



Université Marien N'GOUABI



Laboratoire d'Economie et de Management (L.E.M)

3^e Atelier en Économie du développement

Brazzaville – République du Congo, 28 et 29 septembre 2020

L'AFRIQUE ET SA DETTE « CHINOISE » AU TEMPS DU COVID-19

Thierry Pairault

*Directeur de recherche émérite, Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine
(CNRS/EHESS – UMR 8173)
pairault@ehess.fr*

RÉSUMÉ :

Dans une belle unanimité forcée par une crise sanitaire sans précédente, le FMI et la Banque mondiale, le G20 et même le pape François se sont prononcés pour un allègement de la dette des pays les plus endettés aux premiers rangs desquels se trouvent de nombreux pays africains, la Chine faisant plus ou moins figure d'accusée. Au cours d'une conférence de presse organisée le juin 2020, Ma Zhaoxu, vice-ministre des Affaires étrangères, affirmait que suivant les recommandations du G20, la Chine « avait annoncé des moratoires sur la dette pour 77 pays et territoires en développement ». Mais quel est le poids réel de la dette africaine à l'égard de la Chine, que signifie cet endettement et quel est le rôle joué par la Chine et ses entreprises ?



Chine Corée Japon (UMR 8173)

*There are two ways to conquer and enslave a nation, one is by arms, the other by debt.
Phrase attribuée à John Adams (1735-1826)*

Dans une belle unanimité forcée par une crise sanitaire sans précédente, le FMI et la Banque mondiale, le G20 et même le pape François se sont prononcés pour un allègement de la dette des pays les plus endettés aux premiers rangs desquels se trouvent de nombreux pays africains, la Chine faisant plus ou moins figure d'accusée. Au cours d'une conférence de presse organisée le juin 2020, Ma Zhaoxu, vice-ministre des Affaires étrangères, affirmait que suivant les recommandations du G20, la Chine « avait annoncé des moratoires sur la dette pour 77 pays et territoires en développement »¹. Mais quel est le poids réel de la dette africaine à l'égard de la Chine, que signifie cet endettement et quel est le rôle joué par la Chine et ses entreprises ? Pouvons considérer que la Chine ait repris à son compte l'épigramme en exergue attribuée au deuxième président des États-Unis ?

1. DES CHIFFRES POUR UNE SURENCHÈRE

Au début de l'année 2020, les médias français et étrangers se sont livrés à une surenchère à la fois statistique et politique. D'un point de vue statistique, les seules données véritablement exploitables sont celles de la Banque mondiale publiées dans son *International Debt Statistics* (voir tableau 1) dont l'interprétation est souvent dénaturée par la présentation qu'en font nombre de commentateurs. À partir de ces données et de deux remarques relevées dans l'édition de 2019 des *International Debt Statistics*², où la Banque mondiale affirme que « At the end of 2017 Paris Club creditors accounted for just 5 percent of the long-term public and publicly guaranteed external debt stock of countries in Sub-Saharan Africa » et « China, which has accounted for over 60 percent of the region's long-term debt owed to bilateral creditors in 2017 », Deborah Bräutigam en déduit le montant de la dette de l'Afrique subsaharienne envers le Club de Paris et la Chine pour l'année 2017. Aussi, concernant l'année 2017 sur laquelle se focalise par la force des choses la majorité des propos, nous pouvons affirmer que :

- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock des dettes à long terme des pays africains subsahariens est d'environ 13 %.
- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes à long terme des pays africains subsahariens garanties publiquement est d'environ 17 %.
- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes des pays africains subsahariens dues à des créanciers publics à long terme garanties publiquement est d'environ 29 %.

¹ Renmin wang [Le Quotidien du peuple en ligne], « Zhongguo xuanbu xiang 77 ge fazhan zhong guojia he diqu zanting zhaiwu changhuan » [La Chine annonce un moratoire sur le paiement de la dette de 77 pays et régions en développement], 8 juin 2020, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202006/20200602971967.shtml>.

² Banque mondiale, *International Debt Statistics 2019*, p.11, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30851/IDS2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes bilatérales des pays africains subsahariens dues à des créanciers publics à long terme garanties publiquement est d'environ 60 %.

Tableau 1. – Encours de la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne par type de créancier (milliards de dollars)

Créancier	2008	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de la dette extérieure à long terme	181	358	373	404	464	493
<i>Dette publique et garantie par l'État de :</i>	135	249	265	288	342	365
Créanciers publics	97	146	154	174	200	210
Multilatéral	50	78	82	88	104	110
dont la Banque mondiale	30	46	48	52	61	66
Bilatéral	47	67	72	86	96	99
dont le Club de Paris*					5	
dont la Chine*					58	
Créanciers privés	38	103	111	114	142	155
Détenteurs d'obligations	18	69	75	79	104	117
Banques commerciales et autres	21	34	36	35	38	38
<i>Dette privée non garantie de :</i>	46	109	108	116	122	128
Détenteurs d'obligations	8	15	16	16	17	17
Banques commerciales et autres	37	94	92	100	105	111
Utilisation du crédit du FMI	6	20	19	19	21	22

Sources : Banque mondiale, *International Debt Statistics 2020*, p. 23, <https://openknowledge.worldbank.org/%20handle/10986/32382>.

Notes : Les astérisques marquent des calculs repris de Deborah Bräutigam que je remercie.

Chacune de ces propositions précédentes est exacte, mais ce que retiendront les lecteurs, encouragés par des formulations obscures rapportées de surcroît le plus souvent de façon incomplète, est le poids de la Chine annoncé par le seul pourcentage retenu par les commentateurs sans s'arrêter aux nuances. Ainsi Deborah Bräutigam, dans un article paru le 15 avril 2020 dans *The Diplomat*,³ retient le chiffre de 17 %, car elle s'intéresse d'abord au poids dans l'ensemble de l'endettement publiquement garanti à l'égard de la Chine en tant que créancière souveraine à travers l'Ex-Im Bank de Chine, le China Development Fund... ; ce faisant elle ignore le rôle que peuvent jouer les entreprises que ce soit la China Merchants Ports, Huawei, Poly Technologies ou encore les grandes entreprises chinoises du BTP. À l'extrême opposé, l'économiste américain Minxin Pei⁴ retient, quant à lui, le chiffre tout aussi exact de 60 %, car c'est celui qui conforte le mieux ses thèses généralement très critiques à l'égard de Pékin.

³ Deborah Bräutigam, « Chinese Debt Relief: Fact and Fiction », *The Diplomat*, 15 avril 2020, son article paru le 15 avril 2020 dans *The Diplomat*.

⁴ Minxin Pei, « China's expensive bet on Africa has failed », *The Nikkei Asian Review*, 1^{er} mai 2020, <https://asia.nikkei.com/Opinion/China-s-expensive-bet-on-Africa-has-failed>.

Cet usage tantôt analytique, tantôt politique des statistiques n'est pas étonnant en tant que tel ; toutefois, ici il se double encore d'une confusion. Le China-Africa Research Initiative (CARI)⁵, que dirige Deborah Bräutigam à l'université Johns Hopkins, a entrepris depuis de nombreuses années de recenser et d'avérer méthodiquement tous les prêts octroyés par la Chine pour des travaux d'infrastructures à l'ensemble des pays africains et non aux seuls pays subsahariens. Leurs calculs les plus récents (mars 2020) chiffrent le montant des prêts octroyés entre 2000 et 2017 à plus de 145 milliards de dollars (voir annexe 1). Or, cette somme de prêts est constamment confondue par les commentateurs avec le montant effectif de l'endettement africain actuel : en vérité, certains prêts ont d'ores et déjà été remboursés quand d'autres sont en cours de remboursement ou quand d'autres encore ont vu leur remboursement annulé. De fait, les statistiques de la Banque mondiale indiqueraient que le montant de la dette de l'Afrique subsaharienne correspondant à des prêts officiels chinois ne serait que de 58 milliards de dollars en 2017. C'est pourtant ce chiffre de 145 milliards de dollars de prêts que Ken Ofori-Atta – ministre ghanéen des Finances et président actuel du Comité Banque mondiale-FMI pour le développement –, énonce pour évaluer la dette africaine à l'égard de la Chine⁶. Chiffre sur lequel rebondissent les journalistes qui le comparent au montant en 2018 de la dette africaine subsaharienne publiquement garantie pour calculer un taux d'endettement de 40 % qui ne correspond strictement à rien.

Bref, si l'Afrique subsaharienne s'est lourdement endettée à l'égard de la Chine pour financer ses travaux d'infrastructure, c'est sans doute dans des proportions moindres que ce qui a pu être proclamé et repris avec des arrière-pensées plus que politiques – à l'instar de l'ex-président du Bénin, Thomas Boni Yayi, qui, dans les colonnes du *Monde*⁷, reprend ce chiffre de 40 % et affirme que : « La question est de savoir si un pays comme la Chine, membre du G20, est prêt à annuler sa créance sur le continent, soit 40 % de la dette africaine qui se situerait autour de 360 milliards de dollars ».

2. QUID DES CHIFFRES CHINOIS ?

Et pendant ce temps que disent les dirigeants et chercheurs chinois ? Pour commencer, je noterai que certains communiqués récents (10 et 14 avril) du ministère chinois du Commerce se sont contentés de rapporter assez exactement des propos parus dans la presse occidentale sans tenter d'argumenter, ce qui n'est généralement pas le cas des responsables qui s'expriment. Rappelons, par exemple, les affirmations de Ning Jizhe (directeur adjoint de la Commission nationale du développement et de la réforme) selon lequel ce n'était pas la faute de la Chine si certains pays africains étaient endettés puisqu'ils avaient déjà des dettes auprès d'autres pays avant que la Chine ne leur octroie un prêt. Un argument sorti tout droit du fond

⁵ La base de données est accessible sur le site du CARI à <http://www.sais-cari.org/data>.

⁶ Communiqué de l'agence Reuters du 7 avril 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-africa-debt/china-must-step-up-on-africa-debt-relief-ghana-finance-minister-says-idUSKBN21P0Q0>.

⁷ Thomas Boni Yayi, « Il faut une émission en urgence de droits de tirages spéciaux par le FMI en faveur de l'Afrique », *Le Monde Afrique*, 29 avril 2020, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/04/29/il-faut-une-emission-en-urgence-de-droits-de-tirages-speciaux-par-le-fmi-en-faveur-de-l-afrique_6038168_3212.html.

d'une cour de récréation « M'dame, cé pa moi ka commencé ! », mais aussi un argument malheureux puisque précisément c'est, non le premier, mais le n plus unième euro de dette qui rend l'ensemble de l'endettement insupportable.

Les chercheurs chinois ne se sont pas énormément intéressés à la question de la dette africaine ni au rôle éventuel de la Chine dans sa constitution. En consultant la base chinoise de données bibliographiques du CNKI⁸, je n'ai relevé que seize articles scientifiques⁹ publiés depuis 1984, dont cinq au cours de ces dix dernières années auxquels il faut ajouter les deux articles parus en ce début d'année 2020 dans la revue *Asie occidentale et Afrique* de l'Académie des sciences sociales de Chine. D'une manière générale, ces articles ne produisent aucune statistique chinoise permettant de faire un bilan des prêts, sauf quelques chiffres ponctuels, généralement anciens, se référant à des prêts bonifiés – alors que ceux-ci sont l'exception – à partir desquels les auteurs se livrent à des généralisations. Sinon, ces auteurs utilisent les chiffres de la Banque mondiale pour prouver la partialité des analystes occidentaux et montrer que la dette africaine due à la Chine serait très faible par comparaison. Emblématique de cette démarche est l'article de Lu Lingyu et Gu Baomi qui affirment que « 38 % sont dus aux banques commerciales [occidentales, *NdA*], 36 % aux prêteurs multilatéraux et 26 % aux prêteurs bilatéraux dont la Chine qui n'en finance qu'une faible partie »¹⁰. Certes, les calculs ne sont pas explicités et feraient partiellement référence à la dette à moyen terme (et non à long terme) en 2013 (et non en 2017), mais ce que nous retiendrons est l'argumentation.

Ce qui donc poserait problème, ce seraient les créanciers privés et non les créanciers publics. Or, les créanciers chinois seraient tous publics, donc la Chine ne serait pas concernée par la nécessité de remettre les dettes africaines. Du point de vue chinois, ce serait donc un problème strictement occidental dans lequel la Chine n'aurait pas à intervenir. De même que les pays occidentaux n'auraient pas à intervenir dans les affaires publiques chinoises que sont ses créances publiques en Afrique. Mais ici encore, les choses sont moins simples.

Si nous faisons uniquement référence aux dettes à long terme garanties par les gouvernements africains subsahariens, les créanciers privés auraient détenu en 2017 environ 41,5% de ces dettes, ce qui est évidemment supérieur au 16,8% des créances publiques chinoises. Ces créances privées seraient possédées pour un tiers par des banques dont la Chine cite les noms (Barclays, Calyon, Citibank, KBC, JP Morgan, Société Générale...) et pour les deux autres tiers par des détenteurs d'obligations (voir tableau 2).

⁸ Le China National Knowledge Infrastructure (CNKI) est le plus important agrégateur et dispensateur chinois de ressources scientifiques numérisées avec un accès en ligne à plus de dix mille revues scientifiques chinoises et plus de soixante-trois millions d'articles : <https://www.cnki.net/>.

⁹ Il s'agit d'articles repérés le 24 mai 2020 par leur titre dans lequel apparaît une référence à la dette de l'Afrique, j'ai donc exclu ceux qui aborderaient incidemment la question, mais dont ce ne serait pas l'objet principal d'étude.

¹⁰ Lu Lingyu et Gu Baomi, « Huai bi qi zui: Zhongguo zai feizhou tuixing "zhaiwu xianjing shi waijiao" ? » [Victime de la jalousie : la Chine met-elle en œuvre en Afrique « une diplomatie de la dette » ?], *XiYa Feizhou* [Asie occidentale et Afrique], 2020, n° 1, p.27-45.

Tableau 2. – Répartition de la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne

Créancier	2017	
Encours de la dette extérieure à long terme	100,0 %	—
<i>Dette publique et garantie par l'État de :</i>	73,7%	100,0 %
Créanciers publics	43,1 %	58,5 %
Multilatéral	22,4 %	30,4 %
dont la Banque mondiale	13,1 %	17,8 %
Bilatéral	20,7 %	28,1 %
dont le Club de Paris	1,0 %	1,4 %
dont la Chine	12,4 %	16,8 %
Créanciers privés	30,6 %	41,5 %
Détenteurs d'obligations	22,4 %	30,4 %
Banques commerciales et autres	8,2 %	11,1 %
<i>Dette privée non garantie de :</i>	26,3 %	—
Détenteurs d'obligations	3,7 %	—
Banques commerciales et autres	22,6 %	—
Utilisation du crédit du FMI	4,5 %	—

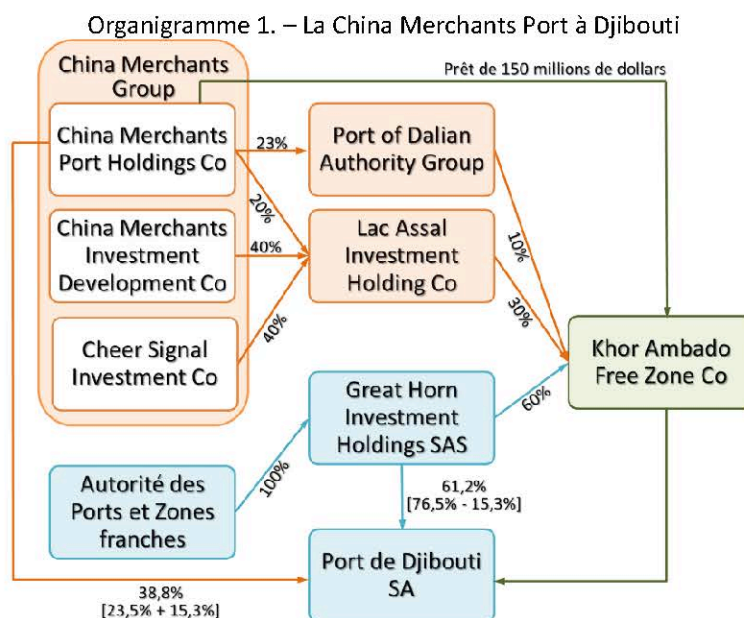
Sources : Calculs de l'auteur à partir du tableau 1.

Les banques commerciales chinoises actives en Afrique sont à capitaux publics, est-ce pour autant dire que leur comportement puisse être fondamentalement différent de celui des grandes banques citées ci-dessus ? Que dire de la Banque de Nanjing ? Cette dernière est une coentreprise entre la ville de Nankin (capitaux publics) et la BNP Paribas (capitaux privés) – l'actionnaire majoritaire. Début juillet 2018, la Banque marocaine pour le commerce et l'industrie (BMCI), filiale marocaine de la BNP Paribas, a accordé un prêt à l'équipementier chinois Nanjing Xiezhong pour financer son installation dans la Zone franche Atlantique de Kenitra. Nanjing Xiezhong est la cliente de la Banque de Nanjing en même temps que l'un des sous-traitants de Peugeot en Chine¹¹. Laissons à Lénine le soin de départager les bons des méchants !

Comment tenir compte des prises de participation à titre de sûretés des grandes entreprises publiques chinoises qui sont parmi les plus économiquement actives en Afrique ? Ainsi à Djibouti, la China Merchants Ports (sous-filiale hongkongaise d'une filiale du groupe China Merchants) détient à titre de sûretés des parts dans la société publique d'exploitation du Port de Djibouti. Dans un premier temps, une opération est signée le 29 décembre 2012. L'histoire officielle nous rapporte que Djibouti, victime de la mauvaise volonté et des exigences financières exorbitantes de DP World, aurait été obligé pour respecter ses engagements à l'égard de l'opérateur portuaire dubaïote, de se refinancer auprès de la China Merchants Port (par la suite, CMPort) qui en échange d'une somme de 185 millions de dollars recevait 23,5 %

¹¹ Kebe Ndeye Magatte, « Maroc : BMCI débloque 13 millions d'euros pour le financement de l'usine du chinois Nanjing Xiezhong », *Financial Afrik*, 3 July 2018, <https://www.financialafrik.com/2018/07/03/maroc-bmci-debloque-13-millions-deuros-pour-le-financement-de-lusine-du-chinois-nanjing-xiezhong/>.

des parts de la société du Port de Djibouti¹². Dans un deuxième temps, en août 2017, CMPort participe à un montage financier au terme duquel elle prête 150 millions de dollars à Djibouti. Le prêt de la CMPort s'accompagne d'un taux d'intérêt variable en fonction d'une formule, mais dont le montant ne saurait être inférieur à 5 %¹³. Par ailleurs, le gouvernement djiboutien remet à la CMPort – à titre de sûreté – 15,3% des actions de la société du Port de Djibouti qui viennent pour la durée du prêt (dix ans) s'ajouter au 23,5 % acquis en 2012. De fait, la China Merchants prête à une structure de gestion d'actifs (la Khor Ambado Free Zone Company¹⁴) qui, elle-même, prête à la société du Port de Djibouti – ce qui est une façon d'obtenir une caution supplémentaire puisque le gouvernement de Djibouti est actionnaire à 60 % de cette structure (voir organigramme 1)¹⁵. D'autres entreprises chinoises participent à des montages plus ou moins comparables avec constitution de sûretés par le biais d'action de participation et autres obligations comme pour la phase II du port de Kribi au Cameroun ou le port d'Al Adabiyah en Égypte pour rester dans le domaine portuaire.



Sources : Thierry Pairault, « La China Merchants à Djibouti... », *op. cit.*, p. 69.

¹² Selon le FMI, sur ces 185 millions de dollars reçus en 2013, environ 79, 73 et 33 millions de dollars ont été alloués respectivement aux budgets de 2013, 2014 et 2015 pour la couverture des projets d'investissement celui de chemin de fer Djibouti-Éthiopie et celui de canalisation d'eau ainsi qu'à des postes de dépenses courantes tels que le soutien au nouveau régime d'assurance maladie (FMI, *Djibouti : 2014 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti*, 15 décembre 2015, p. 6, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Djibouti-2014-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43458>).

¹³ China Merchants Port Holdings Co, Loan Facility to Khor Ambado Free Zone Company FZCO Summary, 17 août 2017, <http://www.cmpport.com.hk/UpFiles/bpic/2017-08/20170817052459516.pdf>.

¹⁴ Cette compagnie reprend le nom de la zone commerciale et industrielle de Khor Ambado qui avait été concédée au promoteur égyptien Bi Oik en 2010 et qui, après un accord signé en 2016 avec la China Merchants Port qui acceptait de prêter 150 millions de dollars pour lancer le projet sous le nom de Djibouti International Free Trade Zone (DIFTZ).

¹⁵ Thierry Pairault, « La China Merchants à Djibouti : de la route maritime à la route numérique de la soie », *Espace Géographique et Société Marocaine*, n° 25-26, 2018, p. 59-79, <https://revues.imist.ma/index.php?journal=EGSM&page=article&op=view&path%5B%5D=14177&path%5B%5D=7847>.

Si nous faisons référence au total des dettes à long terme (garanties ou non), la situation de l'Afrique subsaharienne diffère considérablement de la situation générale des pays à faible et moyen revenu à laquelle la Chine fait référence pour éviter la remise des dettes des pays les plus en difficultés. D'un point de vue global donc, toujours en 2017, les créances privées à long terme non garanties par les États sont de 2 562 milliards de dollars contre 2 815 pour les dettes publiquement garanties (soit respectivement 47,6 % et 52,4 % des dettes à long terme). Il n'en est pas de même concernant l'Afrique subsaharienne : là, les premières ne sont que de 122 milliards tandis que les secondes sont de 342 milliards (soit respectivement 26,3 % et de 73,7 %) ¹⁶. De ce point de vue, la Chine est bel et bien directement impliquée dans l'endettement des pays subsahariens, quelle que soit la manière de calculer cette implication. Le graphique 1 compare l'encours des dettes bilatérales de l'Afrique au montant des prêts octroyés par la Chine entre 2000 et 2018 ; les prêts ont été reportés avec un retard de cinq ans pour tenir des délais de grâce et ajuster la courbe des prêts aux moments de la dette. La liaison entre l'encours des dettes bilatérales et les prêts chinois obtenus est particulièrement claire à partir de 2012.

Graphique 1. – Encours des dettes bilatérales et prêts chinois (2000-2018)



Sources : Calculs de l'auteur à partir de la base de données de la Banque mondiale <https://databank.Banquemondiale.org/> et celle du CARI <http://www.sais-cari.org/data>.

Ni le Club de Paris, ni la Banque mondiale, ni le FMI ne nient que les créances privées puissent constituer un problème, mais ce problème ne relève en aucune façon de la nature de la dette ou du statut du créancier, mais du manque de transparence des procédures d'endettement (voir *infra*). En ce sens, qu'importe que le créancier soit public ou privé pourvu qu'il soit transparent contrairement à ce que veut affirmer la vulgate chinoise.

Également très emblématique des prises de positions chinoises est l'article de Chu Yin (professeur d'économie à l'Institut des Relations internationales¹⁷) qui ne pose véritablement jamais la question essentielle : cet endettement africain est-il supportable ? Son argumen-

¹⁶ Calculs de l'auteur à partir de *International Debt Statistics 2020*, p.17, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32382>.

¹⁷ C'est l'ancienne École diplomatique créée en 1949, aujourd'hui l'une des universités publiques dépendant directement du gouvernement central et l'une des six universités pilotes parrainées par le ministère des Finances.

tion consiste à affirmer que la Chine a agi pour le bien de l'Afrique (n'est-ce pas ce qu'affirmait la Banque mondiale avec les plans d'ajustement structurel ?) en cantonnant son raisonnement au niveau macro – celui du continent – alors que les difficultés sont générées et gérées au niveau micro, celui des pays¹⁸. Il ne faut pas oublier que les chiffres précédents repris de la Banque mondiale ne sont que des chiffres moyens qui peuvent être très éloignés de la situation propre à chacun des pays endettés dans l'absolu (voir tableau 3) comme à l'égard de la Chine et que de ce point de vue la responsabilité de la Chine peut-être beaucoup plus grande que ce qu'ils suggèrent ou ne suggèrent pas.

Tableau 3. – Endettement moyen de 48 pays africains en 2017

Pays	Total des dettes / PIB	Total des dettes à long terme / PIB	Pays	Total des dettes / PIB	Total des dettes à long terme / PIB
Djibouti	107,7 %	70,2 %	Ghana	29,8 %	29,3 %
Mozambique	104,1 %	82,6 %	Kenya	29,4 %	28,3 %
Cabo Verde	98,7 %	98,7 %	Tchad	28,8 %	28,8 %
Mauritanie	81,4 %	81,4 %	Malawi	28,7 %	28,7 %
Sao Tomé-et-Principe	64,5 %	64,5 %	Égypte	28,0 %	27,8 %
Zambie	61,0 %	34,3 %	Sierra Leone	27,0 %	27,0 %
Tunisie	60,0 %	54,8 %	Mali	25,7 %	25,7 %
Congo	51,5 %	51,5 %	Cameroun	25,4 %	22,8 %
Rwanda	48,9 %	30,9 %	Togo	23,6 %	23,6 %
Somalie	42,3 %	42,3 %	Burkina Faso	23,1 %	23,0 %
Ouganda	42,2 %	26,6 %	Libéria	22,7 %	20,9 %
Sénégal	40,9 %	39,7 %	Madagascar	21,0 %	20,8 %
Afrique du Sud	40,4 %	23,3 %	Bénin	20,5 %	20,5 %
Maurice	40,1 %	11,7 %	Centrafrique	19,3 %	19,3 %
Angola	39,7 %	29,2 %	Guinée-Bissau	19,1 %	19,1 %
Gabon	39,2 %	39,2 %	Guinée	17,4 %	17,4 %
Maroc	37,8 %	30,4 %	Burundi	13,4 %	13,4 %
Gambie	36,3 %	36,3 %	Comores	13,0 %	13,0 %
Zimbabwe	36,0 %	18,6 %	Soudan	12,9 %	12,9 %
Niger	33,3 %	33,3 %	Congo (RDC)	10,6 %	10,6 %
Lesotho	32,3 %	32,3 %	Nigéria	10,1 %	5,0 %
Éthiopie	31,5 %	31,5 %	Eswatini	8,9 %	8,9 %
Côte d'Ivoire	30,7 %	27,4 %	Botswana	8,8 %	8,8 %
Tanzanie	29,8 %	23,7 %	Algérie	1,1 %	1,0 %

Sources : Calculs de l'auteur à partir de la base de données en ligne de la Banque mondiale qui donne des statistiques pour 48 pays seulement, <https://databank.banquemonde.org/>.

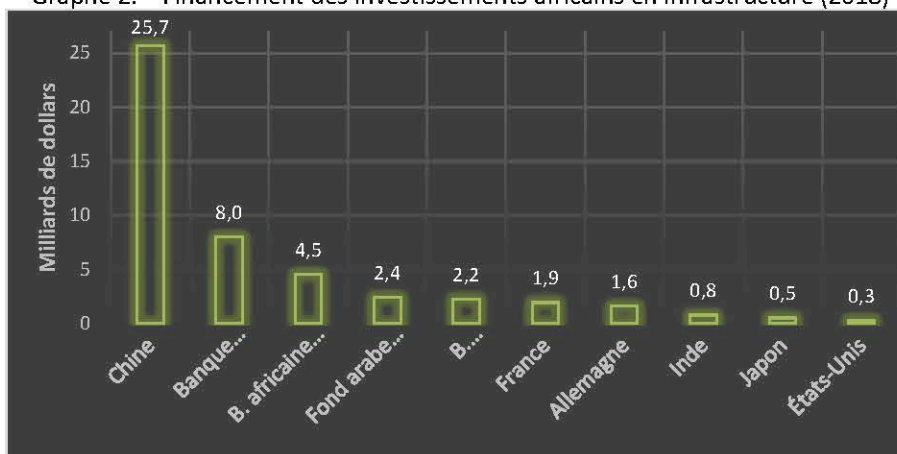
Jusqu'ici, nous avons mis l'accent sur les données avancées pour chiffrer le poids de la dette chinoise des pays africains et avons constaté que la préférence accordée à un chiffre sur un autre résultait davantage des intentions politiques du commentateur (journaliste ou homme politique) que d'une réelle analyse quand il ne s'agissait pas purement et simplement d'une erreur de calcul. Mais il y a aussi des présentations plus idéologisées qui, en pratique, risquent bien souvent de desservir la cause qu'elles entendent défendre.

¹⁸ Chu Yin, « Zhong fei zhaiwu wenti zao chaozuo, zhongguo weisheme chili bu taohao? » [Spéculation sur le dette chinoise de l'Afrique : pourquoi la Chine n'arrive pas à convaincre ?], texte très largement diffusé sur le net entre autres par Baidu, <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1665200232423501111&wfr=spider&for=pc>.

3. MYTHES ET RÉALITÉS

« La Chine sur le point d'annuler les dettes africaines » titre *Financial Afrik* avant d'expliquer que « Cette situation [l'endettement africain] est liée aux conditions très avantageuses des prêts de la Chine, avec des taux d'intérêt de 0% contre 2 à 3% comparés aux prêts concessionnels [des] pays occidentaux »¹⁹. À l'évidence, l'auteur de cet article est très mal renseigné. Comme le montrent les études sur l'endettement des pays africains que ce soient celles produites par la Banque mondiale ou le FMI, le China-Africa Research Initiative (CARI) de l'université Johns Hopkins ou, plus récemment encore, le rapport paru en avril 2020 et financé entre autres par la Fondation Bill & Melinda Gates, les prêts chinois sont très rarement des prêts bonifiés, ce sont bien plus souvent des prêts commerciaux (LIBOR + 2, 3 ou 4%) de maturité limitée (10-15 ans) avec un différé de paiement assez bref (environ 5 ans), tandis que les prêts des « institutions de Brettons Woods » ou du Club de Paris sont des prêts à taux bonifiés fixes (entre 0 et 3%), de maturité éloignée (de 20 à 40 ans) avec un différé de paiement assez long (de 5 à 10 ans)²⁰.

Graph 2. – Financement des investissements africains en infrastructure (2018)



Source : ICA [le Consortium pour les infrastructures en Afrique], <https://www.icafrica.org/fr/topics-programmes/who-is-financing-africa%e2%80%99s-infrastructure-development/>.

Ce ne sont donc pas les conditions financières du prêt qui vont faire la différence, mais d'abord et avant tout l'importance des sommes disponibles pour les prêts (voir graph 2) et surtout le montant des prêts effectivement octroyés : là où la Banque mondiale et le Club de Paris octroient des prêts de faible montant, la Chine, contrairement aux autres bailleurs, accepte de prêter les plusieurs centaines de millions de dollars nécessaires au financement de certains projets africains d'infrastructures. Les pratiques diffèrent aussi sur un autre point, les conditions attachées aux prêts : là où la Banque mondiale impose des engagements en

¹⁹ Ibrahima jr Dia, « Covid-19: après le FMI, la Chine sur le point d'annuler les dettes africaines », *Financial Afrik*, 14 avril 2020, <https://www.financialafrik.com/2020/04/14/covid-19-apres-le-fmi-la-chine-sur-le-point-dannuler-les-dettes-africaines/>.

²⁰ Scott Morris, Brad Parks, and Alysha Gardner, « Chinese and World Bank Lending Terms: A Systematic Comparison Across 157 Countries and 15 Years », *CGD Policy Paper*, n° 170, April 2020, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/chinese-and-world-bank-lending-terms-systematic-comparison.pdf>.

matière de respect des droits humains, la Chine impose d'autres conditions : comme la constitution de montages financiers jouant le rôle de sûretés (voir *supra*), mais surtout l'obligation systématique de recourir à des entreprises chinoises – contrairement, par exemple, à l'Agence française de développement qui finance des projets africains dont l'exécution est confiée à des entreprises chinoises.

Et l'auteur de continuer : « Cette générosité de Pékin fait l'objet de critiques classiques de Washington, qui dénonce régulièrement la diplomatie du chèque, et des institutions de Bretton Woods qui évoquent à demi-mot un 'piège de la dette' ». Sans doute, mais c'est oublier que ces mêmes critiques sont également le fait de nombre de dirigeants et responsables économiques africains qui, aujourd'hui, mettent à profit la crise sanitaire actuelle pour réclamer une annulation des dettes de leur pays dues à la Chine. Que ce soit l'ex-président du Bénin, Thomas Boni Yayi, qui, dans les colonnes du Monde, se demandait si la Chine était prête à annuler sa créance sur le continent africain²¹, que ce soit l'actuel ministre des Finances ougandais, Matia Kasaija, qui s'étonne que « malgré de très bonnes relations bilatérales avec la Chine, ils ne sont pas venus à nous nous parler »²², que ce soit d'autres encore qui le font plus indirectement à travers l'appel du 14 avril²³ où des leaders africains côtoient des leaders européens²⁴, tous souhaitent un engagement de la Chine dont les créances participent assurément au grave endettement de nombreux pays africains. Le Premier ministre éthiopien, Abiy Ahmed, lui n'avait pas attendu que la crise sanitaire explose pour affirmer dès décembre 2019 que les prêts chinois étaient ce qui obérait l'économie de son pays pourtant considéré comme le bon élève de la Chine²⁵. Et c'est sans parler de la cofondatrice nigériane de Transparency International et ancienne vice-présidente de la Banque mondiale, Oby Ezekwesili, qui proclame que « la Chine doit payer » et ajoute qu'elle

²¹ Thomas Boni Yayi, *op. cit.*

²² Associated Press, « China silent amid global calls to give Africa debt relief », *The Hindu*, 29 avril 2020, <https://www.thehindu.com/news/international/china-silent-amid-global-calls-to-give-africa-debt-relief/article31460693.ece>.

²³ « Only victory in Africa can end the pandemic everywhere - World leaders call for an urgent debt moratorium and unprecedented health and economic aid packages », 15 avril 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/15/only-victory-in-africa-can-end-the-pandemic-everywhere/>.

²⁴ Abiy Ahmed, Premier ministre d'Éthiopie ; Giuseppe Conte, Premier ministre d'Italie ; António Costa, Premier ministre du Portugal ; Moussa Faki, Président de la Commission de l'Union africaine ; Paul Kagame, Président du Rwanda ; Ibrahim Boubacar Keita, Président du Mali ; Uhuru Kenyatta, Président du Kenya ; Ursula von der Leyen, Présidente de la Commission européenne ; João Lourenço, Président de l'Angola ; Emmanuel Macron, Président de la France ; Angela Merkel, chancelière allemande ; Charles Michel, Président du Conseil européen ; Cyril Ramaphosa, Président de l'Afrique du Sud ; Mark Rutte, Premier ministre des Pays-Bas ; Macky Sall, Président du Sénégal ; Pedro Sánchez, Premier ministre espagnol ; Abdel Fattah el-Sisi, Président de l'Égypte ; Felix Tshisekedi, Président de la République démocratique du Congo.

²⁵ Simon Marks, « Ethiopia plays Europe off China in bid to boost investment », *Politico*, 3 février 2020, <https://www.politico.eu/article/ethiopia-plays-europe-off-china-in-bid-to-boost-investment/>.

a « mal à croire que la Chine, compte tenu de son expérience des mauvais traitements coloniaux²⁶, souhaite que ce modèle se poursuive »²⁷.

Emmanuel Macron n'a-t-il « jamais eu l'intention d'annuler la dette africaine » comme l'affirme Pauline Imbach ?²⁸ Soyons cynique et citons le ministre des Affaires étrangères français Jean-Yves Le Drian qui, le 31 mars 2020, affirmait au micro de RTL : [l'Afrique] « Il faut l'aider par solidarité. Il faut aussi l'aider par sécurité, parce que le risque majeur, c'est l'effet boomerang, la réimportation »²⁹. Il s'agit donc de préparer le coup d'après (la France face à une Chine conquérante dans une Afrique appauvrie et surendettée), et de mettre la Chine en porte-à-faux en instrumentalisant son manque de transparence. Alors, quel espoir l'Afrique a-t-elle que la Chine véritablement annule les dettes de l'Afrique à son égard ? De fait, le ministre des Finances ougandais, Matia Kasaija, cité plus haut, donne indirectement la réponse. Économiquement et politiquement, les pays africains dépendent trop étroitement de la Chine³⁰ pour que leurs éventuelles critiques portent véritablement. Le moratoire décidé à la suite du sommet extraordinaire du G20 de mars 2020 est une réponse si pâle³¹, ignorant si dramatiquement l'urgence de la situation qu'il conforte la Chine dans un bilatéralisme qu'elle pratique absolument.

En 2016, lors de la présidence chinoise de la réunion du G20, le communiqué final se félicitait « de la participation régulière de la Chine aux réunions du Club de Paris et de son intention de jouer un rôle *plus constructif* [c'est nous qui soulignons], notamment en poursuivant les discussions sur son éventuelle adhésion »³². Neuf fois plus tard, lors du Belt and Road Forum for International Cooperation, le président du groupe de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, déclarait « [qu']à l'invitation du ministère chinois des Finances, nous signons un protocole d'accord avec d'autres banques multilatérales de développement pour soutenir la stratégie

²⁶ Rappelons que la Chine a été un pays infatigablement colonisateur avant d'être, selon ses termes, semi-colonisée à la fin du XIX^e siècle. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder une carte officielle chinoise du début du XIX^e siècle. Aujourd'hui, seuls le Xinjiang, le Tibet, la Mongolie intérieure et même Taiwan ainsi que la querelle frontalière sino-indienne et la tentative d'invasion du Vietnam en 1979 témoignent encore de ce passé de puissance coloniale.

²⁷ Oby Ezekwesili, « Coronavirus : la Chine doit payer », *Jeune Afrique*, 14 mai 2020, <https://www.jeuneafrique.com/945311/economie/tribune-coronavirus-la-chine-doit-payer/>.

²⁸ Pauline Imbach, « Non, Macron n'a jamais eu l'intention d'annuler la dette africaine », 2020, Blog du CADTM, 23 avril, <https://www.cadtm.org/Non-Macron-n-a-jamais-eu-l-intention-d-annuler-la-dette-africaine>

²⁹ Entretien de Jean-Yves Le Drian avec Alba Ventura, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres/jean-yves-le-drian/presse-et-medias/article/entretien-de-jean-yves-le-drian-avec-rtl-31-03-20>.

³⁰ Sur cette dépendance, voir Thierry Pairault, « Examining the importance of the New Silk Roads for Africa and for global governance », in Maria A. Carrai, Jean-Christophe Defraigne and Jan Wouters (eds), *The Belt and Road Initiative and Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 155-180 ; voir aussi notre série d'articles sur les minerais et métaux sur notre site à <https://pairault.fr/sinaf/index.php/les-afriques-et-la-chine/secteurs-et-industries-d-afrique/minerais-et-metaux>.

³¹ G20, Communiqué: Virtual meeting of the G20 finance ministers and central bank governors Riyadh, Saudi Arabia, April 15, 2020, <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>.

³² G20, Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Chengdu, China, July 24, 2016, <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160724-finance.html>.

des nouvelles routes de la soie »³³, protocole d'accord qui n'a pas été, comme à l'accoutumée, rendu public par la Banque mondiale³⁴. Bref, il semblerait que ce ne soit pas la Chine qui, adhérant au Club de Paris, en adopterait les pratiques en matière de transparence dans l'octroi des crédits et l'annulation des dettes des pays en difficultés, mais bien plutôt la Banque mondiale et les autres institutions multilatérales qui entérineraient les normes chinoises à l'œuvre dans les pays impliqués dans la stratégie des nouvelles routes de la soie.

4. MULTILATÉRALISME, BILATÉRALISME, UNILATÉRALISME

Même si le principe d'une remise des dettes était admis par certains partenaires – traditionnels et émergents – de l'Afrique, il est donc plus que douteux que la Chine accepte une stratégie multilatérale impliquant une transparence à laquelle elle s'est toujours refusée et ce d'autant plus qu'il n'est pas certain que cette transparence lui soit possible compte tenu de la concurrence entre les institutions chinoises bailleuses de fonds – sans parler de stratégies entrepreneuriales centrifuges.

Par ailleurs, un bilan minutieux des pratiques chinoises que résume Deborah Bräutigam dans son article déjà cité dans *The Diplomat* ou que synthétise Lauren Johnston dans une page du The World Economic Forum COVID Action Platform montrent que la Chine n'annule que très exceptionnellement ses créances et, quand elle le fait après d'âpres négociations, ce sont toujours des montants très limités³⁵. C'est également le constat émis par une étude publiée en avril 2019 par un cabinet de conseil kenyan, *Development Reimagined*, enregistré comme entreprise à capitaux 100% étrangers à Pékin³⁶. Cette étude étudiant les stratégies d'annulation des dettes au cours de la période 2000-2018, établit plusieurs faits :

- La plupart des annulations par la Chine portent sur des valeurs inférieures à 100 millions de dollars ; ces annulations habituellement ne concernent que des prêts gouvernementaux sans intérêt échéant à la fin de l'exercice en cours³⁷ ;

³³ Jim Yong Kim, Remarks of World Bank Group President Jim Yong Kim at the Belt and Road Forum for International Cooperation, 14 mai 2017, <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2017/05/14/remarks-of-world-bank-group-president-jim-yong-kim>.

³⁴ Dans un article, John Hurley, Scott Morris et Gailyn Portelance remarquent que « It is also notable that the MOU itself is not publicly available, suggesting that transparency standards normally associated with the MDBs have been set aside in favor of those associated with the Chinese government » (« Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective », *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 3(1), 2019, p. 157 [139-175].

³⁵ Lauren Johnston, « How COVID-19 will change China and Africa's economic relationship », The World Economic Forum COVID Action Platform, 12 mai 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/china-pragmatic-cooperation-africa/>.

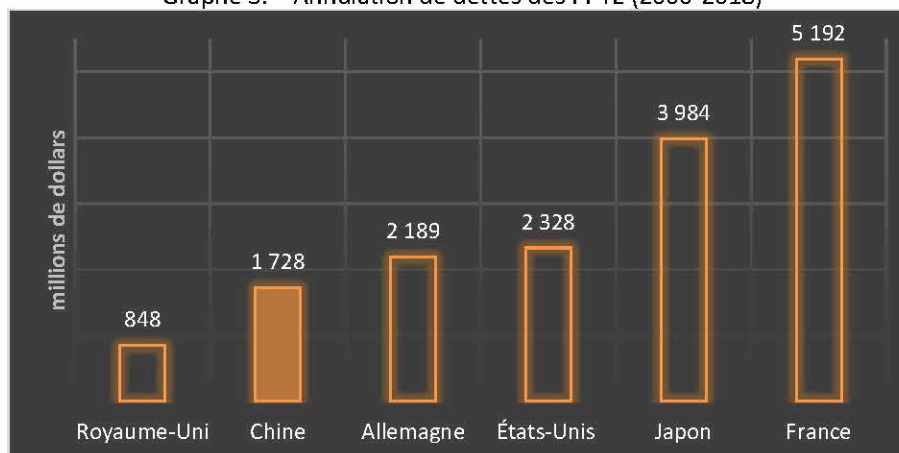
³⁶ Development Reimagined, *China: Debt Cancellation*, 17 avril 2020, <https://developmentreimagined.com/wp-content/uploads/2019/04/final-doc-china-debt-cancellation-dr-final.pdf>.

³⁷ Un autre travail énumère les allègements de dettes consentis entre 2000 et 2011 par Pékin en indiquant leur montant, voir John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, Center for Global Development, 2018, p. 29-32, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>.

- L'annulation de la dette n'est pas systématiquement plus élevée pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ) ;
- En Afrique, près de la moitié en valeur (46%) des annulations profitent aux pays d'Afrique de l'Est ;
- En comparant les annulations de la dette bilatérale accordées entre 2000 et 2018 aux pays pauvres très endettés (PPTÉ), il apparaît (voir graphe 2) que la Chine (1,7 milliard de dollars) est en ligne avec les États-Unis et l'Allemagne (respectivement (2,2 et 2,3 milliards de dollars), mais loin derrière les pays qui annulent le plus comme le Japon (3,9 milliards de dollars) et la France (5,2 milliards de dollars). Quelle que soit l'interprétation que l'on puisse donner aux propos d'Emmanuel Macron, force est de constater qu'ils se placent dans une tradition plutôt honorable.

Une belle phrase définitive a été écrite par Song Wei (chercheur à l'Institut pour le commerce international et la coopération économique du ministère du Commerce) dans un article du *Global Times* qui est le porte-étendard en anglais du groupe *Le Quotidien du Peuple* : « What China could do to help is bring projects funded by loans back to life and realize sustainable profits, instead of measures as simple as offering write-offs »³⁸. Il insiste : « Simply offering write-offs would not be in accordance with African countries' long-term development interests »³⁹. Clair, net, sans équivoque et, dans une certaine mesure, ce n'est totalement pas faux, mais seulement dans une certaine mesure...

Graphe 3. – Annulation de dettes des PPTÉ (2000-2018)



Sources : Development Reimagined, *China: Debt Cancellation*, 17 avril 2020, <https://developmentreimagined.com/wp-content/uploads/2019/04/final-doc-china-debt-cancellation-dr-final.pdf>.

³⁸ Song Wei, « African debt to China may be solved through bilateral talks on the basis of equality », *Global Times*, 16 avril 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1185860.shtml>.

³⁹ Song Wei, « African 'debt issue' needs sound solution », *Global Times*, 25 mai 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1189475.shtml>.

5. ENDETTEMENT ET RESPONSABILITÉ

L'endettement d'un pays ne prend pas son sens au seul énoncé de son poids financier, sa signification dépendra toujours très largement de son utilité pour le développement de ce pays. Ce n'est donc pas tant l'importance des prêts chinois que l'utilité des projets financés par ces prêts qui peut poser problème. En ce sens, la problématique de l'endettement est étroitement liée à celle de la responsabilité mutuelle des parties, emprunteur comme prêteur. Le Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement⁴⁰, qui s'est tenue à Monterrey au Mexique du 18 au 22 mars 2002, le proclame clairement dans son paragraphe 47 :

Le financement viable de la dette est un élément important pour mobiliser des ressources en vue d'investissements publics et privés. Des stratégies nationales détaillées pour suivre et gérer les engagements extérieurs, dans le cadre des conditions nationales de viabilité de la dette, y compris des politiques macroéconomiques saines et la gestion avisée des ressources publiques, sont un élément essentiel pour réduire les vulnérabilités nationales. Les créanciers et les débiteurs doivent être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette.

Les exemples africains de projets *développementalement* mal conçus (ce qui n'implique pas qu'ils soient *ipso facto* d'une construction de mauvaise qualité) sont nombreux et engagent autant la responsabilité du donneur d'ordre (le pays africain) que du prestataire de service et du financeur (bien souvent aujourd'hui une entreprise et une institution financière chinoises). En juillet 2019, la Chine aurait accepté de réaménager la dette de Djibouti liée au tronçon de voie ferrée entre la capitale djiboutienne et la frontière éthiopienne (voir tableau 4)⁴¹. Mais une telle restructuration à un coût.

Tableau 4. – Djibouti : renégociation du prêt pour la ligne de chemin de fer (2019)

Avant	Intérêts : LIBOR en dollar américain à 6 mois + 3 % Maturité : 15 ans dont, 5 ans de différé de paiement
Après	Intérêts : LIBOR en dollar américain à 6 mois + 2,1 % Maturité : 30 ans dont, 10 ans de différé de paiement

Source : FMI, *Djibouti : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti*, 23 octobre 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/23/Djibouti-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-48743>.

Il nous est impossible d'augurer de l'évolution du LIBOR, partant d'évaluer précisément le coût d'un prêt et le surcoût dû à une restructuration, la seule possibilité qui s'offre à nous est de faire de la « prospective en rétrospectif » : nous disposons de l'ensemble des taux quotidiens pour les prêts interbancaires en dollar américain à six mois pour une période de trente ans allant de 1990 à 2019 – trente années pour correspondre à la durée renégociée du prêt au cours desquels la tendance tout au long de la période a été à la diminution des taux avec

⁴⁰ Nations Unies, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, 18-22 mars 2002, <http://archive.ipu.org/splz-fffd08/monterrey.pdf>.

⁴¹ Gazouillis d'Ilyas Moussa Dawaleh, ministre de l'Économie et des Finances de Djibouti sur son compte Tweeter à <https://twitter.com/Ilyasdawaleh/status/1150674289277984770>.

d'importantes variations. Nous ne donnerons ici que les résultats (voir tableau 5) d'un exercice que nous exposons en détail dans un texte que nous publions par ailleurs⁴².

Tableau 5. – Estimation « rétrospective » du coût de la renégociation

	Contrat initial	Contrat renégocié [1]	Contrat renégocié [2]
Prêt (en millions de dollars)	492	492	492
Taux initial (%)	3,0	2,1	2,1
Durée initiale (années)	15	30	30
Différé de paiement initial (années)	5	10	10
Taux de rentabilité interne du prêt (%)	8,5	6,6	6,8
Taux d'intérêt moyen (%)	7,9	5,5	5,6
Décaissement annuel moyen (en millions de dollars)	112	83	86
Décaissement annuel maximum (en millions de dollars)	170	112	116
Coût du prêt	1 116	1 657	1 716
		Surcoût de la renégociation	542
			600

Sources : Calculs de l'auteur à paraître dans « Djibouti : Exercice sur le poids de la dette et le coût d'une renégociation ».

Notes : Nous avons retenu deux hypothèses [1] et [2] pour la prise en compte du nouveau taux d'intérêt : il s'applique à toute la période du prêt [1] ou uniquement à partir de la renégociation [2].

Compte tenu de nos hypothèses⁴³, nous pourrions chiffrer entre 540 millions de dollars (hypothèse [1]), et 600 millions de dollars (hypothèse [2]) le coût supplémentaire occasionné par cette restructuration. Toujours selon ces hypothèses, le coût effectif de cette opération serait de plus d'un 1,6 milliard de dollars (hypothèse [1]), voire 1,7 milliard de dollars (hypothèse [2]), soit un montant de plus du triple du montant du prêt initial. Malgré ces coûts exorbitants, l'intérêt de l'opération demeure, car il est d'allonger la période durant laquelle les décaissements sont différés dans l'espoir que la ligne de chemin de fer puisse bientôt générer des profits suffisants pour couvrir des débours dont le montant annuel moyen serait réduit approximativement d'un quart – d'environ 112 millions de dollars à environ 85 millions de dollars. Une telle renégociation est fructueuse, non d'un strict point de vue financier (elle rend le prêt renégocié beaucoup plus cher), mais d'un point de vue budgétaire (elle rend la dette plus supportable). Qu'en est-il maintenant de sa rentabilité ?

Aux termes du contrat initial, le taux de rentabilité interne du prêt s'établirait à 8,5% ; la renégociation le ferait tomber à 6,6% (hypothèse [1]) voire 6,8% (hypothèse [2]). Intrinsèquement, en suivant la logique du calcul d'un taux de rentabilité interne, la comparaison avec le taux d'intérêt moyen calculé dans chacune des hypothèses retenues suggérerait que l'opération serait à chaque fois financièrement rentable à terme. Toutefois, il peut y avoir loin entre le taux rentabilité attendu et le taux de rentabilité effectif. Djibouti est en train d'en faire l'expérience.

Pour la Chine considérée dans son ensemble, la rentabilité du prêt de son ExIm Bank n'est pas uniquement financière, mais aussi économique. L'octroi de ce prêt est lié au recours des

⁴² Je remercie Christian Rietsch qui a très aimablement guidé mes premiers pas pour mener mes calculs. Je remercie aussi Gérard Béduneau, Jean-Raphaël Chaponnière, Vincent Caupin et Michel Lelart qui m'ont aidé à déchiffrer les mœurs financières des grandes institutions.

⁴³ Nous avons retenu deux hypothèses [1] et [2] pour la prise en compte du nouveau taux d'intérêt : il s'applique à toute la période du prêt [1] ou uniquement à partir de la renégociation [2].

autorités djiboutiennes – et éthiopiennes sur leur propre territoire – à des entreprises chinoises, à la fois à des entreprises prestataires de services qui réalisent les opérations de travaux publics, mais aussi à des entreprises qui produisent le matériel roulant (locomotives et wagons), les rails, la signalétique et tous les autres éléments nécessaires à la réalisation de l'ouvrage. En d'autres termes, même si la rentabilité financière du projet était nulle ou seulement faible, le projet générerait de manière *keynésienne* du profit et de la croissance sur le territoire chinois. Quand la Banque mondiale ou des structures comme l'AFD financent des projets, elles ne peuvent compenser la faiblesse du taux de rentabilité en parrainant leurs propres entreprises. En revanche, dans leurs cas, les capitaux qu'elles prêtent étant dépensés dans le pays emprunteur, ils viennent en stimuler son activité économique, contrairement aux entreprises chinoises qui importent tout de Chine, y compris la nourriture de leurs travailleurs.

L'allégement – tout est relatif – des annuités résultant de la renégociation est sans doute le bienvenu pour le budget. Toutefois, il aurait été beaucoup plus avisé de la part des conseillers chinois et de l'ExIm Bank de Chine de s'être initialement assurés de la rentabilité du projet qu'ils avaient conçu (voire de sa réelle faisabilité) avant que de le financer et surtout de ne pas puissamment inciter Djibouti (mais aussi au préalable l'Éthiopie) à choisir une solution, certes splendide (une véritable vitrine pour les technologies chinoises), mais absurdement dispendieuse pour des pays très pauvres et au regard d'une rentabilité actuellement des plus limitées et des plus aléatoires à plus long terme.

- Dispendieuse : selon le FMI, en 2018, le poids du service de la dette djiboutienne résultant de cet investissement serait de 16 % du PIB avec des arriérés de paiement de 1,2 % du PIB à la mi-2019 ; en d'autres termes, chaque Djiboutien dont le revenu annuel moyen (PIB par habitant) est d'environ 3 000 dollars serait redevable de 500 dollars à la Chine⁴⁴. Cela ne signifie pas que le projet initial soit déraisonnable *per se*, mais que les conditions de son exécution le sont selon toute vraisemblance.
- Rentabilité limitée : outre une stratégie de développement par les exportations qui n'a pas encore porté ses fruits, cette situation est grandement due à l'électrification de la ligne en remplacement du diesel, car la production d'électricité en Éthiopie (productrice de pétrole exporté via Djibouti) est très insuffisante pour que la ligne soit réellement opérationnelle d'Addis-Abeba à Djibouti ; aussi assistons-nous à un développement du transport routier entre les deux villes (trois à quatre jours de route contre dix heures par le train)⁴⁵. Cette situation explique la volonté éthiopienne de mettre en eau le plus rapidement possible le grand barrage de la Renaissance sur le Nil bleu en dépit de l'opposition marquée de l'Égypte⁴⁶.

⁴⁴ FMI, *Djibouti : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti*, 23 octobre 2019, p. 61, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/23/Djibouti-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-48743>.

⁴⁵ FMI, *The Federal Democratic Republic of Ethiopia*, IMF Country Report n° 18/18, 24 janvier 2018, p. 49, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr1818.ashx>.

⁴⁶ Samuel Gebre and David Wainer, « Why a Giant Hydropower Dam in Africa Worries the U.S. and China », Bloomberg, 21 mai 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-21/diplomatic-pressure-mounts-on-ethiopia-over-filling-of-giant-dam>.

- Rentabilité future aléatoire : pour qu'un investissement soit comptablement rentable, il faut que son taux de rendement interne soit supérieur au taux d'intérêt payé pour l'emprunt qui le permet. Ce serait le cas dans l'estimation « rétrospective » présentée plus haut ; or, dans la réalité, il y a loin entre les taux calculés et les taux effectifs comme le montre un rapport parlementaire français⁴⁷. En règle générale, en particulier dans un pays en voie de développement, pour atteindre un tel objectif de rentabilité, un investissement en infrastructure de ce type demanderait que les financements soient à très long terme (de 50 à 75 ans), ce que cette renégociation n'offre toujours pas. À titre de comparaison, avec un prêt français d'un montant, certes bien moindre (150 millions de dollars), une période de maturité de 40 ans, un délai de grâce de 10 ans et un taux d'intérêt de 0,0016 %, le Maroc acquiert un parc de trente locomotives « nouvelle génération » avec leurs équipements et pièces détachées. Les caractéristiques de ce prêt au Maroc, par comparaison avec celui de l'ExIm Bank à Djibouti, le rendent à l'évidence plus aisément supportable pour un pays en développement⁴⁸. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect.

Mais ce qui laisse encore beaucoup plus songeur est que cet allègement budgétaire aurait eu encore un autre prix⁴⁹ : confier à des entreprises chinoises l'achèvement de cette voie ferrée de la gare actuelle de Nagad, – construite par la Chine, mais à douze kilomètres hors de la ville au milieu de nulle part – vers les terminaux portuaires par lesquels le contenu des conteneurs éthiopiens doit être exportés ! La signification de cet « achèvement » n'est pas claire ; s'agit-il seulement de prolonger l'électrification de la ligne ou bien d'autres aménagements complémentaires seront-ils nécessaires ? Pourquoi a-t-il fallu attendre cette crise pour entreprendre ces travaux indispensables au bon fonctionnement de la ligne et à sa rentabilité ? Quoi qu'il en soit, il est de la responsabilité d'un prêteur de s'assurer de la rationalité et de la rentabilité d'un projet qu'il envisage de financer ne serait-ce que pour en garantir le remboursement quitte à devoir modérer les ambitions de l'emprunteur. *Les créanciers et les débiteurs doivent être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette*, intimait le rapport de Monterrey de 2002 (voir *supra*). Les pays africains surendettés portent assurément la responsabilité de leur propre endettement, mais la Chine quand elle a bercé et nourri leurs illusions avec le succès du « modèle chinois » sans en relativiser la portée et la transférabilité, en assume aussi une très grande part, sinon

⁴⁷ Gilles Savary et Bertrand Pancher, *Rapport d'information déposé par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*, 19 octobre 2016, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4154.asp#P3291_437110.

⁴⁸ Romuald Ngueyap, « Alstom livre au Maroc la première des 30 locomotives électriques Prima M4 », Agence EcoFin, 1^{er} janvier 2020, <https://www.agenceecofin.com/transports/0101-72429-alstom-livre-au-maroc-la-premiere-des-30-locomotives-electriques-prima-m4>.

⁴⁹ De source officielle voulant conserver l'anonymat. Ce n'est pas le seul prix qu'a eu à payer Djibouti, si nous en croyons des informations éparses.

la principale⁵⁰. C'est en vérité la contre-exemplarité de l'élaboration de la stratégie de développement à l'origine du chemin de fer entre Djibouti et Addis-Abeba qui resurgit ici.

6. DETTES ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

Dès sa nomination comme économiste en chef et vice-président senior de Banque mondiale, Lin Yifu (Justin Lin)⁵¹ a eu à cœur de soutenir la définition d'une stratégie de développement éthiopienne qui émulerait le « modèle chinois » – son premier voyage dans les jours qui suivirent sa nomination en juin 2008 fut pour Addis-Abeba. En mars 2011, Lin Yifu, toujours en sa qualité de représentant de la Banque mondiale, aurait rencontré le Premier ministre éthiopien, Meles Zenawi, et lui aurait recommandé de créer des zones économiques spéciales et de faire expressément appel à des entreprises chinoises. Cette recommandation explicite est en contravention flagrante avec, en particulier, l'article 8 des normes de conduite de la fonction publique internationale définies par l'ONU en 1954 qui s'applique tout autant aux personnes détachées par leur gouvernement pour assumer une responsabilité dans les institutions qui en dépendent⁵². Il lui aurait aussi suggéré développer l'industrie de la chaussure en utilisant les peaux que produisaient en abondance l'élevage éthiopien de bovins, ovins, caprins, camélidés, partant il l'aurait incité à visiter les industriels de ce secteur en Chine⁵³. En août 2011, participant à la cérémonie d'ouverture de l'Universiade d'été qui se tenait cette année-là à Shenzhen, Meles Zenawi, à la recherche d'investisseurs chinois, aurait visité le fabricant de chaussures Huajian et aurait proposé à Zhang Huarong d'investir en Éthiopie. Le mois suivant Zhang Huarong s'envolait pour l'Éthiopie où il séjournait une semaine et constatait que les salaires n'étaient que du dixième de ceux versés en Chine et que les peaux disponibles étaient de bonne qualité. En novembre 2011, il crée la société Cité internationale de la chaussure Huajian (Éthiopie) et le 1^{er} mai suivant, la première paire de chaussures Guess sort des chaînes éthiopiennes. Devant ce succès, Lin Yifu aurait en 2012 convié Helen Hai – alors en charge de l'usine Huajian en Éthiopie – à venir exposer à la Banque mondiale son activité et les succès de Huajian. Lin Yifu, ayant terminé son mandat à la Banque mondiale et venant de créer un *think tank* pour conseiller les entreprises chinoises, retourne en mars 2013 en Éthiopie avec une délégation chinoise pour visiter les ateliers de Huajian et

⁵⁰ Thierry Pairault, « Lin Yifu, l'Afrique et le modèle chinois d'émergence » *Revue de la régulation*, 25 | 1er semestre / Spring 2019, <http://journals.openedition.org.inshs.bib.cnrs.fr/regulation/14529>.

⁵¹ Économiste en chef et vice-président senior de la Banque mondiale de juin 2008 à juin 2012, Lin Yifu est né en 1952 à Taiwan et a émigré en Chine populaire en 1979 dans des conditions rocambolesques. Docteur en économie de l'université de Chicago, il a d'abord été professeur et directeur fondateur du Centre chinois de recherche économique de l'université de Pékin. Il est aussi membre de la Commission consultative du peuple chinois et vice-président de sa commission économique. Aujourd'hui il dirige un *think tank* intitulé littéralement Institut de recherche en nouvelle économie structurale de l'Université de Pékin – en anglais en : *Institute of New Structural Economics* (NSE), (<http://www.nse.pku.edu.cn/>). Voir Thierry Pairault, « Lin Yifu, l'Afrique et le modèle chinois d'émergence », *op. cit.*

⁵² *Normes de conduite de la fonction publique internationale*, <https://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf>.

⁵³ « Zhuanfang linyifu: Qiusuo 'xin guofu lun' » [Interview de Lin Yifu : à la recherche d'un nouveau « De la richesse des nations »], *Di yi caijing ribao* [Le quotidien économique et financier numéro 1], 24 septembre 2012, <https://www.yicai.com/news/2104255.html>.

aurait ainsi convaincu vingt-deux entreprises chinoises de s'installer, haut fait pour lequel il aurait été décoré⁵⁴. C'est sans doute également avec le soutien de Lin Yifu que l'administration éthiopienne aurait obtenu en 2014 un prêt sans intérêt de la Banque mondiale pour la création du parc industriel de Bole-Lemi.

À la même époque, mandaté par la CMPort, Lin Yifu va concevoir un plan de développement pour Djibouti dans l'idée que Djibouti développe une économie d'entrepôt et devienne un pont chinois vers l'Éthiopie. Inspiré par une vision néo-libérale mise au service des intérêts de la Chine, ce plan – intitulé *La zone franche pilote de Djibouti et la transformation économique : vers une nouvelle économie structurelle*⁵⁵ – a été remis par Hu Jianhua, vice-PDG de la CMPort à Omar Guelleh le 9 mai 2016. Il prône de fonder le développement de l'économie de Djibouti sur une activité portuaire générée par une industrie éthiopienne conquérante. Outre les problèmes intrinsèques qui expliquent le développement somme toute limité des zones économiques spéciales éthiopiennes à commencer par les chinoises, et par suite un sous-emploi caricatural d'une ligne de chemin de fer conçue plus pour la gloire de la Chine que pour l'intérêt de l'Éthiopie et de Djibouti, nous devons constater une absence de vision à moyen et long termes.

Comment Lin Yifu et son *think tank* ont-ils pu concevoir de développer un port dont l'activité serait dépendante d'un marché encore inexistant et d'un avenir incertain au moment même où la mésentente entre Djibouti et DP World (la société concessionnaire ayant précédé CMPort) s'exacerbait parce que la seconde préférerait favoriser le développement du port de Berbera (au Somaliland), concurrent direct potentiel de Djibouti ? Comment Lin Yifu et son *think tank* ont-ils pu ne pas envisager que l'Éthiopie finisse par renouer avec les États voisins et ainsi contester le monopole – de fait conjoncturel – du port de Djibouti sur ses exportations ? En mars 2019, il a été annoncé qu'avec l'aide du Fonds d'Abu Dhabi pour le développement et de DP World, l'Éthiopie allait construire une nouvelle route vers Berbera⁵⁶. En juin 2019, l'Éthiopie annonçait qu'avec l'aide cette fois-ci de la Banque africaine de développement, elle entreprenait de construire une ligne de chemin de fer entre Addis-Abeba et Port-Soudan⁵⁷. Il ne faut pas non plus oublier que depuis 2018 l'Érythrée (territoire indépendant de l'Éthiopie

⁵⁴ Voir le site de l'Université de Pékin à http://newsen.pku.edu.cn/News_Events/News/Global/11570.htm. « Lin Yifu: Zhongguo zhizao qu feizhou qianjing guangkuo » [Lin Yifu: le secteur manufacturier chinois a un avenir prometteur en Afrique], 21 juin 2013, sur le site du ministère [chinois] des Affaires étrangères à <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/jlydh/mtsy/t1052250.htm>.

⁵⁵ Nous n'avons pas pu trouver le titre exact français ou anglais du rapport, nous avons pu en vérifier l'existence à Djibouti. Nous connaissons son titre chinois « Jibuti zi mao xiandao qu yu jingji zhuanxing: Xin jiegou jingji xue zhi lu » que nous avons traduit ici, voir Thierry Pairault, « La China Merchants à Djibouti : de la route maritime à la route numérique de la soie », *Espace géographique et société marocaine*, n° 25-26, 2018, p. 59-79 [68-69], <https://revues.imist.ma/index.php?journal=EGSM&page=article&op=view&path%5B%5D=14177&path%5B%5D=7847>.

⁵⁶ Kenneth Mwenda, « US \$400m Road project linking Ethiopia to Somaliland's Berbera Port kicks off », *Construction Review Online*, 5 avril 2019, <https://constructionreviewonline.com/2019/03/us-400m-road-project-linking-ethiopia-to-somalias-berbera-port-kicks-off/>.

⁵⁷ Banque africaine de développement, « Ethiopia - Developing Bankable Feasibility Study for the Construction of Standard Gauge Railway Connecting Ethiopia and Sudan », 17 juin 2019, <https://www.afdb.org/fr/documents/document/eoi-ethiopia-developing-bankable-feasibility-study-for-the-construction-of-standard-gauge-railway-connecting-ethiopia-and-sudan-109970>.

depuis 1993) a de nouveau ouvert ses ports à l'Éthiopie et que de manière très significative, le premier bateau éthiopien qui ait accosté dans le port de Massaoua devait mettre le cap sur la Chine en transportant quelque onze mille tonnes de zinc érythréen⁵⁸. Ici aussi il est prévu de réaliser une liaison ferroviaire entre Addis-Abeba et Massaoua (d'une longueur égale à celle entre Addis-Abeba et Djibouti) dont l'étude est financée par l'Italie⁵⁹. Enfin, alors que l'Éthiopie et Djibouti se sont ruinées avec la ligne chinoise de chemin de fer, Addis-Abeba a obtenu que la Banque africaine de développement injecte 98 millions de dollars dans l'aménagement du corridor routier Éthiopie-Djibouti par lequel passeraient toujours aujourd'hui 90 % des importations et exportations éthiopiennes⁶⁰.

Bref, non seulement l'Éthiopie ne produit ni assez d'électricité ni assez de marchandises pour alimenter la magnifiquement ruineuse ligne de chemin de fer entre Addis-Abeba et Djibouti, mais de surcroît elle lui oppose trois destinations concurrentes au détriment des port et terminaux de Djibouti – sans compter la modernisation de l'axe routier qu'elle était censée supplanter. Il est clair que le *think tank* de Lin Yifu n'a pas su conseiller adéquatement Djibouti – ni auparavant l'Éthiopie – tant son plan a échoué à prendre en compte l'évolution vraisemblable de la situation géopolitique de l'Éthiopie⁶¹ et à évaluer justement le potentiel économique de l'Éthiopie dont il voulait faire dépendre le développement de Djibouti. Rétrospectivement, la décision de DP World de doubler le port de Djibouti par le port de Berbera plutôt que tout miser sur le premier et, aujourd'hui, y ajouter Port-Soudan⁶², semble à la fois un choix économique pertinent (multiplier en les contrôlant les points de sorties) et un choix politique expédient (éviter qu'un port régional prenne une importance qui nuirait à la suprématie régionale du port de Jebel Ali dans l'émirat de Dubaï).

Même si les détails sont différents, les rapports relatifs à la ligne de chemin de fer construite entre Mombassa et Nairobi racontent une histoire identique à la précédente, mais dont certains détails très instructifs ont été rapportés par Yuan Wang et Uwe Wissenbach après avoir interviewé des fonctionnaires kenyans⁶³ :

⁵⁸ Addis Getachew Tadesse, « Le PM éthiopien rend visite aux ports érythréens stratégiques », Anadolu Agency, 25 septembre 2018, <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/le-pm-%c3%a9thiopien-rend-visite-aux-ports-%c3%a9rythr%c3%a9ens-strat%c3%a9giques-/1246954>.

⁵⁹ GCR Staff, « Ethiopia begins feasibility study into Eritrean railway link », *Global Construction Review*, 28 juin 2019, <http://www.globalconstructionreview.com/news/ethiopia-begins-feasibility-study-eritrean-railway/>.

⁶⁰ Banque africaine de développement, *Rapport et recommandation de la direction du groupe de la BAD à l'intention du conseil d'administration concernant un projet de don en faveur de l'Éthiopie et de Djibouti pour la première phase du projet de corridor de transport Éthiopie Djibouti*, 24 juillet 2019, <https://www.afdb.org/fr/documents/multinational-projet-de-corridor-de-transport-phase-i-rapport-devaluation>.

⁶¹ Par exemple, il est établi que les discussions entre l'Éthiopie et l'Érythrée étaient entamées depuis 2011, époque à laquelle Lin Yifu était très impliqué dans la définition d'une stratégie de développement éthiopienne (voir *supra*).

⁶² Hervé Deiss, « DP World serait en négociation sur le terminal à conteneurs de Port Soudan », *Ports et corridors*, 6 mai 2020, <https://portsetcorridors.com/2020/dp-world-serait-en-negociation-sur-le-terminal-a-conteneurs-de-port-soudan/>.

⁶³ Yuan Wang et Uwe Wissenbach, « Clientelism at work? A case study of Kenyan Standard Gauge Railway project », *Economic History of Developing Regions*, 2019, p. 8-9 [1-20], <https://doi.org/10.1080/20780389.2019.1678026>.

Lorsque le gouvernement kenyan eut l'idée de moderniser la ligne de chemin de fer entre Mombasa et Nairobi, la construction d'un tout nouveau chemin de fer à voie standard n'était pas considérée comme une stratégie économiquement saine. En août 2013, l'Unité des transports en Afrique de la Banque mondiale a effectué une analyse coûts-avantages de quatre alternatives. La première était un plan de réhabilitation du réseau à écartement métrique existant ; la deuxième visait à la mise à niveau du réseau existant vers une norme plus élevée en utilisant le même écartement ; la troisième envisageait la mise à niveau du réseau existant vers un système d'écartement standard sur le même réseau ; et la quatrième proposait la construction d'un chemin de fer à voie standard sur une nouvelle ligne (l'option finalement choisie peu après par le Kenya). L'analyse a comparé les coûts d'investissement estimés par kilomètre et les bénéfices attendus en termes de volume de fret et de recettes estimées [... et] a conclu qu'un nouveau chemin de fer à écartement standard nécessiterait le triple pour être financièrement viable. Bien qu'un réseau à écartement métrique rénové aurait été l'option la plus appropriée en termes économiques et financiers [...], le gouvernement a justifié sa décision finale en prévoyant (sans fournir de détails) que le PIB annuel du Kenya augmenterait de 1,5 % supplémentaires à l'achèvement de la nouvelle voie ferrée.

Wang et Wissenbach ne font pas expressément allusion à d'amicales pressions chinoises, et citent l'ancien directeur général de la Kenya Railway Corporation, Atanas Maina, qui leur aurait affirmé que la décision aurait été celle du seul Kenya⁶⁴. Toutefois, il serait étonnant qu'au Kenya les entreprises chinoises n'aient pas – comme ailleurs – activement soutenu avec le concours entre autres de leur ambassade, la solution qui les servait le mieux. Les pressions peuvent effectivement être subtiles comme le relèvent Hervé Lado et Folashadé Soulé⁶⁵ en démontant les asymétries d'information et de pouvoir qui profitent aux entreprises chinoises dans leurs négociations avec les gouvernements africains. Le comportement le plus caricatural est que les entreprises chinoises puissent imposer comme contrat formel un protocole d'accord dont les imprécisions obligées leur autoriseraient des interprétations léonines et des études de faisabilité et de rentabilité approximatives.

L'engagement de la Chine auprès des pays africains et l'octroi généreux de prêts pourraient donc souvent résulter d'une certaine déficience des études de faisabilité et de rentabilité des projets africains que mèneraient (ou ne mèneraient pas) les entreprises chinoises comme nous l'avions décrit ailleurs⁶⁶ et comme l'a également montré Chen Yunann⁶⁷. Nous pourrions émettre l'hypothèse que la « Chine » accepterait de financer à perte aujourd'hui dans l'espoir de marchés économiquement rentables dans l'avenir : que ce soit à Djibouti ou à Nairobi, des

⁶⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁵ Hervé Lado et Folashadé Soulé, « Outils pour les négociateurs africains dans les projets d'infrastructures financés par la Chine », *Natural Resource Governance Institute*, 25 avril 2020, <https://resourcegovernance.org/blog/outils-negociateurs-africains-projets-la-chine>.

⁶⁶ Voir nos deux documents de travail, *Endettement et prêts chinois [tests statistiques]*, <https://pairault.fr/sinaf/index.php/endettement/donnees-statistiques/1545-endettement-et-prets-chinois-tests-statistiques>, ainsi que « Dettes africaines et prêts chinois », *AOC média*, <https://aoc.media/analyse/2019/02/14/dettes-africaines-prets-chinois/>.

⁶⁷ Yunnan Chen, « Railpolitik: the strengths and pitfalls of Chinese-financed African Railways », *Panda Paw Dragon Claw*, 16 mars 2020, <https://pandapawdragonclaw.blog/2020/03/16/railpolitik-the-strengths-and-pitfalls-of-chinese-financed-african-railways/>.

projets envisagés bien avant le lancement de la stratégie des nouvelles routes de la soie sont désormais labélisés comme tels pour mieux manifester « une communauté de destin » louangée par Xi Jinping. Les déceptions rencontrées de part et d'autre ainsi que l'actuelle révision des attitudes africaines et chinoises pourraient infirmer cette hypothèse pour l'avenir : c'est, semble-t-il, d'un commun désaccord que le gouvernement kenyan et les parties prenantes chinoises ont pour l'heure renoncé à prolonger la ligne de chemin de fer Mombassa-Nairobi au-delà de la capitale. En revanche, on ne peut rejeter immédiatement l'hypothèse selon laquelle certains de ces prêts pourraient avoir eu des objectifs *a priori* plus politiques qu'économiques et donc que les études de faisabilité et de rentabilité auraient (ou auraient eu) un rôle plus symbolique qu'effectif puisqu'il se serait alors agi de se constituer une clientèle politique soutenant avec la Chine et ses intérêts à l'assemblée générale de l'ONU et dans les instances onusiennes⁶⁸.

7. LE CONSENSUS DE DAKAR ET APRÈS ?

Ici comme dans d'autres domaines, la crise économique née de la pandémie de COVID-19 sert de révélateur et offre une occasion d'évoquer plus ouvertement des discussions entamées antérieurement. Une première alerte publique a été vraisemblablement donnée par Christine Lagarde, alors directrice du FMI, à l'occasion d'une conférence organisée à Pékin le 12 avril 2018 par le China Council for the Promotion of International Trade et intitulée Belt & Road Trade and Investment Forum au cours de laquelle elle a déclaré⁶⁹ :

L'initiative « une ceinture et une route » peut fournir aux pays partenaires le financement dont ils ont tant besoin pour leurs infrastructures. Toutefois, ces initiatives peuvent également entraîner une augmentation problématique de la dette [...]. Dans les pays où la dette publique est déjà élevée, une gestion prudente des conditions de financement est essentielle. Cela permettra d'éviter que la Chine et les gouvernements partenaires ne concluent des accords qui entraîneront des difficultés financières à l'avenir. Heureusement, nous savons que les dirigeants

⁶⁸ Cette stratégie s'est révélée payante, car c'est bien avec les voix des pays africains et d'autres pays en voie de développement que la Chine a été nommée récemment à la tête de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) alors qu'elle était déjà en charge de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Elle est le seul pays du Conseil de sécurité à avoir monopolisé en même temps quatre des quinze agences onusiennes de base. Elle a aussi dirigé l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 2007 à 2017. En 2020, sept autres ressortissants chinois ont été désignés pour un poste de directeur général adjoint, chiffre record également. La Chine est le deuxième pays contributeur au budget de l'ONU après les États-Unis. Elle a par ailleurs mis en place un Fonds d'affectation spéciale pour la paix et le développement, dont l'allocation est décidée conjointement par des diplomates chinois et par le Secrétaire général des Nations Unies. La Chine a ainsi acquis une force dans les procédures onusiennes qui va bien au-delà de son simple usage du veto, et également au-delà de son traditionnel pouvoir d'influence à l'Assemblée générale de l'ONU, où elle était parvenue, depuis une décennie, à former plus de coalitions de votes que n'importe quel autre État membre (voir Jean Baptiste Harelimana, « COVID-19 et le droit international : faire face à la crise et imaginer l'avenir en Afrique », *AAPDI Briefing Paper Series*, mai 2020, p. 11, <https://aailp.org/wp-content/uploads/2020/05/International-Law-Policy-Brief-No5.pdf>).

⁶⁹ Christine Lagarde, « Belt and Road Initiative: Strategies to Deliver in the Next Phase », 12 avril 2018, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/04/11/sp041218-belt-and-road-initiative-strategies-to-deliver-in-the-next-phase>.

chinois sont conscients de ces risques potentiels [...] Un bon point de départ consisterait à garantir la transparence du processus décisionnel.

La version officielle de ce discours publiée par le FMI passe sous silence une phrase relevée par la presse qui rapporte que Christine Lagarde aurait dit que « L'initiative 'une ceinture et une route' peut fournir aux pays partenaires le financement dont ils ont tant besoin pour leurs infrastructures, *mais ne doit pas être considéré comme un repas gratuit* [c'est nous qui soulignons]⁷⁰. Un an plus tard, le 7 mai 2019, lors d'une réunion du Club de Paris, elle se félicite dans son allocution que la Chine ait annoncé l'adoption d'un nouveau cadre – voisin de celui de la Banque mondiale et du FMI – pour évaluer la viabilité de la dette, puis elle insiste à nouveau sur la nécessité d'une certaine transparence pour gérer l'endettement...⁷¹.

Il s'est tenu à Dakar, le 2 décembre 2019, une conférence sur le thème du développement durable et de la dette souveraine à laquelle participèrent plusieurs chefs d'État africains comme Faure Gnassingbé (Togo), Mahamadou Issoufou (Niger), Alassane Dramane Ouattara (Côte d'Ivoire), Patrice Talon (Bénin), Macky Sall (Sénégal) et la nouvelle directrice générale du FMI Kristalina Georgieva⁷². La conférence s'est achevée par la promulgation du Consensus de Dakar dont le journaliste Robert Adé résume ainsi l'esprit⁷³ : « La dette n'est pas un problème, elle n'est pas un obstacle au développement si elle est utilisée à bon escient ». Et, Carlos Lopes, ancien secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA), d'affirmer dans un interview au journal *Le Monde* : « Parlons clairement de ce que représente la dette africaine : si on regarde les montants plutôt que les principes, ils sont ridicules. Les pays africains ont besoin d'un peu d'imagination de la part de leurs partenaires »⁷⁴ ?

Les relations économiques avec la Chine sont cruciales pour l'économie des pays africains et le seront encore davantage à la suite de la récession née de la pandémie de COVID-19. Aussi, exception faite de quelques déclarations dont nous avons fait état plus haut, il semblerait que les dirigeants africains appréhendaient d'indisposer Pékin préalablement à des discussions en vue de l'allègement de la dette.

La Chine dit craindre que l'annulation de la dette des pays africains les plus endettés ait un effet contraire à celui recherché. En améliorant leur ratio d'endettement, les gouvernements africains pourraient être tentés d'emprunter davantage auprès des financiers internationaux

⁷⁰ Elias Glenn et Ryan Woo, « MF Lagarde says Belt and Road progressing but warns of debt risks », Reuters, 12 avril 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad/imf-lagarde-says-belt-and-road-progressing-but-warns-of-debt-risks-idUSKBN1HJ03U>.

⁷¹ Christine Lagarde, « How to Ensure the Effective and Sustainable Financing of International Development », 7 mai 2019, http://www.clubdeparis.org/sites/default/files/20190507_christine_lagarde_speech_0.pdf.

⁷² Sur cette conférence, voir <https://lecercladeseconomistes.fr/evenements/afrique-developpement-durable-dette-soutenable/>.

⁷³ Robert Adé, « 'La dette est devenue le principal moyen pour financer le développement' - Patrice Talon », Deutsche Welle, 3 décembre 2019, https://radiodownloaddw-a.akamaihd.net/Events/dwelle/dira/mp3/fra/D27BEABF_2_dwdownload.mp3.

⁷⁴ Marie de Vergès, « En Afrique, 'il n'y aura pas de meilleur moment pour accélérer le changement' », *Le Monde Afrique*, 26 mai 2020, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/05/26/en-afrique-il-n-y-aura-pas-de-meilleur-moment-pour-acceler-le-changement_6040841_3212.html.

comme cela a déjà été le cas avec la ruée sur les eurobonds depuis 2012⁷⁵. Nous noterons toutefois que l'argument joue dans les deux sens puisque la manne chinoise ne l'a pas non plus stoppée. Mais le meilleur contre-argument est sans doute que la chute des cours des matières premières en particulier des cours du pétrole et qu'une conjoncture économique et sociale très incertaine encouragent les investisseurs à désertier les marchés internationaux des obligations sur lesquels s'endettaient les gouvernements africains lesquels devraient de surcroît être découragés par l'élévation actuelle des taux d'intérêt.

D'autres facteurs compliquent également l'équation pour le gouvernement chinois. Sur le plan intérieur, les récentes révélations sur le racisme chinois à l'encontre des Africains – en Chine comme hors de Chine – et l'indignation qu'elle a suscitée en Afrique, ont déclenché un sentiment nationaliste en Chine contre l'ingratitude des Africains bénéficiaires de la générosité chinoise et contre le gaspillage des fonds publics. Sur les réseaux sociaux, les commentaires sont outranciers : « aider les Africains c'est comme battre des chiens avec de petits pâtés de viande », résultat, ils reviennent toujours à la charge⁷⁶.

Dans un tel contexte, même si le G20 réussissait à convaincre Pékin d'aller au-delà de simples moratoires, la marge de manœuvre de Xi Jinping et des autres dirigeants chinois serait très limitée. Aussi l'Afrique ne peut au mieux qu'espérer de la Chine une « diplomatie de l'annulation » aussi limitée dans l'ampleur des allègements qu'elle sera superbement mise en scène. Alors, à défaut, la Chine saura-t-elle pour sa part répondre au vœu de Carlos Lopes, avoir de l'imagination ?

⁷⁵ Zhou Yuyuan, « Zhongguo zai feizhou zhaiwu wenti de zhenglun yu zhenxiang » [Controverse et vérité sur la dette de l'Afrique envers la Chine], ?, *XiYa Feizhou* [Asie occidentale et Afrique], 2020, n° 1, p. 3-26.

⁷⁶ *Inter allia*, http://bbs.creaders.net/military/bbsviewer.php?trd_id=844184, <http://www.cunman.com/new/9a27cc20e9bc4eda956775066bcfc4d0...>

Annexe 1. – Prêts chinois aux gouvernements africains par prêteur
Cumuls 2000-2017, en millions de dollars

Pays	ExIm Bank	China Development Bank	Crédits fournisseurs	Autres	Total
Algérie	0	0	0	9	9
Angola	8 272	26 589	22	8 262	43 145
Bénin	1 686	0	0	223	1 909
Botswana	90	0	0	841	931
Burkina Faso	0	0	0	0	0
Burundi	36	0	0	50	86
Cameroun	5 034	2	2	523	5 561
Cap vert	43	0	0	6	49
Centrafrique	0	0	60	43	103
Tchad	586	0	0	4	590
Comores	39	0	0	0	39
Congo	4 812	0	238	20	5 070
Côte d'Ivoire	2 710	0	0	73	2 783
Djibouti	1 261	0	150	56	1 467
Congo (RDC)	3 325	0	0	20	3 345
Égypte	767	2 600	0	54	3 421
Guinée équatoriale	1 198	0	478	23	1 699
Érythrée	589	0	0	16	605
Éthiopie	8 069	655	4 165	907	13 796
Gabon	450	0	0	285	735
Gambie	0	0	0	0	0
Ghana	1 585	1 000	599	315	3 499
Guinée	273	0	335	38	646
Guinée-Bissau	0	0	0	0	0
Kenya	7 878	867	0	155	8 900
Lesotho	27	2	0	8	37
Libéria	50	0	0	0	50
Libye	0	0	0	0	0
Madagascar	435	0	0	0	435
Malawi	262	0	0	0	262
Mali	909	0	0	80	989
Maurice	414	0	0	78	492
Mauritanie	381	0	0	50	431
Maroc	1 022	0	0	8	1 030
Mozambique	2 018	179	0	93	2 290
Namibie	270	0	223	45	538
Niger	332	0	352	19	703
Nigéria	4 903	0	390	0	5 293
Rwanda	222	0	0	68	290
Sao Tomé-et-Principe	0	0	0	0	0
Sénégal	1 998	0	0	21	2 019
Seychelles	34	0	0	0	34
Sierra Leone	48	0	176	0	224
Somalie	0	0	0	0	0
Afrique du Sud	0	3 131	0	688	3 819
Soudan	5 027	0	598	870	6 495
Soudan du Sud	158	0	0	0	158
eSwatini	0	0	0	0	0
Tanzanie	2 378	200	0	62	2 640
Togo	773	0	0	80	853
Tunisie	143	0	0	3	146
Ouganda	3 110	0	0	71	3 181
Zambie	3 760	1 002	673	3 199	8 634
Zimbabwe	2 692	40	290	266	3 288
Régional	492	505	0	2 013	3 010
Total	80 561	36 772	8 751	19 645	145 729

Source : Lucas Atkins, Deborah Bräutigam, Yunnan Chen, et Jyhjong Hwang, China Africa Research Initiative, mars 2020, <http://www.sais-cari.org/data>.