

Cadre d'intervention pays 2009-2011

Afrique du Sud

L'Agence Française de Développement (AFD) est un **établissement public au service d'une mission d'intérêt général : le financement du développement**. Institution financière spécialisée, elle finance dans les cinq continents - avec une primauté à l'Afrique qui représente les deux-tiers de ses engagements - des projets économiques et sociaux portés par les pouvoirs publics locaux, les entreprises publiques ou le secteur privé et associatif. Ces projets concernent le développement urbain et les infrastructures, le développement rural, l'industrie, les systèmes financiers ainsi que l'éducation et la santé.

L'AFD est **l'opérateur pivot de l'aide publique au développement française**. Elle inscrit ses interventions dans le cadre des Objectifs du Millénaire, à la croisée des objectifs de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de préservation de l'environnement. Le développement durable oriente la stratégie de l'AFD. Elle développe des partenariats financiers et intellectuels avec d'autres bailleurs de fonds et contribue, en lien avec ses tutelles, à l'élaboration des politiques publiques et à l'influence française dans la sphère du développement.

◆ Résumé exécutif

Accroître la diversification des partenaires et des risques...

Tout en **consolidant l'acquis des partenariats financiers** qui ont été construits en 15 ans d'activité dans ce pays, l'AFD cherchera la **diversification de ses partenaires** et de ses risques, aujourd'hui très largement concentrés sur le secteur financier, via le déploiement de la plus large palette possible de ses instruments financiers et un usage ajusté de la concessionnalité. L'entrée de l'Afrique du Sud dans un cycle macro-financier dégradé, sous l'effet conjugué de la crise financière internationale et des tensions internes, constitue un défi pour la poursuite de la stratégie nationale de croissance accélérée et partagée et l'objectif de relance de l'investissement public. Dans un contexte d'aversion généralisée au risque des pays émergents, qui se traduit par un repli des flux de capitaux et un renchérissement du coût du crédit, le **soutien aux leviers de la croissance** devra être renforcé en contribuant notamment au financement des grandes maîtrises d'ouvrage publiques, affectées par le manque de liquidités qui sévit actuellement en Afrique du Sud. Les partenariats directs avec les **grandes municipalités** pourront également être développés.

... Tout en renforçant la capacité d'innovation et d'expertise...

Le caractère très mouvant des contextes sectoriels propres à une économie dynamique requiert une **connaissance très fine des problématiques sectorielles**, seule garante de la capacité d'innovation de l'AFD et de l'adéquation des projets et des instruments financiers proposés aux besoins sud-africains, en subsidiarité ou en complémentarité avec le secteur bancaire classique. C'est aussi **l'innovation technique et financière, l'apport d'expertise pointue, la valorisation et la mise en réseau de savoir-faire français**, articulés autour de ses interventions, et non uniquement le volume de ses financements qui constitue la valeur ajoutée, la légitimité et la visibilité de l'AFD dans une économie comparable, par de nombreux aspects, à celle des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

Pour être en mesure d'apporter cette valeur ajoutée avec des moyens humains limités, il est nécessaire **d'éviter une trop grande dispersion des secteurs d'intervention** de l'AFD. A ce titre et pour capitaliser sur l'expertise acquise en bientôt 15 ans d'activité dans ce pays, il est proposé de **maintenir les secteurs d'intervention retenus dans le précédent CIP**, qui sont déjà vastes: i) **services essentiels au niveau municipal**, ii) **secteur productif**, iii) **environnement notamment sous l'angle énergie-climat**, iv) **développement économique régional**. L'AFD affinera son approche dans ces quatre secteurs en tirant partie du bilan de ses activités passées et élargira sa stratégie d'appui à la croissance aux activités de formation professionnelle ainsi qu'au financement des grandes infrastructures de production sous maîtrise d'ouvrage publique en Afrique du Sud et dans les pays voisins.

L'AFD se veut par ailleurs **complémentaire des autres acteurs de l'aide internationale** présents dans le pays. Cette logique de complémentarité en ligne avec la Déclaration de Paris, associée au

besoin de concentration, explique le choix de ne pas intervenir dans certains secteurs, certes cruciaux au regard des enjeux de développement du pays, mais qui bénéficient de financements et de l'expertise d'autres bailleurs de fonds, de fonds multilatéraux, d'ONG ou de fondations.

... Pour mieux contribuer au débat public.

Ce mode d'intervention et ce poids financier placent actuellement la France au tout premier rang des bailleurs internationaux du pays. Ils doivent être mis **au service d'un dialogue sur les politiques publiques, de la promotion d'échanges intellectuels et de savoir faire** autour des principales thématiques de son action. Cette volonté de participer plus activement à la formulation des politiques publiques s'avère d'autant plus **pertinente** aujourd'hui que le nouveau gouvernement sud-africain s'interroge sur l'opportunité d'un recours à l'endettement extérieur.

A ce titre, l'AFD prévoit de développer la **production intellectuelle** sur les thèmes suivants :

- **Le logement accessible** : l'AFD participera plus activement à la reformulation des politiques publiques de logement social en Afrique du Sud en suscitant une plus étroite collaboration des acteurs en place et en s'appuyant sur l'approche française ;
- **L'intégration des grands enjeux environnementaux mondiaux dans le financement du développement** : l'AFD pourrait notamment développer la réflexion en cours sur l'intégration des politiques d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable dans les logiques de développement urbain, notamment au niveau des grandes municipalités;
- **La politique régionale** : Sur la base de son partenariat régional avec la DBSA, il conviendrait de susciter et d'animer avec les Etats concernés un débat autour des projets prioritaires en se rapprochant des grands bailleurs de fonds et en tirant d'avantage parti du réseau d'agences du groupe AFD.

◆ Liste des sigles

ACSA	<i>Airport Company of South Africa</i>
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
ASGISA	<i>Accelerated Shared Growth Initiative for South-Africa</i>
BEE	<i>Black Economic Empowerment</i>
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BBBEE	<i>Broad Based Black Economic Empowerment</i>
BPM	Biens Publics Mondiaux
CCIP	Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
CE	Commission Européenne
DBSA	<i>Development Bank of Southern Africa</i>
DCP	Document Cadre de Partenariat
DOE	<i>Department of Education</i> , Ministère de l'Education
FERC	Fonds d'Etudes et de Renforcement des Capacités
FMI	Fonds Monétaire International
INCA	<i>Infrastructure Finance Corporation limited</i>
JIPSA	<i>Joint Initiative for Priority Skills Acquisition</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PHD	Populations Historiquement Défavorisées
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé

RAS	République d'Afrique du Sud
SADC	<i>Southern Africa Development Community</i>
SAIA	<i>South African Insurance Association</i>
SARB	<i>South African Reserve Bank</i>
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SFI	Société Financière Internationale
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
UE	Union Européenne

1 Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD sur la période 2009-2011

1.1 Analyse des enjeux de développement durable

Avec un revenu par tête de 5 760 dollars, l'Afrique du Sud (48,5 millions d'habitants, 1 214 000 km²) est un pays à revenu intermédiaire et l'une des principales puissances du continent africain. Elle représente près de 40% du PIB subsaharien, loin devant le Nigéria (15%), l'autre géant continental. En termes de parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant est estimé à 11 110 dollars et place l'Afrique du Sud au niveau de la Russie et devant les autres « BRIC » (Brésil, Russie, Inde, Chine). Cependant le pays ne se situe qu'à la 121^e place (sur 177) selon l'Indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), derrière le Gabon. L'équilibre de cette société, parmi les plus inégalitaires au monde, est fragile.

Une croissance post-apartheid plus soutenue, qui s'est accélérée à partir de 2004

Depuis la transition démocratique en 1994, l'Afrique du Sud s'est résolument engagée dans une **politique de stabilisation macroéconomique** (assainissement des finances publiques, réduction de l'endettement et de l'inflation) et de libéralisation graduelle, ouvrant la voie à une croissance plus soutenue. Entre 1994 et 2006, le PIB réel a progressé à un rythme annuel moyen de 3,4%. La croissance s'est encore accélérée ensuite, autour de 5% entre 2004-2007, tout en demeurant moins robuste comparée à l'ensemble des pays à revenu intermédiaire. Jusqu'en 2008, les performances macroéconomiques de l'Afrique du Sud étaient reconnues par les agences internationales de notation qui situaient l'Afrique du Sud au même niveau que la Thaïlande et la Pologne : Standard & Poor's **BBB+/n**, Moody's **Baa1/p**.

Sur le plan de l'offre, ce regain de croissance au cours de la dernière décennie s'est caractérisée par une évolution de la structure productive en faveur du secteur tertiaire (transport, stockage et communication, intermédiation financière, immobilier et services aux entreprises), qui avec 66% du PIB en 2006 tirait manifestement la croissance sud-africaine. Avec un bilan consolidé atteignant 120% du PIB en 2006, le **secteur bancaire, bien structuré, s'est construit sur des bases solides et semble avoir été moins affecté** par la crise financière internationale actuelle en comparaison d'autres places émergentes. Son degré de sophistication est l'héritage du système politique de l'apartheid, où l'activité se concentrait sur la partie riche de la population. Elles peuvent ainsi jouer un rôle proactif dans le cadre des politiques visant à bancariser les populations historiquement défavorisées (3,5 millions de personnes demeurent non bancarisées en Afrique du Sud), tout en présentant des indicateurs prudentiels qui respectent les seuils légaux.

Du côté de la demande, l'accélération de la consommation des ménages, stimulée par une augmentation du revenu disponible, a tiré la croissance sur la période 2004-2006 en favorisant **une classe émergente** qui s'est aussi beaucoup endettée pendant ces années à la faveur de taux d'intérêt bas.

Une croissance durable ?

Un certain nombre de problèmes conjoncturels, accentués par la crise financière internationale en cours, et structurels viennent néanmoins assombrir ce tableau. Le taux de croissance du PIB s'est brutalement réduit en 2008, passant de 5,1% en 2007 à 3,8%. Comme beaucoup d'autres, le pays s'avère sévèrement affecté par le ralentissement de l'économie mondiale et il est entré en récession en début d'année 2009. Après un taux qui pourrait s'établir selon le FMI à -2,1% sur l'ensemble de l'année, puis rebondir faiblement en 2010 (-1.9%), l'objectif gouvernemental figurant dans le cadre stratégique à moyen terme d'une croissance annuelle de 6% permettant de réduire de moitié d'ici 2014 la pauvreté et le chômage est désormais clairement hors d'atteinte. Cette évolution est porteuse, potentiellement, de tensions sociales.

Au niveau macroéconomique, les facteurs de risque sont notamment:

- Un **déficit courant élevé** (-7,3% du PIB en 2007 et -9% du PIB en 2008) financé essentiellement par des flux de portefeuille, par nature plus volatils que les investissements directs étrangers. Ce déficit devrait se maintenir à ce niveau à moyen terme en raison des besoins d'investissement dans les infrastructures et rend l'économie vulnérable à un retournement de confiance des investisseurs. Dans le contexte actuel de crise financière internationale, marqué par un durcissement des conditions de financement externe et une aversion généralisée au risque des émergents, un repli des flux de capitaux contribuera à accentuer les tensions sur le rand et donc à stimuler l'inflation, entraînant une remontée des taux d'intérêt avec un effet négatif sur l'investissement et la croissance.
- **Une inflation sous pression** : rigoureusement suivie par une Banque centrale indépendante (*South African Reserve Bank* - SARB), l'inflation est passée de 5% en 2006 à 8,6% en 2007, et a donc dépassé l'objectif-plafond de 6% que s'est fixée la SARB. Elle devrait atteindre 11,6% en 2008 en raison de la hausse des prix alimentaires, des matières premières et des coûts de transport.
- Une **progression inquiétante du taux d'endettement des ménages**, qui est passé de 50% à 78% du revenu disponible entre 2003 et 2007. Les crédits hypothécaires étant contractés à taux variable, on assiste à une hausse du service de la dette des ménages depuis 2006 liée au resserrement de la politique monétaire menée par la SARB. Cette tendance pourrait s'accroître dans le contexte actuel et avoir un effet dépréciatif sur la consommation, ce qui explique des projections de croissance à la baisse.

Malgré ces faiblesses, l'économie dispose néanmoins d'une marge de manœuvre pour résister à des chocs exogènes. Sa dette extérieure est peu élevée (26,6% du PIB en 2007) et sa dynamique à long terme est considérée comme viable par le FMI. 40% de cette dette est exprimée en rand et les réserves internationales représentent 178% de la dette à court terme. L'objectif des autorités est d'augmenter leurs réserves (3,2 mois d'importations) pour couvrir la somme de leur déficit courant et de leur dette à court terme (actuellement de 70%). **L'enjeu est donc davantage lié à un besoin de liquidités à court terme qu'à un risque d'insolvabilité du pays.**

D'autres contraintes, structurelles, viennent directement affecter la croissance et sa pérennité.

La pandémie du **sida**, qui a fait chuter l'espérance de vie moyenne d'un Sud-Africain de 12 ans, touche 5,5 millions de personnes dont 20% des 15-49 ans et son coût macroéconomique est estimé entre 0,5 et 2,5 points de PIB.

Le **chômage** est en baisse, passant de 30,4% en 2002 à 23% en 2007¹, mais demeure à un niveau très élevé pour un pays à revenu intermédiaire (moyenne de 6%) et touche essentiellement les Noirs (26,8%), les métis (20,7%) et les Asiatiques (9,4%), contre 3,4% pour les Blancs. Sa résorption se heurte désormais à la contrainte structurelle du **manque de qualification de la majorité de la population**, hérité des restrictions d'accès à l'éducation supérieure et à la formation professionnelle du temps de l'apartheid, et qui affecte notamment les secteurs du management et de l'ingénierie. Cela se traduit par des recrutements souvent difficiles à réaliser, par une forte rotation des personnels induisant des surcoûts mais également dans l'adaptation et la qualité des produits réalisés du fait d'une activité de recherche-développement contrainte.

Avec 50 % du PIB, 25 % de l'investissement, 60 % des emplois, le secteur des petites et moyennes entreprises (PME), qui joue un rôle dominant pour l'emploi dans l'économie sud-africaine, reste encore largement contrôlé par la minorité blanche. **Les « PME noires » sont relativement récentes et de petite taille²**, et présentent un taux de faillite élevé. L'accès insuffisant aux financements des banques, dont l'aversion au risque demeure encore élevée, explique que la structure de leur capital soit rarement optimale.

¹ Ce taux serait plus élevé, vraisemblablement autour de 40%, si on incluait les travailleurs découragés, ignorés par les statistiques officielles sud-africaines.

² 51 % ont entre 2 et 5 ans d'âge et 62 % ont un chiffre d'affaire inférieur à 20 000 €

L'Afrique du Sud traverse depuis 2008 **une crise énergétique sans précédent** avec la mise en place d'un programme de rationnement au niveau national qui devrait perdurer sur plusieurs années. Cette situation résulte de l'absence depuis vingt ans de tout investissement public dans les infrastructures de production énergétique et de tarifs parmi les plus bas au monde. Eskom, société nationale de production et de distribution de l'électricité, doit à présent investir massivement pour faire face à la croissance de la demande.

Une croissance insuffisante pour avoir une incidence suffisante sur la pauvreté et les inégalités

Malgré les progrès enregistrés sur le front de la croissance, l'Afrique du Sud reste l'un des pays les plus inégalitaires au monde : les 10% les plus riches reçoivent 45% du revenu national, une pauvreté (au seuil de 2 dollars par jour) qui touche le tiers de la population, essentiellement noire, et un coefficient de Gini de 0,68³, en régression depuis 2000. **Les inégalités se creusent avec une part de population vivant sous le seuil de la pauvreté qui tend à augmenter ces dernières années.**

Certaines avancées en matière de politique sociale sont cependant notables: 1,7 million de logements ont été construits depuis la fin de l'apartheid, 88% des ménages ont accès à l'eau potable, 65% à des systèmes d'assainissement améliorés et 70% à l'électricité. Le financement de ces infrastructures a été possible grâce à des transferts importants du budget national vers le niveau local accompagné d'une réforme progressive des collectivités locales sud-africaines, piliers de la politique de décentralisation voulue par le gouvernement.

Cependant, **l'accès des plus pauvres aux services essentiels et au logement demeure critique.** Dans un contexte d'urbanisation rapide (60% de population urbaine), les disparités géographiques s'accroissent : les collectivités rurales, où se concentre la majorité de la population pauvre, pâtissent d'un manque de capacité à la fois technique et financière et affichent des taux d'accès aux services essentiels inférieurs à la moyenne nationale. Le nombre de familles en attente d'une solution de logement convenable s'élèverait désormais à 2,2 millions, ce qui entraîne une recrudescence de l'habitat informel et insalubre dans les townships des grandes métropoles ainsi qu'une tension forte sur les programmes de logements sociaux et sur le marché de l'immobilier.

La **réforme agraire** annoncée en 1994 n'a pratiquement pas avancé et constitue un sujet politiquement sensible: 84% des terres appartiennent toujours à la minorité blanche et seulement 3% des terres ont été transférées, très loin de l'objectif annoncé de 30%. Cet échec marque sans doute les limites de l'approche fondée sur une démarche strictement volontaire jusqu'à présente adoptée par le gouvernement et souligne aussi les faiblesses des administrations locales chargées de mettre en œuvre la réforme.

Une puissance régionale

Première puissance du continent (40% du PIB de l'Afrique Sub-Saharienne et 70% de celui de la SADC), ce pays a une capacité d'entraînement effective et symbolique sur la sous région. Selon une estimation du FMI, un point de pourcentage additionnel de croissance sud-africaine est associé à une hausse de 0,5-0,75 point de pourcentage de la croissance du reste de l'Afrique⁴ du fait des effets d'entraînement liés aux flux d'échanges et d'investissements intra-régionaux : les investissements des firmes sud-africaines sont en expansion sur le continent, notamment dans le secteur financier où elles sont poussées par une forte concurrence domestique à rechercher de nouveaux débouchés.

La dénommée « *Rainbow Nation* » est souvent considérée comme un **modèle politique et économique** de réussite par le reste du continent, ce qui donne une résonance particulière à son évolution dans les prochaines années.

³ Contre 0,66 en 2006 et 0,57 en 1994.

⁴ Arora et Vamvakidis (2005), *The Implications of South African Economic Growth for the Rest of Africa*, IMF Working Paper, 05/58.

1.2 Synthèse de la stratégie du pays

La République d'Afrique du Sud (RAS) élira son prochain président au printemps 2009 : Il est très probable que Jacob Zuma, candidat du parti majoritaire, l'*African National Congress* (ANC) accède à la présidence. Dans l'attente de ces élections, le Gouvernement en place, dirigé par Kgalema Motlanthe, s'apparente à un gouvernement de transition, après l'éviction par l'ANC du Précédent Président de la République Thabo Mbeki en septembre 2008. La stratégie du pays semble donc provisoirement figée dans l'attente des élections présidentielles de 2009, et ce sont donc les grandes priorités politiques du précédent gouvernement que cette section rappelle brièvement. Sans transformer substantiellement ces orientations, Jacob Zuma se déclare néanmoins dans ses discours de campagne en faveur d'une intervention plus prononcée de l'Etat dans les secteurs sociaux, notamment celui de la santé.

L'Initiative de croissance accélérée et partagée pour l'Afrique du Sud (ASGISA)

Lancée en 2004 sous l'impulsion de la vice-présidence du gouvernement de Thabo Mbeki, ASGISA donne le cadre général des nouvelles priorités de l'Etat sud-africain. Les finalités recherchées sont : une croissance moyenne d'au moins 4,5% entre 2005-2009, puis de 6% jusqu'en 2014 ; un taux de chômage inférieur à 15% et une pauvreté circonscrite à moins d'un ménage sur six.

Les principaux axes de l'initiative se déclinent comme suit : **amélioration des grandes infrastructures publiques, promotion du secteur privé** dans des secteurs à fort potentiel et favorables aux PME, **éducation et développement des compétences** professionnelles avec le lancement du JIPSA (Initiative conjointe pour l'acquisition de compétences prioritaires).

Après le tournant de 1994 et une politique économique orthodoxe, le modèle du *developmental state* asiatique (Etat « guidant » le marché) semble désormais constituer une référence et inspire ouvertement la nouvelle politique industrielle définie par le ministère du commerce et de l'industrie.

Le Black Economic Empowerment, pilier de la politique de rattrapage social

La politique de **discrimination positive en faveur des « populations historiquement désavantagées »**, instaurée à la fin de l'apartheid pour corriger les inégalités du passé et assurer la paix sociale, est au cœur de la politique économique et sociale du gouvernement. Elle vise à structurer l'économie informelle, la deuxième économie, en faisant effet de levier sur l'essor de la première économie.

Après une première phase au bilan mitigé, qui a favorisé l'émergence d'une élite noire sans redistribution significative des richesses, un nouveau cadre juridique (**Broad Based Black Economic Empowerment Act**) plus complet, introduisant notamment des chartes sectorielles et des codes de bonnes pratiques, a été promulgué en 2004. Le suivi du BBEE se fait au niveau des secteurs économiques et de chaque entreprise qui les compose, avec une notation de ces dernières calculée selon sept critères : propriété du capital, management, emploi, formation, achats et fournisseurs, développement de l'entreprise, programmes sociaux. La Charte BEE du Secteur Financier fixe par ailleurs des objectifs chiffrés en termes de **financement des PME noires** et de crédit hypothécaire pour les foyers à revenu modeste. Les entreprises candidates à des marchés publics sont ainsi incitées à avoir un bon score pour accroître leurs chances de remporter les appels d'offres.

Lutte contre le changement climatique

L'Afrique du Sud est le 14^{ème} plus gros pollueur mondial avec des **émissions de 7,5 tonnes de CO2 par habitant et par an** et ses émissions devraient augmenter de 30% au cours des dix prochaines années. Les autorités, qui ont ratifié le Protocole de Kyoto en 2002, ont pris conscience des enjeux

climatiques et énergétiques. L'Afrique du Sud s'est dotée d'objectifs d'économie d'énergie⁵ et de développement des énergies renouvelables.

Cependant, les bas prix de l'énergie n'incitent pas à la mobilisation de tels investissements et la **crise énergétique structurelle**, qui s'est accélérée fin 2007, a conduit Eskom, société nationale d'électricité, à développer un plan d'investissement sur 10 ans reposant essentiellement sur l'exploitation du charbon et le développement éventuel du nucléaire.

Influence et responsabilité régionale

La République d'Afrique du Sud (RAS) a fait le choix du multilatéralisme qui se décline dans plusieurs de ses priorités de politique étrangère : elle est très **active dans les enceintes internationales** pour résoudre les grandes questions comme le changement climatique, la sécurité alimentaire, la non-prolifération nucléaire, la régulation du commerce.

L'Afrique du Sud est un **bailleur de fonds régional** à travers le Fonds *African Renaissance* pour la Coopération, la *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) et l'*Industrial Development Corporation* (IDC), dont les investissements couvrent toute la zone australe, ainsi qu'à travers des initiatives de partenariats trilatéraux (notamment avec l'Inde et le Brésil) destinées à augmenter l'appui pour le développement de la région et du continent. L'Afrique du sud soutient par ailleurs l'**initiative NEPAD** dont elle héberge le secrétariat.

Elle s'est impliquée dans le règlement politique des conflits en Côte d'Ivoire et en République Démocratique du Congo, et militaire au Burundi et au Soudan. En revanche, la médiation du Président Mbeki dans la crise zimbabwéenne a pu être critiquée par certains membres de la communauté internationale.

Sur le plan commercial, l'Afrique du Sud fait partie de l'organisation économique régionale de la **SADC** (*Southern Africa Development Community*), dont le siège se situe à Gaborone au Botswana, et qui s'est transformée en zone de libre échange régionale depuis janvier 2006. Dans le cadre des négociations d'Accord de Partenariat Economique avec l'UE, un accord intérimaire a été conclu en janvier 2008 avec cinq pays de la SADC (Mozambique, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland) mais l'Afrique du Sud n'a pas ratifié l'accord et poursuit ses échanges bilatéralement.

1.3 Principaux axes d'intervention des autres bailleurs de fonds

Etant donné le poids de l'économie sud-africaine, le total de l'Aide Publique au Développement (APD) accordée à l'Afrique du Sud représente une **part négligeable du budget annuel de l'Etat**, estimée entre 1 et 1,5%. L'Afrique du Sud est certes récipiendaire d'APD mais elle est également bailleur de fonds (cf chapitre 1.2).

La structure de l'APD reçue par la RAS est par ailleurs marquée par la **politique du Gouvernement de strict contrôle de l'endettement** et de recours exclusif aux marchés financiers internationaux pour couvrir les besoins de financement extérieurs de l'Etat.

Avec 360 millions d'euros d'engagement entre 2000 et 2005, **la France est le troisième pourvoyeur d'APD** derrière la Commission européenne (CE, 760 millions d'euros) et les Etats-Unis. La Banque mondiale dispose d'un programme consacré à la production intellectuelle⁶ puisqu'elle n'est habilitée ni à faire du don dans les pays à revenu intermédiaire ni à octroyer des prêts non souverain.

⁵ Avec l'instauration d'un *Demand Side Management Fund* abondé directement à partir des factures d'électricité des usagers

⁶ A l'exception du prêt accepté par le Gouvernement sud-africain vis-à-vis des bailleurs, en 2002 pour un montant de 15 millions de dollars consacré au renforcement des capacités des administrations locales.

Avec comme **mandat commun de lutter contre la pauvreté et la réduction des inégalités**, les interventions des bailleurs se concentrent principalement, en nombre et en volume de financement, dans les secteurs sociaux comme la lutte contre SIDA et le développement des services essentiels. La création d'emploi et le secteur de la formation professionnelle, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la bonne gouvernance avec notamment le renforcement des capacités des collectivités locales ainsi que l'appui au processus d'intégration régionale font également partie des programmes d'action d'un certain nombre de bailleurs. Le suivi et la gestion de l'APD sont activement coordonnés par le Ministère des Finances sud-africain, qui centralise l'information et organise des rencontres régulières avec les bailleurs de fonds.

La grande majorité des bailleurs gouvernementaux traditionnels privilégient la **subvention** comme instrument financier de coopération au développement. Seule la **KfW allemande intervient selon un modus operandi comparable à celui de l'AFD**, avec des prêts bonifiés éligibles à l'APD accordés aux entreprises publiques ou aux municipalités ; elle se concentre essentiellement dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et du développement urbain.

Au-delà des bailleurs gouvernementaux traditionnels, de **nombreuses fondations privées** (le Ministère du développement social en recense plus de mille) interviennent en Afrique du Sud, notamment dans le secteur de la santé.⁷

Enfin, le dynamisme du secteur privé et la solidité du système financier sud-africain créent des opportunités intéressantes pour les **institutions financières internationales** d'appui au développement du secteur privé apparentées à Proparco : la Société Financière Internationale (SFI), la Banque européenne d'Investissement (BEI), la DEG allemande et le FMO néerlandais.

=> L'AFD fait donc partie des rares bailleurs à pouvoir déployer une **gamme d'instruments financiers complète**, du don au prêt à condition de marché auprès d'acteurs publics comme privés, qui lui permet de **s'adapter aux besoins d'une économie émergente** en jouant à la fois le rôle d'incitateur à la prise de risque, de pourvoyeur d'expertise et d'apporteur de liquidités.

1.4 **Éléments de cadrage de la stratégie française**

L'Afrique du Sud présente des caractéristiques uniques parmi les pays d'intervention de la coopération française, liées à son histoire, à la structure duale de l'économie qui en résulte et au choix politique du Gouvernement de non recours à l'endettement auprès des bailleurs de fonds internationaux, dans un souci de préservation de son autonomie.

Sur cette base, un **Document Cadre de Partenariat (DCP)** fixant les grands axes stratégiques et les modalités de la coopération française en RAS a été signé le 11 septembre 2006 par les autorités françaises et sud-africaines.

La structure de l'aide de la France se caractérise d'une part par le **faible poids relatif des subventions** et le caractère **non-souverain** des emprunteurs de l'AFD d'autre part. La stratégie d'intervention de la France s'articule autour de **trois grands secteurs de concentration** :

- **le développement des infrastructures**. Elles sont de deux types : les infrastructures de base (services essentiels : eau, éducation, santé, électricité) et le logement social d'une part, les infrastructures économiques, notamment à dimension régionale, d'autre part.
- **le secteur productif**. Les actions dans ce domaine mettront l'accent sur la création d'emplois et le développement de l'entreprise.

⁷ On y compte la plupart des grandes fondations étrangères, notamment les fondations philanthropiques anglo-saxonnes à vocation internationale comme la *Bill et Melinda Gates Foundation* ou la *Ford Foundation* et les fondations des partis politiques allemands et nordiques mais également de nombreuses institutions caritatives fondées par les grandes entreprises et les personnalités célèbres d'Afrique du Sud (Nelson Mandela, Desmond Tutu, De Klerk, Mark Shuttleworth). Elles investissent des sommes importantes dans divers secteurs, en particulier en faveur de la lutte contre le SIDA.

- **L'environnement.** Les interventions dans ce domaine se concentreront sur la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité.

2 Stratégie d'intervention de l'AFD

2.1 *Bilan des interventions passées et principaux enseignements*

Depuis 1994, l'AFD intervient en Afrique du Sud avec un objectif prioritaire : **l'accompagnement des politiques publiques en faveur du rattrapage social des populations historiquement défavorisées (PHD)**. Cela se traduit par deux axes d'intervention prioritaire : le financement des services municipaux essentiels (eau, éducation, santé et logement accessible) ; la création d'emplois via le développement des PME et le soutien au BEE. Le dernier CIP (2005-2007) proposait par ailleurs d'ajouter à ce mandat historique un soutien à la politique publique sud-africaine de lutte contre le réchauffement climatique, en cohérence avec la stratégie globale de l'AFD de protection des biens publics mondiaux. L'AFD intervient en Afrique du Sud sous forme de **prêts peu concessionnels**. Seules les études de faisabilité ou l'assistance technique sont éligibles à du financement sur don.

Le développement municipal : le cœur de métier de l'AFD en Afrique du Sud

Sur la période 1994-2007, l'AFD a engagé près de **300 millions d'euros pour le développement des infrastructures de base au niveau municipal**. Les concours ont été accordés dans un premier temps sous forme de lignes de crédit à des institutions financières publique (DBSA) et privée (INCA : institution financière spécialisée dans le financement des municipalités sud-africaines). Plus récemment, les interventions ont pris la forme de partage de risque sur les municipalités de taille moyenne, avec INCA, et de prêts directs aux grandes municipalités (prêt à la ville de Johannesburg pour un projet d'amélioration de la distribution de l'eau à Soweto en 2005).

Une étude menée conjointement par les services d'évaluation rétrospective de l'AFD et de la DBSA, sur l'impact des quatre premières lignes de crédit octroyées à la DBSA ont permis de dresser un premier bilan : plus d' 1,5 million de personnes ont été raccordées à l'électricité et plus de 800 000 à l'eau ; 100 000 personnes ont bénéficié de travaux de drainage des eaux pluviales ; 65 000 étudiants utilisent les infrastructures financées dans des Universités de Technologie ; les infrastructures de santé primaire financées au niveau municipal bénéficient à 400 000 personnes.

Le fonds de développement pour le **renforcement des capacités dans les collectivités territoriales**, créé avec INCA en 1998 à partir de la bonification des financements de l'AFD, accompagne ces investissements. Près de 3 000 cadres ou élus municipaux ont bénéficié d'une formation en comptabilité ou techniques financières de base ; une centaine d'élus et cadres sud-africains issus de 44 municipalités différentes ont participé à des voyages d'étude en France pour appréhender la politique de gestion des services publics par les collectivités territoriales françaises.

=> Les municipalités sud-africaines, notamment celles qui n'ont pas accès aux financements bancaires, demeurent encore marquées par un niveau important de pauvreté, un dispositif de services de base insuffisants et le manque de capacités techniques et de gestion de leurs administrations. Les appuyer financièrement à réaliser leur programme d'investissement en infrastructures de base reste au cœur du mandat de l'AFD en Afrique du Sud. Cependant, l'appétence croissante de la place financière sud-africaine pour le financement des collectivités locales doit amener l'AFD à adapter sa stratégie de financement aux différentes catégories de risque considérées, afin de travailler en subsidiarité ou en complémentarité avec le secteur privé.

L'appui à la politique de logement accessible : les limites d'une approche strictement bancaire

En Afrique du Sud, l'AFD a conclu entre 2005 et 2007 avec les **trois principales banques commerciales** trois prêts de 40 M€ chacun pour développer durablement **une offre de crédit à l'habitat à destination des familles dont les revenus étaient inclus dans les limites de la Charte du Secteur Financier**. En utilisant pour la première fois la technique de « l'isolement de l'avantage comparatif », ces concours visent à rendre éligibles au crédit hypothécaire des ménages modestes, en leur donnant accès des emprunts à taux bonifiés ou à des garanties.

La mise en œuvre de ces trois projets selon leurs définitions d'origine se révèle cependant difficile aujourd'hui, essentiellement en raison de **l'évolution défavorable des prix du secteur immobilier**. Elle confirme la dégradation de l'environnement tel qu'il prévalait au moment de la mise en place du dispositif. Les projets se heurtent aux difficultés suivantes : les banques n'arrivent en général qu'à toucher la tranche haute des ménages visés par la Charte du Secteur Financier dans leur activité de prêt au particulier; elles peinent à financer des programmes de logements sociaux dans un contexte institutionnel complexe et un environnement économique moins favorable.

=> L'absence d'une politique publique de stimulation de l'offre sociale et intermédiaire a enclenché un cycle immobilier inflationniste. Combiné à la hausse des taux d'intérêt, l'accès au crédit hypothécaire des familles situées dans la tranche basse de la Charte du Secteur Financier s'est trouvé réduit et la politique de stimulation de la demande a atteint ses limites assez rapidement. C'est la démonstration que la capacité des banques à toucher les populations aux revenus les plus modestes a ses limites. D'un point de vue urbain et environnemental, cette approche ne permet de surcroît pas à la puissance publique de maîtriser le développement de la ville. L'AFD propose par conséquent de réorienter sa stratégie en l'axant sur un **dialogue institutionnel renforcé et une plus étroite coopération avec la puissance publique** sud-africaine afin de développer des approches innovantes de **conception et production de programmes de logement sociaux intégrées à une politique de développement urbain durable**. Les premiers jalons de ce dialogue ont été posés lors du séminaire sur les différentes approches institutionnelles du logement social en Afrique du Sud, au Brésil et en France, organisé par l'AFD en novembre 2008 à Johannesburg.

La création d'emplois via le soutien au BEE et à la formation professionnelle : réorienter les mécanismes d'incitation des banques commerciales

Pour faciliter la mise en œuvre de la Charte financière, en appui au programme du BBBEE, l'AFD propose depuis 2003 aux établissements financiers sud-africains des **lignes de crédits ou des produits de garantie (ARIZ) destinés au développement des « PME noires »**. En participant à la prise de risque des banques et en les appuyant dans la mise en place d'équipes et de services d'accompagnement spécifiques, l'AFD contribue à développer l'accession aux crédits de ces PME.

Depuis le lancement du BBBEE, la valeur des transferts de capital en faveur de groupes d'intérêt noirs a progressé de manière significative, passant de 40 Mds ZAR en 2003 à 75 Mds ZAR en 2006. Businessmap estime que 15% des capitaux du *Johannesburg Stock Exchange* sont détenus par des Noirs. Au-delà de ces chiffres, la question de **l'impact économique du BEE est un sujet sensible dans le contexte sud-africain**. Des critiques soulignent certains effets négatifs du BEE et BBBEE comme la fuite des travailleurs qualifiés blancs, l'importante rotation des employés, et les comportements extrêmes de recherche de rentes. Ces critiques portent néanmoins essentiellement sur les opérations de partage du capital et la politique de discrimination positive pour le recrutement des populations historiquement défavorisées. La pertinence de l'appui au petit entrepreneuriat noir n'est pas remise en question. Le taux de refus des banques vis-à-vis des prêts aux PME, notamment noires, demeure très élevé. Les institutions sud-africaines de micro-finance ont par ailleurs tendance à se concentrer plutôt sur le prêt à la consommation.

=> Il perdure donc un manque de liquidité pour le segment risqué du marché des PME. Une récente étude d'évaluation de notre partenariat avec Standard Bank montre que **l'aversion au risque de la banque demeure forte en ce qui concerne le financement du développement et de la création des petites entreprises ainsi que la fourniture de services de garanties** (type « *Performance bond* » par exemple). Afin de promouvoir la culture de l'entrepreneuriat noir et de créer un plus

grand effet de levier sur la charte du secteur financier, l'AFD devra plus particulièrement recentrer ses partenariats avec les banques sud-africaines sur ce type d'opérations.

La **formation professionnelle**, où les besoins s'avèrent actuellement très importants, est un vecteur crucial de la création d'emplois. Limitée par ses instruments financiers, l'AFD ne compte cependant à son actif qu'un projet se rapportant au secteur de la formation professionnelle⁸ : une garantie de portefeuille à Edu-Loan, institution financière sud-africaine spécialisée dans l'octroi de prêts pour la formation continue, qui a soutenu jusqu'aujourd'hui près de 500 000 étudiants.

=> Si les projets d'appui à la filière publique de la formation professionnelle ne sont pas facilement réalisables, l'approche de l'AFD en Afrique du Sud s'est cependant efforcée de systématiquement **intégrer une composante de formation et de renforcement des capacités** dans ses différents projets. Tout en cherchant à développer, autant que possible, **des approches innovantes pour contribuer au financement de ce secteur déterminant pour l'avenir de l'économie sud-africaine**, l'AFD devra continuer à traiter cette problématique de manière transversale dans ses projets.

Environnement : protection de la biodiversité et lutte contre le réchauffement climatique

En terme de **biodiversité**, l'AFD intervient à travers le **FFEM** (Fonds Français pour l'Environnement Mondial) créée en 1994 par le gouvernement français pour favoriser la protection de l'environnement dans les pays en développement et en transition. Le FFEM a développé un partenariat avec l'organisme public de gestion des parc naturels sud-africain qui s'est traduit par deux projets d'appui à la gestion et à la conservation des ressources naturelles ainsi qu'au développement des prestations touristiques dans les **parc de Table Mountain** dans la région du Western Cape (1998-2006, 915 000 euros) et d'**Addo Elephant** près de Port Elizabeth (2008 - 2010, 980 000 euros).

Dans le secteur de l'énergie, l'AFD a financé en 2004 un premier projet en matière d'Énergie Renouvelable avec le projet de **production d'électricité à partir du méthane des décharges municipales de Durban**, aujourd'hui en cours de mise en œuvre. Par ailleurs, une assistance technique est placée au « Central Energy Fund », structure publique sous la tutelle du Ministère de l'Énergie en charge de la conception et du financement de projets d'efficacité énergétique, afin d'identifier des initiatives possibles en coopération avec le secteur bancaire (financement de chauffe-eaux solaires, cogénération dans l'industrie). Enfin, l'AFD a initié en février 2008 un partenariat avec Eskom, opérateur national d'électricité, pour le financement d'une ferme éolienne de 100 MW en Afrique du Sud.

=> Dans le contexte de crise énergétique en RAS et étant donnée la position pro-active qu'affiche cette dernière dans les négociations post-Kyoto, **le développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables gagne en pertinence aussi bien sur le plan économique que politique**. Les schémas de montages institutionnel et financier pour y parvenir restent néanmoins encore à l'état d'ébauche ; l'expertise financière et technique de l'AFD pourrait permettre d'en préciser les modalités. Au-delà d'Eskom, les grandes municipalités bien connues de l'AFD sont aussi des acteurs potentiels non négligeables dans ce domaine. Le secteur du logement, représentant un gisement significatif d'économie d'énergie et dans lequel l'AFD est fortement impliquée, pourrait également s'avérer porteur de projets dans ce sens.

⁸ L'AFD s'est également fortement impliquée dans la réalisation d'un Partenariat Public Privé (PPP) de construction et de réhabilitation d'écoles dans la province du Free State, dont elle a largement financé les études de faisabilité. Ce projet prévoyait l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement secondaire professionnel par une participation au programme provincial de recapitalisation d'établissements. L'AFD envisageait de financer le projet à hauteur de cinquante millions d'euros. Toutefois ce projet n'a jamais vu le jour en raison des surcouts et délais de mise en œuvre excessifs générés par le recours à la technique du PPP.

Développement économique régional : un partenariat prometteur avec la DBSA

L'AFD soutient les efforts sud-africains d'intégration économique du continent, notamment avec la DBSA et IDC dont les compétences s'étendent à la SADC. En 2003, l'AFD a ainsi créé avec la DBSA une **Facilité d'Etudes et de Préparation de Projets d'infrastructures régionales** abondée à parts égales pour un montant total de 2,8 millions d'euros. L'objectif est la réalisation des études de faisabilité des projets NEPAD qui pourraient être, ensuite, co-financés par l'AFD et la DBSA ainsi que par d'autres financiers. Après trois ans d'exploitation, la totalité de la Facilité a été engagée, et les financements renouvelés par les deux bailleurs. Les résultats sont encourageants : plusieurs projets entrent maintenant dans la phase de financement ; la légitimité et l'efficacité des deux institutions dans la promotion de projets d'infrastructures NEPAD sont reconnues et favorisent l'arrivée de nouveaux sujets d'étude et des effets de levier auprès d'autres partenaires financiers.

Conclusion : un volume d'activité en très forte croissance ces quatre dernières années

L'activité du groupe AFD en Afrique du sud porte la marque d'une volonté d'accompagnement de la transition économique et sociale délicate qui caractérise ce pays depuis 1994 et d'une problématique d'intervention financière en contournement de l'endettement souverain. A noter que le facteur d'entraînement que constitue le dynamisme de l'économie sud africaine pour la région est également apparu comme un enjeu supplémentaire pour l'AFD.

Suite à son implantation en 1994, le groupe AFD a rapidement étoffé son action en cherchant à construire des partenariats durables avec quelques institutions financières de référence, spécialisées dans le développement (DBSA, INCA, IDC), qui lui ont permis d'articuler sa stratégie en Afrique du Sud essentiellement autour du financement des services essentiels au niveau local (eau, éducation, santé), dans l'attente de pouvoir intervenir en financement souverain.

Sur cette base, l'AFD a ensuite élargie son action au financement des principales banques de la place, en utilisant cet effet de levier financier pour influencer sur les enjeux publics de la création d'emplois, du développement des PME et du logement accessible dans le cadre du BBBEE. A ce moyen d'intervention, peu concessionnel, s'est ajouté celui du financement en sous-souverain, dans un premier temps avec les villes de Durban puis de Johannesburg, et la mise en œuvre d'autres outils du groupe, non financiers, notamment le FFEM et les fonds d'études. Plus récemment, les problématiques de préservation de l'environnement global et de lutte contre le réchauffement climatique ont été intégrées dans sa stratégie de financement du développement en RAS.

En s'émancipant progressivement de son cœur de métier historique pour développer une expertise et des partenariats multiformes dans les secteurs du logement accessible, de l'appui aux PME et de l'énergie, **l'AFD a connu une très forte croissance de son volume d'activité en Afrique du Sud sur ces 4 dernières années**. Elle est passée d'une moyenne de 20 MEUR d'engagement avec l'instruction d'un projet par an sur la période 1994-2003, à une **capacité d'engagement actuelle de 200 millions d'euros**, répartie en moyenne sur quatre projets par an.

2.2 Nouvelles orientations stratégiques

Avec le lancement d'un nouveau cycle stratégique, l'AFD propose d'adopter une stratégie à trois facettes : i) conserver une masse financière critique, pour répondre au besoin de liquidités de l'économie, tout en diversifiant son risque et en élargissant sa gamme de contreparties, ii) renforcer ses capacités d'innovation et sa valeur ajoutée dans ses secteurs de concentration pour iii) contribuer à la production intellectuelle et au dialogue politique dans des domaines cruciaux pour le développement du pays et de la sous-région.

Cette stratégie s'inscrit dans une volonté de mettre en phase les priorités de la coopération française et de l'AFD avec les secteurs d'intervention sur lesquels le futur gouvernement sud-africain devrait concentrer ses efforts.

Accroître la diversification des partenaires...

Tout en consolidant l'acquis des partenariats financiers qui ont été construits, l'AFD cherchera la diversification de ses partenaires et de ses risques, aujourd'hui très largement concentrés sur le secteur financier, via le déploiement de la plus large palette possible de ses instruments financiers et un usage ajusté de la concessionnalité. Le soutien aux moyens de la croissance devra notamment être renforcé en contribuant au financement des grandes maîtrises d'ouvrage publiques. Les partenariats directs avec les grandes municipalités devront également être développés.

En maintenant une gestion prudente de ses risques, l'AFD pourra ainsi jouer le rôle d'investisseur contra-cyclique et soutenir les moteurs de la croissance sud-africaine, dont le besoin de liquidité est aujourd'hui accru par la crise financière internationale. Un objectif d'engagement annuel de 200 millions d'euros, avec environ 20% d'élément don, est visé.

Cette approche permettra de répondre aux ambitieux objectifs d'engagement de l'AFD et de l'initiative présidentielle pour le secteur privé et la croissance en Afrique.

... Tout en renforçant la capacité d'innovation et la valeur ajoutée...

Le caractère très mouvant des contextes sectoriels propres au dynamisme d'une économie émergente requiert une connaissance très fine des problématiques sectorielles, seule garante de la capacité d'innovation de l'AFD et de l'adéquation des projets et des instruments financiers proposés aux besoins sud-africains, de leur alignement sur les politiques publiques, en subsidiarité ou en complémentarité avec le secteur bancaire classique et les autres acteurs. C'est bien l'innovation technique et financière, l'apport d'expertise pointue, la valorisation et la mise en réseau de savoir-faire français, articulés autour de ses interventions, et non le volume de ses financements qui constituent la valeur ajoutée, la légitimité et la visibilité de l'AFD dans une économie dont le secteur financier est comparable à celui des pays émergents.

Pour être en mesure d'apporter cette valeur ajoutée, il est nécessaire d'éviter une trop grande dispersion des secteurs d'intervention de l'agence. A ce titre et pour capitaliser sur l'expertise acquise en bientôt 15 ans d'activité dans ce pays, l'AFD consolidera sur son premier cycle stratégique en mettant davantage l'accent sur l'appui à la croissance via le financement des grandes infrastructures publiques de production dans le contexte actuel de crise des liquidités et le développement des activités de formation professionnelle.

En accord avec la Déclaration de Paris, l'AFD se veut par ailleurs complémentaire des autres acteurs de l'aide internationale présents dans le pays. A ce titre, elle devra s'associer plus étroitement aux dynamiques de concertation existant entre les différents acteurs. Cette logique associée au besoin de concentration, conduit l'AFD à ne pas intervenir sur certains secteurs, certes cruciaux au regard des enjeux de développement, mais qui bénéficient déjà de financements d'autres bailleurs de fonds, ONG ou fondations.

... Pour mieux contribuer au débat public.

Ce mode d'intervention et ce poids financier placent actuellement la France au tout premier rang des bailleurs internationaux du pays. Ils doivent être mis au service d'un dialogue sur les politiques publiques, de la promotion d'échanges intellectuels et de savoirs faire autour des principales thématiques d'intervention. Cette volonté de participer plus activement à la formulation des politiques publiques s'avère d'autant plus pertinente aujourd'hui que le nouveau gouvernement sud-africain s'interroge sur l'opportunité d'un recours à l'endettement extérieur.

A ce titre, l'AFD prévoit de développer la production intellectuelle sur les thèmes suivants :

- **Le logement accessible** : dans la continuité du séminaire de novembre 2008 et en réponse aux besoins exprimés par les autorités sud-africaines, l'AFD propose d'accompagner la reformulation des politiques publiques de logement social en Afrique du Sud en suscitant une plus étroite collaboration des acteurs en place et en s'appuyant sur l'approche française ;

- **L'intégration des grands enjeux environnementaux mondiaux dans le financement du développement** : en s'appuyant sur son partenariat avec des institutions financières sud africaines, en encourageant les échanges d'expertise dans le cadre de la coopération décentralisée, et en finançant des études complémentaires, l'AFD pourrait développer la réflexion en cours sur l'intégration des politiques d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable dans les logiques de développement économique d'aménagement urbain, notamment au niveau des grandes municipalités sud-africaines ;
- **La politique régionale** : Sur la base de son partenariat régional avec la DBSA (fonds d'étude NEPAD, plateforme CEFEB), il convient désormais pour l'AFD de susciter et d'animer, avec les Etats concernés, un débat autour des projets prioritaires en se rapprochant au niveau local des grands bailleurs de fonds, demandeurs d'une telle initiative, et en tirant davantage parti du réseau d'agences du groupe AFD.

2.3 Objectifs directs et activités 2009-2011

2.3.1 Renforcer le secteur productif

Apporter un appui financier aux PME BBBEE, en intermédiation bancaire

Après l'expérience issue des lignes de crédit aux établissements bancaires de la place pour le financement des PME noires dans le cadre du BBBEE, de nouveaux projets en cours d'instruction visent à **inciter les banques commerciales à prendre plus de risque**, que cela soit sur un plan horizontal en développant leur activité dans des **secteurs risqués** ou vertical en multipliant les **financements de plus petites entreprises**.

Afin d'atteindre les micro-entrepreneurs et les très petites entreprises, le secteur de la **microfinance**, encore peu développé en RAS mais surtout masqué par l'importance du prêt à la consommation, et celui de la **mésfinance** pourraient également faire l'objet d'une veille particulière et de l'identification de projets.

L'intermédiation bancaire ainsi que le produit de garantie ARIZ semblent être des outils privilégiés pour promouvoir l'accès au crédit des PME dans un objectif de lutte contre l'exclusion bancaire.

Développer les activités dans le secteur de la formation professionnelle

L'intervention accrue de l'AFD en appui à la formation professionnelle, **principal obstacle au rattrapage des PHD**, résultera i) d'une **approche transversale** consistant à intégrer, autant que possible, des volets de formation et de renforcement des capacités à nos différents projets, ii) de **nouveaux projets** spécifiquement dédiés au secteur.

A titre d'exemple, les PME bénéficiaires des lignes de crédit citées ci-dessus manquent souvent non seulement de financement et de garantie, mais aussi de formation et d'accompagnement. C'est pourquoi, l'AFD cherchera à **introduire une composante spécifique dans ses schémas de financement** pour contribuer à satisfaire ce manque (financement du renforcement des équipes de la banque ou de prestataires extérieurs pour assurer la consultation juridique, la formation technique, l'accompagnement administratif et comptable des PME bénéficiaires des crédits).

C'est toutefois avec ses instruments traditionnels, notamment le prêt faiblement concessionnel ou la garantie, que l'AFD pourrait avoir un impact fort. A titre d'exemple, notre partenariat avec l'institution financière Edu-loan, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation rétrospective, pourrait se voir renforcer. Il existe par ailleurs en Afrique du Sud un secteur d'éducation intermédiaire entre l'université et les écoles. Il s'agit du **secteur "Further Education and Training"** qui compte 50 collèges, gérés par les Provinces. Le Ministère de l'éducation est actuellement impliqué directement dans un processus de restructuration de ces collèges pour en faire des entités viables, avec pour objectif de passer de 400 000 à 1,2 million d'élèves rapidement. Ces collèges,

dont une vingtaine sont aujourd'hui déjà autonomes financièrement, pourraient bénéficier, en complément des subventions du gouvernement, de financements bancaires concessionnels.

Enfin, conformément au « *Memorandum of Understanding* » signé par l'AFD et la DBSA lors de la visite du Président français en Afrique du Sud en février 2008, et afin de renforcer les compétences au niveau régional, **un programme commun de Master en métiers du développement sera mis en place par le CEFEB et son homologue à la DBSA, la Vlulindela Academy.** Avec pour ambition de lancer une première promotion en 2010, l'objectif sera à terme de former 100 cadres africains par an aux métiers du financement et de la gestion de projets d'infrastructures, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports.

Financer les grandes infrastructures publiques de production : énergie, transport, télécommunication

En appui à la croissance de l'économie sud-africaine, l'AFD cherchera à **accompagner financièrement les plans d'investissement des grandes maîtrises d'ouvrage publiques** (énergie, transport, télécommunication), en mettant à leur disposition des prêts non concessionnels permettant de faire face au déficit de liquidité auquel elle sont actuellement confrontées.

L'AFD cherchera à renforcer son partenariat avec **ESKOM** autour de deux axes complémentaires: l'octroi d'un prêt non concessionnel pour contribuer à financer le plan d'investissement de l'entreprise, la contribution via des financements concessionnels et de l'assistance technique à son activité énergies renouvelables et efficacité énergétique.

Dans la logique d'appui contra-cyclique et en tant qu'apporteur de ressources long-terme, l'AFD a un rôle à jouer et entend construire des partenariats avec des principales maîtrises d'ouvrage publiques afin de les accompagner dans leurs ambitieux programmes d'investissements.

2.3.2 Améliorer l'accès des PHD aux services essentiels

Développer les services essentiels au niveau municipal : eau, assainissement, éducation primaire...

L'accès aux services essentiels reste une priorité pour l'AFD en Afrique du Sud. Depuis la fin de l'apartheid, ce mandat relève de la responsabilité des collectivités locales, et notamment des municipalités. Pour accélérer le rattrapage de leur retard, la stratégie de l'AFD consiste donc à **financer les investissements des municipalités** et à apporter de l'expertise et de l'assistance technique pour la conception et la mise en œuvre de projets innovants.

Etant donné la cible (les populations défavorisées) et la nature du bénéficiaire du financement (collectivités locales), l'instrument financier privilégié pour les investissements est du **prêt non souverain concessionnel**. Le choix du mode d'intervention, en direct ou en intermédiation, répondra à une stratégie précise d'approche des municipalités sud-africaines :

Stratégie de partenariat avec les collectivités locales sud-africaines

L'AFD s'est attachée depuis 1994 à soutenir financièrement le développement des collectivités locales en Afrique du Sud. Les collectivités ont en effet des prérogatives renforcées en Afrique du Sud dans des domaines d'intervention cohérents avec le mandat de l'AFD: infrastructures de base, aménagement urbain, transport, logement social. Par conséquent, au-delà de l'approche strictement sectorielle, l'AFD entend définir les grands principes de son partenariat technique et financiers avec les collectivités locales sud-africaines.

Une pluralité d'outils mobilisés

Le soutien aux municipalités sud-africaine se déclinera autour des axes suivants : (i) accompagner l'identification et l'instruction de projet à fort impacts sociaux et environnementaux et en

finançant leurs études de faisabilité via notre Fonds d'Etude et de Renforcement des Capacités (FERC), (ii) jouer un rôle de catalyseur dans l'apport d'expertise et le renforcement des capacités dans les administrations locales, notamment via la coopération décentralisée, le CEFEB, mais également à travers l'apport d'assistance technique (FERC) et l'organisation de séminaire (iii) apporter les fonds nécessaires aux investissements à fort impact sociaux et environnementaux.

Une méthodologie de financement des investissements structurée en fonction du type de risque

Le financement des investissements se fera (i) en direct sur les projets à fort impact développemental des municipalités les plus importantes comme Johannesburg, Durban ou Le Cap (taille des projets et capacités d'emprunt, de mise en œuvre et de gestion suffisantes), (ii) en intermédiation bancaire (avec INCA et la DBSA notamment, en raison de leur connaissance approfondie du secteur) sur les municipalités plus faibles pour participer au rattrapage du retard en matière de services de base et (iii) via des structures plus complexes et innovantes (PPP, SPV, Fonds) dédiées au financement d'infrastructures municipales et associant le secteur privé, les municipalités et les institutions publiques.

Contribuer à renforcer l'offre de logement accessible dans le cadre de programmes d'aménagement urbain intégrés

Le bilan des interventions réalisées dans ce secteur (cf 2.1) tend à souligner un besoin aujourd'hui important de **création de stocks de logements accessibles** pour les populations défavorisées, tant pour faciliter leur acquisition pure et simple que leur location ou leur location avec option d'achat. Les financements aux banques, précédemment octroyés par l'AFD, étaient ciblés sur l'accès de l'acquéreur final à un financement bonifié et accessible.

L'AFD privilégiera désormais des financements à taux concessionnels **au travers d'acteurs publics** ou non bancaires (NHFC, TUHF, JOSHCO, AFHCO etc.) pour permettre la production de logements à un prix abordable. L'objectif sera également de se rapprocher des prescripteurs publics au niveau national ou provincial pour des raisons **d'influence sur les politiques publiques**. Une telle coopération sera l'occasion de rechercher des approches innovantes sur le plan technique pour réduire les coûts ou prendre en compte l'efficacité énergétique. Enfin, elle permettra de peser sur la conception des programmes immobiliers en encourageant l'implication et la participation des municipalités (aménagement concerté, services sociaux et publics intégrés) afin de favoriser une approche intégrée des programmes de logements accessibles permettant une plus grande mixité sociale et une meilleure insertion dans le tissu urbain et les bassins d'emploi.

2.3.3 Préserver les Biens Publics Mondiaux

Dans le cadre de la politique internationale active de la France en matière de lutte contre le changement climatique, l'AFD s'est engagée à promouvoir la préservation des biens communs de l'humanité. En Afrique du Sud, émettrice de 65% des gaz à effet de serre du continent, la priorité sera accordée à la lutte contre le réchauffement climatique. La protection de la biodiversité dans les nombreux parcs naturels du pays, générateurs d'emplois et de revenus dans le secteur touristique, donnera par ailleurs lieu à un accompagnement du FFEM.

Promouvoir l'aménagement urbain durable des grandes municipalités

- **dimension environnementale de nos interventions sur le logement**

Afin de promouvoir un développement durable, il est nécessaire de systématiquement s'assurer du respect par les contreparties de l'AFD des normes environnementales et sociales reconnues par la communauté internationale. S'agissant des projets de logement accessible, il sera par exemple demandé que les **chantiers de constructions** respectent des critères et des procédures spécifiques de qualité environnementale et sociale de site de construction comprenant notamment le respect

d'un niveau de nuisance sonore, la gestion des eaux usées et déchets solides, des mesures de sécurité pour les ouvriers, de contrôle de la pollution du site. En outre les **constructions** elles-mêmes, pour pouvoir être éligibles aux financements AFD, devront répondre à des normes en termes d'**efficacité énergétique** ainsi qu'avoir une isolation thermique et phonique et des systèmes de gestion des eaux et déchets solides.

- **gestion des déchets**

La gestion des déchets est devenue une priorité pour les municipalités sud-africaines. En effet, les décharges anciennes sont saturées, les villes s'étendent, les terrains disponibles pour établir de nouvelles décharges sont rares et éloignés de sorte que le coût de transport des déchets augmente sensiblement. En outre, la gestion des déchets est étroitement liée à la question de la pollution de l'environnement. C'est pourquoi les municipalités sont actuellement à la recherche de stratégies pour **réduire la quantité de déchets** déposés dans les décharges (tri, recyclage,...) mais aussi optimiser la **gestion des décharges** (récupération de méthane) et du **transport des déchets**.

Sur cette thématique, la valorisation et le développement de la coopération décentralisée s'avèrent très importants pour échanger de l'expertise en s'appuyant notamment sur les pôles de compétitivité français. L'AFD peut ensuite intervenir sous forme d'un appui technique et/ou de subvention (**FERC**) pour financer des études de faisabilité puis, sous forme de financement d'investissements en **prêt non souverain concessionnel** dans ce secteur clef pour les municipalités.

- **efficacité énergétique et énergies renouvelables**

Poursuivant l'objectif de soutenir la stratégie du gouvernement de développement des énergies renouvelables et de promotion de l'efficacité énergétique, l'AFD mis en place en 2008 une assistance technique auprès du *Central Energy Fund* (cf 2.1) financée sur FERC. Cette assistance technique, prévue sur deux années, vise à accélérer la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'énergie associant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables et à définir des programmes d'investissement sur cette thématique.

Etant donné l'urgence générée par la crise énergétique actuelle en Afrique du Sud, les projets identifiés par cette assistance technique devraient déboucher sur des opportunités d'investissement. L'AFD pourrait ainsi financer soit des **projets municipaux ou des programmes nationaux d'efficacité énergétique** (bâtiments publics; logement) ou **d'énergie renouvelable** (chauffe-eaux solaires), soit des **projets de cogénération** dans le secteur industriel en intermédiation bancaire.

Par ailleurs, lorsque les conditions réglementaires seront réunies, l'AFD pourrait soutenir des projets d'« *Independent Power Producer* », i.e. des projets de génération d'électricité par des indépendants (qui viendraient créer de la capacité additionnelle aux côtés d'ESKOM) dans le domaine de l'énergie renouvelable (mini hydro, fermes éoliennes, ...).

Selon le bénéficiaire final retenu, ces projets pourraient être **financés à des conditions de marché ou avec des financements concessionnels**. Par ailleurs, pour les projets de nature publique, l'AFD pourra proposer de financer sur FERC les études de faisabilité éventuellement nécessaires. L'agence cherchera à susciter un débat sur cette thématique avec les acteurs sud-africains en se reposant sur l'expertise française dans le cadre de son programme de **production intellectuelle**.

- **transports urbains propres**

L'objectif principal de groupe AFD dans le domaine des transports publics urbains en Afrique du Sud est, bien au-delà de l'objectif de la coupe du monde de football 2010, **d'appuyer la mise en place dans les villes d'un réseau de transport intégré efficace et durable**, satisfaisant les besoins de tous les habitants et conduisant à une réduction forte des émissions de carbone liées au transport.

L'AFD dispose d'un **FERC** pour le financement des études nécessaires, qu'elle pourra réaliser en coordination ou en cofinancement avec le FFEM. Elle sera par la suite en mesure de proposer aux

municipalités ou provinces, en direct ou au travers d'institutions financières, des **financements concessionnels** destinés au financement des infrastructures de transport elle mêmes.

Accompagner la gestion des parcs naturels sud-africains

La gestion des espaces naturels fait l'objet d'une attention particulière de l'Afrique du Sud et l'AFD souhaite l'accompagner en soutenant, à travers le **FFEM**, les approches innovantes (comme les partenariats publics-privés) qui combinent des objectifs sociaux et environnementaux. L'AFD cherche également à promouvoir l'apport d'expertise et les échanges entre la France et l'Afrique du Sud dans des domaines techniques particuliers (protection des aires marines protégées, marketing et communication grand public, valorisation du patrimoine naturel...).

Enfin, l'appui au développement et à la gestion des parcs transfrontaliers prend également tout son sens pour une agence régionale dont le mandat s'étend au-delà des frontières sud africaines. Des projets pourraient donc voir le jour en appui à la **gestion de parcs transfrontaliers**.

2.3.4 Promouvoir le développement économique régional

L'agence de Johannesburg détient un **mandat régional**, qui s'est récemment élargi à la **Zambie** et au **Botswana** (décision du CICID de juin 2006). Elle intervient depuis 1994 en **Namibie** et assure également une veille sur l'évolution politique et économique au Zimbabwe. L'outil privilégié d'intervention de l'AFD dans ces pays limitrophes est le **prêt non souverain**, faiblement ou non concessionnel. Une intervention en prêt souverain peu concessionnel pourrait également être envisagée en Namibie et au Botswana. Etant donnés les moyens humains limités à sa disposition pour couvrir cette zone, ces interventions seront autant que possible le **fruit des partenariats existants** avec les acteurs économiques sud-africains présents dans les pays considérés (DBSA, banques sud-africaines) et avec d'autres bailleurs de fonds (KfW, BEI notamment). En complément pourront être menées des **actions de prospection ciblées sur les grandes maîtrises d'ouvrage publiques**.

Contribuer au financement des infrastructures régionales : énergie, transport, télécom

En appui à la croissance de la sous-région et en tirant partie de la facilité d'étude en place (cf 2.1), l'AFD cherchera à accompagner financièrement les projets d'infrastructures régionales des grandes maîtrises d'ouvrage publiques en mettant à leur disposition des **prêts non concessionnels**. La bonification pourra se justifier uniquement dans le cas d'externalités positives avérées en matière environnementale, d'intégration régionale ou pour les projets détenant un fort impact social ; il pourra être fait appel au Trust-fund infrastructures au niveau européen.

S'agissant du secteur de l'énergie plus spécifiquement, l'AFD est particulièrement intéressée par des projets d'infrastructures tenant compte des enjeux environnementaux. A titre d'exemple, l'AFD a approuvé aux côtés de la BEI et de la KfW, un financement à Nampower pour la construction d'une ligne d'interconnexion électrique entre la Namibie et la Zambie ; celle-ci permettra de substituer une ressource électrique principalement produite à base de combustible fossile par une production hydraulique faible en émission de CO₂.

Participer au développement du secteur financier régional, en appui aux acteurs sud-africains

Le secteur financier sud-africain est structuré autour de quelques groupes qui combinent des activités bancaires, de bourse et d'assurances. Cinq acteurs représentent 85% des actifs du secteur bancaire en Afrique du Sud et plus de 10% des actifs bancaires dans la SADC: Standard Bank, Absa, Nedbank Group, FirstRand Group et Investec dans une moindre mesure. Une caractéristique unique de ces larges groupes bancaires est de compter les sociétés d'assurances Old Mutual Life Insurance

et Sanlam Life Insurance parmi leurs principaux actionnaires. Ces groupes ont tous une stratégie de développement à l'échelle africaine et mondiale.

En raison de leur taille et de leur savoir faire important pouvant intéresser d'autres pays africains, l'AFD cherchera i) à **accompagner certains de ces grands groupes financiers sud-africains dans leur stratégie d'ouverture vers les pays africains** ; ii) à **s'appuyer sur leur réseau de filiales pour réaliser des projets régionaux en intermédiation bancaire** (financement du logement accessible, des PME, de projets d'efficacité énergétique) et déployer des mécanismes de garantie.

Ces financements se feront a priori sur une base commerciale sauf si une dimension sociale particulière des projets identifiés pouvait au cas par cas justifier un montant limité de bonification. **L'outil ARIZ** se verra par ailleurs largement mobilisé.

Cadre logique d'intervention de l'AFD

