



Etude de cas sur la crise

Afrique du Sud

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2011

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui du Ministère du développement social, Afrique du Sud.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Afrique du Sud

Résumé

Provoquée essentiellement par un repli du secteur manufacturier, la crise a précipité l'Afrique du Sud dans la récession au quatrième trimestre 2008, le Produit intérieur brut (PIB) cédant alors 1,8 pour cent en glissement trimestriel. Le chômage, qui atteignait déjà un niveau très élevé (plus de 20 pour cent depuis 1994), a touché près de 900 000 personnes supplémentaires (2,5 pour cent) du quatrième trimestre 2008 au troisième trimestre 2009. Cette situation a entraîné une hausse importante (49 pour cent) des demandes d'allocations et du recours aux programmes d'aide sociale non conditionnelle. Pour y répondre, le Président, M. Zuma, a mis en place en juin 2009 une série de mesures de relance contracycliques, estimées à 1,2 pour cent du PIB. Les mesures directes de protection sociale en représentaient 24,2 pour cent (lutte contre le VIH et le Sida, prestations sociales et programme d'alimentation scolaire) et ont été complétées par d'autres mesures, telles que des allègements fiscaux.

Cependant, en dehors de la prolongation d'un programme de travaux publics, relativement peu d'initiatives ont été prises pour augmenter la demande de main-d'œuvre. Compte tenu de l'ampleur de la pauvreté et du chômage dans le pays, il apparaît de plus en plus évident qu'en cas de redressement économique sans reprise de l'emploi, il serait difficile, d'une part de faire reculer la précarité sur le long terme et d'amortir d'éventuels ralentissements à l'avenir et d'autre part, de créer une société jouissant d'un marché de l'emploi florissant et s'appuyant sur des politiques macroéconomiques bien coordonnées.

Institutions de sécurité sociale étudiées

L'Agence de sécurité sociale sud-africaine (*South African Social Security Agency (SASSA)*) administre l'application, l'approbation et le paiement des allocations sociales. La SASSA est contrôlée et évaluée par le ministère du Développement social (*Department of Social Development (DSD)*).

Aperçu du système de sécurité sociale

Le régime de sécurité sociale était à l'origine appliqué en fonction de critères raciaux. Il répondait aux besoins de la minorité blanche et excluait la population noire. Dès 1928, la loi sur les pensions de vieillesse octroyait des allocations sous forme de pensions sociales (à caractère non contributif) exclusivement aux Blancs, au motif que les liens familiaux dont bénéficiaient les Africains suffisaient à les protéger lorsqu'ils étaient âgés.

L'allocation d'invalidité fut introduite en 1937, puis la sécurité sociale étendue aux Africains et aux Indiens en 1947. Des niveaux de prestations différenciés selon des critères raciaux ont toutefois continué d'être appliqués jusqu'en 1994, lorsque le premier gouvernement élu démocratiquement du pays mit en place le même régime pour tous.

Il existe aujourd'hui principalement cinq allocations sociales (ciblées): la pension de vieillesse versée par l'Etat aux hommes de plus de 65 ans et aux femmes de plus de 60 ans, l'allocation d'invalidité pour les adultes invalides, l'allocation de soutien à l'enfance pour les familles ayant des enfants de moins de 14 ans, l'allocation aux familles d'accueil pour les familles accueillant des enfants de moins de 18 ans et l'allocation dépendance pour les familles ayant des enfants de moins de 18 ans souffrant d'une invalidité. Les allocations sont financées par les recettes fiscales. Elles ont augmenté de manière notable en termes réels depuis 2001, pour représenter plus de 5 pour cent du PIB.

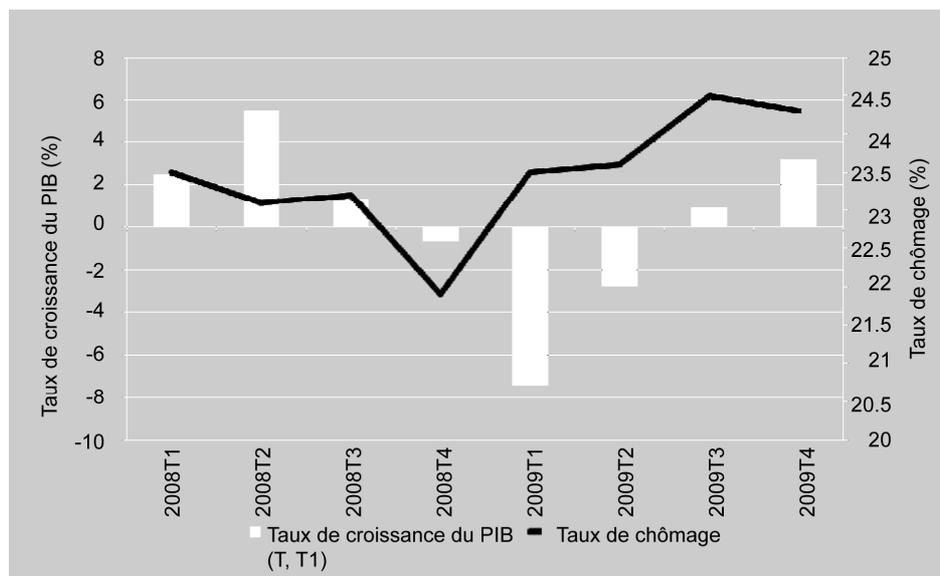
Impact de la crise

Avant la crise, l'Afrique du Sud affichait une économie dynamique, avec un taux de croissance du PIB de 5,5 pour cent (de 2004 à 2008) grâce aux prix élevés des matières premières. L'extraction minière (platine et charbon notamment) jouait et joue encore un rôle essentiel dans l'apport de devises. Près du tiers des exportations sud-africaines proviennent de ce secteur, bien que le pays se tourne progressivement davantage vers le secteur manufacturier et les services financiers.

Le recul des prix des matières premières et les changements structurels survenus dans l'économie mondiale à partir de 2007 ont toutefois ébranlé le socle manufacturier de la politique industrielle de l'Afrique du Sud, qui constitue le cœur de sa stratégie économique. Principalement frappée par le repli du secteur manufacturier, auquel s'est ajoutée la chute des exportations (20,3 pour cent en 2009), l'Afrique du Sud a plongé dans la récession au quatrième trimestre 2008, avec une baisse de 1,8 pour cent du PIB en glissement trimestriel. Dans la mesure où elle entretenait davantage de liens économiques avec le reste du monde, elle a été davantage touchée par la crise que ses voisins.

Ainsi que l'indique la figure 1, la croissance du PIB s'est établie à -7,4 pour cent au premier trimestre 2009.

Figure 1. Chômage et croissance du PIB en Afrique du Sud, 2008–2009



Source: Verick (2010).

Le nombre de licenciements a augmenté car les entreprises ont adapté leurs effectifs à l'évolution de la demande. Ainsi, par rapport à 2009, 132 000 postes ont été supprimés dans le

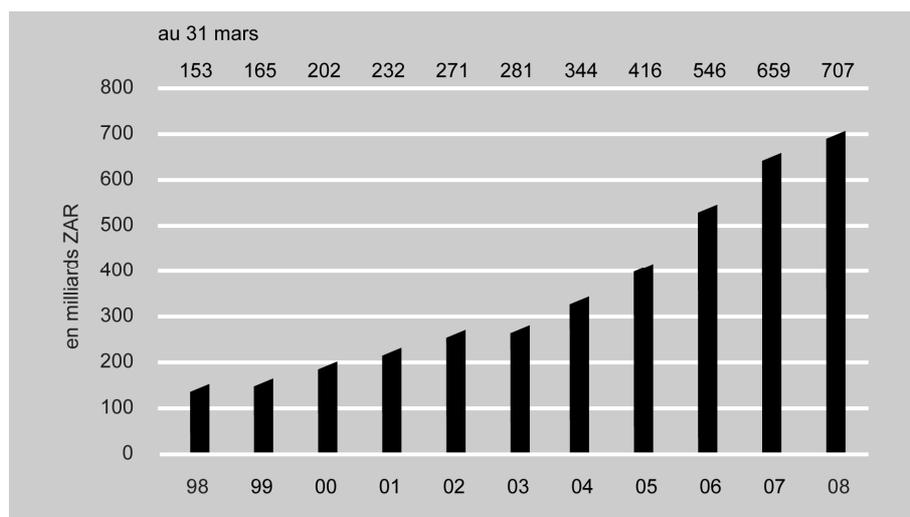
secteur manufacturier sur les trois premiers trimestres 2008. Alors que le chômage ressortait déjà à un niveau élevé (plus de 20 pour cent depuis 1994), il a touché près de 900 000 personnes de plus (2,5 pour cent) entre le quatrième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009.

Performance des investissements

Pendant la crise, l'Afrique du Sud a réussi à préserver les rendements de ses fonds de pension, principalement en raison du caractère prudent des investissements réalisés par l'État, qui présentaient une exposition limitée aux marchés financiers internationaux. Comme l'illustre la figure 2, au plus fort de la crise, le plus grand fonds de pension du pays – le fonds de pension des employés de l'État (*Government Employees Pension Fund (GEPF)*) – a continué à accumuler des capitaux, qui ont atteint US-dollars (USD) 90 milliards en 2008. Ce fonds est géré par un Conseil composé à parts égales d'employeurs et de membres, dont des membres salariés de la Force de défense nationale d'Afrique du Sud (*South African National Defence Force*), de l'Agence d'intelligence nationale (*National Intelligence Agency*) et des Services secrets d'Afrique du Sud (*South African Secret Service*).

Le fait que le GEPF ait eu une exposition internationale limitée semble étayer les conclusions de l'AISS selon lesquelles la diversification internationale des investissements a en fait aggravé la situation et entraîné de plus lourdes pertes.

Figure 2. GEPF a accumulé les capitaux et les réserves, 1998–2008



Source: GEPF (2009).

Bien que le fonds ait enregistré une croissance modérée en 2009 (7,3 pour cent) par rapport aux années précédentes (31,3 pour cent en 2007 et 20,8 pour cent en 2008), il a dégagé des résultats nettement supérieurs à ceux de fonds de pension privés (à cotisations définies), qui ont réalisé une croissance négative car ils détenaient des titres plus instables (des actions, par exemple). Il convient de souligner que cette bonne performance du fonds de pension public s'explique principalement par une diversification peu importante et une exposition faible à des valeurs risquées.

Capacité administrative

Confronté à une augmentation marquée (49 pour cent) des demandes d'allocations et à un recours croissant aux programmes d'assistance sociale non conditionnelle à partir de janvier

2008, le DSD a manqué de fonds dès 2009 et sollicité des ressources supplémentaires pour faire face à cette situation.

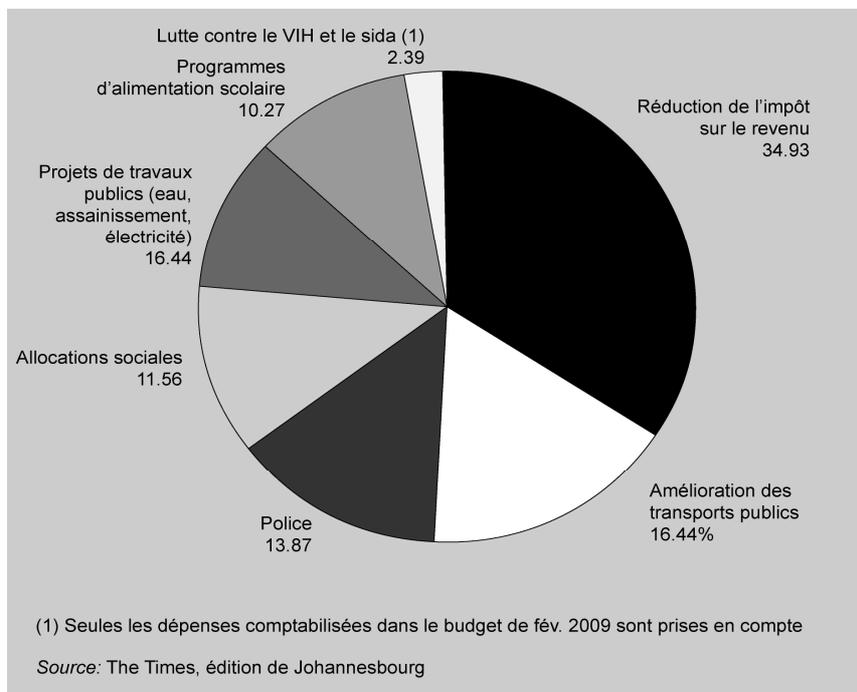
En dépit de ces carences budgétaires, le respect des engagements en matière de sécurité sociale demeure une priorité nationale et le gouvernement de l'ANC (*African National Congress*) a alloué un montant sans précédent à l'Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (ASGISA), qui vise à réduire de moitié le chômage et la pauvreté d'ici à 2014 en favorisant le développement des entreprises, de l'éducation, des infrastructures et du tourisme.

La mise en œuvre d'une politique budgétaire cohérente et prudente a également permis de limiter le déficit budgétaire et de financer des dépenses de développement social. Elles ont notamment financé le développement de services publics tels que la santé et l'éducation, et le versement d'allocations principalement aux jeunes et aux personnes handicapées ou âgées. Outre les réserves nécessaires au paiement des prestations de sécurité sociale sur le long terme, l'Etat dispose de systèmes bien organisés de transfert monétaire (l'allocation de soutien à l'enfance, par exemple), qui peuvent être renforcés le cas échéant.

Réponses à la crise

Lors de son discours sur l'Etat de la nation de juin 2009, le Président Zuma a présenté un plan de mesures de relance contracycliques destinées à atténuer les conséquences de la crise. Equivalant à 1,2 pour cent du PIB, c'est le plan le plus vaste de la région en valeur absolue (USD 4,2 milliards). Les mesures directes de protection sociale (lutte contre le VIH et le Sida, allocations sociales et programme d'alimentation scolaire) en représentaient 24,2 pour cent, tout en étant bien évidemment complétées par d'autres mesures, comme des allègements fiscaux (voir la Figure 3).

Figure 3. Composition du plan de relance sud-africain, en pourcentage de la totalité (USD 4,2 milliards)



Source: Khatiwada (2009).

Les mesures comprenaient:

- La prolongation du "programme élargi de travaux publics" destiné à créer deux millions de postes en équivalent temps plein dans les services publics et à la communauté pour les personnes sans emploi et en situation de précarité. Il concernait un million de jeunes, de femmes et de personnes handicapées au chômage pouvant occuper des emplois de service dans le secteur des soins à domicile, les crèches, l'entretien et la rénovation des écoles, les jardins publics, la plantation d'arbres. Par ailleurs, USD 520 millions ont été affectés aux programmes d'alimentation scolaire.
- Une aide alimentaire d'urgence pour les populations les plus défavorisées, mise en place dans le cadre d'un partenariat avec le secteur privé, des ONG et des organisations travaillant dans les communautés.
- Un budget d'USD 780 millions débloqué par la Corporation du développement industriel (IDC) pour aider les entreprises en difficulté. Il comprenait des aides à la production pour le secteur automobile.
- USD 310 millions consacrés à un programme de formation donnant aux salariés la possibilité de suivre une formation plutôt que d'être licenciés.
- Un programme de développement des compétences rémunéré destiné aux jeunes, afin d'accroître le nombre de jeunes suivant une formation professionnelle. Près d'USD 860 millions ont été affectés au Fonds des compétences nationales, qui, avec l'Autorité de formation et d'enseignement des compétences (SETAS), compose la Stratégie de développement des compétences nationales. Quelque 200 établissements techniques ont été renfloués à l'aide d'un nouveau plan de subventions conditionnelles en 2010-2011 afin de garantir que l'enseignement technique qu'ils dispensent est adapté aux exigences du marché du travail.
- Des abattements fiscaux pour les ménages à faible et moyen revenu afin de stimuler la consommation.
- Un budget d'USD 120 millions alloué à la lutte contre le VIH et le Sida et à l'augmentation du nombre de personnes prenant un traitement antirétroviral, l'objectif étant qu'il passe de 630 000 à 1,4 million d'ici à 2012.
- La prolongation des allocations de soutien à l'enfance jusqu'à l'âge de 18 ans. Au cours des trois prochaines années, 2 millions d'enfants supplémentaires bénéficieront ainsi de ce programme de transfert monétaire sans condition financé par l'Etat.
- L'augmentation des pensions de vieillesse et des allocations d'invalidité versées par l'Etat.

La protection des plus défavorisés et la création d'emplois, l'investissement dans les infrastructures, la promotion de la compétitivité et la viabilité des finances publiques figuraient parmi les principaux objectifs de cette politique économique et budgétaire.

Grâce à ces allocations budgétaires sans précédent, l'Afrique du Sud s'est efforcée de renforcer ses régimes d'allocations sociales en améliorant la couverture des ménages avec enfants et des personnes handicapées et âgées, en assouplissant les conditions d'accès aux prestations et en relevant leur montant (aujourd'hui, plus de 13 millions de personnes reçoivent des prestations sociales de l'Etat). Un total d'USD 11 milliards sera consacré aux allocations sociales en 2010-2011. Cette mesure n'est toutefois pas une simple réaction à la crise, elle s'intègre à une

stratégie de développement à long terme. Au cours des trois prochaines années, la plus forte progression des dépenses en pourcentage portera sur les équipements communautaires et le logement: les investissements devraient ainsi atteindre plus d'USD 10 milliards d'ici à 2012, contre USD 9 milliards en 2009.

Quels enseignements à tirer?

Bien que le chômage ait augmenté de 2,5 pour cent du fait de la crise, cette hausse est restée inférieure à celle prévue par la plupart des observateurs à la suite de la chute de la production. Celle-ci a toutefois exacerbé les difficultés que connaissait déjà le marché de l'emploi en Afrique du Sud. Selon le Trésor national, près d'un million d'emplois devraient être créés au cours des cinq prochaines années grâce au plan de relance et aux investissements qui en découlent, mais le chômage ne diminuera que de façon marginale. Pour qu'il recule fortement, le pays doit revenir à une croissance davantage créatrice d'emplois.

Ainsi peu de programmes passifs et actifs du marché du travail destinés aux sans-emploi des secteurs formel et informel ont été mis en place depuis 2007. Une forte proportion de la population est exclue de l'économie classique. Etant donné ses perspectives restreintes en matière d'emploi, elle ne peut guère espérer bénéficier de la croissance et des nouvelles possibilités de travail. Les mesures visant à soutenir la demande par des allègements fiscaux dans les secteurs exportateurs, comme les mines, concernent par ailleurs de façon limitée les plus défavorisés.

L'Etat a constaté que les allocations sociales constituent une importante source de revenu pour les plus démunis, qui représentent une forte proportion de la population. L'élargissement récent des régimes d'allocations sociales (3,4 pour cent du PIB en 2009) tient compte de cet état de fait et pourrait véritablement contribuer à réduire la pauvreté dans le pays. Outre l'augmentation de ces dépenses, l'Etat a constitué des réserves destinées à la sécurité sociale afin de provisionner les fonds nécessaires à long terme, dans la mesure où une petite partie de la population finance les allocations de la majorité. Alors que le chômage s'inscrivait en hausse, le fonds d'assurance chômage de l'Etat a enregistré un excédent budgétaire d'USD 2 milliards en 2009. L'Etat envisage désormais d'adopter un régime de pension à prestations définies afin de protéger les intérêts des cotisants. L'Etat pourrait agir lui-même comme garant des allocations versées.

Conclusion

Malgré des fonds de pension et d'assurance chômage excédentaires, l'Afrique du Sud présente toujours les caractéristiques d'un pays en développement dans la mesure où elle ne dispose pas d'un régime de pension de base obligatoire et où la pauvreté affecte encore 47 pour cent de la population.

Si la hausse de 2,5 pour cent du chômage et la récession de courte durée du quatrième trimestre 2008 sont finalement modestes par rapport à ce qui a été observé dans la plupart des pays frappés par la crise, l'économie sud-africaine connaît néanmoins des problèmes structurels. Selon les prévisions, l'économie devrait se redresser en 2011 (avec une croissance de 3,7 pour cent du PIB) dans le sillage de la reprise de la demande mondiale de minerais et des retombées touristiques de la Coupe du monde (qui pourraient ajouter un point de pourcentage à la croissance du PIB). La question est de savoir s'il s'agira d'une croissance susceptible de lutter contre la pauvreté. Les observateurs soulignent par ailleurs que l'extrême dépendance du pays envers les prix (très instables) des matières premières pour la création de l'emploi et des richesses et le manque chronique de compétences risquent de mettre en péril la reprise.

Il convient néanmoins de remarquer que la crise a donné à l'Afrique du Sud la possibilité d'élargir la couverture de son système de sécurité sociale, comme elle l'a fait avec l'allocation de soutien à l'enfance, et de renforcer l'efficacité de certaines prestations. La crise constituait à la fois un danger et une chance pour la sécurité sociale. Il est manifeste que le contexte particulier créé par la crise a permis un élargissement de la couverture qui n'aurait sans doute pas été possible dans d'autres circonstances.

Solide en termes de protection sociale, le plan de relance s'est révélé relativement insuffisant pour ce qui est de l'amélioration de l'emploi dans le secteur privé. Compte tenu de l'ampleur et de la permanence de la pauvreté et du chômage dans le pays, une reprise économique sans création d'emplois ne permettra pas de réduire la précarité à long terme et d'amortir les éventuels ralentissements futurs. Elle ne favorisera pas non plus l'essor d'une société jouissant d'un marché de l'emploi florissant et s'appuyant sur des politiques macroéconomiques bien coordonnées.

Sources

- AISS. 2009a. Séminaire sur la sécurité sociale en temps de crise: impact, enjeux et réponses <http://www.issa.int/fre/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
- . 2009b. *Instantané. L'Afrique du Sud profite de la crise pour étendre la couverture de la sécurité sociale* <http://www.issa.int/fre/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/South-Africa-uses-crisis-as-an-opportunity-to-extend-social-security-coverage> (visité le 18 mai 2010).
- BIT. 2010a. *South Africa's response to the crisis, G20 Country Briefs*. Genève, Bureau international du Travail. Disponible à http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_southafrica_countrybrief.pdf. (visité le 26 mai 2010).
- . 2010b. *World Social Security Report 2010*. Genève, Bureau international du Travail.
- EIU. 2010. *Country forecast: South Africa*. Economist Intelligence Unit. Disponible à <http://www.eiu.com> (visité le 16 mai 2010).
- GEPF. 2009. *Annual Report 2007/2008*. Government Employees Pension Fund Disponible à <http://www.gepf.co.za/docs/GEPF%20Full%2038485.pdf> (visité le 19 mai 2010).
- Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review*, Discussion Paper no 196. Genève, Institut international d'études sociales.
- Mail and Guardian Online. 2010. *Treasury spells out key spending priorities*. Disponible à <http://www.mg.co.za/article/2009-10-27-treasury-spells-out-key-spending-priorities> (visité le 21 mai 2010).
- Makgetla, N. 2009. "The international economic crisis and development strategy: A view from South Africa", *Global Labour Column no 11*. (février). Corporate Strategy and Industrial Development (CSID) programme. Johannesburg, University of the Witwatersrand.
- ODI. 2006. "Social grants: South Africa, Inter-Regional Inequality Facility", *Policy Brief No. 1*. London, Overseas Development Institute.
- South African Government Information. 2010. *Government plans and activities for 2010/11*. Disponible à http://www.info.gov.za/speeches/son/sona-budget/sona-budget_economy.htm (visité le 20 mai 2010).
- Verick, S. 2010. *Unravelling the impact of the global financial crisis on the South African labour market*, Employment Working Paper no 48. Genève, Organisation internationale du Travail.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障