



Institut du développement durable et des relations internationales – Adresse postale : 27, rue Saint-Guillaume – 75337 Paris Cedex 07 – France – Tél. 01 45 49 76 60 – [iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org) – [www.iddri.org](http://www.iddri.org)

idées  
POUR LE DÉBAT

N° 11/2008 | GOUVERNANCE MONDIALE

# Aide publique au développement : vers une collaboration franco-sud- africaine ?

Thierry Giordano (Cirad, Banque de développement  
d'Afrique Australe - DBSA)

Ce texte s'inscrit dans le cadre des recherches menées par l'Iddri et ses activités, au sein de son programme de travail sur la Gouvernance Mondiale, et plus particulièrement sur l'aide publique au développement. Il s'inscrit dans la réflexion que conduit l'Iddri sur les enjeux que soulèvent les pays émergents comme nouveaux

donateurs et, dans ce cas précis, des opportunités qu'ils offrent.

Thierry Giordano est chercheur au Cirad et Assistant technique français détaché à la Banque de développement d'Afrique Australe (DBSA), à Pretoria. Cet article n'engage que son auteur et non pas les institutions auxquelles il appartient.

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour toute question, merci de contacter son auteur :  
[ThierryG@dbsa.org](mailto:ThierryG@dbsa.org)

Tous droits réservés

Cette note présente les arguments en faveur d'un éventuel dialogue de haut niveau entre la France et l'Afrique du Sud autour des questions de coopération internationale et, plus spécifiquement, d'aide publique au développement. L'argumentaire s'articule autour de plusieurs éléments : l'actuelle volonté sud-africaine de rationaliser son aide ; les fortes similitudes entre France et Afrique du Sud quant aux problématiques de l'aide publique au développement (APD) ; les enjeux d'un tel dialogue.

## La réflexion de l'Afrique du Sud sur son aide publique au développement

L'Afrique du Sud ne compte pas aujourd'hui d'institution de coopération formelle comme en disposent les pays développés et certains pays émergents, que ce soit sous la forme d'un ministère dédié à la coopération, d'une direction de l'administration, ou d'une agence. Pour autant, cela ne signifie pas qu'elle ne soit pas impliquée dans des actions de coopération. Simplement, leur lecture externe en est plus difficile et la logique d'intervention sud-africaine sans doute moins structurée. À titre d'exemple, l'un des processus de coopération le plus abouti mené par l'Afrique du Sud concerne la République Démocratique du Congo (RDC). Après avoir joué un rôle majeur dans la gestion et la résolution de la crise en RDC, le Président Sud africain, Thabo Mbeki, s'était engagé à soutenir la reconstruction du pays. Cette coopération a été institutionnalisée par la création d'une Commission bi-nationale Afrique du Sud / RDC. Sous la houlette du Président, les différentes administrations sud-africaines ont et continuent ainsi de signer régulièrement avec leurs homologues des accords de coopération. Il existe par ailleurs d'autres processus, moins institutionnalisés, notamment avec le Burundi. Ces deux exemples illustrent cette volonté sud-africaine de jouer un rôle actif dans la stabilisation et la promotion du développement de la région. Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans chacun de ces deux pays pour conduire à bien le processus de paix et de stabilisation montrent combien une meilleure coordination entre bailleurs serait nécessaire pour y parvenir. Le récent prêt accordé à l'automne 2007 par le gouvernement chinois à la RDC d'un montant de cinq milliards de dollars remboursable en matières premières vient également bouleverser la donne.

Au-delà de ces quelques actions dispersées, il convient d'ajouter celle de la « Development Bank of Southern Africa » (DBSA). Cette dernière peut en effet, au moins comme le laisse entendre son nom, apparaître comme un instrument de l'aide sud-africaine à part entière. Néanmoins, elle s'en distingue à plusieurs niveaux. D'une part, la DBSA n'est pas une banque de développement classique. En effet, si elle appartient à l'État, elle conserve un fonctionnement principalement commercial : ses prêts se font au prix du marché ou avec une faible part concessionnelle, et sont compensés par un accompagnement fort des clients dans le développement et la mise en œuvre des projets financés ; elle ne fait pas de dons. Par ailleurs, la DBSA intervient prioritairement sur le territoire national, même si elle cherche à renforcer ses interventions extérieures – non seulement en Afrique australe mais également au-delà, et notamment en Afrique francophone – qui ne représentent aujourd'hui que 25 % de ses encours. Enfin, la DBSA est spécialisée dans le financement de projets d'infrastructures, ce qui permet certes d'embrasser de nombreux secteurs d'intervention, mais contribue également à circonscrire les actions à financer.

Face à cette dispersion de l'aide sud-africain, le document de politique étrangère discuté lors de la dernière conférence de l'African National Congress (ANC) de juin 2007 fait mention de la nécessité de créer une agence de coopération, la *South African International Development Agency* (SAIDA) qui pourrait être localisée au sein du ministère des affaires étrangères ou du ministère des finances. L'objectif affiché est de débloquer un volume financier d'APD compris

entre 0,2 et 0,5 % du PIB, soit entre 570 millions et 1,4 milliards de dollars américains<sup>1</sup>, avec comme priorité le continent africain. Ces chiffres placeraient l'Afrique du Sud entre la Suisse et la Grèce, si elle était membre du Comité d'aide au développement de l'OCDE<sup>2</sup>. Elle serait ainsi un « petit » donateur en terme de volume, loin derrière les États-Unis (21,7 milliards US\$), l'Allemagne (12,3 milliards US\$) ou encore la France (9,9 milliards US\$), mais potentiellement un donateur important si son aide devait être concentrée sur quelques pays du continent africain.

La conférence de l'ANC de juin 2007 n'ayant été que consultative, celle de décembre 2007 ayant été consacrée à l'élection du nouveau Président de l'ANC, il apparaît difficile de savoir quand seront prises les décisions concernant la création ou non de cette agence. Néanmoins, l'influence grandissante des donateurs émergents renforce la vision sud-africaine d'une indispensable structuration de son aide publique au développement et des instruments qui la composent, et plaide indubitablement pour que l'aide sud-africaine soit un instrument structurant de sa politique étrangère.

## Un dialogue France-Afrique du Sud sur l'aide : motifs et motivations...

Si l'Afrique du Sud doit définir sa politique d'aide, la France doit quant à elle la réformer, comme l'ont rappelé le Président de la République lors de son allocution à la conférence des ambassadeurs, le 27 août 2007, ou encore dans son discours devant le parlement sud-africain au Cap le 28 février 2008.

Peut-on envisager l'ouverture d'un dialogue entre les deux pays pour échanger leurs perspectives sur l'APD et le développement de l'Afrique, dialogue dont les deux parties pourraient profiter ?

La mise en place d'un tel dialogue se justifie notamment par l'extrême similitude entre les enjeux et les problématiques auxquels les deux pays sont confrontés dans le cadre de la réflexion qu'ils mènent sur leur aide publique au développement.

En effet, qu'ils le veuillent ou non ces deux pays sont *de facto* des acteurs majeurs du développement du continent africain. La France du fait de son histoire et des intérêts qui l'accompagnent, l'Afrique du Sud, en raison de son histoire également et des intérêts que déploie nécessairement la première puissance économique du continent africain. De ce fait leurs « partenaires » s'en méfient. La France comme l'Afrique du sud ne peuvent se permettre d'assumer pleinement leur influence dans l'actuel contexte international - comme cela avait pu être le cas pendant la Guerre froide. Pour autant, ils ne peuvent pas non plus s'en détacher, car leurs intérêts nationaux en dépendent pour partie.

Par ailleurs, tous deux se méfient de la montée en puissance de donateurs émergents, notamment la Chine, dont les méthodes et pratiques en matière d'APD s'opposent radicalement aux principes internationaux de l'aide si difficilement négociés dans le cadre de la déclaration de Paris. La montée en puissance de ces nouveaux bailleurs traduit également la perte progressive de positions dominantes, la modification des relations diplomatiques, la redéfinition des partenariats, la modification des modes d'intervention, et la redéfinition des secteurs prioritaires.

Tous deux sont des pays d'immigration potentielle importante en raison des différentiels de salaires avec les pays voisins. Cette migration constitue un enjeu crucial qu'il s'agit de maîtriser pour en faire un instrument positif de développement autant pour les pays d'origine, de transit que d'accueil.

---

<sup>1</sup> Estimations à partir du PIB de 2007.

<sup>2</sup> Selon les estimations 2007 du CAD.

Tous deux affichent une volonté irrévocable de défendre les Droits de l'homme, la France en étant le pays d'origine, les dirigeants sud-africains d'aujourd'hui ayant lutté contre l'apartheid. Enfin, de manière plus symbolique, la vision de l'Afrique exprimée par le Président de la République lors de son allocution prononcée à l'Université de Dakar le 26 juillet 2007, bien que fortement critiquée par beaucoup d'observateurs, n'a reçu un seul soutien officiel sur le continent, celui du Président Mbeki.

Ces quelques éléments, loin d'être exhaustifs, ne doivent certes pas faire oublier qu'il existe également beaucoup de différences entre les deux pays. Néanmoins, ils sont l'illustration d'une dimension importante : la France est le seul pays partageant effectivement avec l'Afrique du Sud ces caractéristiques. Les autres principaux donateurs, qu'il s'agisse du Royaume Uni, des Etats-Unis, de l'Allemagne, du Japon ou encore de l'Union européenne, n'ont pas cette « histoire africaine » qui continue de façonner à la fois le comportement de ces deux pays sur la scène internationale et les relations qu'ils peuvent entretenir avec les autres pays du continent.

## Les enjeux d'un dialogue franco-sud-africain

Tout d'abord, une réflexion prospective sur l'avenir de l'aide publique au développement (APD) serait utile aux deux pays dans le cadre du repositionnement de leurs stratégies d'aide respectives, et même au-delà. En effet, la communauté internationale ne dispose plus à l'heure actuelle de structure de référence en termes d'APD. A partir du milieu des années 1990, les acteurs de l'aide avaient développé un cadre pour l'APD autour de la réduction de la pauvreté et de l'accès aux services essentiels. En 2000, ce cadre a été entériné par l'Assemblée générale des Nations unies avec la formulation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Mais très rapidement, les OMD sont apparus trop ambitieux et, *in fine*, inatteignables pour le plus grand nombre des pays pauvres. Si la référence existe toujours, plus personne n'y croit et les donateurs s'y réfèrent davantage par complaisance que par conviction. Aussi, les principaux donateurs se sont tournés en ordre dispersé vers d'autres objectifs pour l'allocation de l'aide : la bonne gouvernance et la sécurité pour les Etats-Unis, la lutte contre la pauvreté pour les Britanniques et la plupart des pays nordiques, les infrastructures comme clé du développement pour l'Union européenne, les biens publics mondiaux pour l'Agence française de développement... Mais aucun de ces objectifs n'a réussi à susciter un consensus, comme les OMD avaient pu le faire. Une telle initiative serait donc d'autant plus importante et justifiée à l'heure où l'aide n'a plus de paradigme dominant, et où un nouvel équilibre reste à trouver entre enjeux de développement et enjeux géostratégiques.

Ensuite, un partage des réflexions et des analyses ne peut être que profitable aux deux pays. La France peut effet faire bénéficier de son expérience de plusieurs décennies en matière d'aide publique au développement, qu'elle concerne les objectifs, le dispositif, les institutions, les méthodes ou les instruments, leur évaluation... De son côté, l'Afrique du sud est susceptible d'apporter une vision renouvelée des enjeux africains. Elle partage en effet une grande partie des enjeux de développement avec le reste du continent, même si l'intensité de ces enjeux y semble en apparence seulement moindre en Afrique du sud (chômage, sous-emploi, secteur informel, inégalité, rôle de l'agriculture, accès à l'eau, la santé, l'éducation, les infrastructures...).

Les trajectoires et expériences de développement en Afrique australe et de l'est d'une part et de l'ouest d'autre part n'ont que trop rarement été comparées, tout au moins au niveau politique alors même que chacun reconnaît l'utilité de nourrir les réflexions sur l'APD par la comparaison des deux régions. La connaissance des problématiques de développement de l'Afrique australe par l'Afrique du Sud associée à l'expérience française en Afrique de l'ouest devrait permettre d'avancer sur cette voie. Cette mise en commun de visions, enjeux et idées ne pourrait être que bénéfique aux deux pays.

Enfin, dans le contexte difficile de négociation des accords de partenariat économique (APE) entre les pays africains et l'Union européenne, la France doit pouvoir rappeler par des actions concrètes qu'une politique de développement ne peut reposer uniquement sur la coordination des politiques commerciales, qu'un accompagnement est indispensable, notamment grâce à l'APD, afin de bénéficier tant aux pays développés qu'aux pays en développement. Il apparaît clairement qu'aujourd'hui ni les APE, ni l'initiative américaine AGOA (*Africa Growth Opportunity Act*) ne suffisent à permettre aux pays africains de s'insérer plus avant dans le commerce mondial. Sans parler du blocage récurrent depuis plusieurs années du cycle de négociation commercial de Doha au sein de l'OMC, cycle dit « du développement ».

Au-delà du « *aid for trade* », il convient également de repenser l'APD en Afrique par rapport aux évolutions du continent ces deux dernières décennies, en réaction à l'évolution du contexte international. Après avoir longtemps été principalement un marché politique et diplomatique, l'Afrique devient progressivement un « marché commercial », de plus en plus concurrentiel. La position chinoise est de ce point de vue particulièrement claire et le positionnement de certains fonds d'investissement privés sur l'Afrique va dans ce sens. La croissance démographique y est la plus élevée au monde, créant ainsi le plus grand marché de demain ; les besoins d'investissement y sont immenses (en termes d'infrastructures, de télécommunication, d'extractions minières et pétrolières...) ; les opportunités d'investissement sont également importantes, malgré des risques qui restent encore élevés mais qui s'amenuisent dans certains pays. Les grands groupes publics, parapublics ou privés cherchent à se placer. Comment l'APD peut-elle accompagner ce processus ? Comment saisir cette opportunité pour que la croissance que ces activités génèrent profite réellement au décollage économique du continent ?

L'aide publique au développement demeure un instrument de politique étrangère tant pour la France que pour l'Afrique du Sud. Mais il convient de le repenser dans ce nouveau contexte. La France devrait chercher plusieurs alliances. Certainement transatlantique pour ce qui est de la stratégie globale, mais préférentiellement à travers l'Europe. Probablement, avec certains donateurs émergents, avec comme objectif, *in fine*, de les inclure dans le jeu des occidentaux. Mais rien n'est possible sans une redéfinition claire des enjeux et objectifs de l'APD.

Jusqu'à présent, la France n'a pas su être leader dans ce domaine. L'ouverture d'un dialogue informel avec l'Afrique du Sud pourrait être l'occasion de penser ensemble ce que pourrait être l'APD de demain.

Si chacun des deux pays gagne à mettre en commun leurs connaissances et savoirs, reste à savoir si une vision commune de l'APD est susceptible d'émerger. Si tel est le cas, il est fort probable qu'elle s'étendra à d'autres pays donateurs - la France ayant les moyens de convaincre ses partenaires européens dès lors qu'elle dispose d'un argumentaire solide ; l'Afrique du Sud ayant les moyens de son côté de dialoguer avec ses homologues émergents (Forum Inde-Brésil-Afrique du Sud ou IBSA, Sommets Chine-Afrique par exemple).