

Entre autres griefs, il est reproché à la Chine d'octroyer des prêts bonifiés à des Etats africains dont les plus pauvres étaient quasiment débarrassés du fardeau de la dette. Il n'empêche, ces prêts, adossés à de vastes programmes d'investissements dans les infrastructures, contribuent à stimuler les exportations et les revenus des pays récipiendaires. Reste à la Chine de partager avec les autres donateurs des critères communs en matière de crédit. Elle ne manque pas d'arguments face à la rhétorique sur la « bonne gouvernance ». Un avis à contre-courant du catastrophisme ambiant sur l'action de la Chine en Afrique.

Chine/Afrique

Vers une dette plus soutenable ?

HELMUT REISEN

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE*

Il est difficile aujourd'hui de quantifier les volumes, l'allocation et la composition de l'aide fournie par les nouveaux donateurs comme la Chine qui interviennent en dehors du groupe des 22 pays membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). D'après la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (2006), parmi les pays non membres du Club de Paris, les six principaux pays fournisseurs d'aide bilatérale aux pays les moins avancés sont le Brésil, la Chine, l'Inde, la Corée, le Koweït et l'Arabie saoudite. Les données disponibles montrent que la Chine est devenue, très nettement, le premier pays créancier de ce petit groupe.

Les « vieux » pays donateurs observent la Chine avec suspicion et l'accusent de se comporter de manière opportuniste et égoïste (« passager clandestin ») en profitant des efforts déployés par la communauté internationale sans s'astreindre elle-même aux mêmes règles. Aujourd'hui, les pays pauvres africains sont dans une large mesure débarrassés du fardeau de la dette, en raison prin-

cipalement de deux programmes d'allègement : l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés), qui concerne l'aide bilatérale, et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), pour un allègement total, en Afrique, de 43 milliards de dollars de dette publique. Si les termes exacts des prêts consentis par la Chine ne sont pas bien connus, leur croissance rapide et leur faible ratio de prêts bonifiés ou « concessionnels »¹ les désignent très souvent comme des prêts dangereux pour la soutenabilité de la dette africaine. Enfin, la Chine est critiquée pour ses investissements dans des pays peu sourcilleux en matière de protection des droits de l'homme, avec lesquels les donateurs de l'OCDE ont choisi de ne plus coopérer. La corruption et les atteintes à la démocratie seraient indirectement perpétuées par la manne chinoise.

Au rythme actuel de croissance, le revenu national brut de la Chine double tous les sept ans. Pour soutenir sa croissance, la Chine a besoin d'abord et avant tout de ressources naturelles, d'énergie, de métaux et de produits agricoles. L'Afrique possède tout cela. Les échanges entre le continent et la Chine se sont dès lors accrus. Le dernier sommet de la Banque africaine de développement s'est tenu à

*Centre de développement de l'OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 – France
helmut.reisen@oecd.org

Pékin, en mai 2007. Près de cinquante chefs d'Etat et de gouvernement africains y ont assisté. Durant le sommet, la Chine a promis de doubler son aide à l'Afrique et de fournir cinq milliards de dollars en prêts et crédits au continent au cours des trois prochaines années. Par ailleurs, les Chinois ont mis en place un Fonds de développement sino-africain qui devrait atteindre cinq milliards de dollars. Ceci dessine une nouvelle approche de la coopération qui, à l'évidence, n'est pas de l'aide. Le fonds chinois encourage en effet les firmes chinoises à investir en Afrique (depuis les télécoms, jusqu'aux produits manufacturés et l'agriculture) sous forme de *joint-ventures* ou de manière isolée.

L'aide chinoise est affectée principalement aux infrastructures pour l'extraction de ressources (28%), aux télécommunications (19%) et au transport (13%, rail et route pour l'essentiel), selon des données non publiées de la Banque mondiale. L'aide est fournie sous trois formes : les dons (par le ministère du Commerce, ou Mofcom), principalement en nature ; les prêts à taux zéro par le Mofcom (les autorités chinoises estiment que dans 90 % des cas, le remboursement de ces prêts est annulé au cours du temps) et, enfin, les prêts concessionnels de la China Exim Bank dont le taux d'intérêt est subventionné par le Mofcom. Bras armé du gouvernement chinois en Afrique en matière d'aide bilatérale, la China Exim Bank est impliquée dans

le financement de la totalité ou presque des projets les plus importants (Brautigam, 2007).

LA CHINE ET LA DETTE AFRICAINE La négociation de gré à gré de l'aide sous ces trois formes crée une opacité évidente. L'exemple de l'Angola est emblématique. Le gouvernement chinois mandate une société de construction chinoise (qui en général reçoit des fonds de soutien de la part de la China Exim) pour des travaux de construction en Angola après accord. Puis, en échange de la fourniture d'infrastructures, le gouvernement angolais cède à une autre société chinoise, active celle-ci dans l'exploitation des ressources (en général pétrole et minerais), le droit d'exploiter des gisements sur son sol par l'acquisition de parts de capital dans une compagnie nationale ou l'octroi de licences d'exploitation.

Un entretien que j'ai pu mener en juin 2007 au bureau parisien de la China Exim Bank n'a pas révélé d'informations précises sur la taille et les termes des crédits consentis aux activités chinoises en Afrique. Seules quelques informations sur leur caractère concessionnel ont filtré : le taux d'intérêt est de 2 %, la maturité de 10 à 15 ans, il n'y a pas de délai de grâce et le yuan sert de monnaie de référence.

Les accusations faites à la Chine de se comporter en passager clandestin sont déplacées et ce pour une raison simple : la majorité des projets d'infrastructure

Tableau 1 Seuils théoriques de difficulté financière

Seuils de dette en fonction de la qualité des politiques dans le cadre de la soutenabilité de la dette - CSD (FMI et Banque mondiale)					
	Valeur actuelle nette de la dette en % de			Service de la dette en % de	
	Exportations	PIB	Recettes	Exportations	Recettes
Faible	100	30	200	15	25
Intermédiaire	150	40	250	20	30
Haute	200	50	300	25	35

Tableau 2 Indicateurs réels de difficulté financière

En %	Angola 2000	Angola 2005/06	Soudan 2000	Soudan 2005/06
Dette/Exportations	114	48	663	308
Dette/PIB	126	41	157	72
Service dette/Exportations	21	9	10	6

Source : World Bank, 2007 *Global Development Finance*

ture en Afrique financés par les Chinois sont entrepris dans des pays riches en ressources qui ne font pas partie du club des pays pauvres très endettés. Dans la décennie en cours, l'Angola a reçu 40 % des engagements chinois en matière d'infrastructures, le Nigeria, l'Éthiopie et le Soudan respectivement 24, 15 et 12 %, selon des données non publiées de la Banque mondiale. Les données rassemblées par l'Agence française de développement (Chaponnière, 2007) conduisent à des résultats très proches.

On peut se demander alors quelle est la contribution réelle de la Chine à la soutenabilité (ou insoutenabilité) de la dette africaine. Il existe des

seuils de difficulté financière définis pour les pays à bas revenu (Kraay et Nehru (2006), le *locus classicus* en la matière, voir tableau 1). Que valent ces indicateurs dans les pays d'Afrique où la Chine est très présente? La vulnérabilité de la dette est à l'évidence un problème sérieux pour tous les pays exportateurs d'énergie et de minerais, en raison de l'exposition de ces pays aux chocs extérieurs (*i.e.* variations brutales des cours mondiaux). Mais des pays comme l'Angola et le Soudan, où la présence chinoise est la plus fortement ressentie (pays qui par ailleurs ne bénéficient pas de l'initiative PPTE), les indicateurs de la dette s'améliorent au cours du temps

Brautigam, Deborah (2007), « China offering an alternative to aid Comment and Analysis », *Financial Times*, 28 juin.

Chaponnière, Jean-Raphaël (2007), « La Chine : une aide difficile à mesurer », *La Lettre des Economistes*, n° 15, Agence française de développement.

Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion*, Oxford University Press.

Export-Import Bank of China (2007), *2006 Annual Report*.

IMF/World Bank (2006), *Applying the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries Post Debt Relief*, Staff Report, november 6.

Kraay, A. and V. Nehru (2006), « When is External Debt Sustainable? », *The World Bank Economic Review*, 20(3):341-365.

Qi Guoqian (2007), « China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend », presented at University of Oxford/Cornell University Conference « *New Directions in Development Assistance* », 11-12 juin 2007.



(tableau 2). De surcroît, ces pays ont accumulé des réserves de change qui réduisent leur exposition nette à la dette par rapport à il y a cinq ans.

Un des paramètres à prendre en compte dans l'évaluation de la contribution chinoise au poids de la dette africaine et à son évolution dans le temps est l'éventuel effet d'entraînement que les fonds chinois impriment aux exportations et au revenu des pays récipiendaires. A titre d'exemple, l'Angola et le Soudan ont connu durant la période 2000-2005 une croissance forte de leurs exportations et de leur revenu. Tandis que l'Angola a un ratio d'exportation (en % du PIB) de 84 %, le Soudan reste un pays plus fermé, à 23 %. Mais comme la Chine est le principal client du Soudan, la contribution de la demande chinoise en pétrole à la croissance du revenu est à peu près la même, de l'ordre de 20 %.

En 2007, après environ cinq ans de forte présence chinoise en Afrique, les sociétés de notation financière estiment que la dette africaine est plus soutenable que par le passé.

Pour autant, certains concèdent que la contribution de la Chine à la croissance des exportations et du revenu est positive mais qu'elle reste néfaste pour ses effets de sappe sur la démocratie, le nivellement des institutions et la propagation de la corruption – et ce en particulier dans les pays riches en pétrole considérés comme déjà peu exemplaires en la matière (Collier, 2007). Les chiffres fournis par Transparency International apportent quelques réponses : ces

pays (Angola, Congo, Mozambique, Nigeria, Soudan, Zimbabwe) sont perçus comme relativement corrompus, mais la présence chinoise ne semble pas avoir encouragé la corruption. Au contraire même, dans certains pays, comme l'Angola ou le Nigeria. Le rapport du projet « Worldwide Governance Indicators » de la Banque mondiale publié en juillet 2007 vont dans le même sens. Reste que la Chine devra reconsidérer les problèmes de gouvernance dans ses pays partenaires. En février 2007, elle a d'ailleurs effacé le Nigeria et le Soudan de la liste des pays riches en ressources dans lesquels elle encourageait ses compagnies à investir.

BOOM DES INFRASTRUCTURES Un problème auquel il est peu fait référence est celui de la monnaie. Les prêts chinois sont consentis en yuan. Economie à forte croissance, la Chine devrait voir le yuan s'apprécier en termes réels. Il n'existe pas de moyens de se couvrir contre les fluctuations de long terme du yuan. Les pays à faible revenu ont cependant la pos-

sibilité de réduire le risque de change en alignant la distribution de leur portefeuille de dettes entre les différentes monnaies et la distribution de leur *cash flow* – en gros, leurs revenus d'exportations entre différentes destinations. Pour les exportateurs de pétrole, cela impose d'accroître l'exposition de la dette aux variations du dollar.

En 2007, après environ cinq ans de forte présence chinoise en Afrique, les sociétés de notation financière estiment que la dette africaine est plus soutenable que par le passé. En contrepartie, il est important de surveiller l'évolution des prêts non performants. N'oublions pas qu'un objectif important des programmes d'allègement de la dette était de restaurer la réputation de l'Afrique en matière de crédit, d'encourager les nouveaux investissements et d'accroître le potentiel économique du continent. On n'a jamais vu ou presque par le passé autant d'investissements en Afrique consentis en matière d'infrastructures en si peu de temps. Le continent n'est plus une chasse gardée, la concurrence que l'on y rencontre de plus en plus maintenant entre bailleurs est extrêmement stimulante. Les évolutions récentes peuvent être désagréables à quelques compagnies occidentales et à leurs financeurs, mais la concurrence des investissements et crédits chinois semble bien plus efficace pour accroître le revenu du continent que la rhétorique de haut vol sur les vertus de la gouvernance que nous assèment certains pays de l'OCDE, en oubliant de regarder chez elles et passant sous silence des scandales comme ceux de British Aerospace, Siemens ou Halliburton. La concurrence à laquelle font face les institutions financières occidentales peut avoir la vertu supplémentaire de renforcer la concurrence entre paradigmes – ou options – politiques, pour le plus grand choix, et le plus grand profit, des pays récipiendaires. La Chine serait bien avisée, maintenant que le pouvoir en matière de financement n'est plus aux seules mains des pays développés, de partager des critères communs en matière de crédit et de contribuer à l'énoncé et l'application de recommandations au sein par exemple d'une initiative pour la transparence de la dette qui pourrait impliquer à la fois les pays membres du CAD, les pays non-CAD et les créditeurs privés. ●

1) Un prêt concessionnel est un prêt non assorti des conditions traditionnellement exigées par les banques commerciales.