

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/2012-14

Partenaires émergents : quels enjeux pour la soutenabilité de la dette africaine ?

Dieudonné Bleossi DAHOUN
Marc RAFFINOT

UMR DIAL 225

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny 75775 • Paris Cedex 16 • Tél. (33) 01 44 05 45 42 • Fax (33) 01 44 05 45 45
• 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Tél. (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51

E-mail : dial@dial.prd.fr • Site : www.dial.prd.fr

PARTENAIRES EMERGENTS : QUELS ENJEUX POUR LA SOUTENABILITE DE LA DETTE AFRICAINE ?¹

Dieudonné Bleossi Dahoun
Ministère des Finances, Bénin
dbdahoun@proccibenin.org

Marc Raffinot
LEDa-DIAL
Université Paris Dauphine
marc.raffinot@dauphine.fr

Document de travail UMR DIAL

Octobre 2012

Résumé

Après les réductions de dette, notamment l'initiative d'allègement de la dette multilatérale de 2005 (IADM), beaucoup de pays à faible revenu se sont retrouvés avec des niveaux d'endettement extrêmement bas. Leur réendettement progresse à des rythmes variables sous l'effet de nouveaux prêts des Institutions de Bretton Woods (IBW), mais aussi des pays émergents (notamment de la Chine), et parfois même des marchés financiers internationaux. Les IBW cherchent à freiner le réendettement de ces pays en conditionnant leurs prêts à la limitation des financements non concessionnels et en posant des limites aux ratios d'endettement (Cadre de Viabilité de la Dette). Il est difficile de bien analyser le rôle spécifique des pays émergents, car les données ne sont difficiles à réunir précisément. Il apparaît cependant une certaine convergence des positions chinoises envers les pays africains avec celles des autres bailleurs de fonds, visible notamment en matière de réduction de dette. Ceci est cohérent avec la montée en puissance des pays émergents dans les institutions financières internationales.

Mots Clés : Pays émergents, Afrique, Financement du développement, Réductions de dette, Réendettement, Chine.

Abstract:

After debt cancellations, in particular MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) debt ratios in Low Income Country dropped to historic lows. They are now getting into debt again, because of Bretton Woods Institutions (BWI) new loans, of emerging countries' (namely China) loans, and sometimes because they are able to borrow from international financial markets. BWI try to slow this new debt cycle by putting limits on the non-concessional borrowing of the country that have an agreement with IMF and by better assessing the debt sustainability (IDA-IMF Debt sustainability framework). The lack of transparent data is a major problem. Nevertheless, some convergence between China and traditional donors may be seen, namely in the field of debt relief. This is consistent with the rise of emerging countries in international financial institutions.

Key words: Emerging countries, Africa, Development Financing, Debt relief, Debt cycle, China.

JEL Code: F34, F35, O55, O53, O16, O19

¹ Une première version de ce travail a servi de contribution préparatoire au rapport du Centre de Développement de l'OCDE sur les Perspectives Economiques en L'Afrique 2011. Nous remercions Vanessa Jacquelin et Linah Shimi de l'AFD, qui ont accepté de mettre à notre disposition leur base de données sur l'endettement des pays africains et qui nous ont fait bénéficier de leurs premières analyses, ainsi que Jean-Raphaël Chaponnière. Nos remerciements vont aussi aux collègues du Centre de Développement de l'OCDE, notamment Helmut Reisen, Henri-Bernard Solignac-Lecomte et Jean-Philippe Stijns, ainsi que Marie-Thérèse Trasino. Les opinions ici émises ne les engagent nullement, ni les institutions auxquelles ils appartiennent.

INTRODUCTION

Dans quelle mesure les pays émergents constituent-ils une menace pour la soutenabilité de la dette des pays africains ? Cette question reste difficile à étudier, faute d'information transparente sur les financements de ces pays, et notamment du plus important d'entre eux, la Chine. Dans ce travail, nous chercherons à y répondre en nous limitant aux pays d'Afrique saharienne et en mettant l'accent sur les pays qui ont bénéficié des réductions de dette. Cela ne signifie nullement que cette question ne concerne que ces pays, mais les modes de financement et les traitements de la dette des pays africains à revenu intermédiaire sont très différents, et justifieraient une approche spécifique.

Après avoir présenté le contexte de désendettement des pays africains à faible revenu, nous montrerons que les financements des pays émergents jouent un rôle croissant, mais que leur approche du statut de créancier a changé, et que l'accroissement de leur financement ne semble poser problème que dans quelques cas particuliers.

1 LE CONTEXTE

La croissance récente du financement de l'Afrique par les pays émergents intervient dans un contexte très particulier. Un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont obtenu des réductions de dette importantes dans le cadre des initiatives pays pauvres très endettés (PPTE, 1996 et 1999 pour l'initiative renforcée) et allégement de la dette multilatérale (IADM, 2005). La liste des pays qui sont concernés par ces initiatives et leur statut au regard de ces initiatives figure en annexe 1.

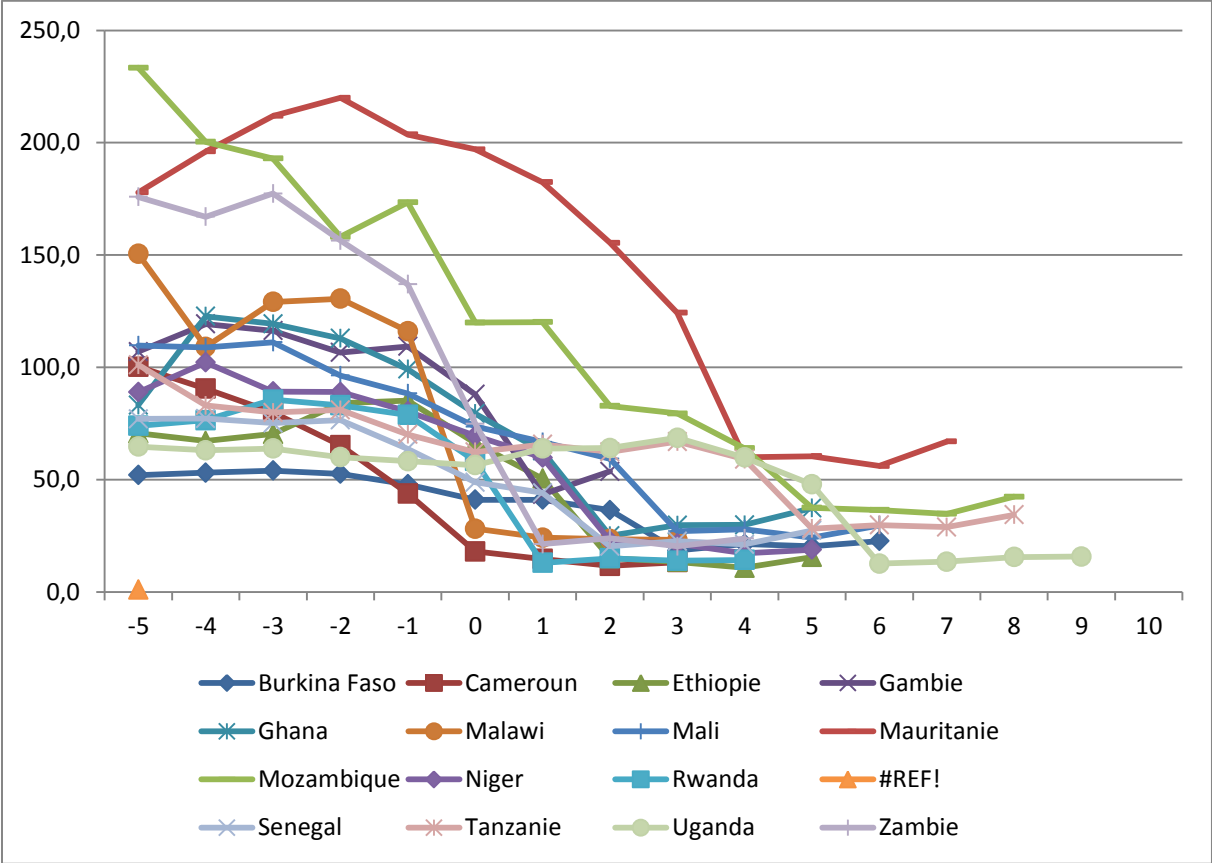
Plusieurs auteurs ont émis des craintes que les réductions de dette ne fournissent pas d'amélioration durable de la situation, dans la mesure où les causes qui avaient donné naissance au surendettement des pays à faible revenu restaient toujours présentes après les réductions de dette (Berthélémy 2001, Easterly 2002). Ceci est d'autant plus pertinent que le surendettement de pays ayant bénéficié de financements très bon marché présente un caractère quelque peu paradoxal (Raffinot 2008).

Malheureusement, il reste assez difficile de vérifier la réalité du réendettement des pays africains bénéficiaires de réductions de dette, parce que les réductions de dette sont souvent assez récentes, et parce que l'information publique cohérente avec les données du passé est publiée avec des délais assez longs. De plus, l'initiative PPTE est lente, et ne se reflète que partiellement dans les statistiques : au titre de cette initiative la dette reste due, (ce sont des pays développés qui s'engagent à rembourser à la place des PPTE), elle reste inscrite dans le montant de la dette due. La réduction de dette n'apparaît qu'année après année, au rythme des remboursements de principal. Il en va tout autrement avec l'IADM, qui est enregistrée sur le plan comptable comme une diminution de la dette, en une seule fois (en 2006 pour les pays

qui avaient déjà atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, ou plus tard pour les pays qui n'avaient pas encore atteint le point d'achèvement).

Le Graphique 1 donne une image du réendettement. Comme les différents pays ont obtenu le bénéfice des initiatives PPTE et IADM à des dates différentes, le graphique a été construit en fonction de l'année 0, qui pour tous les pays est l'année du point d'achèvement de l'initiative PPTE.

Graphique 1 : Réendettement des pays africains post PPTE (dette extérieure / PIB)



Source : base de données de l'AFD.

Le Graphique 1 ne donne nullement l'image d'un réendettement rapide après l'année zéro. Au contraire, dans de nombreux cas, la dette continue à se réduire. Ceci est dû en partie à la façon dont ces initiatives se sont déroulées. Certains pays ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE avant l'IADM. Dans ce cas, la réduction de dette la plus importante intervient après le point d'achèvement. Il faut en effet se souvenir qu'il y a un changement de logique entre les deux initiatives ; là où l'initiative PPTE ne visait qu'à réduire la dette à un niveau supportable, l'IADM vise à l'annulation totale de l'encours de la dette multilatérale fin 2003 ou 2004 suivant les institutions (FMI, Association internationale pour le Développement et Banque Africaine de Développement). Pour les pays qui ont bénéficié de l'initiative PPTE plus tardivement l'IADM intervient directement au point d'achèvement.

Ces réductions de dette exercent des effets importants (positifs et négatifs) sur les économies africaines. Elles créent un « espace fiscal » qui permet d'envisager un accroissement des dépenses, notamment d'investissement - du moins pour les pays qui remboursaient leur dette avant les initiatives de réduction de la dette. Mais à cet effet direct s'ajoutent des effets indirects, notamment à travers le fardeau virtuel de la dette (*debt overhang*), la pression fiscale ou les institutions. L'initiative PPTE avait été construite sur l'hypothèse d'un fardeau virtuel de la dette, suivant lequel une réduction de dette aurait un effet positif sur l'investissement et les incitations à accroître le revenu. Cette approche manquait de validation empirique (Idlemouden et Raffinot 2005), et l'idée suivant laquelle la faiblesse de l'impact observé était due à ce que les réductions de dette étaient trop limitées (Patillo et alii, 2002) ne tient plus après l'IADM.

En sens inverse, les réductions de dette risquaient d'avoir un effet en termes d'aléa moral, en incitant les pays africains à anticiper de nouvelles réductions de dette. De ce fait, les pays africains devraient donc avoir tendance à accroître leur endettement après avoir bénéficié des réductions de dette, sans trop tenir compte des risques de défaut de paiement, ce qui pourrait se traduire par un réendettement rapide. On pouvait craindre également que l'espace fiscal ainsi créé ne contribue à réduire la pression fiscale, le besoin de ressources pour les Etats se faisant moins pressant. Toutefois Cassimon et Campenhout (2008) ont montré que ces craintes ne s'étaient pas vérifiées, du moins dans la période considérée. Enfin, l'existence de fait d'une contrainte budgétaire molle pouvait avoir des effets négatifs sur la gouvernance – un reproche que D. Moyo (2009) adresse à l'aide au développement en général. Idlemouden (2009) en présente des illustrations, et l'on peut constater qu'un certain nombre de pays africains ont vu l'évaluation de la qualité de leurs politiques et de leurs institutions par la Banque mondiale (CPIA pour *Country Policy and Institutional Assessment*) se dégrader pour certains pays bénéficiaires de réductions de dette (par exemple Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tanzanie, etc.)

Ces réductions de dette se combinent à la bonne conjoncture (hausse des prix des matières premières notamment) – avant et après la crise de 2008, pour créer une situation inédite pour le financement des pays africains.

2 LA MONTEE EN PUISSANCE DU FINANCEMENT DE L'AFRIQUE PAR LES PARTENAIRES EMERGENTS

Le premier forum de coopération sino-africaine s'est tenu à Pékin en l'an 2000. Depuis, les relations commerciales et les investissements de la Chine en Afrique ont progressé très rapidement. Les investissements directs chinois sur le continent africain seraient passés de 491 millions de dollars en 2003 à 7,8 milliards fin 2008. Les échanges commerciaux seraient passés de moins de 25 milliards de \$ en 2003 à 107 en 2008. Il est difficile de préciser le montant des financements et de l'aide au sens du CAD de l'OCDE. Le gouvernement chinois préfère parler de coopération en général, incluant aussi bien les dons que les prêts, les investissements directs, etc.

Les 8 et 9 novembre 2009 s'est tenu à Charm el Cheikh le 4^e Forum Chine-Afrique au terme duquel a été adopté un « Plan d'action triennal de Charm El-Cheikh (2010-2012) » visant à promouvoir la coopération sino-africaine. Ce plan matérialise la volonté de la Chine d'augmenter substantiellement le volume de son aide à l'Afrique, tout en réduisant les dettes, en vue de créer un environnement favorable aux investissements directs étrangers. La Chine prévoit d'accorder à l'Afrique 10 milliards de \$ sous diverses formes (prêts, dons, crédits fournisseurs, etc.) entre 2010 et 2012, contre 5 milliards entre 2006 et 2009. La Chine se propose en outre d'exempter de droits de douane 95% des produits des pays africains les moins développés ayant des relations diplomatiques avec la Chine, en commençant avec 60% des produits dès 2010, et d'accorder un prêt spécial d'un milliard de \$ pour les PME africaines.

Le 5^e Forum s'est tenu en juillet 2012. A cette occasion, un plan d'action 2013-2015 a été dévoilé, qui contient la promesse de 10 milliards de dollars de prêts concessionnels pour l'Afrique, de 1 milliard de dollars de prêts pour les petites et moyennes entreprises, et pour les pays PPTE et les pays les moins avancés ayant des relations diplomatiques avec la république populaire de Chine, annulation de leurs dette au titre de prêts à taux zéro venant à échéance à la fin 2009.

La Chine a commencé par s'intéresser aux pays marginalisés par les Occidentaux, comme le Soudan ou le Zimbabwe, et étend progressivement son réseau, y compris dans des pays africains qui reconnaissent encore Taiwan. L'intervention de la Chine au profit des États africains est diversifiée : construction d'infrastructures, prêts à taux avantageux voire nuls, échanges dans des domaines culturels et éducatifs (voir, entre autres, Alden 2007, Bräutigam 2009 et 2010, UNCTAD 2010, Dupré et Shi 2008, .Wang 2007).

Comme le soulignait déjà H. Reisen (2008), l'intervention chinoise suscite des réactions opposées, le plus souvent négatives en Occident. Le « China bashing » n'y a pas vraiment cessé depuis (cf. par exemple Maira 2009). Une de ses sources majeures demeure le manque de transparence dans l'information sur les activités et les financements chinois en Afrique (Chaponnière 2007 est le seul à notre connaissance à fournir une estimation assez large de la

« coopération » chinoise avec les pays africains). Allant plus loin, Christensen (2010) a cherché à montrer que plus de transparence pouvait être dans l'intérêt des Chinois eux-mêmes.

A l'inverse, les réactions officielles africaines sont généralement favorables, de même que les prises de position de certains économistes africains : Moyo (2009) intitule ainsi un chapitre de son livre « les Chinois sont nos amis », mais elle insiste surtout sur l'idée que les Chinois procurent des investissements directs plutôt que de l'aide ou des prêts aux gouvernements.

En première lecture, les décisions des FOCAC (Forum on China Africa Cooperation) n'ont rien de très original par rapport aux déclarations antérieures qui présentaient la coopération chinoise comme fondée sur la non-ingérence et l'absence de conditions (approche « gagnant-gagnant »). Apparaissent cependant la notion de réduction ou d'annulation de la dette, ainsi que la mention d'un rôle possible de la Chine en faveur de la paix et de la sécurité en Afrique. La Chine présente sa coopération avec l'Afrique comme « dénuée de tout esprit d'exploitation et de mercantilisme ».

Pourtant, le modèle chinois d'aide au développement en Afrique repose en grande partie sur un mélange de considérations géo-stratégiques et économiques allant de la satisfaction de ses besoins en matière d'énergie et des produits de base au soutien de ses positions au sein des organisations internationales et au respect de la politique d'une seule Chine. Lorsqu'on examine les déclarations chinoises, on ne peut s'empêcher de faire le parallèle avec la Loi AGOA des USA en direction de l'Afrique, confirmant ainsi la proximité de fait avec le modèle occidental (souligné aussi par Bräutigam 2010). Apporter des ressources en échange de marchés et d'accès aux matières premières a constitué la pratique de l'aide occidentale pendant des décennies. Ce n'est que récemment (à la fin du siècle dernier) que l'aide occidentale a mis l'accent sur la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté, non sans ambiguïtés.

Alors que les Occidentaux insistent sur le respect de la bonne gouvernance et de la transparence, les Chinois « décaissent d'abord et discutent ensuite » (suivant l'expression imagée d'un de nos interlocuteurs africains), comme toute entreprise qui veut attaquer un marché déjà encombré. Alors que les Occidentaux ont fini, après des dizaines d'années de tractations, à délier une grande partie de leur aide, n'imposant plus que les biens et services achetés avec leur argent soit fournis par leurs propres entreprises, les Chinois font tout eux-mêmes, allant jusqu'à utiliser leur propre main d'œuvre non qualifiée, et gagnent certains marchés fournis par l'aide occidentale grâce à leurs coûts inférieurs. A ceci s'ajoute toutefois un aspect original, effet collatéral de la présence chinoise, l'immigration de commerçants chinois peu fortunés. Cette immigration a déjà soulevé des protestations assez violentes, notamment au Sénégal et en Algérie. Ces exemples montrent que l'on surestime probablement le degré de coordination des interventions chinoises par le pouvoir central (Beuret & Michel, 2008.)

La permanence du discours chinois sur la coopération « gagnant-gagnant » masque les problèmes rencontrés sur le terrain, en partie dus à la mauvaise connaissance des réalités

locales. On ne compte plus les annonces sans lendemain (notamment celle concernant le financement par la Chine de l'aéroport de Nouakchott en échange de livraisons de minerai de fer), et le retrait brutal de projets déjà engagés, notamment en Angola et en RDC. Ceci accroît encore l'incertitude quant aux montants réellement en jeu et aux activités qui en découlent.

L'idée que la Chine, et dans une moindre mesure les autres pays émergents, comme l'Inde (Lafargue, 2006) ou le Brésil (Lafargue, 2008), ne s'intéressent à l'Afrique que pour leur approvisionnement en matières premières doit être fortement nuancée. Il arrive que dans des pays ne présentant a priori aucun intérêt stratégique aussi bien géographique qu'économique, l'aide chinoise soit accordée à des conditions très favorables (Mwase 2011).

Ainsi par exemple le Bénin, depuis qu'il a bénéficié des dispositions de l'initiative PPTE, a reçu d'importants financements de la Chine, évalués à près d'un demi-milliard d'USD, essentiellement sous forme de dons dans divers domaines allant des infrastructures routières aux télécommunications, à la santé etc. Le dernier accord de don d'un montant de 250 millions de Fcfa est destiné à aménager le principal axe routier du Bénin en direction du Niger.

Le réendettement du Bénin est surtout dû à l'accroissement de la dette interne, du fait des opportunités qu'offre le développement des marchés monétaire et financier au sein de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA). De moins de 1% en 2006, la dette intérieure du Bénin due aux interventions sur le marché financier de l'UEMOA représente en 2009 près de 45% de l'encours de la dette publique. (évaluée sur la base du document de la SCRП III - Février 2011). Dans la même période les appuis de la Chine en direction de ce pays l'ont été pour l'essentiel sous forme de dons

Tableau 1 : Evolution de la dette publique du Bénin (milliards de Fcfa)

	2006	2007	2008	2009
Dette publique	266,7	308,7	477,4	825,0
Intérieure	2,3	8,991	62,265	361,7
<i>en % PIB</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>2,1%</i>	<i>13,5%</i>
Extérieure	264,4	299,7	415,1	463,26
<i>en % PIB</i>	<i>11,3%</i>	<i>9,9%</i>	<i>14,0%</i>	<i>17,3%</i>

Source : République du Bénin, 2011.

Les difficultés évoquées plus haut pourraient conduire la Chine à entrer dans un jeu plus coopératif avec les pays occidentaux, ne serait-ce que pour sécuriser ses investissements en Afrique et éviter que le réendettement ne se fasse à son détriment. On note en tous cas un changement très significatif dans la façon dont la Chine assume son statut de créateur.

3 LE CHANGEMENT : DE LA DETTE DORMANTE AU ROLE DE CREANCIER ASSUME.

La place croissante des pays émergents (Chine, Brésil, Inde, Afrique du Sud, Mexique, etc.) dans la gouvernance financière internationale est rendue très visible par le rôle croissant du G 20. Le désir de prendre une place plus importante dans les organisations internationales, notamment dans les institutions de Bretton Woods (IBW), suppose dans une certaine mesure d'en respecter les objectifs et les règles. L'accroissement des quotas des pays émergents au sein du FMI ne peut que renforcer cette tendance. Grâce à la réforme de 2010 (qui devrait être mise en œuvre en 2012), la Chine deviendra le 3^e plus gros actionnaire du FMI (6,394 % des quotas). Le Brésil (2,316 %), l'Inde (2,751 %) et la Russie (2,706 %) feront leur entrée dans les dix principaux actionnaires du Fonds.

Au sein des Nations Unies, la Chine a également montré un souci nouveau de s'impliquer dans les stratégies de la « communauté internationale ». Par exemple, le premier ministre Wen Jiabao a annoncé le 22 septembre 2010 aux Nations Unies à New York l'engagement de la Chine à aider à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le domaine de la lutte contre le HIV/SIDA. Notons enfin que la Chine est signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), qui prône un engagement des bailleurs de fonds vers plus de coordination.

Cette tendance à se rapprocher du consensus des bailleurs de fonds traditionnels peut aussi se repérer dans le domaine de l'endettement des pays africains. Ainsi, après avoir soutenu qu'elle n'était pas concernée par l'initiative PPTE d'allègement de la dette, la Chine a annoncé lors du premier forum Chine-Afrique en octobre 2000 qu'elle annulait plus d'un milliard de dollars de dette des pays africains les plus pauvres. Entre 2000 et 2002, la Chine aurait annulé un montant approximatif de 10,5 milliards de yuans (soit environ 1,3 milliards de dollars) d'après Wang et Bio-Tchané (2008). En 2006, la Chine a annoncé annuler 10 milliards de yuan de dettes dues par 33 PPTE et pays moins avancés (PMA) ayant des relations diplomatiques avec la Chine. Lors du sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le premier Ministre Wen Jiabao a annoncé que la Chine avait annulé 25,6 milliards de yuans de dette pour les « pays pauvres très endettés et les pays moins développés », soit environ 3,8 milliards de dollars. Comme nous venons de le voir, cet engagement a été prolongé lors du FOCAC de 2012, élargissant toutefois la catégorie des PPTE aux pays les moins avancés. Le montant annoncé est assez modeste par rapport au total des réductions de dette accordées par les créanciers bilatéraux du Club de Paris et les multilatéraux (76 milliards de dollars en valeur actuelle 2010, soit à peu près le double en valeur nominale), mais qui s'explique assez facilement par le montant réduit des créances : d'après un officiel chinois cité par Guérin (2008), environ 90 % des créances auraient été annulées – mais ceci ne porterait que sur les prêts à taux zéro que la Chine accorde pour des raisons non commerciales.

Ces annonces peuvent certainement s'interpréter comme un alignement partiel, sur les positions des donneurs traditionnels, car elles ont marqué une rupture par rapport à la pratique chinoise antérieure.

Le changement peut aussi se repérer par la façon dont la Chine assume sa position de créancier. Avant 2000, par exemple, la dette du Mali par rapport la Chine avait un statut de dette « dormante » : elle constituait une créance reconnue comme telle, mais la Chine n'exigeait en pratique aucun versement – ce qui posait d'ailleurs un problème technique pour l'analyse de la soutenabilité, puisque cette pratique augmentait le montant nominal de la dette sans avoir d'incidence réelle sur sa charge. Par la suite, la Chine a adopté une politique plus conforme aux pratiques habituelles, annulant une partie de la dette, mais demandant le paiement effectif du montant restant dû - ce qui a, un peu paradoxalement, augmenté la charge effective des pays africains débiteurs de la Chine.

Ce changement d'attitude est noté par Guérin (2008), qui souligne que les représentants de l'Exim-Bank sont désormais présents dès le début des négociations pour représenter les intérêts financiers de l'Etat chinois (dans le cadre assumé d'un dualisme dons/prêts). Pour autant, la Chine n'a pas adopté clairement les standards du Club de Paris et des initiatives PPTE et IADM (Wang et Bio-Tchané 2008). En particulier, elle a accordé des réductions de dette à des pays qui ne sont pas considérés comme éligibles par les IBW. En 2012, d'après le site du FOCAC (<http://www.focac.org>), la Chine aurait annulé la dette correspondant aux prêts sans intérêt pour 33 pays africains, PPTE ou comptant parmi les moins avancés (ce qui devrait représenter une petite dizaine de pays, puisqu'il y avait en 2011 25 pays africains bénéficiaires de l'initiative PPTE, dont il faut exclure ceux qui, comme le Burkina Faso, n'ont pas reconnu la République Populaire de Chine). La Chine n'a pas non plus franchi le pas qui l'aurait fait devenir membre du Club de Paris, mais elle participe depuis quelques années aux réunions de ce Club de créanciers publics avec les créanciers non membres du Club de Paris et du secteur privé (elle n'apparaît pas toutefois officiellement dans le compte rendu de la réunion du 11 septembre 2012, contrairement au Brésil et à l'Afrique du Sud).

4 FINANCEMENT PAR LES PAYS EMERGENTS ET ENDETTEMENT AFRICAIN.

La relation entre les pays émergents et le réendettement africain est très complexe, elle ne peut pas se limiter à la seule approche par le financement. Comme le montre Reisen (2007 et 2008), les pays émergents ont un impact sur la soutenabilité de la dette des pays africains à travers plusieurs canaux. Les financements accordés peuvent accroître le montant de la dette, mais les dons, qui forment une partie semble-t-il importante du total, ont tendance à alléger le poids de la dette en facilitant les remboursements en devises. Les prêts eux-mêmes, y compris les prêts non-concessionnels, peuvent avoir un impact positif s'ils financent des projets productifs présentant des rendements supérieurs au taux d'intérêt. Par ailleurs, les pays émergents ont un impact sur les ressources permettant le remboursement des emprunts

extérieurs (accroissement du volume des exportations, des prix des matières premières, réduction des coûts des produits importés et des travaux publics, dons, etc.) Ces arguments avancés par H. Reisen restent tout à fait pertinents, et expliquent probablement que l'impact de la crise de 2008 sur les pays africains ait été considérablement amorti et le rebond rapide.

Toutefois, le commerce chinois fournit certes des produits à bon marché aux consommateurs africains, mais il a tendance aussi à réduire les exportations africaines (Shafaeddin 2002, Giovannetti & Sanfilippo 2009). De ce point de vue, les récentes augmentations de salaires en Chine ainsi que les perspectives de réévaluation du yuan sont probablement de bonnes nouvelles pour les pays africains, dans la mesure où elles pourraient accroître leur compétitivité (Raffinot, 2007). On peut par ailleurs craindre que la forte demande des pays émergents en matières premières ne provoque une sorte de maladie hollandaise (*Dutch disease*) bloquant ainsi la spécialisation des pays africains.

Un autre aspect discutable parfois avancé est que la coopération des pays africains avec les pays émergents pourrait avoir un impact négatif sur leur gouvernance, qui à son tour aurait un impact négatif sur la soutenabilité de la dette. Cet impact négatif résulterait soit du peu de cas que les pays émergents font de la « bonne gouvernance » (la Chine affiche une volonté de non-immixtion dans les affaires intérieures des pays aidés), soit du fractionnement des bailleurs de fonds, qui peut avoir un impact négatif sur la qualité de la gouvernance (Knack & Rahman 2004). Il n'y a pas à notre connaissance d'étude empirique qui valide ces approches.

Une autre idée avancée par H. Reisen (2007 et 2008) est que la Chine ne contribue guère au ré-endettement africain, dans la mesure où les pays qui bénéficient le plus de la coopération chinoise ne sont pas ceux pour lesquels existent des problèmes de réendettement (Soudan et Angola sont les exemples cités). Avec le recul de quelques années supplémentaires, cette idée paraît discutable. Premièrement parce que la coopération chinoise s'est étendue à beaucoup de pays africains à faible revenu (Chaponnière 2007), comme dans le cas du Bénin. En second lieu, parce que prêts chinois sont certainement plus faibles pour des pays qui ne disposent pas de matières premières, mais peuvent être importants par rapport aux ressources de ces pays et donc en termes d'endettement (si les taux de concessionnalité sont insuffisants).

Dès 2004, d'ailleurs, la coopération chinoise était importante avec des pays comme l'Éthiopie, la Zambie, le Mali ou la Tanzanie (Chaponnière, 2007, p.3). Dans le cas de l'Éthiopie, le réendettement ne semble pas très important si on s'en tient aux données publiées et reprises dans le Graphique 1, mais il prend une allure un peu plus préoccupante si l'on utilise les données plus récentes des programmes du FMI (Tableau 2) et du Ministère des Finances. Comme le montre ce tableau, le réendettement a progressé rapidement après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE doublée de l'IADM. Dès 2009/2010, la dette du secteur public a pratiquement rattrapé son niveau pré-IADM (5,6 milliards de dollars en 2009/2010 contre 6,0 milliards en 2005/2006), d'après le bulletin statistique du Ministère des Finances éthiopien (Federal Democratic Republic of Ethiopia, 2010 et 2011). En ce qui concerne la dette extérieure, l'essentiel du réendettement est dû aux organismes financiers internationaux. A elle seule, l'Association Internationale pour le Développement (AID) de la

Banque mondiale représente 26 % du total de la dette publique en 2010/11. Les prêts des pays non membres du Club de Paris (en grande partie chinois et indiens) ont toutefois contribué à ce réendettement (ils représentent en 2010/11 17,5 % du total de la dette publique, comme l'année précédente).

Alors que le gouvernement chinois effectuait deux prêts sans intérêt en 2010 et 2011 pour 9 millions de dollars, L'Exim-Bank chinoise a effectué six prêts de juillet 2009 à juin 2011. Ceci fait de la Chine le premier prêteur à l'Ethiopie en 2010/2011 (34 % des nouveaux prêts) devant l'AID (12 %), l'Inde (12 %) et le Fonds Africain de développement (10 %) (Federal Republic of Ethiopia, 2011, p. 11) - mais la Citibank représente à elle toute seule 25% du total pendant la période.

Tableau 2 : Ethiopie, dette publique en % du PIB

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Dette publique				70,5	40,0	39,8	36	37
Intérieure				30,9	28,4	28,1	22	20,2
Extérieure (IMF inclus)	78,7	73,3	48,9	39,6	11,6	11,7	14,1	16,8
Multilatérale	49,6	46,4	39,7	32,2	5,8			
Bilatérale publique	28,6	24,3	6,4	5,1	4,2			
Commerciale	0,5	2,5	2,9	2,3	1,5			

Source : FMI, rapports cr08264, cr08260, cr10175 et cr10339 (malheureusement, les données sur la dette extérieure avant 2004/05 diffèrent suivant les rapports)

D'après les données du Ministère des Finances de l'Ethiopie, les prêts chinois accordés directement au gouvernement portent un taux d'intérêt de 2 %, une maturité de 20 ans et 7 (respectivement 8) ans de délai de grâce. Ces conditions correspondent à des prêts largement concessionnels au sens du Comité d'Aide au Développement (CAD, OCDE) : les taux de concessionnalité, calculés avec le taux d'actualisation standard de 10% sont approximativement de 58 et 59 % respectivement. Par contre, les deux prêts accordés au secteur public (et garantis par l'Etat) sont plus chers (3,067 %, durée de 11 ans dont 4 ans de délai de grâce pour l'un et 2,43 % sur 12 ans avec 3 ans de délais de grâce), soit des taux de concessionnalité de 42 et 41,5 % respectivement. Dans la même période, les deux prêts indiens ont des taux de concessionnalité de 55 et 63 % respectivement. Tous ces prêts sont donc conformes aux critères de concessionnalité exigés par les IBW (mais le gouvernement éthiopien a évidemment intérêt à les présenter comme tels, ce qui laisse subsister un léger doute).

Il ne s'agit que d'un exemple. D'après les données recueillies par la Banque mondiale (Tableau 1), même si les prêts chinois à l'Afrique respectent les normes de concessionnalité, ils sont cependant sensiblement plus coûteux que les prêts des bailleurs de fonds traditionnels. Mwase (2011) effectue une analyse économétrique des déterminants des BRIC vers les pays en développement, et trouve que les financements des BRIC sont d'autant plus chers que leur volume vers un pays particulier est important, ce qui suggère d'après lui un comportement de prêteur rationnel, un risque plus élevé étant associé à des rendements anticipés plus élevés. Mwase trouve encore que les BRIC financent des pays ayant une gouvernance et des institutions faibles, - mais que les pays ayant une meilleure gouvernance reçoivent des

financements plus concessionnels, ce qui est assez difficile à interpréter, mais ne soutient pas clairement la thèse souvent énoncée suivant laquelle les financements des BRIC ont tendance à miner les institutions des pays qui en bénéficient. Enfin, Mwase trouve que les BRIC financent significativement plus les pays qui ont un programme avec le FMI, résultat également ambigu qui peut montrer que les BRIC considèrent positivement le signal envoyé par le FMI sur la solvabilité des économies, mais aussi qu'ils cherchent plutôt à renforcer les IBW.

Tableau 3 : Caractéristiques du financement offert par la Chine et les autres créanciers à l'Afrique Sub-saharienne et aux pays en développement (2002-2006)

	Type de créancier	Taux d'intérêt (%)	Période de grâce (années)	Durée (années)	Élément-Don (%)
Tous pays en développement	Tous créanciers	4,8	7,4	15,2	30,1
	Créanciers publics uniquement	2,8	5,9	22,2	48,8
	Créanciers privés	6,0	8,3	10,9	18,7
Afrique sub-saharienne	Tous créanciers	2,9	5,9	23,3	45,4
	Créanciers publics uniquement	1,7	7,7	32,9	65,6
	Créanciers privés	4,7	3,4	7,2	17,0
	Créanciers chinois uniquement	3,1	3,6	13,2	36,3

Source : Banque mondiale, Debtor Reporting System, 2006

Malgré ces différences, il semble donc que dans ce domaine aussi, la Chine ne soit pas si différente des autres financements accordés par les membres du CAD (Bräutigam 2010). Même s'ils sont plus chers que les prêts de l'AID ou du FAD, ils restent dans les normes de concessionnalité fixées par l'OCDE pour l'aide au développement.

5 LE FREINAGE DU REENDETTEMENT AFRICAIN PAR LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES.

Les bailleurs de fonds ont décidé de coopérer plus étroitement (Déclaration de Paris, 2005), mais ils sont cependant en concurrence pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que les opportunités de financement dans les pays africains sont relativement limitées (notamment sous forme de projets), si l'on veut respecter des critères minima d'efficacité. Deuxièmement parce que l'aide, même formellement déliée, a des impacts sur les fournisseurs de biens et service des pays et sur les entreprises et les autres entités en général du pays d'où viennent les fonds. Les bailleurs émergents ont en quelque sorte déstabilisé cet oligopole mûr (dans lequel les parts de marché sont plus ou moins stabilisées), qu'Easterly a baptisé « cartel des donateurs ». La situation créée par l'irruption des bailleurs émergents nous ramène en quelque

sorte à la situation existante à l'époque de l'URSS, où les pays africains pouvaient jouer sur les différents Est-Ouest pour obtenir le financement de certains projets.

Les institutions de Bretton Woods (IBW) ont mis en place un cadre applicable aux pays qui font appel à leur financement, de manière à empêcher le développement rapide des financements non-concessionnels. Ainsi, depuis le début des années 80, les IBW mettent comme condition à leurs programmes une limite aux emprunts non-concessionnels. Depuis 2002, s'y est ajouté un cadre de viabilité de la dette destiné à empêcher les prêts à des pays qui ont dépassé certaines limites en matière de ratios d'endettement. Ce cadre n'est pas dirigé en tant que tel contre les financements des pays émergents, il a aussi contraint les bailleurs de fonds traditionnels qui voulaient développer leurs financements par prêts. Néanmoins, il s'agit d'un frein potentiel à l'accroissement des prêts des pays émergents.

5.1 LES POLITIQUES DE CONCESSIONALITE

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, le FMI et la Banque mondiale ont introduit des conditionnalités portant sur les emprunts extérieurs, de manière à ce que les pays qui s'ajustaient et recevaient des prêts concessionnels de la part des IBW ne soient pas ultérieurement victimes de surendettement (ce qui pourrait compromettre à terme leur capacité à rembourser les IBW). Les gouvernements doivent s'engager à ne pas s'endetter durant le programme à des conditions non-concessionnelles (ou à limiter ces emprunts à un montant fixé assez bas). Le taux de référence pour calculer ce taux de concessionnalité n'est pas le taux utilisé par le CAD de l'OCDE pour calculer la concessionnalité dans le cadre de l'Aide Publique au Développement, qui est immuablement fixé à 10 %. Les taux utilisés dans les programmes du FMI sont, pour chaque devise, les taux commerciaux publiés par l'OCDE (commercial interest reference rates ou CIRRs) et modulés suivant la durée du prêt.

Le taux de concessionnalité est défini au cas par cas. Il est en général de 35 %, un taux supérieur à celui du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE (25%), mais le taux d'intérêt de référence n'est pas le même. Le taux de concessionnalité peut monter à 50% au Burundi, et même 100% dans le cas du Liberia (seuls les dons sont autorisés). Il est exigé pour tout financement souverain dans les Pays à Faible Revenu (PFR) et certains pays à revenu intermédiaire (PRI), même si le programme avec le Fonds est un programme sans financement.

Les IBW veulent ainsi éviter qu'un pays qui bénéficie de financements concessionnels (ou de dons) ne s'endette en même temps à des conditions dures : cela impliquerait en effet une sorte de transfert entre créanciers, les créanciers concessionnels « finançant » en partie les remboursements des autres, compromettant ainsi le principe d'égalité de traitement entre créanciers.

Cette pratique du FMI et de la Banque mondiale perdure dans les programmes plus récents comme la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la croissance (FRPC) et la facilité étendue de crédit (FEC). L'Ethiopie qui a été prise comme exemple plus haut, s'est engagée

dans son nouveau programme avec le FMI à ne pas emprunter plus de 500 millions de dollars par an à des conditions non-concessionnelles durant le programme.

De manière similaire, la Banque mondiale (ou plutôt sa filiale pour les pays à faible revenu, l'AID) a mis en place en juillet 2006 une politique de lutte contre les prêts non concessionnels (avec un seuil également fixé à 35 % pour les pays sans programme avec le FMI). Cette politique vise à renforcer la coordination entre créanciers autour du cadre de viabilité de la dette (voir section suivante) et décourager les emprunts non concessionnels par des mesures dissuasives applicables aux pays emprunteurs en réduisant le volume des financements de l'AID ou en durcissant leurs conditions pour les pays qui ne respecteraient pas le seuil minimum de concessionnalité. Le Ghana a ainsi été sanctionné par l'AID après avoir emprunté à des conditions de marché. Certains pays ne sont toutefois pas soumis à ces contraintes (en particulier le Nigeria et du Kenya). La Banque mondiale accorde des dérogations au cas par cas si les projets sont susceptibles de dégager une certaine rentabilité : à ce titre, par exemple, le Rwanda a bénéficié d'une dérogation pour un prêt de l'Exim-Bank chinoise (33 millions d'USD, 34% d'élément-don) pour financer un projet routier.

Ce dispositif manque toutefois un peu de crédibilité, car ces institutions financières internationales sont caractérisées par une pression sur les décaissements qui les retiennent de cesser totalement leur financement, ainsi que par les considérations géo-stratégiques de leurs actionnaires dominants. La menace consistant à réduire les financements de l'AID en cas de non-respect des seuils risque donc de rencontrer en pratique des limites assez étroites. L'autre sanction, le durcissement des conditions de prêt de l'AID, outre qu'il est un peu contradictoire avec l'objectif poursuivi, risque d'être d'assez peu d'effet en raison du hasard moral induit par les réductions de dette qui viennent d'être accordées.

5.2 LE CADRE DE VIABILITE DE LA DETTE

Le FMI et l'AID ont mis en place conjointement un cadre de viabilité de la dette (debt Sustainability Framework) en 2005, révisé en 2006 et en 2009 (IMF 2009 et World Bank & IMF 2009). L'objectif du cadre de viabilité de la dette (CVD) est d'empêcher les pays à faible revenu d'accroître leur endettement si leurs ratios dépassent certains niveaux. Ces niveaux dépendent de la qualité de leur gouvernance mesurée par le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) de la Banque mondiale. En fonction des risques décelés par les projections, les pays sont classés en trois catégories (vert, jaune/orange, rouge), à partir de l'analyse d'une batterie d'indicateurs liés au niveau d'endettement extérieur et public, et du CPIA. D'après le FMI et l'AID, les pays en situation rouge ne devraient pas recevoir de nouveaux prêts, et, pour les autres, les nouveaux prêts devraient être limités de manière à ne pas dépasser les ratios considérés comme des plafonds pour les pays de la catégorie considérée. Au titre de ces analyses, des pays comme le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, la RDC, le Congo Brazzaville, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Gambie, la Guinée, le Libéria, Sao Tomé et Príncipe et le Togo pourront voir leurs conditions d'endettement souverain se durcir : le niveau minimum de concessionnalité pourra être rehaussé (de 35% à 50%) et l'accès à l'endettement non-concessionnel limité, voire nul.

Le bon fonctionnement du CVD suppose une étroite coordination entre tous les créanciers (Djoufelkit-Cottenet 2006), ce qui est déjà difficile avec les prêteurs traditionnels (publics et privés), mais encore plus avec les prêteurs émergents. Cette coordination pose problème au niveau le plus élémentaire, celui de la transparence des contrats. Beaucoup de contrats chinois stipulent des remboursements sous forme de fourniture de matières premières (avec des montages institutionnels parfois bien compliqués), ce qui rend les remboursements aléatoires en termes monétaires. Le FMI a fait pression pour améliorer la transparence des contrats, en convertissant les remboursements en termes monétaires (par exemple dans le cas de l'aéroport de Nouakchott en Mauritanie).

Le CVD a été critiqué parce que les projections qui sous-tendent l'analyse ne tiennent pas compte de la relation entre les financements reçus et la croissance future des ressources. Ceci peut sans doute s'expliquer par la prudence des institutions financières internationales, et par la difficulté technique de trouver une relation opérationnelle entre les deux éléments. Il en résulte un biais « anti-prêts » qui a été souvent dénoncé (Reisen 2007, Djoufelkit & Raffinot 2008), biais qui risque de contraindre les pays à renoncer à emprunter, même pour des projets très rentables. Le CVD a également été critiqué implicitement par les autorités chinoises, comme le rapporte D. Bräutigam (2010, p. 35) : « With regard to debt sustainability, China Eximbank president, Li Ruoguo, has argued that his bank takes debt sustainability into account when making loans. But he has also emphasized that his bank's lending is based on *development sustainability* ».

C'est pourquoi le FMI et l'AID ont révisé le CVD en 2009 dans un sens moins restrictif, tenant compte dans une certaine mesure de l'impact sur la croissance et excluant du périmètre de la dette publique la dette des entreprises empruntant sans garantie de l'Etat et dont les opérations présentent un risque limité pour les finances publiques (la dette d'Ethiopian Airlines a ainsi été retirée du calcul de la dette publique éthiopienne). De plus, des exceptions (waivers) sont accordées au cas par cas (comme dans le cas du prêt de l'Exim-Bank chinoise au Rwanda cité plus haut).

Le dispositif du CVD en tant qu'instrument pour éviter un endettement important vis-à-vis des pays émergents souffre de deux limitations majeures. La première est que les pays émergents n'ont pas de raison de se sentir tenus par ce cadre. Certes, leur volonté nouvelle de se présenter comme des créanciers responsables et coopératifs devrait les y pousser, de même que leur volonté d'être désormais remboursés correctement. Mais la volonté de pousser leurs intérêts commerciaux ou d'accroître leur influence pourrait les conduire à s'affranchir de contraintes (notamment en cachant l'information, comme le notent Reisen & Ndoye, 2008) – d'autant qu'ils n'ont pas été associés à la définition du CVD. La seconde limitation est que les prêteurs émergents peuvent chercher à jouer les passagers clandestins, en cherchant à être remboursés (notamment directement en matières premières) par des pays qui pourraient être par ailleurs en défaut de paiement vis-à-vis des créanciers traditionnels. Cette option sera d'autant plus tentante que les financements émergents montent en puissance par rapport aux prêts des bailleurs traditionnels.

5.3 LES CONDITIONS PORTANT SUR LES REDUCTIONS DE DETTE

Il est difficile pour les créanciers qui ont consenti d'importantes réductions de dette d'accepter que l'espace fiscal ainsi créé soit utilisé pour rembourser de nouvelles dettes (surtout non concessionnelles). Le risque existe bien, puisque les très bas niveaux d'endettement se sont montrés capables d'attirer des financements, comme le montre le cas emblématique du Ghana, qui suite à l'IADM a réussi en 2007 à emprunter sur le marché financier international à un taux plus de dix fois supérieur à celui des organismes comme l'AID ou la BAD. Un autre risque, aussi important mais moins visible, concerne le développement de la dette publique intérieure. Celle-ci a tendance à se développer non seulement dans les pays émergents, mais aussi dans les pays à faible revenu (comme nous l'avons vu plus haut dans les cas du Bénin et de l'Ethiopie), au fur et à mesure que les systèmes financiers internes se renforcent.

Pour la plupart des pays africains, les IBW et les créanciers traditionnels sont dépourvus de moyens de pression puisque les pays qui ont atteint la fin de l'initiative PPTE et l'IADM bénéficient d'une réduction de dette irrévocable. Les pressions éventuelles ne concernent donc que les pays qui n'ont pas encore atteint le point d'achèvement, ou qui ne sont pas encore entrés dans l'initiative PPTE, dont le nombre est maintenant assez réduit (voir annexe 1). Ce type de tension s'est manifesté lors de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, qui est soumis à un certain nombre de conditions variables suivant les pays.

Le cas le plus documenté est sans doute celui de la RDC. La particularité de la RDC est d'être très en retard sur le processus de réduction de dette, du fait de la situation intérieure troublée (une situation analogue se retrouve en Côte d'Ivoire). Dès 2007, des contrats ont été négociés avec la Chine dans des conditions au départ peu transparentes (travaux d'infrastructures contre concession minière exploitée par une joint-venture). Le montant cumulé aurait atteint 9 milliards de dollars, soit environ 80 % du PIB de la RDC. Comme le note Cappelaere (2011) « La partie de bras de fer s'engagea avec le FMI qui opposa une fin de non-recevoir à l'allégement de dette congolaise si la garantie de l'Etat accordée sur le volet minier des contrats chinois n'était pas levée...Le FMI obtint finalement satisfaction : la garantie fut retirée et les contrats ramenés à 6 milliards, deux conditions pour que le Congo poursuive son cheminement vers le 'point d'achèvement' tant espéré ». En revanche, la Banque mondiale maintint son opposition pendant quelques temps encore, le Canada souhaitant protéger les intérêts de ses compagnies minières (Cappelaere 2011). En raison de ses intérêts stratégiques, la Chine use de son influence et de ses conseillers auprès des autorités congolaises afin qu'une solution soit trouvée de façon à lui permettre de maintenir sa présence dans l'exploitation des innombrables opportunités qu'offrent le sous-sol congolais.

5.4 LE STATUT DE CREANCIER PRIVILEGIE

Les institutions internationales (FMI, Banque mondiale, BAD, etc.) bénéficient de la part des membres du Club de Paris du statut de créancier privilégié (preferred creditor ou senior creditor). Les membres du Club de Paris montrent ainsi qu'ils sont d'accord avec l'idée que ces institutions doivent être remboursées en priorité (même quand ils ne le sont pas eux-

mêmes), et que ces institutions sont exonérées du principe d'égalité de traitement entre les créanciers, qui est la règle au sein du Club de Paris. Ceci est justifié par l'idée que ces institutions ne sont pas des créanciers comme les autres (ils prêtent lorsque les autres stoppent leurs financements, ils fournissent de l'assistance technique, etc.)

Ce statut (qui est plus de facto que de jure) peut être remis en cause si la Chine continue à être remboursée alors que le FMI ne l'est pas. Ceci pourrait être le cas avec des prêts chinois garantis par des fournitures de matières premières. C'est ce que semble indiquer Bräutigam (2010), qui parle du « problem posed by China's resource-backed loans for the IFI's preferred creditor status », mais sans développer la question.

En pratique, ce problème s'est posé (et risque de se poser sur une plus grande échelle) lorsque des créanciers continuent à prêter et à être remboursés, alors que le FMI et les autres Institutions financières internationales ne le sont pas. Cela reste difficile à étudier, car on ne dispose pas en général des informations nécessaires sur les prêts, les arriérés et les remboursements créancier par créancier.

Des exemples précis montrent cependant l'existence du problème. Au Soudan en 2007, pays en arriérés à l'époque par rapport au FMI qui recevait des prêts de la Chine et de l'Inde. (IMF 2007). Comme le note Leo (2010, p. 6), "The IMF suspended lending operations in July 1984 due to the accumulation of loan repayment arrears. Since the mid-late 1990s, the IMF has played a multifaceted role in Sudan. It has provided policy advice through staff-monitored programs (SMPs) to promote macroeconomic stability as well as extensive technical assistance and training to strengthen institutions and capacity". Ceci a été possible parce que le Soudan a fait des efforts pour rembourser le FMI, même si cela ne permettait pas d'apurer les arriérés tout en remboursant les obligations courantes (IMF 2007). Fin 2010, d'après Leo (p.7), les arriérés de la dette vis-à-vis du FMI, de la Banque mondiale et du FMI sont d'environ 2,4 milliards de dollars alors que de 2005 à 2010, les pays arabes (en bilatéral ou multilatéral), la Chine, l'Inde et la Turquie ont prêté environ 2 milliards de dollars – et semblent avoir été remboursés d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi Leo (2010, p. 7-8) note: "In contrast, Sudan has failed to fully repay the majority of its debt obligations. Instead, the Sudanese government has mobilized scarce public resources to repay new obligations falling due for selected creditors – largely those that have continued to provide new loan financing". Cette pratique de remboursement sélectif a d'ailleurs été notée dans le cas de nombreux pays africains avant les initiatives de réduction de dette (notamment envers la Russie), il ne s'agit donc pas d'un problème purement théorique.

On peut toutefois se demander ce que signifie exactement le statut de créancier privilégié des Institutions Financières Internationales après les réductions de dette (avant l'initiative PPTE, les IBW avançaient qu'elles ne pouvaient accorder de réduction de dette à cause de ce statut. C'est sans doute une des raisons pour laquelle l'initiative PPTE n'était pas juridiquement une réduction de dette. Mais c'est le cas de l'IADM, ce qui confirme une certaine « banalisation » des financements des IBW.

CONCLUSION

Les financements des pays émergents ont pris une ampleur croissante en Afrique. Cette évolution s'est accompagnée d'un changement d'attitude, notamment de la part de la Chine, qui se rapproche des positions des créanciers traditionnels, accordant notamment d'importantes réductions de dette et assumant de façon décomplexée un rôle de prêteur conforme à l'orthodoxie financière.

Les financements des pays émergents, notamment de la Chine, semblent pour le moment avoir un impact réduit sur l'endettement des pays africains post-PPTE, même s'il semble un peu tôt pour bien apprécier les tendances. La coopération chinoise apparaît plutôt destinée à des pays riches en ressources qui n'ont pas bénéficié des réductions de dette. Comme le montre l'exemple de l'Éthiopie, il est cependant possible que les pays émergents contribuent au réendettement des pays africains qui ont reçu des réductions de dette importantes. Toutefois, la plupart de ces financements sont probablement conformes aux normes de concessionnalité des partenaires traditionnels. L'exemple du Bénin montre aussi que des dons significatifs peuvent être accordés par la Chine à des pays dépourvus de richesses naturelles ou d'intérêt stratégique.

Les IBW cherchent à encadrer le réendettement africain grâce à un contrôle de la concessionnalité des prêts des pays qui reçoivent leurs financements, et par le cadre de viabilité de la dette, qui vise à empêcher les bailleurs de fonds à prêter aux pays qui ont dépassé les niveaux d'endettement considérés comme des plafonds. Ce cadre a été critiqué car il ne tenait pas compte de la relation entre les emprunts et la croissance future, mais il a été assoupli en 2009, parfois au bénéfice de prêts des pays émergents. Il s'agit là de freins potentiels importants, mais d'une crédibilité douteuse car les créanciers traditionnels sont poussés à augmenter le volume de leurs financements, et parce qu'il n'est pas évident que les prêteurs émergents se sentent véritablement liés par les cadres institutionnels posés par les IBW.

Références

Alden C. (2007), *China in Africa*, Zed Books.

Berthélémy J.-C. (2001), “HIPC Debt Relief and Policy Reform Incentives”, communication à la WIDER Conference on Debt Relief, 17-18 août, Helsinki.

Beuret M. et Michel S. (2008), « La Chine a-t-elle un plan en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, n°228, spécial « Les trajectoires de la Chine Afrique », p. 49-68

Bräutigam D. (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.

Bräutigam D. (2010), *China, Africa and the International Aid Architecture*, WPS, Working Paper n° 107, April, African Development Bank, Tunis.

Cappelaere P. (2011), *Congo (RDC) puissance et fragilité*, Paris, L'Harmattan.

Cassimon D., Van Campenhout B.(2008) DT N°63 | Comparative Fiscal Response Effects of Debt Relief: An application to African HIPC's 01/03/2008 , Agence Française de développement.

Chaponnière J.-R. (2007), « La Chine : une aide difficile à mesurer », *La Lettre des économistes de l'AFD*, numéro 15, janvier, p. 2-3.

Christensen B.V. (2010), « China in Africa, A macroeconomic Perspective », Center for Global Development, Working Paper 230, November.

Delefosse O. (2007), « La Chine : nouveau moteur de l'Afrique ? », *La Lettre des économistes de l'AFD* », numéro 15, janvier, p. 5-7 (

Djoufelkit-Cottenet, H. (2006), « Bilan des annulations PPTE et IADM et perspectives de réendetttement », *Lettre des économistes n°14*, Agence française de développement, Paris, novembre.

Djoufelkit H. & Raffinot M. (2008), *Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de réendetttement postallégements de dette*, Document de Travail n°75.

Dupré M. et Shi Weijing (2008), « La présence chinoise en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Bénin », DT N°69, Agence Française de développement.

Easterly W. (2002), “How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief”, *World Development*, Vol. 30, No. 10, pp. 1677–1696.

Federal Democratic Republic of Ethiopia, Ministry of Finance & Economic Development, Debt Management Directorate (2010), Public Sector Debt , Statistical Bulletin n°5 (2005/06 - 2009/10) et 6 (2006/07 – 2010/11), Addis Ababa, October.

Giovannetti G. & Sanfilippo M. (2009), “Do Chinese Exports Crowd-Out African Goods? An econometric analysis by country and sector”, *European Journal of Development Research Special Issue*, Vol. 24 (1).

- Guérin E. (2008), « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, n°228, spécial « Les trajectoires de la Chine Afrique », p. 105-118
- Idlemouden Kh. (2009), *Annulations de la dette extérieure et croissance. Une application au cas des "pays pauvres très endettés (PPTE) »*, Thèse Université Paris Dauphine.
- Idlemouden Kh. & Raffinot M. (2005), Le fardeau virtuel de la dette extérieure. Une revue de la littérature à l'aune de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE), Document de travail EURISCO, consultable sur www.dauphine.fr
- IMF (2007), *Sudan, Article IV and Staff Monitored Program*, Washington D.C.
- IMF (2009), *Debt Limits in Fund Supported Programs: Proposed New Guidelines*, IMF, Washington, D.C.
- Knack S. & Rahman A. (2004), "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipient", WBPS Workin Paper n° 3186, Washington D.C., World Bank.
- Lafargue F. (2006), « L'Inde en Afrique : logiques et limites d'une politique », *Afrique Contemporaine*, n°219 (2006-3), p. 137-149.
- Lafargue F. (2008), « Le Brésil, une puissance africaine ? », *Afrique Contemporaine*, n°228 (2008-4), p. 137-150.
- Leo B. (2010), *Sudan Debt Dynamics: Status Quo, Southern Secession, Debt Division, and Oil—A Financial Framework for the Future*, CGDev Working Paper 233, dec. 2010.
- Maira M., « L'appauvrissement politique de développement de la Chine en Afrique », *Euro-Power*, Juin 2009
- McGreal Ch. (2007), « Chinese aid to Africa may do more harm than good, warns Benn », *The Guardian*, Thursday 8 February 2007.
- McKinnon, R. I. (2010), "China in Africa: The Washington Consensus versus the Beijing Consensus", <http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers/China%20in%20Africa.pdf>
- Moyo D., *Dead Aid, Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Allen Lane, 2009
- Mwase N. (2011), *Determinants of Development Financing Flows from Brazil, Russia, India, and China to Low Income Countries*, IMF Working Paper, 11/225, November.
- Pattillo C., Poirson H., Ricci L. (2002). "External Debt and Growth". IMF Working Paper WP/02/69.
- Raffinot M. (2007), « Le grand basculement », chronique dans *Alternatives économiques*, n° 264, décembre, p. 20
- Raffinot M. (2008), *La dette des tiers mondes*, Editions La Découverte, Paris.
- République du Bénin (2011), *Stratégie de Croissance pour le Réduction de la Pauvreté (SCRIP 2011 – 2015)* février, Cotonou.

Reisen H. (2007), “Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?”, Preliminary draft, International Conference « Emerging Powers in Global Governance », Parsi, 6-7 July 2007.

Reisen H. (2008), « Des donateurs traditionnels aux prêteurs émergents en Afrique », Centre de développement de l’OCDE, *Repères* n°57, février.

Reisen, H. & Ndoye S. (2008). “Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders,” OECD Development Centre Discussion Paper No. 268, January.

Rieffel Lex (2011), « Why bad loans are good for Africa », Brookings, March 30, http://www.brookings.edu/opinions/2007/0213globaleconomics_rieffel.aspx

Shafaeddin S. M. (2002), “The impact of China’s accession to WTO on the exports of developing countries”, UNCTAD.

UNCTAD (2010) *South–South cooperation: Africa and the new partnership for development*" Economic Development in Africa Report 2010.

Wang J.-Y., (2007), “What Drives China’s Growing Role in Africa?”, IMF Working Paper

Wang J-Y. & Bio-Tchané A. (2008), “Africa’s Burgeoning Ties with China”, *Finance and Development*, March 2008, vol. 45, n°1.

World Bank & International Monetary Fund (2009), *A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework*, August 5, Washington, D.C.

Annexe 1

Situation des pays africains par rapport aux initiatives de réduction de dette (PPTE et IADM) (février 2011)

	Point de décision	Point d'achèvement	Réduction de dette totale (PPTE et IADM) Nominale (mi USD)
Bénin	Juillet 07	Janvier 10	1 319
Burkina Faso	Juillet 00	Avril 03	2 137
Burundi	Août 05	Janvier 09	1 459
Cameroun	Octobre 00	Avril 06	6 202
Congo (Rép. du)	Mars 06	Janvier 10	1 941
Ethiopie	Novembre 01	Avril 04	6 552
Gambie	Décembre 00	Décembre 07	482
Ghana	Février 02	Juillet 04	7 362
Guinée Bissau	Décembre 00	Décembre 10	790
Liberia	Mars 08	Juin 10	4 865
Madagascar	Dec 00	Octobre 04	4 285
Malawi	Dec 00	Août 06	3 198
Mali	Sept 00	Mars 03	2 872
Mauritanie	Février 00	Juin 02	1 975
Mozambique	Avril 00	Septembre 01	6 329
Niger	Dec 00	Avril 04	2 247
Rwanda	Dec 00	Avril 05	1 826
Soa Tomé et Príncipe	Dec 00	Mars 07	328
Sénégal	Juin 00	Avril 04	3 310
Sierra Leone	Mars 02	Décembre 06	1 655
Tanzanie	Avril 00	Novembre 01	6 806
Togo	Novembre 08	Décembre 10	360
Ouganda	Février 00	Mai 00	5 433
Zambia	Dec 00	Avril 05	6 642
République Centrafricaine	Septembre 07	Juin 09	1 084
République Démocratique du Congo	Juillet 03	Juillet 10	16 257

Pays entre le point de décision et le point d'achèvement			
Tchad	Mai 01		260
Côte d'Ivoire	Mars 09		3415
Guinée	Dec 00		800

Pays pré-point de décision			
Erythrée			
Somalie			
Soudan			