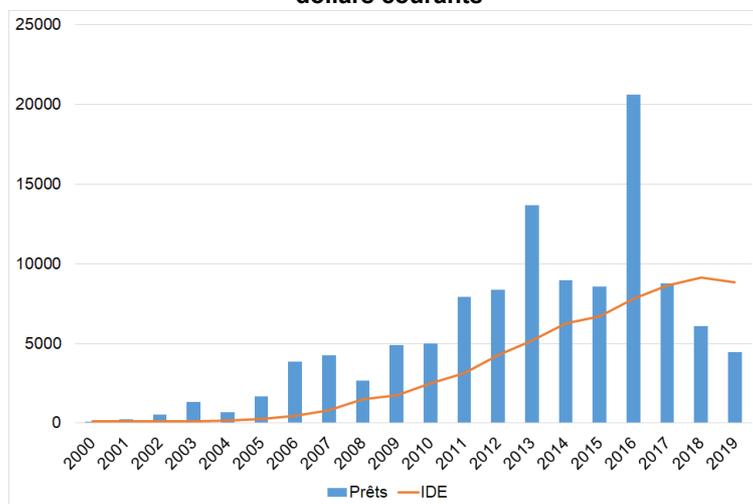


## Le positionnement de la Chine parmi les bailleurs en Afrique subsaharienne

Louis BERTRAND, Sary ZOGHELY

- La Chine est devenue en 20 ans le principal bailleur de l'Afrique subsaharienne, détenant 62,1 % de sa dette externe bilatérale en 2020, contre 3,1 % en 2000. Ces prêts bénéficient principalement à sept pays, qui concentrent deux tiers des prêts chinois sur la période.
- La part croissante de la Chine par rapport aux autres bailleurs repose sur une architecture institutionnelle complexe, dans laquelle deux banques gouvernementales (*policy banks*), l'*EximBank of China* (56,8 % des prêts) et la *China Development Bank* (CDB, 22,9 %) jouent un rôle central.
- Ces prêts se distinguent par de nombreuses clauses spécifiques. Les banques chinoises semblent privilégier des outils issus des contrats de prêts privés, sécurisant à la fois leurs remboursements et leurs intérêts stratégiques, en intégrant une clause de *cross-default* leur permettant de stopper un prêt et de demander son remboursement si le pays fait défaut auprès des autres bailleurs, ainsi que des dispositifs « d'aides liées » qui rendent obligatoire dans une certaine mesure le recours à des prestataires chinois.
- La dépendance de certains pays africains au créancier chinois a des conséquences pour les États concernés mais aussi pour le fonctionnement des instances multilatérales de traitement de dette.
- Depuis 2016, les prêts chinois à destination de l'Afrique subsaharienne connaissent une réorientation géographique et un recalibrage des montants engagés visant à sécuriser les créances chinoises sur le continent. Cet affaïssement relatif des prêts chinois s'accompagne d'une croissance des investissements directs étrangers et d'une présence normative croissante (cf. Graphique).

Évolution des prêts (flux) et IDE chinois (stocks) en direction de l'Afrique subsaharienne (2000-2020, base 100 en 2000), dollars courants



Source : China-Africa Research Initiative (CARI), 2021.

# 1. La présence chinoise en Afrique se manifeste principalement au travers de prêts<sup>1</sup>

## 1.1 En quelques années, la Chine est devenu le principal bailleur du continent africain

Malgré une présence ancienne en Afrique<sup>2</sup>, l'entrée de la Chine dans le paysage des bailleurs internationaux peut être datée des années 2000 (cf. Encadré 1). Les nouveaux prêts accordés, en base annuelle, par des institutions chinoises en Afrique subsaharienne<sup>3</sup> sont passés de 127 MUSD en 2000 à 5,8 Mds USD en 2019, après un pic à 26,6 Mds USD en 2016, marqué par un prêt de 19 Mds USD à l'Angola selon les données de la *China-Africa Research Initiative* (CARI).

La Chine, par l'intermédiaire de ses institutions bancaires et de ses seuls prêts, est devenue le premier bailleur bilatéral du continent africain en une décennie.

Les flux d'IDE chinois vers l'Afrique, jusqu'alors restreints, sont marqués par une poussée récente : la Chine représente ainsi 16 % des flux d'IDE en Afrique entre 2014 et 2018, contre 8 % pour les États-Unis, 8 % pour la France, 6 % pour les Émirats Arabes Unis et 5 % pour le Royaume Uni<sup>4</sup>. Au total, le stock d'IDE chinois en Afrique ne constitue que 2 % des stocks d'IDE chinois total dans le monde en 2019<sup>5</sup>, en dessous de la part de l'Afrique dans les stocks d'IDE mondiaux, à 2,4 % en 2019.

### Encadré 1 : Historique de l'aide chinoise en Afrique subsaharienne

La première aide accordée par la Chine en Afrique intervient en 1960, auprès de la Guinée de Sékou Touré, 2 ans après son indépendance et quelques mois après la reconnaissance de la République Populaire de Chine par le pays, premier d'Afrique subsaharienne à officialiser ses relations avec Pékin<sup>a</sup>. Le 21 janvier 1964, Zhou Enlai énonce à Bamako les principes fondateurs de la doctrine chinoise d'aide au développement, insistant notamment sur la réciprocité de l'aide et le respect de la souveraineté des États bénéficiaires. Cinq ans après la conférence de Bandung, la Chine mobilise l'imaginaire de la coopération sud-sud, qui s'illustre notamment par construction du chemin de fer Tanzanie-Zambie (TAZARA) entre 1970 et 1976. Jusqu'en 1978, l'aide au développement chinoise en Afrique est composée à 80 % de dons.

L'aide chinoise au développement est à cette époque principalement dirigée vers les États proches de l'Union Soviétique, une tendance qui s'estompe avec la mise en place de la « réforme économique d'ouverture » et la création de deux *policy banks* (banques dont les actifs sont entièrement détenus par le gouvernement central chinois) : l'*EximBank of China* et la *China Development Bank* (CDB) en 1994. En 2000 est lancé le premier forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC), qui se tient depuis tous les 3 ans et réunit les pays africains reconnaissant la République Populaire de Chine. Depuis 2013, les relations sino-africaines sont également marquées par les « nouvelles routes de la soie »<sup>b</sup> (*Belt and Road Initiative*, ou BRI), dont une partie du tracé se situe en Afrique orientale.

a. Chelphi-den Hamer (2020), « L'aide au développement de qui ? Les États-Unis et la Chine dans leurs relations avec les Suds », IRIS, 2020.

b. Dumond J., Landais M. et P. Offret (2018), « Les nouvelles routes de la soie », *Trésor-Éco* n° 229.

De même, si la Chine est devenue le principal partenaire commercial de l'Afrique subsaharienne en 2009, la sous-région ne constitue en 2019, selon les Nations Unies, que 2,7 % des échanges commerciaux de la Chine avec le reste du monde après un pic à 3,2 % en 2014. L'Afrique n'est par ailleurs destinataire

que de 23 % des prêts accordés par les institutions officielles chinoises dans le monde, derrière l'Asie (29 %) et l'Amérique Latine (24 %).

En ligne avec la position officielle chinoise, qui fait de l'Afrique sa priorité en termes d'aide publique au développement (APD), les pays africains, avec 42 %

(1) Les auteurs tiennent à remercier le Service Économique Régional de Pékin pour son appui lors de la rédaction de ce *Trésor-Éco*.

(2) Les premiers échanges commerciaux directs entre la Chine des Ming et le continent africain peuvent être datés du séjour de Zheng He sur la côte swahilie aux environs de 1420-1430.

(3) Soient les pays africains à l'exception du Maroc, de la Tunisie, de l'Algérie, de la Lybie et de l'Égypte.

(4) OCDE, 2020, principaux pourvoyeurs d'IDE pour l'ensemble du continent africain.

(5) CARI.

du total 2000-2017 (cf. *infra* 2.1.) sont les premiers récipiendaires de l'APD chinoise devant l'Asie (38 %) et le Moyen-Orient (9 %)⁶. La Chine représente respectivement 6,9 % l'aide officielle au développement (Official Development Aid ou ODA) des donateurs du CAD sur la période⁷.

Bien qu'en baisse, l'influence de la Chine reste en général perçue positivement par les populations. Selon l'étude publiée par *Afrobarometer* en septembre 2020 à partir de sondages effectués dans 18 pays africains, le modèle de développement chinois est considéré par 23 % des sondés comme le meilleur modèle, derrière les États-Unis (32 %) et devant les anciens pouvoirs coloniaux (11 %) et l'Afrique du Sud (11 %). 59 % des sondés considèrent l'influence chinoise comme positive sur leur pays. Ce chiffre est de 43 % et 57 % respectivement chez les deux principaux bénéficiaires de prêts chinois en Afrique subsaharienne (Angola et Éthiopie). Il est en baisse sur 10 ans dans la plupart des pays.

Selon le baromètre établi par le Conseil français des investisseurs en Afrique, l'image de la Chine varie selon les sous-régions : elle serait le 5<sup>ème</sup> pays non-africain bénéficiant de la meilleure image sur le continent⁸, à la 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> place en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest respectivement, mais moins bien

classée en Afrique centrale.

Le poids de la dette due à la Chine peut cependant détériorer son image, comme l'ont illustré les manifestations survenues en Zambie en 2018⁹. Malgré l'essor des Instituts Confucius (58 répartis dans 43 pays en 2018), seuls 2 % des Africains considèrent la langue chinoise comme la meilleure seconde langue pour leurs enfants¹⁰, en 4<sup>ème</sup> place derrière l'anglais (71 %), le français (14 %) et le portugais (4 %).

## 1.2 Sept pays concentrent les deux tiers des prêts chinois

Entre 2000 et 2019, le montant total des prêts chinois en Afrique subsaharienne a atteint 140,9 Mds USD. En comparaison, les prêts relevant de l'APD des bailleurs multilatéraux et des bailleurs bilatéraux membres du Comité d'Aide au Développement (CAD, dont la Chine n'est pas membre) ont été de 140,2 Mds et 29,4 Mds USD respectivement¹¹ (cf. Tableau 1). Cependant les prêts ne représentent qu'une partie de l'APD des bailleurs traditionnels : environ 50 % de l'APD en Afrique pour les multilatéraux et seulement 7,1 % pour les bilatéraux membres du CAD entre 2000 et 2019.

**Tableau 1 : Montants cumulés des prêts par créancier et par sous-région d'Afrique subsaharienne sur la période 2000-2019**

Part de la sous-région dans le total des prêts du créancier vers l'Afrique	Chine		Créancier multilatéraux		Autres créanciers bilatéraux	
	Montant des prêts (MUSD)	Part en Afrique	Montant des prêts (MUSD)	Part en Afrique	Montant des prêts (MUSD)	Part en Afrique
Afrique Centrale	62 439	44 %	11 740	8 %	5 616	19 %
Afrique de l'Est	53 755	38 %	72 117	51 %	10 143	34 %
Afrique de l'Ouest	19 284	14 %	54 603	39 %	9 341	32 %
Afrique Australe	5 401	4 %	1 743	1 %	4 321	15 %
Total	140 878	100 %	140 203	100 %	29 422	100 %

Source : OCDE, Comité d'Aide au Développement, 2020.

Note : Les montants des prêts multilatéraux et bilatéraux correspondent aux prêts d'aide officielle au développement (ODA) bruts, tel que classifiés par le CAD. La classification des pays est celle de l'OCDE, et inclut l'Angola dans l'Afrique Centrale.

Les prêts chinois bénéficient principalement à 7 pays, qui concentrent 67,1 % des prêts chinois sur la période (cf. Graphique 1) : l'Angola pour qui la Chine

représente 91 % de la dette externe bilatérale en 2019 et 43 % de la dette externe totale ; l'Éthiopie (respectivement 77 % et 24 %) ; la Zambie (83 % et

(6) Malik, Parks, Russel, Lin, Walsh, Solomon, Zhang, Elston et Goodman (2021), "Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects", AidData at William & Mary.

(7) Et 42 % des autres flux d'aides officielle (*Other Official Flows* ou OOF).

(8) Toulemonde et Marbot (2021), « En Afrique, l'image de la France se dégrade, celle de la Turquie, du Qatar et des Émirats s'améliore », *Jeune Afrique*.

(9) Servant (2019), "China steps in as Zambia runs out of loan options", *The Guardian*.

(10) Selormey (2020), "Africans' perceptions about China: A sneak peek from 18 countries", *Afrobarometer*.

(11) Prêts bruts ODA.

27 %) ; le Kenya (73 % et 25 %) ; le Nigéria (82 % et 11 %) ; le Cameroun (66 % et 34 %) ; et le Soudan (16 % et 8 %). Au niveau des sous-régions, hors Angola (30,3 % des prêts chinois en Afrique), l'Afrique de l'Est se démarque avec 53,8 Mds USD (38,2 % des prêts chinois sur la période).

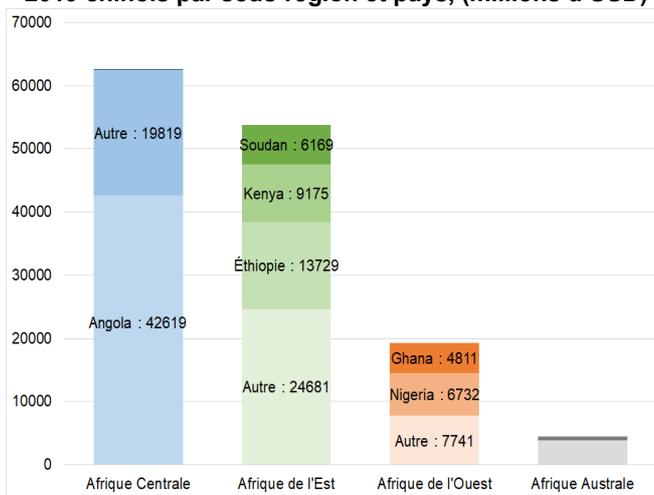
La principale banque chinoise à l'origine de ces prêts depuis 20 ans est l'*Eximbank of China*, qui en concentre 57 %, suivie de la CDB (23 %). L'Afrique de l'Est concentre près de la moitié des prêts de l'*Eximbank of China* sur le continent alors que 78,1 % de l'activité de la CDB à l'échelle du continent est à destination de l'Angola.

Cette concentration des prêts de l'*Eximbank of China* en Afrique de l'Est peut s'expliquer par l'inclusion de la région dans les « nouvelles routes de la soie » maritimes, qui suscitent un fort besoin de développement d'infrastructures. En témoignent plusieurs projets, tels que la voie express reliant les villes d'Entebbe et Kampala en Ouganda en 2011, le *Standard Railways Gauge* (SGR) au Kenya en 2014, celui reliant Djibouti à Addis Abeba en 2013 ou encore un tronçon du SGR en construction en Tanzanie. Ces projets interviennent dans des zones où la présence chinoise est déjà marquée, s'agissant par exemple d'agences publiques (plusieurs sièges africains de médias chinois sont présents à Nairobi) ou d'infrastructures de télécommunications construites par

des entreprises chinoises, telles que le câble de fibre optique sous-marin reliant l'Asie à l'Europe et à l'Afrique depuis le Pakistan et via Djibouti<sup>12</sup>.

Les principaux secteurs bénéficiaires des prêts chinois, en Afrique subsaharienne sont le transport (31,2 %), l'énergie (25,5 %) et le secteur minier (12,7 %). Les transports comptent pour près de 40 % des prêts chinois en Afrique de l'Est et de l'Ouest et seulement 20 % en Afrique centrale où les prêts au secteur minier sont majoritaires (28,8 %), principalement dans le secteur pétrolier en Angola, pays qui concentre 98,7 % des prêts au secteur minier sur le continent.

**Graphique 1 : Décomposition des prêts cumulés 2000-2019 chinois par sous-région et pays, (millions d'USD)**



Source : AidDATA, CARI (2021), calculs DG Trésor.

## 2. Des modes opératoires hybrides visant à sécuriser les créances chinoises

### 2.1 Une architecture institutionnelle complexe et en constante évolution

Depuis vingt ans, la Chine a progressivement réorienté ses interventions, passant de dons et de prêts à taux zéro à des prêts concessionnels et surtout commerciaux. Elle utilise généralement des combinaisons d'interventions, mélangeant dons, prêts concessionnels, crédits-exports et investissements directs, ce qui rend complexe l'analyse de son dispositif global d'aide au développement et les comparaisons avec les pratiques d'autres bailleurs. Ainsi, la qualification des prêts octroyés par les bailleurs chinois comme aide publique au développement (APD) est difficile, au regard des critères admis par l'OCDE

depuis 2019<sup>13</sup>, notamment en raison de la multiplicité des institutions chinoises en mesure d'octroyer des prêts.

Quatre banques commerciales (*China Construction Bank*, *Bank of China*, *Agricultural Bank of China*, *Industrial and Commercial Bank of China*) et deux *policy banks* (*EximBank of China* et CDB), relevant de la compétence du Conseil des affaires d'État, concentrent la majorité des prêts. L'*EximBank of China* accorde des prêts concessionnels et des crédits d'achat préférentiels (cf. Graphiques 2 et 3). La CDB octroie pour sa part des prêts commerciaux, tout comme les quatre banques commerciales<sup>14</sup>.

(12) Congressional research service (2019), "China's engagement in Djibouti".

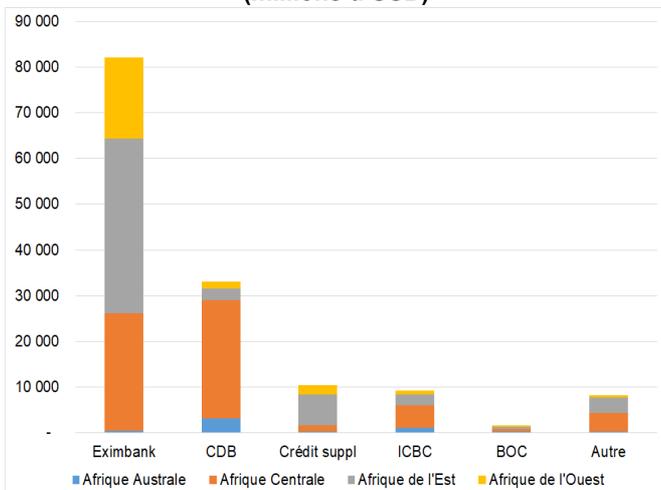
(13) Le CAD définit l'APD comme « l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement », et dont l'élément de concessionnalité correspond à au moins 25 % du montant.

(14) Bertuzzi, Melonio, Pornet et Tremel (2019), « Vers de « Nouvelles routes de la soie » durables ? Pistes de réflexion pour un référentiel commun de développement », *Policy Paper AFD* n° 2, novembre.

Depuis 2018, l'Agence Chinoise de Coopération Internationale pour le Développement (CIDCA) se coordonne avec le Ministère des Affaires Étrangères, le Ministère du Commerce et –lorsque nécessaire– les Ministères sectoriels en lien avec les activités de l'*EximBank of China*. Bien que disposant d'un budget limité (18 MUSD en 2019, contre 2,6 Mds USD accordés au Ministère du Commerce pour l'aide étrangère), la CIDCA est amenée à jouer un rôle-clé dans la coordination de la politique chinoise de développement<sup>15</sup>.

Si elle n'est pas amenée à délivrer des prêts à ce stade (les prêts concessionnels étant orchestrés par l'*EximBank of China* et les financements multilatéraux supervisés par le Ministère du Commerce), la CIDCA a signé à l'été 2020 des accords de coopération pour le développement avec 29 pays, en parallèle de la signature de *Memorandum of Understanding (MoU)* avec l'Agence suisse pour le développement et la coopération, la Fondation Bill et Melinda Gates et la Fondation Ford.

**Graphique 2 : Décomposition des prêts cumulés 2000-2019 chinois par banque et par sous-région (millions d'USD)**



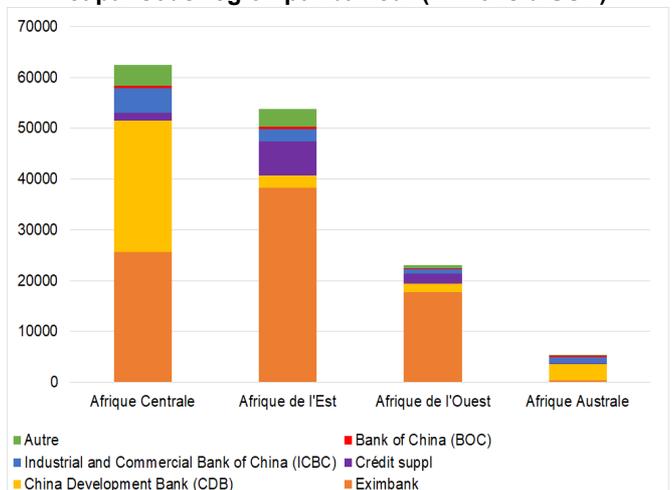
Source : AidDATA, CARI (2021), calculs DG Trésor.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021, la CIDCA remplace le Ministère du Commerce (MOFCOM) dans la gestion de la distribution des aides internationales chinoises (formulation des politiques d'aide internationale, élaboration des budgets, coordination entre les entités publiques chinoises, et organisation de la coopération internationale en matière d'aide). Le MOFCOM demeure pour sa part responsable de la négociation et

de la mise en œuvre de projets spécifiques avec les pays récipiendaires.

La Chine intervient aussi à travers les acteurs multilatéraux. La Banque Asiatique d'Investissement pour les Infrastructures (AIIB), créée en 2014 avec son siège à Pékin et dédiée au financement d'infrastructures, commence à développer ses activités en Afrique (une dizaine d'États africains en sont membres), malgré des activités encore dirigées à 85 % vers l'Asie. Les prises de participation chinoises au sein des institutions historiquement présentes sur le continent africain se sont également renforcées. Le quota de la Chine au FMI est passé de 6,4 Mds DTS en 2001 à 30,5 Mds DTS en 2021. La Chine était en 2019 le 6<sup>ème</sup> contributeur de l'Association Internationale pour le Développement (AID), avec 1,2 Mds USD (19<sup>ème</sup> rang en 2016). La contribution de la Chine à la Banque Africaine de Développement (BAfD) est passée de 17 MUSD à 40 MUSD entre 2009 et 2019. La Chine investit également les bailleurs à vocation sectorielle (sa contribution au Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme est-elle passée de 6 MUSD pour la période 2001-2005 à 18 MUSD pour la période 2017-2019).

**Graphique 3 : Décomposition des prêts 2000-2019 chinois et par sous-région par bailleur (millions d'USD)**



Source : CARI (2021), calculs DG Trésor.

Enfin, les banques de développement régionales connaissent également une hausse de la contribution chinoise. La Chine a rejoint en 2004 les six autres actionnaires non-africains de la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), et la Banque

(15) Lynch, Andersen and Zhun (2020), "China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers", Center for global development, Juillet.

populaire de Chine (BOC) était en 2020 le deuxième actionnaire de la *Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank* (TDB), avec 7,6 % des parts.

## 2.2 Des prêts aux caractéristiques chinoises ?

Le premier marqueur des prêts chinois en Afrique subsaharienne tient à l'opacité des procédures et des acteurs impliqués. Horn *et al.* (2019) estiment que 50 % des prêts de la Chine aux pays en développement ne sont pas déclarés au FMI ou à la Banque Mondiale<sup>16</sup>. Cette « dette cachée » recouvre le plus souvent des « prêts circulaires »<sup>17</sup>, à savoir des emprunts directement versés sur le compte de l'entreprise chinoise en charge du projet sans transiter par l'emprunteur. Le chiffre de 50 % est cependant jugé surestimé par le FMI<sup>18</sup> et les travaux menés par la *China Africa Research Initiative* (CARI)<sup>19</sup>. Le rapport publié récemment par AidData estime pour sa part que pourraient être considérés comme « dette cachée » l'ensemble des prêts aux entreprises d'un pays bénéficiant d'une garantie explicite ou implicite de son gouvernement, même si les montants ne sont pas inscrits à son bilan.

S'agissant des prêts souverains, le *Center for Global Development* a procédé en avril 2021 à l'analyse du contenu de 100 contrats de prêts de la Chine auprès de 24 pays, dont 84 % en provenance de l'*EximBank of China* et de la CDB<sup>20</sup>. Il en ressort que les prêteurs chinois utilisent des contrats standardisés, qui varient selon les institutions, sous formes principales : (i) les contrats de prêt CDB, (ii) les contrats concessionnels *EximBank of China* et (iii) les contrats de prêts non-concessionnels *EximBank of China*.

Les *policy banks* chinoises utilisent des termes de prêt proches des standards européens et américains, mais en introduisent aussi de nouveaux afin de maximiser leurs leviers commerciaux auprès des emprunteurs souverains, et sécuriser leur remboursement par rapport aux autres bailleurs. Cela inclut l'imposition de clauses de confidentialité ou l'obligation de créer un compte bancaire dédié servant de garantie pour le

remboursement (dans 30 % des contrats étudiés), sur lequel les revenus des projets doivent être déposés, hors du pays emprunteur et sous contrôle de la Chine, une clause rare chez les autres bailleurs.

Les *policy banks* chinoises privilégient également les intérêts stratégiques chinois. Tous les contrats signés avec la CDB ou l'*EximBank of China* incluent une clause de *cross-default* : la Chine peut stopper un prêt et demander son remboursement immédiat si le pays fait défaut auprès des autres bailleurs. Ce type de clause n'est employé que dans 10 % des prêts des autres bailleurs.

En cas de désaccord, l'*EximBank of China* privilégie un règlement des différends dans un tribunal chinois (pratique généralement adoptée par les autres bailleurs), là où la CDB semble s'aligner sur les pratiques commerciales propres aux lois britanniques ou américaines.

La CDB se distingue cependant par des clauses de nature plus politique. La moitié de ses contrats incluent une *cross-default clause* qui peut être déclenchée par des actions allant de l'expropriation d'entreprises chinoises à des actions « contraires aux intérêts de la Chine ou d'entités chinoises », nommément « *PRC entity* ». Tous les contrats de la CDB, analysés dans l'étude comportent une clause impliquant la rupture des relations diplomatiques avec le pays emprunteurs en cas de défaut de paiement, l'obligeant à un remboursement intégral et immédiat.

Ainsi, l'exploitation du port de Hambantota (Sri Lanka), a dû être cédée pour 99 ans par l'État sri lankais à la *China Merchants Port Holdings Company Limited* qui n'a payé que 1,12 Mds USD pour l'acquérir, suite à l'incapacité du Sri Lanka à honorer son service de la dette auprès de la Chine. Cet épisode a engendré des craintes de saisie d'infrastructures dans l'opinion publique africaine, comme au Kenya où de nombreux médias ont relayé le risque de saisie du port de Mombassa. Cependant, il existe à ce jour peu d'exemples de mise en œuvre de ces clauses, qui conserveraient une fonction avant tout dissuasive.

(16) Horn, Reinhart et Trebesch (2019), "China's overseas lending", Kiel Institute for the world economy, Juin.

(17) Mathonnat (2020), « La Chine, la dette, le Covid et les motivations de l'aide chinoise à a santé en Afrique sub-saharienne : où est l'arbre, où est la forêt ? » FERDI, août.

(18) FMI (2020), "The Evolution of Public Debt Vulnerabilities In Lower Income Economies".

(19) Brautigam (2020), "Is China Hiding its Overseas Lending? Horn, Reinhart and Trebesch's "Hidden Loans" and Hidden Data", *China-Africa Research Initiative*, avril.

(20) Gelpern, Horn, Morris, Parks, & Trebesch (2021), "How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments", *Peterson Institute for International Economics*, Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development, and AidData at William & Mary.

Enfin, de façon générale, l'*Eximbank of China* opère par aide liée, ce qui signifie que les financements couvrent pour partie des coûts ayant une composante chinoise (maîtrise d'ouvrage, composant matériel du projet). Ainsi, pour les crédits exports, la part chinoise (c'est-à-dire réalisée par une entreprise détenue à 100 % par des capitaux chinois) doit représenter au minimum 50 % du matériel/équipements fournis ou 15 % dans le cas d'un projet de construction. De ce fait, les financements chinois sont presque systématiquement associés à des entreprises chinoises, leurs permettant de gagner de nombreux marchés à l'internationale, en particulier dans les infrastructures (ports, routes, train...).

Sur le volet des renégociations, la Chine se démarque également. Selon une étude du *Rhodium Group*<sup>21</sup>, un quart des montants prêtés par la Chine (94 Mds USD ; dont 43 % par la CDB) a fait l'objet de renégociations bilatérale et ce avant même la pandémie. L'étude de ces renégociations permet de mettre en lumière certains aspects de la stratégie chinoise : pour les prêts à montant élevé, les annulations de dette et la saisie d'actifs restent peu probables, le rééchelonnement restant l'option privilégiée. Cependant, dans de nombreux cas, seul le principal de la dette est rééchelonné, les intérêts devant être honorés, ce qui entraîne une hausse du coût de la dette pour les pays concernés.

### 3. Quelles conséquences et quels leviers d'influence ?

#### 3.1 Les prêts chinois en Afrique : quels leviers d'influence et envers qui ?

La croissance des prêts accordés par la Chine entre 2000 et 2016 constitue un vecteur d'influence économique et normatif auprès des États africains et des bailleurs traditionnels, contraints à repenser l'architecture globale de l'aide au développement et les cadres multilatéraux de renégociation des dettes africaines.

Le recours des États africains aux prêts chinois diffère selon leurs besoins, leur situation financière, mais aussi leurs relations avec les bailleurs traditionnels. Plusieurs États soumis à des sanctions internationales ont ainsi bénéficié de prêts chinois lorsque les bailleurs européens et américains y avaient suspendu leurs activités (Soudan, Zimbabwe).

La différence de standard des créanciers chinois leur a également permis de prendre l'avantage sur d'autres bailleurs auprès de certains gouvernements africains (notamment dans le cas des prêts accordés à des entreprises pétrolières à actionnariat public<sup>22</sup>).

La mise en place d'une offre financement-construction-exploitation pour plusieurs projets d'infrastructures (SGR au Kenya, en Éthiopie et à Djibouti, tramway

d'Addis-Abeba...) a également influé sur les standards de l'aide au développement, en offrant des solutions " tout en un " aux gouvernements désireux de projets structurants et rapidement mis en œuvre, parfois davantage adaptés aux enjeux politiques de court terme que les projets financés par les bailleurs traditionnels. Pour les États africains, cette offre permet également une certaine complémentarité<sup>23</sup> voire une mise en concurrence des différents prêteurs<sup>24</sup>. Réciproquement, l'adoption par la Chine d'une approche bilatérale dans la négociation des prêts attenants aux grands projets d'infrastructures lui permet de renforcer ses relations d'État à État, parfois aux dépens de l'intégration régionale des bénéficiaires<sup>25</sup>.

Au sein même des États africains, les bailleurs chinois peuvent constituer un levier politique pour les gouvernements locaux. Ainsi en est-il de la construction du port de Lamu au Kenya<sup>26</sup>, où la *China Communications Construction Company* traite directement avec le gouvernement local et prévoit que certains emplois soient réservés à des habitants du comté.

De plus, l'influence chinoise en Afrique subsaharienne n'est pas limitée aux cas où la Chine est le principal bailleur. En effet, si les autres grands bailleurs bilatéraux semblent avoir limité leurs partenariats avec

(21) Kratz, Mingey et Drew (2020), "Seeking Relief: China's Overseas Debt After COVID-19", *Rhodium Group*.

(22) Alves (2013), "Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil", South African Institute of International Affairs.

(23) Chaponnière (2008), « L'aide chinoise à l'Afrique : origines, modalités et enjeux », *L'Économie politique*, n° 38.

(24) Nantulya (2021), "Reshaping African Agency in China-Africa Relations", *Africa center for strategic studies*, Mars.

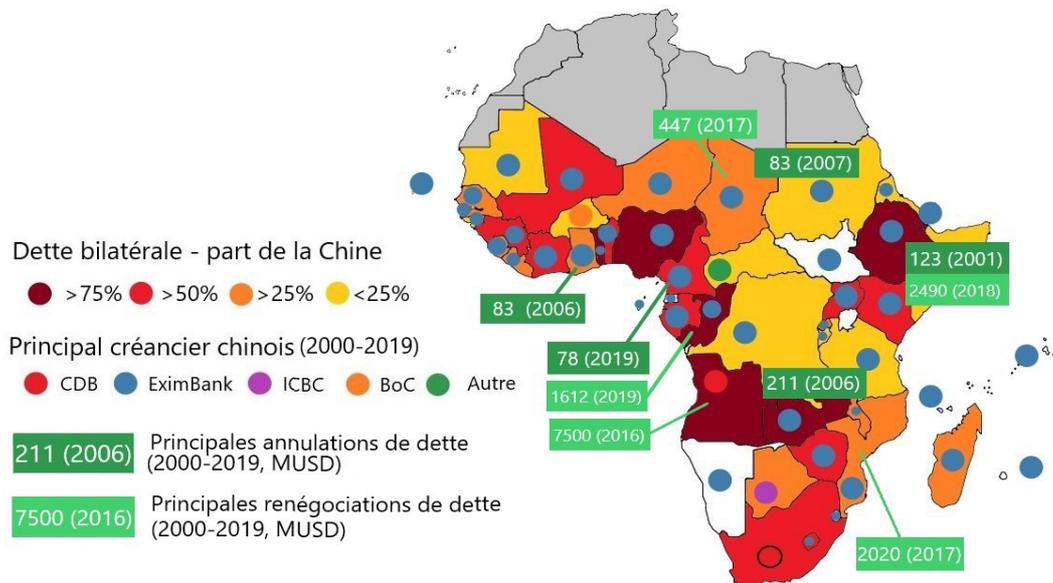
(25) Otele (2020), "China, region-centric infrastructure drives and regionalism in Africa", *South African Journal of International Affairs*.

(26) Gambino (2020), « La participation chinoise dans le développement des infrastructures de transport au Kenya : une transformation des géométries du pouvoir ? », *Critique Internationale*.

les *policy banks*, les investissements financés mobilisent souvent des entreprises chinoises, qui contribueraient à 50 % des projets d'infrastructures en Afrique subsaharienne<sup>27</sup>. Ces entreprises collaborent parfois avec des entreprises européennes pour répondre conjointement aux appels d'offre des

baillleurs, comme l'illustre le cas de l'aéroport de Brazzaville. En outre plusieurs bailleurs multilatéraux ont permis l'entrée de banques chinoises dans leur capital, non sans réticences de la part des actionnaires historiques<sup>28</sup>. Les co-financements demeurent toutefois rares.

**Carte 1 : Répartition de la dette et des restructurations chinoises par pays et par bailleur**



Source : CARI (2021), mise en forme DG Trésor.

Les participations d'entreprises américaines et européennes aux projets financés par les banques chinoises sont, elles, demeurées marginales en raison des conditions préférentielles accordées aux entreprises chinoises, en particulier dans la construction et la gestion d'infrastructures.

Les projets des *policy banks* ont des effets variables en termes de développement. Les grands projets d'infrastructures favoriseraient la réduction de certaines inégalités spatiales et contribueraient à la croissance

de la région : selon une étude de Cooper (2019)<sup>29</sup>, une augmentation de l'aide chinoise de 10 % est associée à une hausse du PIB du continent de 0,24 %. Ces estimations diffèrent évidemment selon les pays, et sont sujettes à caution, en particulier concernant la prise en compte des effets et sur l'environnement et l'emploi<sup>30</sup>. Ces projets, pour certains structurants, sont par ailleurs intégrés dans la théorisation du développement revendiquée par plusieurs États africains<sup>31</sup>, même s'ils ne s'inscrivent pas dans les standards internationaux du développement.

(27) Sun, Jayaram et Kassiri (2017), "Dance of the lions and dragons. How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?" McKinsey & Company.

(28) En mai 2020, l'administration américaine a connu plusieurs tensions avec Akinwumi Adesina, président de la BAfD, évoquant des soupçons de corruption le concernant. Les États Unis, alors second actionnaire de la BAfD (6,5 %), se seraient notamment opposés à la politique de partenariats engagée par son président envers la Chine.

(29) Cooper (2019), "The development impact of Chinese development investments in Africa", *UK Institute of Development Studies*.

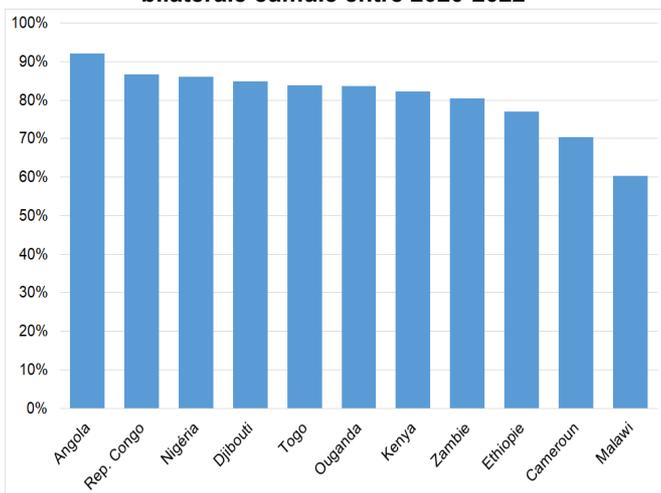
(30) *Ibid*.

(31) Fourie (2015), « L'Éthiopie et le Kenya face au « modèle chinois » de développement : une nouvelle carte pour l'Afrique ? », *Afrique contemporaine*.

### 3.2 Des renégociations de dettes jusqu'ici limitées

Les flux de prêts chinois en Afrique permettent aujourd'hui à la Chine d'avoir un poids certain dans la dette africaine : sur 2020-2022, neuf pays voient la part de la Chine supérieure à 75 % dans le total du service de leur dette annuelle bilatérale (cf. Graphique 4); seize à 50 % et ; 28 à plus de 30 %.

**Graphique 4 : Part chinoise dans le service de la dette bilatérale cumulé entre 2020-2022**



Source : *International Debt Statistics, Banque Mondiale.*

Note : Les 10 pays présentés sont les pays éligibles à l'ISSD ayant les plus fortes part chinoise dans leurs services de dette.

La classification commerciale de nombreux prêts des *policy banks* permet à la Chine de se montrer flexible dans les négociations bilatérales quant au choix des prêts relevant ou non d'une suspension du service de la dette. En effet, les renégociations multilatérales s'attachent davantage aux prêts relevant du secteur public.

De par son poids dans l'endettement de plusieurs pays ayant connu des restructurations de leur dette ces

dernières années, la Chine a été en mesure d'influer sur les standards de restructuration, en particulier concernant l'inclusion des créanciers privés, qui conditionne la restructuration des prêts émis par la CDB et l'*EximBank*.

Toutefois, la participation de la Chine aux instances multilatérales est relativement rare dans l'histoire des renégociations de dette en Afrique subsaharienne. En effet, les renégociations de dette chinoise interviennent principalement à l'occasion de rencontres bilatérales<sup>32</sup>. Sur la période 2000-2019, la Chine aurait annulé 3,4 Mds USD et accepté la restructuration de 15,0 Mds USD de dette africaine, sur un total mondial de, respectivement, 9,3 Mds USD et 39,7 Mds USD. Les annulations se sont cantonnées aux prêts concessionnels à taux zéro hors *Eximbank of China*<sup>33</sup>, et si Xi Jinping a annoncé en 2020 sa volonté d'annuler la dette issue des prêts souverains concessionnels arrivés à maturité fin 2020, ils ne représentent que 5,0 % du montant total des prêts accordés par la Chine à l'Afrique subsaharienne<sup>34</sup>. Dans la plupart des cas, ces dettes ont été renégociées à l'occasion de visites bilatérales ou dans le cadre des Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC). En janvier 2021, la Tanzanie a ainsi demandé l'annulation de 167,7 MUSD de dettes contractées lors du financement du TAZARA (*Tanzania-Zambia Railway*), d'une usine de textiles et de la construction de logements pour la police. Cette demande est apparue à l'occasion de la visite du Ministre des Affaires Étrangères chinois, peu après ses annonces d'annulations de dette en République Démocratique du Congo et après que la *China Railway Construction Corporation* ait remporté un contrat de 1,32 Mds USD pour la construction du chemin de fer reliant le lac Victoria à la ville d'Isaka.

(32) Shen, Vasse et Barisone (2020), "Africa's solvency crisis: China's participation in G20 debt relief a sign of multilateralism, but a "DSSI+" framework is required", *Scope Ratings*.

(33) Acker, Brautigam et Huang (2020), *op. cit.*

(34) Shen, Vasse et Barisone (2020), *op. cit.*

## Encadré 2 : Étude de cas de renégociation de dette, l'exemple Djiboutien et Éthiopien

En 2013, les gouvernements éthiopiens et djiboutiens ont entrepris la construction d'un *Standard Gauge Railways* (SGR) reliant Addis-Abeba à Djibouti, pour un montant total de 4,2 Mds USD. L'*EximBank of China* avait alors concédé un prêt de 2,5 Mds USD à l'Éthiopie et un prêt de 492,0 MUSD à Djibouti, couvrant 65 % et 85 % des coûts de leurs sections respectives. Les taux d'intérêts s'élevaient alors à un taux Libor +3,0 % pour les deux pays, et les deux prêts étaient assortis d'une période de grâce de 6 ans et d'un remboursement sur 10 ans devant débuter en 2019 et 2020 respectivement. À l'occasion du forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) de 2018, et face aux revenus limités générés par la ligne, le Premier Ministre éthiopien a obtenu une extension du délai de remboursement de 10 à 30 ans. En 2019, Djibouti a pour sa part obtenu l'extension de son délai de remboursement de 5 ans auprès de l'*EximBank of China*, tout en réduisant les taux d'intérêts applicables à un taux Libor +2,1 % et en envisageant également la privatisation de la section djiboutienne de la ligne, au bénéfice potentiel d'une entreprise chinoise<sup>a</sup>. Pour une même infrastructure transfrontalière, l'Éthiopie et Djibouti ont donc été conduits à mener des négociations bilatérales avec l'*EximBank of China* pour la renégociation de leurs dettes respectives.

a. Acker, Brautigam et Huang (2020), *op. cit.*

De surcroît, 75 % des contrats de prêt chinois contiendraient des clauses « non Club de Paris », engageant l'emprunteur à ne pas demander de restructuration de la dette contractée auprès des bailleurs chinois selon les termes du Club ou à l'inclure dans une opération de restructuration auprès des autres bailleurs bilatéraux<sup>35</sup>. Ces clauses pourraient n'avoir qu'une valeur dissuasive, mais elles illustrent la réticence initiale des créanciers chinois à participer à des initiatives multilatérales.

Par ailleurs, la présence de clauses spécifiques, proches des attentes des bailleurs privés, s'inscrit dans une tendance de fond<sup>36</sup> qui, si elle se manifeste plus fortement dans les prêts chinois, prend une place croissante chez les prêteurs hybrides sur le continent. C'est par exemple le cas de la *Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank*, dont l'actionnariat est à 95 % public et parapublic, mais dont le fonctionnement et les produits se rapprochent d'une banque commerciale.

### 3.3 Une réorientation géographique des prêts chinois en Afrique

Entre 2015 et 2020, le nombre de pays africains classés par le FMI en risque élevé de surendettement est passé de 9 à 15 et celui des pays en crise de 4 à 8.

Face à ces risques les pratiques observées chez les bailleurs chinois s'inscrivent dans une tendance globale de sécurisation des remboursements par les bailleurs privés et parapublics.

Le surendettement des États africains a conduit les créanciers chinois du continent à adopter une posture plus prudente depuis quelques années. En témoigne la baisse du montant des prêts accordés depuis le pic de 2016 (-50,1 % en 2019 par rapport à la moyenne sur la décennie). Si on exclu l'Angola, c'est en 2013 que les prêts chinois vers l'Afrique ont atteint leur pic, année du lancement de l'initiative des « nouvelles routes de la soie ».

Selon une étude du *Rhodium Group*<sup>37</sup>, les prêts chinois visent en moyenne des pays aux fondamentaux macroéconomiques plus faibles que les pays vers qui se dirigent les prêts des autres créanciers, et certains des prêts chinois n'étaient plus viables avant même la pandémie. Selon cette étude, 94 Mds USD de prêts chinois étaient ou avaient été en renégociation en septembre 2020, soit un quart des prêts chinois dans le monde depuis le début des années 2000.

Le niveau historiquement risqué des créances chinoises, la fragilité financière de nombreux pays africains, et les règles prudentielles s'appliquant aux

(35) Gelpern, Horn, Morris, Parks et Trebesch (2021), *op. cit.*

(36) *Ibid.*

(37) Kratz A., Minge M. et D. D'Alelio (2020), *op. cit.*

banques chinoises<sup>38</sup> poussent ces dernières à réorienter leurs prêts vers des pays moins risqués dans la région. Ainsi, les 5 principaux pays africains récipiendaires de prêts en 2019 sont des pays n'ayant jamais demandé d'allègement sur leur dette chinoise.

Plusieurs grands projets d'infrastructures lancés sur financements chinois ont été stoppés ou revus à la baisse, en raison à la fois du risque de non-remboursement rencontré par les banques et des risques de surendettement encourus par les gouvernements africains. C'est par exemple le cas du SGR Mombasa-Nairobi, qui devait initialement être prolongé jusqu'en Ouganda mais dont les travaux ont été stoppés en avril 2019. À ces difficultés financières s'ajoutent certaines difficultés de mise en œuvre pour des projets montés sur financement chinois<sup>39</sup>.

Confrontés à leurs limites prudentielles d'exposition dans plusieurs pays, l'*Eximbank of China*, la CDB et la *China Export & Credit Insurance Corporation* (CECI, ou Sinosure) réduisent depuis quelques années leurs prêts et garanties sur le continent. En conséquence, les entreprises chinoises se tournent davantage vers des banques et organismes de crédit à l'exportation européens, principalement britanniques et suédois, y compris pour financer des projets dans lesquels la Chine est fortement impliquée<sup>40</sup>. Le gouvernement nigérian a ainsi annoncé en juin 2021 des pourparlers avec *Standard Chartered* afin de financer des projets ferroviaires portés par des entreprises chinoises, pour un montant de 14 Mds USD.

En conséquence, la part des projets financés chaque année par des prêteurs chinois en Afrique de l'Est<sup>41</sup> est passée de 20,9 % à 13,6 % entre 2019 et 2020<sup>42</sup>. En Afrique australe, ces chiffres sont de 28,3 % et 19,6 % respectivement, soit une baisse importante, mais une part chinoise qui reste forte reflétant les capacités de remboursement des pays de la sous-région.

En somme, la réorientation géographique des prêts chinois au sein de l'Afrique subsaharienne depuis

plusieurs années s'accompagne d'un recalibrage des montants concernés. Si les règles prudentielles et les difficultés de remboursement rencontrées par les créanciers chinois en sont une explication, plusieurs gouvernements africains semblent également chercher à limiter la part des grands projets portés par des partenaires chinois, en raison de contraintes budgétaires accrues mais aussi par souci de diversification continue de leurs partenaires.

### 3.4 Vers une diversification des modalités de financement

Alors que les prêts chinois déclinent ces dernières années, le montant des IDE chinois en direction de l'Afrique subsaharienne ont augmenté, les stocks d'IDE passant de 8,2 Mds USD en 2009 à 40,9 Mds USD en 2019 (après un pic à 42,1 Mds USD en 2018).

Selon un rapport du *China-Africa Business Council* (CABC), publié en août 2021, le stock d'IDE chinois en Afrique s'établirait à 47,4 Mds USD fin 2020, faisant de la Chine le cinquième investisseur sur le continent. Sous l'hypothèse d'une poursuite de la tendance, la Chine deviendrait le premier investisseur en stock d'ici à 2024. Alors que les investissements étrangers sur le continent ont diminué de 16 % en 2020, les flux d'IDE chinois ont augmenté, à 3,0 Mds USD contre 2,7 Mds USD en 2019. La répartition des investissements privés chinois sur le continent est inégale : 12 pays<sup>43</sup> comptant pour les deux tiers des stocks actuels.

Les plus importantes sociétés chinoises opérant en Afrique incluent *Huawei*, *Holley*, *Jiangsu Yongyuan*, *King Deer* et *China-Africa Cotton*. Alors que les données 2019 montrent une prépondérance des investissements dans le secteur minier (25 % des flux), l'Afrique Subsaharienne attire aussi pour son potentiel de production de biens de consommation, en particulier dans le secteur des télécommunications et du textile : l'entreprise chinoise *Transsion Holding* a ainsi établi

(38) Depuis 2017, la surveillance des *policy banks*, via un encadrement des ratios de fonds propres et l'analyse des risques en portefeuille, est devenue un point central des régulateurs financiers chinois, entraînant une pression accrue sur les *policy banks* pour mieux encadrer leurs pertes, dues aux restructurations, sur leurs portefeuilles étrangers. La *China Banking Regulatory Commission* a publié des règlements pour trois banques publiques, la CDB, l'*EximBank of China* et la *Agricultural Development Bank of China*, afin de renforcer la gestion des risques pays, des risques de conformité et des risques liés aux prêts à l'étranger.

(39) 23 % des projets engagés sur financements chinois dans le monde auraient connu des difficultés, réparties en quatre types : scandales ou controverses (10,6 %), malversations financières (4,6 %), dommages sociaux ou environnementaux (2,3 %), sous performance (défaut, moindre profitabilité : 17,8 %), selon le rapport "Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects" (2021, AidData).

(40) *Global Trade Review* (2021), "Chinese contractors in Africa turn to Europe for financing", septembre.

(41) Région dans laquelle le Kenya et l'Éthiopie sont considérés comme ayant un risque de surendettement élevé par le FMI.

(42) *Ibid.*

(43) Égypte, Nigéria, Afrique du Sud, Angola, Congo-Brazzaville, RDC, Zambie, Ghana et Algérie.

plusieurs unités de production en Éthiopie. L'implantation des entreprises chinoises sur le continent s'est accompagnée de la mise en place de plusieurs Zones Économiques Spéciales (ZES) ces dernières années. Certaines, à capitaux exclusivement chinois (Maurice, Éthiopie) ou sous forme de coentreprises (Nigeria, Zambie), ont été réalisées par des entreprises chinoises<sup>44</sup>. Le cabinet McKinsey estimait à plus de 10 000 le nombre d'entreprises chinoises présentes en Afrique en 2017, principalement dans le secteur manufacturier (31 %), des services (25 %) et de la construction (15 %), au Nigeria (920), en Zambie (861), en Tanzanie (825) et en Éthiopie (689)<sup>45</sup>.

L'essor du secteur privé semble s'inscrire dans une dynamique globale poussée par plusieurs acteurs économiques traditionnels ou nouvellement investis en Afrique subsaharienne<sup>46</sup>. Ainsi, le sommet Russie-Afrique organisé en 2019 à Sotchi s'est principalement soldé par des promesses d'investissement, de même que le sommet « *Foco África 2023* » organisé en mars

2021 à Madrid ou encore la *Dubai Africa Trade Expo* d'octobre 2021. L'initiative des « nouvelles routes de la soie » doit par ailleurs composer depuis peu avec la *Global Gateway Initiative* portée par l'Union Européenne et avec la *Build Back Better World Initiative* lancée en juin 2021 par les pays du G7, qui soutiendront également le financement d'infrastructures par le secteur privé dans les pays en développement.

L'essor des investissements étrangers reflète aussi une volonté des États africains qui, face à des niveaux de dettes qui augmentent, se voient dans l'obligation de repenser leurs modèles de développement à long terme et ne peuvent, pour la plupart, plus financer leurs besoins en infrastructures par de l'endettement public. En témoigne notamment la montée en puissance des partenariats public-privé sur le continent, sans qu'il soit possible d'observer de substitution des financements privés aux prêts accordés par les prêteurs chinois à ce stade.

(44) Brautigam D. et T. Xiaoyang (2011), « Shenzen africain : les zones économiques spéciales de la Chine en Afrique », Outre-Terre.

(45) Yuan Sun I., Jayaram K. et O. Kassiri (2017), *op. cit.*

(46) Fiess N. et A. Gautier (2021), « Le financement du développement de l'Afrique subsaharienne à l'épreuve de la pandémie », *Trésor-Éco* n° 278.

#### Éditeur :

Ministère de l'Économie,  
des Finances  
et de la Relance  
Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

#### Directeur de la Publication :

Agnès Bénassy-Quéré

#### Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

#### Mise en page :

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

#### Octobre 2021

N° 291 La décarbonation de l'industrie en France

Anna Bornstein, Romain Faquet

#### Septembre 2021

N° 290 Évaluation de la réforme du Crédit d'Impôt Recherche de 2008

Claire Le Gall, William Meignan, Guillaume Roulleau

N° 289 Les mesures d'urgences mises en place pendant la crise en Europe

Hannah Fattou, Corentin Ponton

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTrésor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : [tresor-eco@dgtresor.gouv.fr](mailto:tresor-eco@dgtresor.gouv.fr)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.