

L'AFRIQUE DU SUD A L'EPREUVE DE LA CRISE ASIATIQUE :

La vulnérabilité d'une "petite nation" confrontée aux aléas de la globalisation

Jean Coussy

Depuis 1994, l'Afrique du Sud a fait de l'intensification de ses relations avec l'Asie un des axes de sa diplomatie économique. Il semble qu'elle soit parvenue à maintenir la tendance, déjà amorcée, à la croissance des échanges et des investissements, mais sans en retirer tous les bienfaits qu'elle en espérait. En revanche, elle a été l'un des pays africains les plus affectés par la crise asiatique, en partie à cause de l'expansion antérieure de ses relations avec l'Asie, mais surtout du fait de sa vulnérabilité aux crises exogènes, vulnérabilité aggravée par le faible degré de liberté de sa politique financière.

[...]

Une vulnérabilité aux crises financières internationales

L'Afrique du Sud a manifesté, face aux instabilités induites par l'extérieur, une vulnérabilité certaine :

— la faiblesse des moyens financiers à la disposition des autorités pour résister aux pressions spéculatives s'est révélée, en particulier lors de la crise de 1998, quand la Banque centrale s'est trouvée devant une spéculation qui disposait de sommes supérieures à ses propres possibilités de gestion. Une politique de stabilisation du change, pour laquelle elle pouvait naguère mobiliser des moyens financiers suffisants, n'a abouti en 1998 qu'à une défaite devant les réserves dont disposaient désormais les *hedge funds* et les autres établissements financiers ;

— le déficit croissant de la balance des opérations courantes était de plus en plus financé par des capitaux à court terme. Ce qui a accru la vulnérabilité des comptes extérieurs. Même si les conséquences commerciales de la crise asiatique n'étaient, on l'a vu, sans doute pas suffisantes pour entraîner une crise des paiements extérieurs, la conjonction des effets financiers et des

effets commerciaux de la crise mondiale a créé une tension immédiatement perceptible sur le rand ;

— l'importance du marché financier dans le fonctionnement et dans l'image de l'économie sud-africaine a indiqué, lors de la crise, qu'il est un *mixed blessing* dans la conjoncture (comme il l'est dans la dynamique de croissance). Il a, dans les périodes de prospérité ou de difficultés modérées, donné à l'Afrique du Sud une arme dont jouissent peu de pays au même niveau de PIB par tête. Mais, en période de crise, il est devenu un instrument d'aggravation de la crise. D'une part en donnant à la spéculation une marge de manœuvre très élevée par rapport au PIB. D'autre part en fournissant, avec les cours et les tendances du JSE, des indices immédiats des phases de fuites de capitaux, indices propres à augmenter le volume des bulles spéculatives ;

— la faiblesse de l'épargne interne, si elle est d'abord un facteur de freinage structurel du développement, est aussi un facteur de vulnérabilité conjoncturel dans la mesure où, couplée avec la recherche d'un taux élevé d'investissement, elle conduit à une dépendance importante à l'égard des capitaux étrangers. C'est un facteur structurel de vulnérabilité financière puisqu'il rend inélastique le besoin d'investissements et de prêts étrangers. C'est un facteur de vulnérabilité intérieure à la crise extérieure puisqu'il rend le taux de croissance directement dépendant des variations conjoncturelles de l'offre de capitaux étrangers ;

— le besoin permanent de capitaux étrangers a incité l'Afrique du Sud à répondre à la demande de libéralisation des changes, ce qui implique de desserrer progressivement le contrôle de changes. Cette libéralisation avait été longtemps freinée, avec, d'ailleurs, le consentement du FMI. Mais, au moment de la crise, les transferts de capitaux des non-résidents étaient libres, et les sorties ont donc pu se faire de manière brutale et rapide. Il n'a évidemment nullement été question de revenir à des contrôles. Le souci de préparer le retour, à terme, des capitaux étrangers nécessaires au développement a fait perdre l'usage d'un instrument de la politique conjoncturelle extérieure. Il a été explicitement affirmé qu'en aucun cas il ne fallait faire craindre une réaction à la malaisienne (vigoureuse protestations et menaces de Mahatir) contre les capitaux étrangers ;

— le processus de libéralisation des changes et des transferts de capitaux a été étendu progressivement aux capitaux des résidents. La liberté a été donnée aux entreprises sud-africaines de se procurer des actifs à l'étranger par des accords de *swaps* avec des entreprises étrangères désireuses d'acheter des actifs en Afrique du Sud (ce qui rend très difficile la connaissance de la valeur réelle des entrées et des sorties de capitaux). D'autres facilités sont consenties aux entreprises désirant la cotation ou la domiciliation en Europe. Toutes ces réformes ont été poursuivies malgré la crise, au risque de permettre à des entreprises de

résidents de participer aux sorties de capitaux. Autre choix qui réduit, par une volonté d'assurer à long terme la venue des capitaux, la flexibilité de la politique économique et accroît en conséquence la vulnérabilité aux fuites conjoncturelles ;

— la politique économique interne se veut, pour les mêmes raisons (déficit d'épargne nationale, besoin de rassurer les capitaux étrangers), une politique orthodoxe de respect des grands équilibres. Explicitement, depuis la fin de l'apartheid, et plus encore depuis l'adoption du plan de GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*), son premier impératif a été l'équilibre des finances publiques. Cette stratégie a été adoptée dès avant la crise. Elle n'autorisait plus guère de flexibilité, ni vers une rigueur supplémentaire, ni vers un relâchement de cette rigueur (il y a juste eu une légère hausse prévue du déficit budgétaire). Pas plus qu'une politique à la malaisienne, n'a pu être pratiquée une politique à l'australienne de réponse à la crise par une création de déficit ;

— cette politique orthodoxe ne paraît pas avoir eu, dans le très court terme, des résultats stabilisateurs. L'Afrique du Sud semble avoir souffert de la perte de crédibilité des indicateurs de crédibilité qui est née, nous l'avons dit, en Asie. Cela ne signifie pas qu'à terme, et même au bout de quelques mois seulement, l'orthodoxie de la politique n'ait pas joué son rôle. La détente de la fin de l'année 1998 a existé (sans éliminer, nous l'avons vu, la vulnérabilité qui s'est révélée à nouveau en janvier lors de l'alerte brésilienne). Mais, au moment même de la crise, elle réduisait incontestablement la flexibilité de la politique financière. Et elle a contraint à asseoir la politique de stabilisation sur la politique monétaire. [...]

[...]

II.5 LA CRISTALLISATION DE MULTIPLES CRAINTES DE CRISES

Le dernier impact de la crise, et ce n'est pas le moindre, a été de faire surgir ou ressurgir des inquiétudes sur la viabilité du mode de développement sud-africain. Un taux de croissance nul est toujours une occasion d'abandonner les diagnostics favorables qui ont été faits pendant les périodes d'expansion (il suffit de se souvenir de l'optimisme des pronostics concernant l'Afrique du Sud en 1994). C'est aussi une occasion d'inventorier les symptômes et les responsabilités internes de la crise (même si celle-ci a été d'abord le fruit de la propagation d'une crise étrangère par le marché international des capitaux).

Ce travail d'inventaire a été accentué en Afrique du Sud par l'approche des élections et par le retour des interrogations sur la durabilité des compromis socio-économiques qui ont permis la fin pacifique de l'apartheid.

Crises réelles et inquiétudes

Il est exact que l'économie sud-africaine connaît simultanément de multiples difficultés, réelles ou potentielles.

Il y a d'abord les trois crises vues plus haut, qui ont été provoquées, au moins partiellement, par l'extérieur : crise de la balance des opérations courantes, crise des entrées nettes de capitaux, et crise financière de contraction interne.

Trois autres sont des héritages de l'histoire, longue ou proche, de l'Afrique du Sud : une crise structurelle durable liée à l'épuisement du mode traditionnel d'insertion dans l'économie internationale, épuisement déjà constaté pendant les dernières décennies de l'apartheid ; une crise conjoncturelle de ralentissement après l'expansion des années 95-96 ; et une crise de reconversion inévitable dans une économie qui choisit la libéralisation externe et interne après s'être structurée à l'abri de la concurrence internationale et d'organisation interne étatique.

D'autres, de type nouveau, apparaissent dans les pays soumis à la mondialisation de l'économie : crises économiques venant de la mise à l'écart de l'économie sud-africaine si elle ne parvient pas à accepter les règles du jeu de cette mondialisation, ou crises sociales tenant à la marginalisation de groupes sociaux au sein de l'économie sud-africaine si celle-ci intériorise ces règles du jeu de la mondialisation au point de provoquer une fragmentation de la société.

Enfin, on voit réapparaître périodiquement le spectre d'une crise de la régulation globale, qui pourrait prendre deux formes malheureusement cumulables : un échec de la réinsertion internationale allant jusqu'au départ des facteurs de production (hommes et capitaux, étrangers ou nationaux), et un échec des compromis sociaux qui ont, jusqu'à présent, évité que ces départs s'accélérent et que les tensions sociales deviennent explosives¹.

¹ Les inquiétudes de juillet 1999 sur l'or mettent en évidence l'interaction entre ces crises. La chute des cours est une crise exogène. Elle va créer une crise du commerce amplifiée par la structure des exportations (dont l'or représente 20 %). Et elle réactive la crise durable résultant de la baisse pluridécennale de la compétitivité et de la rentabilité des mines sud-africaines. Elle va amplifier la crise de reconversion de ces mines qui a déjà supprimé 70 000 emplois en deux ans. Si se produisait, comme on l'a dit, une nouvelle baisse de 80 000 emplois, on aurait une aggravation de la crise de marginalisation de travailleurs exclus du secteur formel. Aurait-on une crise de régulation sociale en menaçant les salariés traditionnellement les plus actifs dans les conflits sociaux ? Ce serait, en tous les cas, un recul

La dégradation de l'image de l'économie sud-africaine

L'image de l'économie sud-africaine a d'autre part connu une nette dépréciation : au renversement des effets de mode se sont joints plusieurs faits de natures assez différentes.

La détérioration de l'image des pays émergents a, par une identification quelque peu abusive, atteint celle de l'Afrique du Sud.

La chute du taux de croissance est connue. Les multiples crises citées au paragraphe précédent ne sont généralement pas clairement identifiées mais chacun a pu en voir des manifestations.

L'image de l'Afrique du Sud a toujours été, on l'a vu, fortement dépendante de son image financière. Les soubresauts des réserves monétaires, et plus encore du taux de change et des cours en bourse, sont donc périodiquement des sources d'inquiétude.

Enfin, ce que nous avons appelé la perte de crédibilité des indices de crédibilité financière a incité chacun à repérer la totalité de ce qui peut mettre en cause la viabilité de la société sud-africaine. On y inclut tout ce qui semble être l'indice d'un malaise social, du nombre de jours de grève (effectivement élevé en 1998) aux indices d'insécurité (qui constituent réellement une menace pour la venue des investissements et la bonne gestion de l'économie). On y inclut même l'ensemble des indices de création de rentes, de corruption, de trafics illicites ou immoraux (alors que certains de ceux-ci peuvent aussi être des facteurs d'apparition de nouveaux modes de croissance²).

La vulnérabilité structurelle interne

En troisième lieu, il est impossible d'ignorer que, si la vulnérabilité de l'Afrique du Sud à la crise asiatique tient à des causes qui lui sont exogènes (polycentrisme croissant des origines géographiques des crises, formes nouvelles de contagion, situation de petit pays qui met l'économie sud-africaine dans l'incapacité d'éviter la diffusion de la crise et même de demander des mesures compensatoires, ...), cette vulnérabilité vient aussi des structures internes de l'économie sud-africaine.

par rapport aux espoirs de régulation économique par l'élargissement du marché interne attendue de l'existence de salariés à revenus relativement élevés.

² Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou : "L'Afrique du Sud à la veille d'une consultation décisive", *Politique Africaine*, n° 73, mars 1999.

Tant que le taux d'épargne sera de moins de 20 %, il provoquera des crises internes et une dépendance extérieure la soumettant à toutes les difficultés extérieures.

La présence de secteurs non compétitifs et d'une politique d'ouverture est en soi génératrice de crise. La non-crédation d'emplois est une caractéristique qui interdit un développement durable.

La concomitance d'une politique macro-économique entièrement définie en fonction des exigences de la mondialisation libérale (pour attirer les capitaux et pour élever la compétitivité) suscite nécessairement des tensions avec la politique de rattrapage social. Et toutes les deux créent des tensions avec le troisième objectif de la politique économique qui est, consciemment ou inconsciemment, de maintenir les avantages comparatifs acquis du temps de la protection³.

La tension entre la logique de globalisation et la logique nationale

Enfin, une source constante de crise ne peut être imputée ni à la seule économie internationale, ni aux seules structures internes. Elle vient de la tension permanente entre l'externe et l'interne.

Il ne peut pas ne pas y avoir de tensions entre la logique de fonctionnement d'une économie interne qui veut augmenter les revenus du travail non qualifié et abaisser les revenus du capital, et une économie mondiale dont la libéralisation accroît les revenus du capital et du travail qualifié (par la mobilité) et réduit les revenus du travail (par les obstacles à la mobilité).

De même y a-t-il tension permanente entre une globalisation qui procède par dualisme et marginalisation et un régime qui a été créé pour réduire un dualisme (il est vrai différent) et assurer un rattrapage social.

En d'autres termes, la fonction de créer une nation est échue à l'Afrique du Sud au moment même où tous les mécanismes de la globalisation ont pour résultat de défaire les nations. [...]

© Ce texte est extrait du N°54 des Études du CERI, Juillet 1999.

³ Nous présentons plus longuement ces trois tendances simultanées de la politique économique dans "La réinsertion de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale", *Revue Tiers Monde* (à paraître en 1999).