



AMBASSADE DE FRANCE EN AFRIQUE DU SUD
SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL

Le Chef du Service Economique Régional

Pretoria, le 27 février 2019

NOTE

Objet : Afrique du Sud – Présentation du budget pour l'année fiscale 2019-2020

Mercredi 20 février, le ministre des Finances, M. Tito Mboweni a présenté le budget sud-africain pour l'année fiscale 2019/2020, dans un contexte économique morose, alors que les marges de manœuvre du gouvernement sont très limitées aussi bien du côté des recettes que des dépenses. Ce budget devrait être adopté par le parlement dans le courant du mois. Il a été élaboré sur la base d'une hypothèse de croissance de 1,5% en 2019 – conforme aux analyses des tiers qui varient entre 1,3% (Banque Mondiale) et 1,7% (Banque centrale) mais inférieure à la prévision de la revue de mi-parcours (1,7%). Le budget s'articule autour de six objectifs : atteindre un taux de croissance plus élevé, améliorer la collecte des impôts et taxes, maintenir un niveau de dépense raisonnable, réformer les entreprises publiques et maîtriser la masse salariale de la fonction publique.

1/ Alors que les recettes de l'Etat sont contraintes par les résultats décevants de l'économie et par la désorganisation et l'inefficacité de l'administration fiscale, le gouvernement utilise des marges de manœuvre qui sont limitées. Le budget prévoit des recettes d'un montant de 1 580 Mds ZAR (100 Mds EUR), en augmentation de 9% par rapport à 2018. Pour établir ce budget, le gouvernement a dû faire face à une diminution des recettes d'environ 15 Mds ZAR par rapport aux prévisions réalisées en octobre. Ce manque à gagner est dû notamment aux difficultés rencontrées par l'administration fiscale qui a sous-estimé le montant des remboursements de TVA. Pour contrebalancer ces effets, le gouvernement a prévu des mesures fiscales qui devraient générer des revenus additionnels pour un montant équivalent. La première mesure va consister à ne pas ajuster entièrement les seuils d'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation, comme c'est le cas habituellement (+13 Mds ZAR). Le gouvernement prévoit également l'augmentation d'un certain nombre de taxes sur la consommation – augmentation des taxes d'accises sur l'alcool et le tabac (+1 Md ZAR) et introduction d'une taxe carbone en juin 2019 (+2 Mds ZAR). Ces augmentations pèseront en premier lieu sur les ménages modestes et la classe moyenne – alors que le taux de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) avait déjà été relevé en 2018. Elles seront en partie corrigées par le relèvement du seuil minimum de l'impôt sur le revenu, qui générera un manque à gagner pour l'Etat d'environ 1,5 Md ZAR. Enfin, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures qui seront mises en œuvre à court et moyen terme afin d'améliorer la collecte de l'impôt (lancement d'une unité visant à lutter contre les trafics, remise sur pieds de l'unité pour les gros contribuables, renforcement des système d'informations de l'administration, etc.).

2. Les tensions sont aussi fortes sur les dépenses, le gouvernement devant faire face à des dépenses imprévues pour financer le soutien aux entreprises publiques, avec également une volonté de dégager des ressources pour soutenir la croissance. Le budget prévoit une augmentation des dépenses de 10% par rapport à 2018, à 1830 Mds ZAR (115 Mds EUR), supérieures à la trajectoire arrêtée en octobre, nécessitant un relèvement du plafond pluriannuel des dépenses.

3. Alors que leur situation financière et opérationnelle s'est encore dégradée en 2018, le budget dédié au soutien financier des entreprises publiques s'élève à 36 Mds ZAR (2,3 Mds EUR) pour l'exercice 2019/2020, mais à certaines conditions. Cela comprend un plan triennal consacré à Eskom, d'un montant de 23 Mds ZAR par an. Le ministre a profité de la présentation du budget pour clarifier un certain nombre de points relatifs à la restructuration d'Eskom, une dizaine de jours après le discours du président qui en avait fixé les grandes lignes – en particulier, la séparation de l'entreprise en trois entités distinctes pour la production, le transport et la distribution d'électricité. Tout d'abord, la reprise d'une partie de la dette de l'électricien qui avait été réclamée par les dirigeants de l'entreprise a été totalement écartée par le ministre. Ensuite, le soutien financier de l'Etat vise à appuyer la restructuration de l'entreprise vers un modèle soutenable et son décaissement sera conditionné à la mise en œuvre des

recommandations faites par l'unité placée auprès du président Ramaphosa. Par ailleurs, une réserve de 13 Mds ZAR a été prévue dans le budget afin de soutenir, en cas de besoin, les autres entreprises publiques en difficulté – principalement, *South African Airways (SAA)*, *South African Broadcasting Corporation (SABC)*, et l'entreprise d'armement Denel. Le ministre a aussi indiqué que les conditions d'octroi des garanties de l'Etat en faveur de des entreprises publiques seraient resserrées, compte tenu du risque important qu'elles font peser sur la dette de l'Etat – actuellement, les garanties souveraines accordées aux entreprises publiques représentent 56% de la dette publique. Enfin, le ministre a rappelé la possibilité pour le gouvernement de faire appel à des partenaires stratégiques afin de l'appuyer dans la restructuration de ces sociétés – ouvrant la voie à de possible ouverture de capital au secteur privé.

4. La masse salariale de la fonction publique va continuer de progresser de manière substantielle, même si l'on note une volonté de mieux la maîtriser. Elle devrait s'élever à près de 630 Mds ZAR (40 Mds EUR) pour 2019/2020, en augmentation de 7% par rapport à l'exercice précédent – représentant plus du tiers de l'ensemble des dépenses. Il s'agit donc d'une augmentation en terme réel, alors que l'inflation devrait atteindre 5% sur un an en 2019. Toutefois, le ministre a annoncé un plan de départs volontaires à la retraite (dont les détails ne sont pas encore connus) qui devrait permettre d'économiser 27 Mds ZAR sur trois ans – dont 5 Mds dès 2019. Le gouvernement souhaite aussi limiter le recours aux heures supplémentaires pour les fonctionnaires ou encore revoir le système des bonus.

5. Conformément au message martelé par le président depuis son arrivée au pouvoir, le budget 2019/2020 redéploie une partie des dépenses en faveur du soutien à la croissance, à l'investissement et à l'emploi. Cela est illustré par l'enveloppe octroyée en faveur du fonds pour les infrastructures dont la création a été annoncée par le président Ramaphosa dans le plan de redressement et de stimulus économique en septembre dernier (cf ND-2018-1601813) – même si la dotation d'un Md ZAR paraît faible au regard de la cible de 100 Mds ZAR d'argent public sur la décennie. Par ailleurs, le budget soutient diverses incitations fiscales en faveur de l'emploi ou de certains secteurs, en particulier, le Fonds pour l'Emploi (Jobs Funds – augmentation des dotations de 25% sur trois ans) et l'agence de développement des PME. Il prévoit également un soutien financier en faveur de la transformation de l'agriculture et des fermiers émergents, en lien avec la réforme foncière à venir (environ 8,5 Mds ZAR sur trois ans).

6. Le budget 2019/2020 continue de faire une part importante aux services publics et à l'Etat social – avec 250 Mds ZAR de dépenses en faveur de l'éducation de base (plus de 13% des dépenses) et plus de 280 Mds ZAR reversés sous la forme d'allocations sociales diverses (16% des dépenses) – voir le détail dans le document en pièce jointe.

7. Bien qu'il soit limité, et malgré l'effort du gouvernement pour le contenir, ce budget prévoit à nouveau un glissement du déficit – à 4,5% du PIB, contre 4,2% prévu au mois d'octobre mais loin des 3,6% qui était la cible prévue pour 2019 lors de l'élaboration du budget 2018. Le déficit de 240 Mds ZAR sera principalement financé sur le marché domestique (à plus de 85%). Ce léger dérapage ne modifie pas de manière substantielle la trajectoire d'endettement anticipée au mois d'octobre dernier – à 60% du PIB lors de l'exercice 2023/2024. A noter, que le service de la dette reste maîtrisé à 200 Mds ZAR (environ 11% des dépenses), en augmentation de 11% par rapport à 2018 similaire à celle observée au niveau global.

Commentaire : En cette année électorale, le ministre a présenté un budget sérieux, probablement aiguillonné par le risque de voir l'agence Moody's dégrader la notation souveraine du pays en catégorie « spéculative » – ce qui aurait pour conséquence d'affecter les flux d'investissement significativement et de renchérir les conditions de financement de l'économie. A ce stade, la décision de l'agence (la seule qui garde le pays en catégorie « investissement ») est difficile à anticiper. Même si le déficit a encore glissé, on peut mettre au crédit du gouvernement d'avoir pris un certain nombre de mesures courageuses : soutien à la restructuration d'Escom et des entreprises publiques, engagement de la réduction de la masse salariale, redéploiement d'une partie des crédits en faveur de la croissance et l'emploi. Cependant, le gouvernement ne dispose d'aucune marge de manœuvre si les risques qui pèsent sur l'économie sud-africaine se matérialisaient à nouveau en 2019.

Annexe - Budget pour l'année fiscale 2019/2020 (en MZAR)

	2018/2019	2019/2020
PIB en volume	5059	5414
Croissance du PIB (en %)	0,7	1,5
Inflation (moyenne annuelle, %)	4,7	5,2
Solde courant (% PIB)	-3,5	-3,4

	2018/2019	2019/2020	En % du budget	Evolution (en volume)	Evolution (en %)
Recettes (total)	1 455	1 584			
Recettes (% PIB)	28,8%	29,3%			
Recettes fiscales	1 302	1 407	77%	105	8%
<i>Impôts sur les revenus et profits</i>	752	807	44%	55	7%
TVA	326	362	20%	36	11%
<i>Droits d'accises</i>	4	5	0,2%	0,4	10%
<i>Taxes sur le carburant</i>	75	82	4%	6	8%
<i>Droits de douane</i>	56	60	3%	4	8%
Recettes non fiscales	31	32	2%	0	0%

Dépenses (total)	1 665	1 827			
Dépenses (% PIB)	32,9%	33,7%			
Masse salariale	527	565	31%	38	7%
<i>Masse salariale (% PIB)</i>	<i>10,4</i>	<i>10,4</i>			
Transfert aux municipalités	125	134	7%	10	8%
Transfert aux entreprises publiques	30	36	2%	5	17%
Education	343	377	21%	34	10%
Protection sociale	261,7	282,8	15%	21	8%

Solde budgétaire	-210	-243		15%	-33
Solde budgétaire (% PIB)	-4,2%	-4,5%			
Financement domestiques	180	210			
Prêts étrangers	52	-21			
Variations des réserves	-22	54			