, à mesure que la concurrence s'intensifie, l'accès haut débit mobile et sans fil devient moins onéreux en Afrique du Sud que dans des pays comme l'Australie ou le Royaume-Uni, par exemple.

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

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

la radiodiffusion et au secteur postal. L'ICASA est née en 2000, de la fusion des autorités réglementant les télécommunications d'une part et la radiodiffusion d'autre part. Ses missions sont définies dans la loi sur l'ICASA, (ICASA Act) adoptée en 2000 (et amendée en 2006), et par les lois de 1999 sur la radiodiffusion (*Broadcasting Act*), de 1996 sur l'autorité des télécommunications (*Telecommunications Authority Act*) et de 2005 sur les communications électroniques (*Electronic Communications Act*). L'ICASA est chargée de la réglementation, de l'octroi de licences, de la protection des consommateurs et de la gestion du spectre de fréquences. Elle a également pour mission de favoriser la réalisation de l'objectif de service et d'accès universel. L'ICASA est généralement perçue comme une autorité réglementaire peu puissante, manquant des moyens et de la compétence nécessaires pour réglementer efficacement le secteur¹³. De surcroît, son indépendance est compromise par le rôle important que joue le Département des communications (*Department of Communications*, DoC) dans le secteur. Le Département des communications est chargé des politiques et de la législation dans le secteur des télécommunications et exerce une forte influence en matière réglementaire parce qu'il émet des orientations stratégiques, nomme les membres du Conseil de l'ICASA et approuve le budget. La forte présence capitaliste du secteur public dans le secteur des télécommunications vient compliquer encore le rôle de l'ICASA. L'*Universal Service and Access Agency of South Africa (USAASA)*, créée en vertu de la loi de 1996 sur les télécommunications, a essentiellement vocation à promouvoir le service et l'accès universel pour tous les Sud-Africains. Jusqu'à présent, les stratégies qu'elle a mises en œuvre sont quasi-unanimement considérées comme inefficaces, y compris par elle-même.

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

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

Notes

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

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

Glossaire

ACR	Avantage comparatif révélé
AIR	Analyse d'impact des réglementations
AsgiSA	Accelerated and Shared Growth Initiative – South Africa
BBBEE	Broad-based Black Economic Empowerment
BEE	Black Economic Empowerment
CCMA	Commission for Conciliation, Mediation & Arbitration
DBSA	Development Bank of South Africa
DoC	Department of Communications
DoT	Department of Transport
DME	Department of Mineral and Energy
DPE	Department of Public Enterprises
DTI	Department of Trade and Industry
FEM	Forum économique mondial
FET	Further Education and Training, formation continue
FIFA	Fédération internationale de football association
FMI	Fonds monétaire international
FSB	Financial Services Board
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Strategy
ICASA	Independent Communications Authority of South Africa
IDE	Investissement direct étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCX	Indice des prix à la consommation hors emprunts hypothécaires
IPP	Indice des prix à la production
JIPSA	Joint Initiative for Priority Skills Acquisition
LFS	Labour Force Survey, enquête sur la population active
LPE	Législation de protection de l'emploi
MIDP	Motor Industry Development Programme
NERSA	National Energy Regulation of South Africa
NFLS	National Freight Logistics Strategy
NIPF	National Industrial Policy Framework
NPA	National Ports Authority
NSDP	National Skills Development Programme, Programme national de développement des compétences
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study

PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Productivité totale des facteurs
RMP	Réglementation des marchés de produits
RDP	Reconstruction and Development Programme
SARB	South African Reserve Bank, Banque centrale d'Afrique du Sud
SARCC	South African Rail Commuter Corporation
SEE	Survey of Employment and Earnings, enquête sur l'emploi et les revenus
SETA	Sector Education and Training Authorities
SLP	Social and Labour Plan, Plan social et de travail
USAASA	Universal Service and Access Agency of South Africa

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. Œuvrer à l'accélération et au partage de la croissance en Afrique du Sud	17
Les origines de l'AsgiSA	18
Performances macroéconomiques depuis 1994	19
Contraintes et mesures énoncées dans l'AsgiSA	39
Comment renforcer l'AsgiSA pour atteindre plus facilement les objectifs fondamentaux des pouvoirs publics	47
Notes	50
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Black Economic Empowerment (BEE)	53
Chapitre 2. Réformer les marchés des biens et services en Afrique du Sud	57
Le rôle de la concurrence dans la hausse de la productivité	58
Évaluation de la réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud	66
Comment la réforme des institutions et de la réglementation peut accroître la concurrence	75
Notes	85
Bibliographie	89
Annexe 2.A1. Indicateurs de concentration	93
Annexe 2.A2. Réglementation des marchés de produits en Afrique du Sud	95
Annexe 2.A3. Industries de réseau : structure et cadre réglementaire	105
Chapitre 3. Concrétiser le potentiel de l'Afrique du Sud en matière d'emploi	115
Déterminer les causes du chômage en Afrique du Sud	116
La performance du marché du travail	117
Pourquoi le surcroît d'offre de travail ne peut être absorbé	126
Politiques visant à lutter contre le chômage	139
Notes	142
Bibliographie	144
Annexe 3.A1. Évaluation de la LPE en Afrique du Sud	147
Glossaire	153
Encadrés	
1.1. Les contraintes identifiées dans l'AsgiSA	40
2.1. Législation et autorités de la concurrence	77
2.2. Motor Industry Development Programme	84
3.1. Problèmes statistiques	120

Tableaux

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

Graphiques

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

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

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

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

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

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

Ce livre contient des...



StatLinks

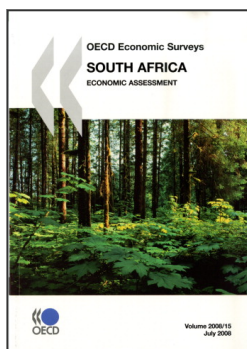
**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: South Africa 2008

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2008-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Réformer les marchés des biens et services en Afrique du Sud », dans *OECD Economic Surveys: South Africa 2008*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2008-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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