

Afrique du Sud // Présentation du budget de mi-parcours 2020-2021

Comme cela avait été anticipé dans le budget extraordinaire présenté en juin, la crise du Covid-19 va avoir un impact massif sur les équilibres budgétaires du pays – le déficit pour l'exercice 2020-2021 devrait atteindre près de 15% du PIB et le ratio d'endettement augmenter de près de vingt points pour atteindre 82% du PIB. Deux enseignements principaux concernant la trajectoire budgétaire à moyen terme : (i) La révision à la baisse des ambitions en matière de consolidation budgétaire – stabilisation de la dette en cinq ans au lieu de trois ; (ii) La volonté de rééquilibrer la structure du budget, en limitant l'augmentation des dépenses de fonctionnement pour stopper la chute des dépenses d'investissement.

1. Conformément au calendrier budgétaire sud-africain, le ministre des Finances Tito Mboweni a présenté le mercredi 28 octobre son budget de mi-parcours 2020-2021 (Mid-Term Budget Policy Statement – MTBPS), dont l'objectif est (i) d'ajuster les équilibres de l'exercice en cours en fonction des besoins et de la conjoncture ; mais surtout (ii) de présenter la trajectoire et la stratégie budgétaire du gouvernement pour le prochain triennum.

2. Les équilibres de l'exercice budgétaire en cours restent quasiment inchangés par rapport au budget extraordinaire présenté au mois de juin dernier, en réaction à la crise du Covid-19. Pour 2020, la prévision de croissance du gouvernement est légèrement dégradée (-7,8% contre -7,2% en juin – à noter que les prévisions les plus pessimistes tablent encore sur -10%), avec toutefois un rebond plus prononcé en 2021 (+3,3% contre +2,6% en juillet). Le niveau du déficit budgétaire reste inchangé à 14,6% du PIB. De même, le niveau des revenus de l'Etat reste inchangé par rapport au budget extraordinaire de juin, en baisse de plus de 20% par rapport au budget initial de février. Si le niveau des dépenses est lui aussi inchangé, des ajustements et réallocations ont dû être réalisés. Tout d'abord, pour permettre la mise en œuvre des mesures de court-terme présentées il y a deux semaines par le Président dans son plan de reconstruction et de reprise économique (NDI-2020-0462247) : prolongation jusqu'à la fin janvier 2021 de l'allocation sociale exceptionnelle Covid-19 pour les personnes sans emploi ne bénéficiant d'aucun autre transfert (+7 Mds ZAR – 370 MEUR) et mise en œuvre du grand plan de 800 000 emplois aidés (13 Mds ZAR). Par ailleurs, des économies ont aussi dû être trouvées pour financer le plan de redémarrage de la compagnie *South African Airways* (SAA – 10 Mds ZAR – 530 MEUR). Enfin, sur le plan du financement, le recours aux Institutions Financière Internationales (IFIs) augmente légèrement de 7 Mds USD à 7,3 Mds (15% du besoin de financement) – dont 1,8 Md reste encore à décaisser d'ici la fin de l'exercice, le 31 mars 2021.

3. La principale annonce du MTBPS est la révision du scénario d'ajustement qui avait été présenté dans le budget extraordinaire du mois de juin. Le gouvernement revoit ses ambitions à la baisse et table désormais sur une stabilisation du ratio d'endettement en 2025-2026 à 95% du PIB, au lieu de 88% du PIB en 2023-2024. D'une part, les coupes prévues dans les dépenses (hors service de la dette) sont revues nettement à la baisse. Elles n'atteindront « que » 150 Mds ZAR (8 Mds EUR) au cours des deux prochains exercices (+150 Mds ZAR supplémentaires la troisième année) au lieu des -230 Mds ZAR prévus initialement.¹ D'autre part, le MTBPS revoit aussi à la baisse les augmentations d'impôt qui avait été annoncées : +30 Mds ZAR d'ici 2024-2025 – contre +40 Mds ZAR précédemment.

4. Le MTBPS prévoit que l'effort de réduction des dépenses portera principalement sur la masse salariale de la fonction publique – sans toutefois pouvoir l'affirmer, cela dépendant de l'issue des négociations qui doivent débiter au second trimestre 2021. Le budget de mi-parcours table sur une économie de 80 Mds ZAR sur les deux prochaines années, par rapport à ce qui avait initialement prévu dans le budget 2020-2021 – soit plus de la moitié de l'effort. Sur l'ensemble du prochain triennum, le MTBPS table sur une augmentation annuelle moyenne de la masse salariale de 0,8% – contre plus de 7% au cours des cinq dernières années. Cet effort est demandé sur fond de conflit entre les syndicats et l'Etat – ce dernier n'ayant pas procédé à l'augmentation salariale prévue dans le dernier accord négocié en 2018. Le jugement du contentieux doit débiter en

¹ Diminutions exprimées par rapport au budget initial 2020-2021 présenté en février dernier.

décembre, bien que l'Etat souhaite toujours une sortie par le haut en proposant une augmentation de la masse salariale de 1,8%. Une issue défavorable à l'Etat pourrait alourdir le déficit pour 2020-2021 de plusieurs points de PIB et remettre en cause l'ensemble du scénario de consolidation budgétaire à moyen-terme.

5. Le reste de l'effort de réduction devait porter sur d'autres dépenses de fonctionnement, avec la recherche d'économies en priorité sur le système de financement en faveur des étudiants du supérieur, les subventions aux systèmes de transport urbain, la rationalisation des effectifs et des fonctions aux niveaux de l'administration centrale, des collectivités et des entités publiques.

6. La seconde grande annonce du MTBPS est la volonté de mettre fin à la chute des budgets d'investissements publics – en cohérence avec le plan massif d'investissements dans les infrastructures qui est au cœur du plan présidentiel de reconstruction et de reprise économique. Alors que le budget d'investissement public est passé de 250 Mds ZAR (13 Mds EUR) en 2016-2017 à 185 Mds ZAR en 2019-2020 (chute de 25% et près de deux points de PIB), l'objectif du MTBPS est une croissance annuelle moyenne de 8% par an au cours des trois prochains exercices.

7. A moyen terme, l'effort budgétaire reste prioritairement axé sur l'éducation et la culture (premier poste de dépenses avec 20% du total) et le développement social (16% du total et second poste de dépense – en grande partie sous la forme de transferts sociaux directs). La santé est le quatrième poste (12% des dépenses). Avant cela, le service de la dette devient le troisième poste, représentant 15% des dépenses – il est celui qui progressera le plus au cours du triennum.

8. A moyen terme, le déficit va se maintenir à un niveau élevé, posant la question de son financement. D'une part, le programme d'émission domestique a déjà plus que doublé, ce qui pose la question de la capacité du marché financier à absorber un besoin très important sur une période prolongée. D'autre part, l'Afrique du Sud ayant déjà bénéficié d'un financement d'urgence du FMI, la négociation d'une nouvelle tranche passera obligatoirement par la mise en œuvre d'un programme plus contraignant – une option qui ne semble absolument pas considérée à ce jour par l'ANC, malgré sa pertinence sur le plan financier. Une alternative serait de se tourner davantage vers les autres IFIs, voire vers certains bailleurs bilatéraux, principalement européens, mais là aussi avec de fortes réticences prévisibles du parti au pouvoir et de ses alliés.