



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

idées
POUR LE DÉBAT

N° 03/2008 | GOUVERNANCE MONDIALE

Bailleurs émergents et gouvernance mondiale de l'aide au développement : Où en est la Chine en Afrique ?

Émmanuel Guérin (Iddri)

Ce texte s'inscrit dans le cadre des recherches menées par l'Iddri et ses activités, au sein de son programme de travail sur la Gouvernance Mondiale. Il fait notamment suite à une série d'entretiens et de rencontres

menée par Emmanuel Guérin lors d'un séjour en Chine, en janvier 2008. Cet article n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux

qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur :

Emmanuel.guerin@iddri.org

Tous droits réservés.

Sommaire

L'aide chinoise à l'Afrique : de quoi parle-t-on ?.....	3
Chiffres officiels. Et officieux.....	4
Quand les Chinois mettent le paquet.....	5
Un multilatéralisme de façade?	5
Jouer la transparence ?.....	7
Aux marges de la gouvernance mondiale de l'aide	8
Typologie pour un dialogue politique.....	9

À lire la presse occidentale, on a bien du mal à comprendre quel est le montant réel de l'aide chinoise à l'Afrique : 9 milliards de dollars américains pour un projet au Nigeria ? 20 milliards pour toute l'Afrique¹ ? Ces annonces, souvent farfelues et incohérentes, montrent à quel point le montant de cette aide, ainsi que sa nature, et par conséquent son impact, sont très largement fantasmés. Il devient donc urgent de mieux caractériser cette aide chinoise à l'Afrique, pour mieux en comprendre le mode opératoire. Il existe aussi un besoin de plus en plus pressent de mieux appréhender le positionnement de la Chine par rapport à la gouvernance mondiale de l'aide au développement. De fait, la Chine reste aux marges des institutions de la gouvernance mondiale de l'aide et défend la spécificité et les vertus de la coopération Sud-Sud. Si les Occidentaux veulent développer un dialogue avec la Chine sur son aide à l'Afrique, il leur faut consentir un effort pour comprendre les fondements conceptuels de la politique d'aide chinoise. Pour l'heure, si les Chinois connaissent bien les rouages de l'aide occidentale et savent exploiter ses failles, la réciproque est, pour l'instant, loin d'être vraie.

L'aide chinoise à l'Afrique : de quoi parle-t-on ?

Une grande confusion règne autour de la définition même de l'aide chinoise à l'Afrique. Avec l'intensification des échanges entre la Chine et l'Afrique, il devient impératif de mieux caractériser ce qui relève de l'aide au sens « strict » (au sens du CAD²), de la coopération économique, et des « simples » intérêts privés (commerce ou investissement), ces différentes catégories étant souvent agrégées de manière abusive. Qi Guoqiang, chercheur à la Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), le *think tank* du Ministère du Commerce (MOFCOM) propose une typologie qui permet de clarifier les choses. L'aide chinoise est composée de dons, prêts sans intérêts, prêts à taux préférentiel³ :

- Les dons (MOFCOM). Ils sont utilisés principalement pour aider les pays bénéficiaires à réaliser de petits projets sociaux : hôpitaux, écoles, logements à bas coût, adduction d'eau potable, etc.
- Les prêts sans intérêts (MOFCOM). Ils ne sont pas forcément remboursés ; les autorités chinoises estiment qu'environ 90 % des dettes sont annulées⁴.
- Les prêts à taux préférentiel pour des projets industriels et d'infrastructures. Ils sont mis en œuvre par l'Export-import Bank of China (Exim Bank) qui existe depuis 1995 : le gouvernement subventionne la différence entre le taux préférentiel et le taux de base de la banque centrale chinoise. Contrairement aux précédents, ces prêts sont impérativement remboursés ; les banquiers de l'Exim Bank, qui sont présents dès les premières étapes de la négociation de ces prêts⁵, sont même particulièrement exigeants et vigilants à propos de la rentabilité financière des projets qu'ils financent. Le taux d'intérêt annuel et la période de remboursement varient en fonction des pays et des projets considérés ; en moyenne, il s'agit de prêts à 2 %, sur 10 ou 15 ans, sans période de grâce, et libellés en monnaie chinoise, yuan ou Renminbi (RMB)⁶.

Parmi les mécanismes de coopération économique, qui ne relèvent donc pas de l'aide au sens strict, on peut citer un fonds de 5 milliards de dollars US, géré par la China Development

¹ Chiffres cités par Deborah Brautigam: « Chinese Foreign Aid in Africa; What Do We Know? », Presentation prepared for Roundtable Meeting on China and Africa. June 7, 2007. OECD/DAC. Paris.

² Comité d'aide au développement (www.oecd.org/cad), principale instance chargée à l'OCDE des questions relatives à la coopération avec les pays en développement.

³ Qi Guoqiang : « Chine : Aide sans condition ». *Courrier de la Planète* n°84 : Le temps des émergents.

⁴ Entretien de l'auteur avec un officiel du MOFCOM.

⁵ Entretien de l'auteur avec un cadre de l'Exim Bank.

⁶ Helmut Reisen, « Is China Helping Improve Debt Sustainability in Africa ? », papier présenté lors de la Conférence internationale « Pays émergents et gouvernance globale : nouveaux défis et opportunités », 6 et 7 juillet 2007, Iddri, Paris.

Bank (CDB). Promis en 2006 par le gouvernement chinois lors du Sommet de Pékin du Forum de Coopération Sino-Africain (FCSA)⁷, il est destiné à soutenir les entreprises privées chinoises qui veulent investir en Afrique.

Chiffres officiels. Et officieux...

Le montant de l'aide chinoise est lui aussi très opaque. Les seuls chiffres dont on dispose avec certitude sont ceux inscrits au budget de l'État⁸ (dons, prêts sans intérêt, prêts à taux préférentiels). La ligne budgétaire en question ne donne malheureusement pas la ventilation géographique de cette aide. Sur une longue période, l'aide chinoise semble connaître une forte augmentation. Ce constat s'avère réel en valeur absolue : en 2005, l'aide chinoise s'élevait à 7,47 milliards de RMB (1,05 milliard de dollars US) contre 1,68 milliards de RMB (235 millions de dollars US) en 1991 - mais en valeur relative - qui mesure mieux l'« effort » consenti - elle a diminué de moitié environ : 0,04 % du PNB et 0,22 % des dépenses publiques en 2005 contre 0,08 % du PNB et 0,5 % des dépenses publiques en 1991.

Ces chiffres officiels de l'aide ne tiennent pas compte des annulations de dette, pourtant importantes. En 2003 lors du Sommet d'Addis-Abeba du FCSA, les Chinois s'étaient engagés à annuler en deux ans 10,5 milliards de RMB - soit 1,5 milliards de dollars US - de dettes (pour un total de 156 prêts). Ils ont tenu leur engagement en avance sur l'échéance prévue⁹. En 2006, au cours du Sommet de Pékin du même FCSA, la Chine s'est de nouveau engagée à annuler la dette des pays africains très endettés.

En revanche, les chiffres officiels de l'aide incluent des dépenses militaires. Pour preuve, le pic de 1974 correspond à la guerre du Vietnam. Ce fait a d'ailleurs été reconnu par Li Xiaoyun, directeur du Centre for Integrated Agricultural Development et professeur au Development Studies in China Agricultural University, lors d'un récent séminaire du réseau POVNET organisé à l'OCDE¹⁰.

L'essentiel de cette aide est dépensé à l'échelle régionale. Les plus importants bénéficiaires sont, dans l'ordre : la Corée du Nord, la Mongolie, le Laos, le Cambodge et le Pakistan. Selon Deborah Brautigam, professeur à la School of International Service (American University, Washington), l'aide à l'Afrique représente environ un tiers de l'aide totale de la Chine, soit environ 300 millions de dollars US pour l'année 2006¹¹.

Ce montant est certainement sous-estimé, car il ne tient pas compte de l'assistance technique, pourtant importante. C'est pourquoi Jian-Ye Wang, économiste au FMI, préfère travailler à partir des données du Bureau national des statistiques qui recense les travaux effectués par des entreprises chinoises engagées contractuellement dans la réalisation de projets d'aide chinois. Ces données présentent l'intérêt de préciser la zone géographique où sont réalisés ces projets¹². Mais l'absence de données sur le prix de la main d'œuvre et celui du matériel chinois rend extrêmement difficile à chiffrer l'assistance technique chinoise. En faisant l'hypothèse que l'aide chinoise, assistance technique incluse, représente environ 50 %

⁷ Le premier sommet du FCSA s'est tenu Pékin en 2000, le deuxième à Addis-Abeba en 2003, le troisième à Pékin en 2006, le quatrième aura lieu au Caire en 2009.

⁸ Li Xiaoyun. Presentation prepared for DAC/POVNET Workshop on Reducing Poverty and Promoting Pro-Poor Growth: « China's Experience in Rural Poverty Reduction at Home and in Africa ». February 21, 2008.

⁹ He Wenping (2007): China's Balancing Act in Africa.

¹⁰ DAC/POVNET Workshop. Le réseau sur la réduction de la pauvreté est un organe subsidiaire du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

¹¹ Deborah Brautigam. *Op. cit.*

¹² Jian-Ye Wang (2007): « What Drives China Growing Role in Africa » IMF Working Paper WP/07/211.

de la valeur des projets d'aide¹³, Jian-Ye Wang arrive à la conclusion que, en 2005, l'aide chinoise à l'Afrique était comprise entre 1 et 1,5 milliards de dollars US.

Ce montant est lui aussi vraisemblablement sous-évalué, car il ne comprend pas la coopération décentralisée qui provient à la fois des provinces et des villes chinoises. Celle-ci, pour être encore plus opaque que la coopération centralisée, n'en est pas moins potentiellement importante dans certains pays, ou plutôt dans certaines régions. Elle fonctionne en étroite relation avec les diasporas chinoises originaires des régions ou des villes concernées. Elle pourrait donc avoir un impact significatif, au croisement des flux d'aide et d'investissement.

Quand les Chinois mettent le paquet...

Cette typologie et ces chiffres permettent de mieux cerner la nature et le montant de l'aide chinoise. Néanmoins, dans la pratique, le mode opératoire de cette dernière n'aide pas à y voir clair. L'aide chinoise a précisément pour particularité d'offrir aux pays récipiendaires des « paquets d'aide » (*package deals*) dans lesquels il est impossible de démêler ce qui relève de l'aide au sens strict, de la coopération économique, ou des simples intérêts privés. Ainsi, pour *le package deal* de 8 milliards de dollars US récemment annoncés au Congo, même les parlementaires congolais n'ont pu accéder aux détails du *deal*¹⁴. Le mode opératoire de l'aide chinoise dans les pays riches en ressources naturelles, souvent désigné sous le terme de « modèle angolais »¹⁵, est le suivant : les fonds ne sont pas directement prêtés au gouvernement africain, mais le gouvernement chinois mandate une entreprise publique chinoise de construction - recevant généralement le soutien de l'Exim Bank - pour réaliser des projets d'infrastructures avec l'accord du gouvernement africain concerné. Ensuite, en contrepartie de la provision de ces infrastructures, le gouvernement africain accorde à des entreprises chinoises (privées la plupart du temps) le droit d'extraire des ressources naturelles (pétrole, minerais, etc.), à travers l'acquisition de parts dans une entreprise nationale ou de licences¹⁶. Le *package deal* s'accompagne aussi de dons consacrés à la construction d'écoles, d'hôpitaux, ou de bâtiments de prestige (palais présidentiels ou stades de foot) par des entreprises chinoises.

Le modèle angolais, qui permet de contourner efficacement le risque pays, est en train de devenir une référence : l'Exim Bank prévoit de multiplier ces *package deals* qu'elle considère comme son meilleur produit¹⁷

Un multilatéralisme de façade?

Le Forum de coopération sino-africaine, nouveau véhicule de l'aide chinoise à l'Afrique, témoigne de son intérêt renouvelé pour le continent. Toutefois, il reste pour l'instant une simple plateforme additionnant les relations bilatérales entre la Chine et les différents pays africains¹⁸. La dynamique collective à l'échelle du continent peine à émerger, la Chine préférant

¹³ Hypothèse sujette à caution puisqu'elle repose sur une projection de la proportion des crédits préférentiels par rapport aux crédits totaux promis par la Chine sur la période 2006-2009 (voir plus bas) du Sommet de Pékin du FCSA.

¹⁴ Ce manque de transparence n'est pas une constante de l'aide chinoise. Il est plutôt dû à l'opacité du processus de décision congolais. Les parlementaires angolais ont, eux, eu accès aux détails du *package deal*.

¹⁵ cf Helmut Reisen. *Op. cit.* et le Center for Chinese Studies: « How China delivers aid to Africa ». Les diplomates chinois utilisent également cette expression.

¹⁶ Weekly briefing du Center for Chinese Studies February 1, 2008: « China to receive copper, cobalt in Congo loan deal ».

¹⁷ Entretien de l'auteur avec un cadre de l'Exim Bank.

¹⁸ Entretien de l'auteur avec un officiel chinois de l'aide, selon lequel les promesses du FCSA ont d'ailleurs été faites en additionnant la somme des engagements par pays, puis en arrondissant.

maintenir des relations bilatérales privilégiées avec des pays politiquement ou économiquement importants. Elle s'abrite derrière l'écran multilatéral du FCSA afin d'afficher un soutien diplomatique à l'Afrique dans son ensemble¹⁹. Le suivi du FCSA lui-même reste largement bilatéral, les différentes délégations africaines se rendant tour à tour en Chine pour faire le point²⁰.

Lors du Sommet de Pékin du FCSA en 2006²¹, le gouvernement chinois a pris de nombreux engagements pour la période 2006-2009, à savoir :

- doubler l'aide au développement à l'Afrique d'ici 2009 ;
- apporter 5 milliards de dollars US en prêts préférentiels (3 milliards) et en crédits à l'export (2 milliards) à l'Afrique d'ici 2009 (Exim Bank) ;
- soutenir à hauteur de 5 milliards de dollars US les entreprises chinoises qui veulent investir en Afrique (China Development Bank) ;
- annuler la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE) africains ;
- créer entre 3 et 5 zones économiques spéciales (ZES) ;
- porter de 190 à 440 le nombre de produits africains exemptés de droits de douane à l'export vers la Chine ;
- renforcer la coopération technique dans les secteurs de l'agriculture, de la science et de la technologie ;
- construire un centre de conférence pour l'Union africaine à Addis-Abeba.

L'examen de ces engagements montre combien il est important de clarifier la nature de l'aide chinoise à l'Afrique et d'en préciser les montants. En effet, l'annonce du doublement (en flux) de l'aide entre 2006 et 2009 ne fait référence à aucune *baseline*²². Le flou qui entoure cette annonce est à double tranchant pour les Chinois. Certes, il rend impossible tout suivi critique de la réalisation des engagements. Mais, il crée des attentes du côté des pays africains récipiendaires. Ils savent, eux, ce qu'ils reçoivent et peuvent espérer un doublement de leur aide sur une base bilatérale, alors que la promesse de doublement a été faite à l'échelle du continent. La question de la répartition de l'aide par pays n'a jamais été tranchée et les arbitrages chinois commencent à faire des mécontents parmi les pays africains²³.

La plupart des engagements chinois seront pleinement satisfaits²⁴. Le nombre de produits exemptés de droits de douane à l'export vers la Chine est déjà passé de 190 à 440, non seulement pour les pays africains, mais aussi pour l'ensemble des Pays les moins avancés (PMA)²⁵. Tout comme en 2003, la promesse faite par la Chine d'annuler les dettes des PPTE africains sera sans doute tenue avant l'échéance prévue. A la mi-2007, 0,6 milliard de dollars US de dette sur les 1,3 milliards promis avaient déjà été annulés²⁶.

La première Zone économique spéciale (ZES) chinoise en Afrique a été créée en Zambie dans la ceinture de cuivre ; elle a été inaugurée par le président de la République populaire de Chine, Hu Jintao, en février 2007. Une seconde ZES chinoise verra le jour à l'Ile Maurice ; d'autres sont déjà en cours de négociation au Nigeria, en Egypte et en Tanzanie. Les retombées attendues des ZES, tant pour les recettes en devises à l'exportation que pour l'emploi local, intéressent beaucoup les pays africains, qui se livrent une véritable bataille pour les accueillir sur leur territoire.

¹⁹ Officiellement, la Chine accorde autant d'importance aux petits pays qu'aux grands.

²⁰ Entretien de l'auteur avec Renaud Meyer, représentant résident du PNUD en Chine.

²¹ He Wenping. *Op cit.*

²² Pour Mark George, Premier Secrétaire du DFID britannique (Department for International Development) en Chine, tout porte à croire que cette *baseline* ne sera pas précisée avant le Sommet du Caire du FCSA en 2009.

²³ Entretiens téléphoniques de l'auteur avec plusieurs diplomates africains à Paris, en Afrique et en Chine.

²⁴ Entretien de l'auteur avec Qi Guoqiang : « *Les Chinois ne font pas de promesses qu'ils ne peuvent pas tenir* ».

²⁵ Même si, à la déception des pays africains exportateurs de coton, le coton n'a pas été inclus dans cette liste. La Chine est le plus gros importateur mondial de coton et la première destination des exportations de coton de la plupart des pays africains cotonniers (notamment le Mali).

²⁶ D'après Mark Georges, Premier Secrétaire du DFID britannique (Department for International Development) en Chine.

De son côté, l'Exim Bank donne l'impression d'être sous pression. En privé, ses cadres avouent avoir besoin de temps pour examiner dans le détail la rentabilité financière des projets qu'ils financent²⁷. L'augmentation extrêmement rapide des montants prêtés a déjà conduit l'Exim Bank à revoir ses pratiques : elle a créé un bureau de suivi et de contrôle (*monitoring ex post*) de ses prêts, ce qu'elle ne prenait pas la peine de faire auparavant. Par ailleurs, plutôt que de multiplier le nombre de projets, l'Exim Bank semble avoir choisi, pour atteindre ses objectifs, tout en essayant de contenir le risque de non-remboursement, d'augmenter significativement la taille de ses prêts tout en concentrant l'essentiel de ses activités dans quelques pays stratégiques²⁸.

Jouer la transparence ?

À court terme, les Chinois ne semblent prêts ni à clarifier la nature de leur aide, ni à en préciser les montants. Néanmoins, il faut tenter de séparer ce qui relève d'une méconnaissance réelle de ces chiffres – la structure institutionnelle de l'aide est assez éclatée en Chine²⁹ – et ce qui relève d'une volonté explicite de dissimulation – l'Exim Bank qui publie des chiffres sur les crédits à l'export et les garanties, mais reste secrète sur ses prêts souverains³⁰.

Face à une demande croissante plaidant pour plus de transparence, les Chinois sont pris entre deux feux. D'un côté, l'absence de transparence encourage le « matraquage anti-chinois » (*China bashing*) très en vogue chez les éditorialistes occidentaux, et parfois même chez les universitaires. Les Chinois doivent régulièrement répondre aux accusations de néo-colonialisme³¹. Or contrairement à une idée répandue, ils sont très soucieux du risque qu'ils courent en termes d'image - auquel s'ajoute maintenant un risque financier non négligeable - en Afrique où ils sont littéralement placés sous le feu des projecteurs. L'Afrique peut être considérée comme un lieu d'expérimentation privilégié³² du *soft power* chinois, davantage que l'Asie, perçue comme la sphère d'influence traditionnelle de la Chine. Cette « paranoïa » occidentale pourrait inciter Pékin à jouer une (relative) transparence sur son aide à l'Afrique, prouvant ainsi que la réalité de ses relations avec l'Afrique n'est pas si extraordinaire qu'on veut parfois le faire croire³³.

D'un autre côté, les Chinois voient au moins deux raisons pour maintenir l'opacité qui entoure leur aide à l'Afrique. Tout d'abord, la Chine, pays à revenu intermédiaire, possède d'importantes poches de pauvreté. Il n'est donc pas forcément évident pour elle de communiquer sur son aide extérieure et de la justifier vis-à-vis de ses propres citoyens pauvres³⁴. D'autre part, ce débat sur les mérites respectifs de la transparence et de l'opacité, rejoint celui sur l'efficacité de l'aide. La clarification de la nature de l'aide chinoise, et la précision de son montant, créeraient les conditions objectives de son évaluation. Or les Chinois ont le sentiment, par ailleurs compréhensible, d'être encore en phase d'apprentissage dans la réalisation (pour une moindre mesure dans le financement) de projets d'aide en Afrique, par rapport aux bailleurs traditionnels. L'aide chinoise à l'Afrique est ancienne³⁵ et elle a

²⁷ Entretien de l'auteur avec des opérationnels de l'Exim Bank.

²⁸ 80 % des prêts de l'Exim Bank sont dirigés vers 5 pays africains : l'Angola, le Mozambique, le Nigéria, le Soudan et le Zimbabwe d'après Bates Gill and James Reilly : « The Tenuous Hold of China's Inc in Africa ». *The Washington Quarterly Summer 2007*.

²⁹ Gernot Pehnelt (2007) : « The Political Economy of China's Aid Policy in Africa ».

³⁰ Voir le rapport d'activité 2006.

³¹ Pour une réponse, voir He Wenping, *Op. cit.*

³² « testing ground » in He Wenping, *Op. cit.*

³³ 9 % du pétrole africain est exporté vers la Chine, contre 36 % vers l'Europe et 32 % vers les États-Unis !

³⁴ Il ne semble pas que la Chine soit sur le point d'ouvrir un débat sur les justifications de son aide extérieure.

³⁵ Le premier projet chinois en Afrique remonte à 1960 et à la construction d'une usine de cigarettes et d'allumettes en Guinée.

incontestablement connu de grands succès³⁶. De plus, elle est concentrée dans le secteur des infrastructures³⁷, paradoxalement reconnu depuis longtemps comme le principal verrou à la croissance africaine, mais sur lequel les bailleurs traditionnels ont insuffisamment mis l'accent (4 milliards de dollars US de la part des bailleurs du CAD en 2004³⁸). Mais la coopération économique chinoise, qui pêche lourdement en termes de participation locale, a des effets discutables sur la réduction de la pauvreté. Et surtout, le rythme et l'ampleur de son augmentation la placent face à de nouveaux défis qu'elle peine parfois à relever³⁹.

Aux marges de la gouvernance mondiale de l'aide

Les différentes institutions internationales souhaitent engager la Chine dans le cadre de la gouvernance mondiale de l'aide avec des logiques à la fois variées et complémentaires.

- **Du côté des multilatéraux**, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a choisi pour sa part d'encadrer les dynamiques privées entre la Chine et l'Afrique⁴⁰, en apportant son soutien aux investisseurs privés chinois par la création d'une Chambre de commerce sino-africaine (China Africa Business Council). La Banque Mondiale a, elle, choisi de renforcer les capacités des opérationnels chinois de l'aide, en misant sur l'Exim Bank avec qui elle a signé un Protocole d'accord en mai 2007.
- **Du côté des bilatéraux**, la Commission européenne a lancé un dialogue politique de haut niveau avec la Chine sur les questions africaines (sans le réduire aux seules questions de développement). L'action des agences d'aide bilatérales (principalement l'Angleterre, la Norvège et la France) se situe d'avantage au niveau des opérationnels de l'aide. Le DFID britannique (Department for International Development) organise déjà des opérations conjointes avec les Chinois en Afrique⁴¹ et a publié de nombreux articles de recherche⁴², tant pour mieux caractériser l'aide chinoise à l'Afrique que pour en évaluer l'impact : il a indiscutablement une longueur d'avance sur les autres agences d'aide.

L'attitude des Chinois vis-à-vis de ces initiatives est à la fois réservée et intelligemment différenciée. Ils participent une fois sur deux environ aux réunions de préparation de la Conférence d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Ils s'appuient sur les organisations multilatérales pour envoyer des signaux politiques ; ainsi la première contribution de la Chine à l'Association internationale du développement de la Banque Mondiale, bien que minime, a été très médiatisée. Et ils essaient de retirer le maximum possible de savoir-faire de leurs échanges avec les organisations multilatérales et les agences d'aide bilatérales, même si la demande chinoise reste parfois en-deçà de l'offre des agences d'aide.

Li Xiaoyun⁴³ a déclaré lors du séminaire organisé par le réseau POVNET à l'OCDE, que l'aide chinoise allait pour longtemps encore rester « indépendante » de la gouvernance mondiale de

³⁶ La voie ferrée Tanzanie-Zambie a été construite entre 1970 et 1976.

³⁷ 79% des investissements financés par l'Exim Bank en Afrique sont des projets d'infrastructures.

³⁸ Broadman (2007): « Africa's Silk Road: China and India New Economic Frontier ».

³⁹ Alec Russel: « Big Projects Fall Behind Schedule ». *Financial Times*, January 23, 2008.

⁴⁰ Ce qui prend tout son sens quand on sait que le ratio aide/commerce entre la Chine et l'Afrique est passé de 20-21 % sur la période 1990-1992 à 3-4 % sur la période 2004-2005 et que, sur les 800 entreprises présentes en Chine, seules 12,5 % sont de grosses entreprises publiques.

⁴¹ Avec notamment un projet d'adduction d'eau au Soudan.

⁴² Center of Chinese Studies of Stellenbosch University (for DFID): China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors.

⁴³ Li Xiaoyun, Op. cit.

l'aide et du cadre des bailleurs traditionnels, même si l'on observe sur quelques sujets une certaine convergence. Bien que ces déclarations ne puissent être considérées comme la voix officielle du Parti, elles sont révélatrices d'une certaine volonté chinoise.

Ces réserves chinoises ont une explication directement politique. Vis-à-vis des pays africains, la Chine a pour l'instant tout intérêt à se maintenir hors du cadre de la gouvernance mondiale de l'aide au développement, afin de conserver une image distincte de celle des bailleurs traditionnels de l'OCDE, assimilés au « club des riches ». En effet, si le retour de la Chine est salué avec autant d'enthousiasme en Afrique, c'est précisément parce qu'elle offre une alternative aux bailleurs traditionnels. Dans leurs relations avec les Africains, les Chinois jouissent d'un avantage énorme sur les Occidentaux : ils ont, jusqu'à présent, toujours tenu leurs promesses, en particulier concernant les annulations de dette⁴⁴. Les pays africains sont pour la plupart conscients qu'une certaine concurrence entre bailleurs leur offre une capacité de négociation inédite⁴⁵, et ils entendent bien en profiter⁴⁶.

Mais les réserves chinoises ont, plus profondément, un fondement conceptuel. Si les Chinois souhaitent rester, au moins partiellement, hors du cadre de la gouvernance mondiale de l'aide, ce n'est pas uniquement parce qu'ils contestent la distribution de pouvoir implicite dans le cadre existant. Les Chinois contestent aussi le corpus de règles et de normes produites par les bailleurs traditionnels, corpus qu'ils jugent trop « occidental ». Sans parler pour autant de « Consensus de Pékin »⁴⁷, l'aide chinoise comporte un certain nombre de spécificités qui la rend attractive aux yeux des pays africains. Tout d'abord, aucune conditionnalité ne l'accompagne. Ensuite, le coût de cette aide, pourtant liée, est bien moins élevé que celui de l'aide occidentale, et elle est délivrée beaucoup plus rapidement. Enfin, la coopération économique proposée par Pékin, si elle ne se concentre pas toujours sur la réduction de la pauvreté, met en avant les avantages mutuellement bénéfiques d'une telle relation ; elle est donc jugée moins hypocrite par les pays africains que l'aide prétendument « désintéressée » des Occidentaux.

Pourtant, la spécificité et les vertus de la coopération Sud-Sud tant vantée par Pékin résistent parfois mal à l'épreuve des faits. D'un point de vue économique, on peut porter un regard critique sur la mise en pratique de ces discours rhétoriques. Mais d'un point de vue politique, il est aussi important de comprendre que pour les Chinois, il existe un corpus de normes et de règles, ayant un fondement conceptuel différent de celui des occidentaux. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la gouvernance mondiale de l'aide. La position chinoise n'est pas la même par rapport à la gouvernance mondiale du commerce. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les Chinois réclament du temps pour mettre en œuvre les règles et les normes existantes, mais ils n'entendent pas les contester, ou en tout cas pas avec la même vigueur que celle de l'aide.

Typologie pour un dialogue politique

On constate donc que les différentes problématiques liées aux questions d'aide, telles qu'elles sont formulées par les bailleurs traditionnels, ne reçoivent pas toutes le même accueil en Chine. On peut schématiquement répartir ces thématiques en deux catégories : celles à propos desquelles les Chinois opposent aux principes occidentaux un autre corpus de principes ; celles à propos desquelles les Chinois reconnaissent avoir un retard à rattraper et manifestent d'ailleurs souvent une réelle envie de le rattraper.

⁴⁴ Alors que les promesses du G8 à Gleneagles en 2005 ne sont que très partiellement tenues.

⁴⁵ Manifeste lors du dernier Sommet Europe-Afrique.

⁴⁶ Entretien de l'auteur avec M. Traoré, ancien conseiller diplomatique de Amadou Toumani Toure, Président du Mali.

⁴⁷ Le prétendu consensus de Pékin, qui viendrait s'opposer au consensus de Washington, est largement une invention d'universitaires et d'éditorialistes occidentaux. Les Chinois le regardent avec beaucoup de distance, et un certain amusement...

Dans la première catégorie, on peut ranger les conditionnalités politiques attachées à l'aide et la non-ingérence dans les affaires internes d'un Etat souverain. La distinction entre affaires et politique qui permet à la Chine d'entretenir des relations économiques avec des « Etats voyous » comme le Soudan ou le Zimbabwe, n'est pas un simple « sophisme ». Certes, cette doctrine peut se révéler fort commode pour passer outre des considérations morales. Mais elle manifeste aussi la conviction profonde que seul le gouvernement souverain du pays récipiendaire de l'aide est en mesure de juger quelles sont les réformes nécessaires à son propre développement, conviction qui fait écho à la propre histoire de la Chine. Quand ils sont interrogés sur les spécificités de l'aide chinoise par rapport à l'aide occidentale, les Chinois mettent régulièrement en avant une différence fondamentale à leurs yeux : l'aide chinoise sert de soutien au développement des pays africains dans un processus qui doit avant tout être interne, alors que l'aide occidentale cherche à imposer, de l'extérieur, les réformes qu'elle juge nécessaires⁴⁸.

Il serait faux de croire que seules les problématiques qui ont une connotation directement politique peuvent être rangées dans la catégorie des thématiques où se confrontent approche chinoise et approche occidentale. Sur des problématiques techniques *a priori* plus « consensuelles » comme l'endettement, les Chinois opposent aux critères occidentaux de soutenabilité de la dette, une autre interprétation. Sur ce sujet, Li Ruogu, directeur de l'Exim Bank, a publié dans la revue *World Economics and Politics*, un article intitulé : « Correct understanding of debt sustainability of developing countries »⁴⁹. Il y tente (avec un certain succès) de réfuter les critiques occidentales sur le ré-endettement de l'Afrique qu'entraîneraient les prêts non concessionnels chinois, en effectuant un rapprochement entre les concepts de « dette soutenable » et de « développement soutenable »⁵⁰.

Dans la catégorie des thématiques à propos desquelles les Chinois reconnaissent avoir un retard à rattraper, on peut ranger la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) chinoises engagées contractuellement dans la réalisation de projets d'aide, et au-delà, la RSE de tous les entrepreneurs chinois en Afrique. Lors de son dernier voyage en Zambie en 2007, Hu Jintao a été particulièrement excédé de ne pouvoir se rendre dans les mines de cuivre. Cette visite, pourtant inscrite au programme, avait été annulée à cause d'importantes émeutes provoquées par une explosion dans une mine de cuivre exploitée par des Chinois qui a causé de la mort de 51 Zambiens⁵¹. A la suite de ce déplacement, Hu Jintao s'est exprimé à deux reprises, en Namibie et au Nigeria, devant la communauté des entrepreneurs chinois expatriés, en les exhortant à employer le plus possible de main d'œuvre locale et à respecter les normes RSE internationale. Une importante investigation a été conduite par la Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), recensant les pratiques RSE des compagnies étrangères opérant sur le territoire africain, et les comparant aux pratiques chinoises. Elle s'est conclue par un séminaire de restitution des principales recommandations en Zambie, devant une centaine de chefs d'entreprise chinois⁵².

D'une manière générale, si la problématique RSE est si bien accueillie tant par le gouvernement que par les entrepreneurs chinois⁵³, c'est sans doute parce qu'elle s'inscrit parfaitement dans la stratégie « *going global* » promue par Pékin, depuis l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001, qui encourage les entreprises à aller « faire leurs armes » à l'étranger.

Les deux catégories schématiquement décrites ci-dessus ne sont bien évidemment pas complètement étanches ; en tout cas certaines problématiques opèrent, progressivement et partiellement, un glissement de l'une vers l'autre. Ainsi, en ce qui concerne l'efficacité de l'aide,

⁴⁸ Li Xiaoyun, DAC/POVNET Workshop.

⁴⁹ Li Ruogu (2007), Zhengqu renshi fazhanzhong guojia de zhaiwu kezhiyu wenti. *World Economics and Politics*.

⁵⁰ On remarquera que les Chinois ont une bonne connaissance de l'aide occidentale, et savent exploiter ses failles. Ils sont donc parfaitement armés pour défendre les spécificités de leur aide; la réciproque est, pour l'instant, loin d'être vraie.

⁵¹ Bates and Reilly (2007): The Tenuous Hold of China's Inc in Africa.

⁵² Entretien de l'auteur avec Qi Guoqiang, (CAITEC).

⁵³ Entretiens de l'auteur avec de membres du China Africa Business Council (CABC).

les Chinois expriment une demande croissante d'échanges de savoir-faire avec les autres agences d'aide présentes en Chine, ... sans pour autant reconnaître la pertinence des critères de mesure d'efficacité de l'aide du CAD. Ils réalisent peu à peu que leur réponse « classique » à la question de l'efficacité, à savoir que leur aide est efficace parce que concrète, bon marché, rapide, n'est plus suffisante face à au rythme et à l'amplitude de l'augmentation de leur aide en Afrique.

Au moment de lancer un dialogue politique et opérationnel avec les Chinois sur les questions d'aide à l'Afrique, il paraît intéressant de garder ce cadre logique en tête. En effet, si les réactions chinoises sont différentes d'une problématique à l'autre, les arguments à mobiliser pour y répondre doivent eux aussi être de natures différentes.