



# IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE  
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Juin 2019

# LES FINANCEMENTS CHINOIS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN AFRIQUE

## UN RISQUE MAÎTRISÉ

**Dr Juliette Genevaz**

*Chercheur Chine à l'IRSEM*

**Dr Denis Tull**

*Chercheur Afrique de l'Ouest à l'IRSEM*



ÉTUDE – n° 67



# LES FINANCEMENTS CHINOIS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN AFRIQUE

## UN RISQUE MAÎTRISÉ

**Dr Juliette Genevaz**

*Chercheur Chine à l'IRSEM*

**Dr Denis Tull**

*Chercheur Afrique de l'Ouest à l'IRSEM*

**Pour citer cette étude**

Dr Juliette Genevaz et Dr Denis Tull, *Les Financements chinois dans le secteur des transports en Afrique : un risque maîtrisé*, Étude n° 67, IRSEM, juin 2019.

**Dépôt légal**

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-152700-3

## DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

66. *L'Expérience militaire dans les médias (2008-2018). Une diversification des formes de récits*  
**Bénédicte CHÉRON**
65. *MCO 4.0. Le potentiel des technologies de l'industrie 4.0 appliquées au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements de défense*  
**Josselin DROFF, ICA Benoît RADEMACHER**
64. *Impact des nouveaux modèles économiques industriels sur les équipements des armées*  
**Dr Antoine PIETRI, ICA Benoît RADEMACHER**
63. *Le Rôle des armées dans la fonction « intégration » de l'État*  
**Barbara JANKOWSKI**
62. *Le Gazoduc Nord Stream 2. Enjeux politiques et stratégiques*  
**Céline MARANGÉ, Angélique PALLE et Sami RAMDANI**
61. *Améliorer la résilience psychologique des combattants et de leurs familles. Pour une prévention permettant de limiter l'impact psychologique d'un traumatisme et/ou de faciliter le rétablissement*  
**LCL Arnaud PLANIOL**
60. *L'Activité de renseignement des groupes jihadistes*  
**COL Olivier PASSOT**
59. *France and Poland Facing the Evolution of the Security Environment*  
**Barbara JANKOWSKI and Amélie ZIMA (eds.)**
58. *L'Ergonomie et la réalité augmentée adaptées aux besoins militaires. Opportunités technologiques et culturelles (nouvelles générations de combattants)*  
**LCL Arnaud PLANIOL**

## ÉQUIPE

### Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

### Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

### Secrétaire général

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

### Chef du soutien à la recherche

Caroline VERSTAPPEN

### Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



## PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est un organisme extérieur de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.

- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.

- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.

- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.

- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

*AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.*

## BIOGRAPHIES

Chercheur Chine à l'IRSEM, Juliette Genevaz est titulaire d'un doctorat en science politique de l'université d'Oxford (Saint Antony's college). Elle a rejoint l'IRSEM après un TransAtlantic Postdoctoral Fellowship for International Relations and Security (TAPIR) passé à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, Berlin). Elle a publié dans *China Information* et *The Journal of Contemporary China*.

Contact : [juliette.genevaz@irse.fr](mailto:juliette.genevaz@irse.fr)

Chercheur Afrique de l'Ouest à l'IRSEM depuis 2016, Denis Tull est docteur en science politique de l'université de Hambourg, sur la gouvernance non étatique à l'est de la RDC en temps de guerre. Il a été chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) de Berlin de 2004 à 2016. En Afrique, il a vécu et travaillé au Sénégal, en RDC, au Cameroun et au Mali. Ses recherches portent sur les relations extérieures de l'Afrique, les conflits armés, les interventions internationales et les opérations de paix ainsi que la transformation des États, principalement dans les pays francophones de l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest. Il a publié dans *International Security*, *International Peacekeeping*, *Politique africaine*, *African Affairs* et le *Journal of Modern African Studies*.

Contact : [denis.tull@irse.fr](mailto:denis.tull@irse.fr)

# SOMMAIRE

RÉSUMÉ .....	11
INTRODUCTION .....	17
Structuration .....	20
<i>L'étude</i> .....	20
<i>Méthodologie</i> .....	22
<i>Résultats de l'étude</i> .....	22
I. LA PERSPECTIVE CHINOISE .....	25
Les nouvelles routes de la soie.....	25
« Going Out » : politique étrangère et capitalisme d'État .....	25
<i>La politique africaine de la Chine : une longue histoire</i> .....	26
<i>L'élaboration de la rhétorique chinoise sur l'Afrique</i> .....	33
<i>Le modèle de développement économique chinois</i> .....	35
<i>L'aide au développement chinoise : une aide liée</i> .....	37
Les acteurs financiers chinois dans le secteur des transports en Afrique .....	39
Conclusion .....	45
II. LA COOPÉRATION SINO-AFRICAINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS .....	47
Prêts chinois : du côté de l'offre .....	47
Du côté de la demande africaine .....	50
La dette croissante africaine .....	56
<i>Le défi de l'endettement</i> .....	56
<i>La dette de l'Afrique envers la Chine</i> .....	60
<i>Comment la Chine réagira-t-elle en cas de défaut de paiement de la dette ?</i> .....	62
III. LA CAPACITÉ AFRICAINE FACE À LA CHINE .....	65
L'Éthiopie .....	68
Le Kenya.....	73
Djibouti.....	76
CONCLUSION .....	81
ANNEXES .....	85
Tableau synthétique des projets ferroviaires .....	85
BIBLIOGRAPHIE .....	91

## RÉSUMÉ

L'implication de la Chine dans le financement d'infrastructures de transport a pris une ampleur inédite sur le continent africain au XXI<sup>e</sup> siècle. Sur fond d'un accroissement également exponentiel des échanges économiques entre de nombreux pays d'Afrique et la Chine, les financements chinois sont pour l'essentiel des prêts publics à taux commerciaux. Ils sont élaborés et octroyés par plusieurs instances de l'État chinois dont le ministère du Commerce, l'agence chinoise d'aide au développement ainsi que les banques dites « politiques » du pays, c'est-à-dire les banques ayant pour mandat de soutenir l'exportation des entreprises chinoises de bâtiments et travaux publics (BTP). L'ampleur des financements chinois dans la construction d'infrastructures de transport dans plusieurs pays africains a contribué à augmenter la dette de ceux-ci de manière significative, entraînant plusieurs mises en garde du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sur les niveaux dangereux de la dette.

La politique chinoise de financements massifs dans le secteur des infrastructures de transport en Afrique s'ancre dans un nouveau discours de politique étrangère qui a pris forme sous Xi Jinping. Sous la bannière des « nouvelles routes de la soie », le Parti communiste chinois promeut une internationalisation accélérée de ses entreprises d'État dont la gestion a été restructurée en 2003 sous un nouveau holding d'État. L'Afrique n'est pas la seule destination concernée par cette politique industrielle visant à accroître la compétitivité de grands groupes industriels chinois. Cependant le contexte spécifique des rapports entre la Chine et l'Afrique, inscrit dans une longue histoire politique qui prend ses racines dans le mouvement des non-alignés (1955), fait du continent africain une destination privilégiée pour l'exportation des entreprises chinoises de BTP. Après deux décennies de grands chantiers en Chine même, qui ont soutenu une croissance économique à deux chiffres, ces entreprises semblent avoir largement épuisé leur potentiel à l'intérieur du pays.

Aujourd'hui la Chine dispose d'entreprises de BTP qui ont fait leurs preuves et de grandes capacités de financement.

Depuis la moitié des années 2010, les prêts chinois pour la construction d'infrastructures en Afrique ont répondu à un besoin criant sur ce continent, que les institutions traditionnelles d'aide au développement comme la Banque mondiale ou le Club de Paris n'ont pas pu satisfaire. La Chine, en revanche, a proposé des prêts moins contraignants, plus nombreux et accompagnés d'une maîtrise d'ouvrage « clef en main » qui ont séduit de nombreux pays africains. Or le niveau d'endettement de plusieurs de ces pays vis-à-vis de la Chine atteint parfois des proportions alarmantes, dépassant de plus de 50 % le PIB dans le cas de l'Éthiopie, du Kenya et de Djibouti. Cette situation, comparable avec le niveau d'endettement inquiétant vis-à-vis de la Chine au Sri Lanka ou au Pakistan, a amené à percevoir la politique chinoise de la dette comme un instrument d'influence politique. Le mélange des genres entre financement du développement et contrats commerciaux a contribué à forger cette perception : les deux domaines ont des frontières floues au sein du gouvernement chinois et dans la pratique.

Cette étude pose la question de la responsabilité des pays africains, en particulier de l'Éthiopie, du Kenya et de Djibouti, dans leur situation de débiteurs vis-à-vis de la Chine. Contracter une dette est un choix politique qui peut être lourd de conséquences ou bien libérateur, en permettant le lancement de chantiers déterminants pour le développement du pays. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des chantiers chinois en Afrique sur les économies des pays concernés. Les niveaux de la dette sont significatifs et le rééchelonnement fréquent, au vu des difficultés des pays à rembourser. L'émergence de la Chine comme un créancier important en Afrique a retiré aux anciennes puissances coloniales leur position monopolistique. En ce sens, le rôle de la Chine a été d'ouvrir de nouvelles possibilités de financement en Afrique. Les acteurs chinois en Afrique apparaissant comme multiples, il semble judicieux de considérer la responsabilité africaine dans le choix que plusieurs pays font de la Chine comme créancier. C'est en effet à eux qu'il incombe d'inscrire

les financements chinois dans une stratégie de développement. C'est à cette seule condition qu'ils pourront éviter le « piège de la dette ». Les risques liés à un endettement envers la Chine, qui ne pose aucune condition sociale ou environnementale à ses propositions financières, doivent être maîtrisés par ces pays.



# CARTOGRAPHIE DES PROJETS FERROVIAIRES CHINOIS EN AFRIQUE



## Projets ferroviaires Chine / Afrique

1. Ligne urbaine Addis-Abeba
2. Tunnel ferroviaire El Qantas
3. Ligne Le Caire - Nouvelle capitale administrative
4. Tramway de Lusaka

- Lignes complétées
- Lignes en cours de construction
- Lignes en discussion
- Principales lignes de chemin de fer existantes
- Investissements chinois dans les ports africains

## INTRODUCTION

Depuis les années 2000, des économies émergentes comme l'Inde, le Brésil et la Turquie ont multiplié leurs relations avec l'Afrique, diversifiant ainsi considérablement les relations extérieures du continent et contribuant à une décennie de croissance économique sans précédent<sup>1</sup>. Parmi ces pays, la Chine s'est distinguée. Non seulement le commerce bilatéral a explosé, passant de 10 milliards de dollars en 2000 à 148 milliards de dollars en 2017<sup>2</sup>, mais la Chine est également devenue un important bailleur de fonds pour les gouvernements africains désireux de construire des infrastructures essentielles à la croissance et au développement.

En cinq ans seulement, la dette publique des pays africains est passée d'une moyenne de 30 % du PIB en 2012 à 53 % en 2017. Selon le FMI, en mai 2019, cinq pays africains (Gambie, Mozambique, Sud-Soudan, Soudan et Zimbabwe) étaient en situation de surendettement (*debt distress*), tandis que 11 autres étaient à haut risque<sup>3</sup>. Il n'existe pas d'indicateur unique de surendettement ou de point de basculement de l'endettement public « au-delà duquel la croissance économique s'effondre à un point tel qu'elle conduit au défaut... Les résultats sont mitigés : certaines économies dont le niveau d'endettement est relativement faible ont connu des difficultés à rembourser tandis que d'autres ont pu atteindre des niveaux d'endettement relativement élevés pendant de longues périodes sans aucune difficulté apparente<sup>4</sup> ».

---

1. Pour un résumé voir Judd Devermont, « [The World Is Coming to Sub-Saharan Africa. Where Is the United States?](#) », *Center for Strategic & International Studies*, CSIS Briefs, août 2018.

2. Quatre-vingt-dix milliards de dollars d'exportations chinoises vers l'Afrique + 58 milliards d'importation. Calcul effectué à partir des données de la China-Africa Research Initiative (CARI) : <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>.

3. [Fonds monétaire international, List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries](#) (consulté le 14/6/2019).

4. John Hurley, Scott Morris et Gaylin Portelance, « [Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective](#) », Center

Pourquoi la hausse de la dette est-elle une préoccupation ? En termes économiques, « l'augmentation de la dette et l'insuffisance des recettes du projet pour assurer le service suggèrent que les gouvernements renonceront à des dépenses dans d'autres domaines – santé ou éducation par exemple – ou emprunteront davantage pour payer les intérêts. Les conséquences probables sont un ralentissement de la croissance, des taux d'intérêt plus élevés à mesure que le risque augmente, une hausse vertigineuse du niveau d'endettement et une dépendance encore plus grande à l'égard du créancier dominant à mesure que les autres prêteurs prennent la fuite<sup>5</sup> ».

La Chine fournirait environ un sixième de tous les prêts à l'Afrique<sup>6</sup>. Elle y a contribué à l'augmentation de la dette publique, principalement par des prêts pour la construction d'infrastructures physiques, dont le segment le plus coûteux est le secteur des transports. On estime que l'ensemble des prêts chinois accordés aux pays africains entre 2000 et 2017 s'élève à 143 milliards de dollars<sup>7</sup>. Certains pays africains ne sont pas seulement exposés au risque de surendettement, mais se trouvent dans une situation où la Chine est de loin leur principal créancier.

---

for Global Development, CDG Policy Paper 121, mars 2018, p. 11. – Pour évaluer les risques d'endettement et de « surendettement » dans les pays pauvres, la Banque mondiale et le FMI utilisent 5 indicateurs et 24 seuils (*World Bank-IMF 2018*).

5. Tom Holland, « [Why borrowers on China's belt and road will go from euphoria to depression](#) », *South China Morning Post*, 26 mars 2018 (consulté le 8/4/2019).

6. David Pilling, « [Chinese investment in Africa: Beijing's testing ground](#) », *Financial Times*, 13 juin 2017 (consulté le 17/12/2018).

7. Voir Lucas Atkins, Deborah Brautigam, Yunnan Chen et Jyhjong Hwang, « China-Africa Economic Bulletin #1: Challenges of and opportunities from the commodity price slump », CARI Economic Bulletin #1, China Africa Research Initiative, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, WashingtonDC, CARI, 2017. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=2ahUKewjzypDAj5HiAhUIDmMBHc3lARsQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fucid-cari.squarespace.com%2Fs%2FuploadLoanData\\_v13\\_May2017.xlsx&usg=AOvVaw11M1jsP0luRZND21DZgo6T](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=2ahUKewjzypDAj5HiAhUIDmMBHc3lARsQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fucid-cari.squarespace.com%2Fs%2FuploadLoanData_v13_May2017.xlsx&usg=AOvVaw11M1jsP0luRZND21DZgo6T)

Cette étude se concentre sur les implications de l'accumulation de dettes de certains pays africains dans les mains de la Chine, due au financement par des prêts chinois de coûteuses infrastructures, notamment des transports. Quelles seraient les conséquences dans le cas où la Chine détiendrait une bonne partie des dettes d'un pays africain qui ne serait plus capable de les rembourser (*debt default*) ? La Chine serait-elle alors en mesure d'imposer sa volonté politique et économique à ses débiteurs en tant que créancier ?

Le rôle prépondérant de la Chine comme créancier de nombreux pays africains a soulevé des inquiétudes non seulement sur la viabilité de la dette, mais aussi sur ses ramifications politiques. L'ancien secrétaire d'État américain Rex Tillerson, par exemple, a averti que les prêts chinois pourraient mettre en danger la souveraineté des pays africains. « Souvent, les modèles de financement sont structurés de telle sorte que le pays, lorsqu'il a des difficultés financières, perd le contrôle de sa propre infrastructure ou de ses propres ressources par défaut<sup>8</sup>. » Le sujet a largement dominé la couverture médiatique des relations Chine-Afrique en amont du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) en 2018.

La Belt and Road Initiative (BRI), qui propose d'importants prêts chinois pour le financement d'infrastructures, a concrétisé ces craintes. Certains observateurs ont ainsi créé l'expression *debt-trap diplomacy* (la diplomatie du piège de la dette). Dans cette perspective, la BRI serait un instrument économique pour faire avancer les intérêts géostratégiques de Pékin en créant des dépendances économiques et politiques. L'archétype de cet « impérialisme » serait le Sri Lanka où le défaut de paiement a, en 2017, forcé le gouvernement à concéder l'exploitation du port de Hambantota à la China Merchants Ports. Un observateur indien déclare ainsi : « En intégrant ses politiques étrangères, économiques et de sécurité, la Chine fait progresser son objectif de façonner une sphère hégémonique de commerce, de communication, de transport et de liens de sécurité. Si les États

---

8. John Aglionby et Katrina Manson, « [Tillerson Tells Africa that China Finance Imperils their Sovereignty](#) », *Financial Times*, 8 mars 2018.

sont accablés par des niveaux d'endettement onéreux, leurs difficultés financières n'aident que les conceptions néocoloniales de la Chine<sup>9</sup>. » Des observateurs ont noté des similarités ailleurs. Puisque la Chine est devenue un acteur et un créancier de premier plan en Afrique, ce n'est pas un hasard si de telles considérations ont aussi été formulées par rapport au continent africain, et ceci au-delà des aspects purement économiques de l'endettement.

Nous cherchons à analyser la façon dont les projets façonnent les relations politiques et diplomatiques bilatérales, en particulier la capacité des gouvernements africains d'agir pour défendre leur propre intérêt (*agency*) dans leurs négociations avec la superpuissance chinoise. L'augmentation de l'endettement des gouvernements africains envers la Chine pourrait lui servir de levier : « Lorsque le créancier lui-même est souverain ou a des liens officiels avec un souverain, comme le font les banques chinoises [...] ces défis affectent souvent les relations bilatérales entre les deux gouvernements<sup>10</sup>. » C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit du financement des infrastructures, souvent bilatéral, de souverain à souverain. En d'autres termes, on s'inquiète de la « viabilité de la dette », du surendettement et de son impact politique, c'est-à-dire des scénarios dans lesquels la dépendance à l'égard de la Chine en tant que créancier expose les pays africains à une vulnérabilité politique.

## STRUCTURATION

### L'étude

Dans une première partie, nous présentons la multiplicité des acteurs chinois en Afrique. Si des intérêts politiques et stratégiques sont en jeu, il nous semble que l'approche chinoise dans le secteur des infrastructures relève d'abord d'un intérêt commercial et économique, fondé sur la politique chinoise du *go global*.

9. Brahma Chellaney, « [China's Debt-Trap Diplomacy](#) », *Project Syndicate*, 23 janvier 2017.

10. John Hurley *et al.*, « [Examining the Debt Implications](#) », *op. cit.*

La deuxième partie de l'étude explique la convergence d'intérêts entre gouvernements chinois et africains dans le secteur des infrastructures de transport. La conjoncture d'une forte offre chinoise et d'une importante demande de la part des gouvernements africains ne permettra pas d'amortir les prêts. D'où l'émergence de discours qui suggèrent que l'endettement des États africains envers la Chine pourrait entraîner d'importantes pertes de souveraineté. Nous analysons les implications financières et budgétaires d'un endettement de plus en plus important : la Chine et ses institutions fournissent non seulement une expertise mais aussi des financements qui sont difficiles à trouver.

La dernière partie explique que le discours sur le lien endettement-assujettissement sous-estime les capacités des États africains à gérer leurs relations asymétriques avec la Chine et à maintenir des marges de manœuvre importantes. De nombreux projets ferroviaires proposés par la Chine ne voient pas le jour. En conséquence, l'endettement des États africains envers la Chine est moins important que certains observateurs le croient, même si, dans le cas spécifique de Djibouti, de nombreuses voix suggèrent que ce pays va rapidement vers un endettement intenable. Ce cas singulier ne permet pas de tirer des conclusions pour l'ensemble des pays africains.

### • *L'exemple ferroviaire : tableau synthétique des projets*

Les projets ferroviaires sont les infrastructures les plus coûteuses à construire et donc les plus importantes dans la dette africaine. Nous proposons une cartographie mesurant l'envergure de l'implication chinoise dans le secteur ferroviaire en Afrique. Nous avons identifié tous les projets ferroviaires dans lesquels la Chine participe d'une façon ou d'une autre par le biais de financements, de construction, de réhabilitation ou de gestion.

## Méthodologie

Faute de données officielles fiables, tant du côté africain que du côté chinois, nous fondons notre recherche sur des sources ouvertes de deux sortes. D'une part, les médias (rapports, articles journalistiques, dépêches, etc.). D'autre part, des données recueillies dans la littérature secondaire par des chercheurs ou des projets spécialisés comme le China-Africa Research Initiative ([CARI-SAIS](#)), basé à la Johns Hopkins University et dirigé par le Pr Deborah Brautigam, ainsi que le projet [AidData](#), conduit par un laboratoire au William & Mary College, Virginia, qui développe une base de données relativement complète consacrée aux différents aspects des projets sino-africains.

Malgré les efforts importants de ces deux centres de recherche américains, la coopération sino-africaine est à bien des égards un domaine très opaque. Les informations portant sur les aspects économiques et financiers des relations sino-africaines dans cette étude sont donc à traiter avec une grande réserve, et dans tous les domaines : les montants des crédits reçus par des pays africains, les modalités et conditions de ces crédits (taux d'intérêt, etc.), le niveau de la dette, etc. Cette incertitude concerne aussi le statut des différents projets que nous avons identifiés. Même si les médias fournissent des informations sur tel ou tel projet qui serait en cours de négociation, celui-ci reste souvent lettre morte. En d'autres termes, seule une petite minorité de projets (même parmi ceux annoncés officiellement) voit le jour.

## Résultats de l'étude

Premièrement, le nombre des projets confirmés et le volume financier qui en résulte sont relativement modestes, à la fois en termes absolus et dans le secteur des transports. Il convient d'ajouter que le volume financier semble modeste comparé à d'autres sources de financement pour la construction d'infrastructures en Afrique.

En termes absolus, le volume total des prêts chinois reçus par des gouvernements africains ou des entreprises paraétatiques identifiés par le projet CARI pour la période 2000 à 2017 s'élève à 143 milliards de dollars, tous secteurs confondus<sup>11</sup>. Environ 29 % de ces prêts (38 milliards de dollars ou 2,4 milliards/an) concernent le secteur des transports.

L'implication chinoise dans le secteur des transports est certes substantielle mais elle semble moins importante que ne le laissent entendre les discours dans les médias de certains décideurs politiques comme l'ancien chef de la diplomatie américaine Rex Tillerson, qui suggèrent une omniprésence chinoise et une empreinte financière hors du commun.

Deuxièmement, l'Afrique de l'Est/Corne ainsi que l'Afrique de l'Ouest sont les régions qui reçoivent le plus de prêts chinois. Le cas de l'Afrique de l'Est s'explique sans doute par la proximité relative de la Chine et sa situation géostratégique qui fait que cette région est effectivement incluse dans le grand projet BRI, même si elle y occupe une place assez marginale. Elle est aussi la région la plus dynamique en termes d'intégration régionale économique, comme le souligne son ambition de construire un véritable réseau ferroviaire infrarégional.

La Chine fournit la majeure partie des financements pour la construction d'infrastructures en Afrique de l'Ouest. D'une part, le géant nigérian y absorbe le plus gros des prêts chinois. Premier producteur africain de pétrole et pays le plus peuplé d'Afrique, il est le poids lourd de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Le nombre de projets avortés montre aussi les difficultés auxquelles tout partenaire extérieur doit faire face, malgré des marchés et des besoins hors du commun. D'autre part, les pays francophones de la région comme la Guinée et la Côte d'Ivoire reçoivent également des financements importants de la part de la Chine pour construire des infrastructures<sup>12</sup>.

11. CARI : <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-and-aid-to-africa> (consulté le 8/4/2019).

12. Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, *Tendances du financement des infrastructures en Afrique – 2017, 2018*.



Troisièmement, la dette des pays africains envers la Chine reste dans bien des cas relativement modeste. Le montant des prêts chinois n'implique pas que la Chine soit un des crédateurs dominants, voire le crédateur dominant, dans tel ou tel pays. Prenons l'exemple du Cameroun. De 2000 à 2017, le Cameroun a emprunté 5,5 milliards de dollars à la Chine<sup>13</sup>. Selon les données de la Banque mondiale, cela correspond à 45 % de la dette extérieure du pays et à 41 % de son PNB. Avec des prêts de 3,7 milliards de dollars, le Cameroun est le cinquième débiteur le plus important d'Afrique. Or, seulement 24 % de la dette extérieure camerounaise est d'origine chinoise. Certes, la partie de la dette des non-membres du Club de Paris (y compris la dette détenue par la Chine) est passée de 15,5 % en 2012 à 26 % en 2016, mais dans la plupart des cas, ces bailleurs non occidentaux ne sont pas les plus importants crédateurs des pays africains.

L'image d'une hyperpuissance financière chinoise est fautive à l'échelle continentale. Il est important de jeter un regard nuancé sur les activités chinoises, pays par pays : la vaste majorité des pays africains est très loin de la situation qui se dessine à Djibouti, où le scénario d'un surendettement et d'une dépendance vis-à-vis de la Chine est effectivement possible mais pas certain, comme nous l'expliquons ici.

13. CARI : <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-and-aid-to-africa> (consulté le 8/4/2019).

## I. LA PERSPECTIVE CHINOISE

### LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE

En 2013, Xi Jinping lance le projet des Nouvelles routes de la soie, devenu « Initiative de la ceinture et de la route » (Belt and Road Initiative, BRI) en 2016. Le thème fédérateur du projet est la connectivité dans le but d'accroître le transport de biens et de personnes. Le projet redessine le voisinage de la Chine avec l'Europe pour destination. L'Afrique n'apparaît qu'à la marge du tracé maritime de la BRI.

En octobre 2017, à la suite de son XIX<sup>e</sup> congrès, le PCC inscrit la BRI dans sa Constitution. Cette constitutionnalisation fait de la politique étrangère de Xi une mission centrale du parti-État. La Chine propose aux partenaires commerciaux de la BRI une expertise en construction d'infrastructures qui lui permet non seulement d'accroître les échanges mais aussi de les diriger à l'intérieur du pays dans l'optique d'une distribution géographique des ressources humaines et industrielles. La BRI renouvelle ainsi l'orientation adoptée depuis les grandes réformes économiques des années 1980. Celles-ci tablaient sur l'investissement étranger direct, dans certaines régions chinoises désignées comme zones économiques spéciales dont la dernière en date, Hainan, a été établie en 1988. Ces zones économiques spéciales étaient toutes situées sur la côte orientale pour faciliter l'exportation. Le « miracle » économique chinois s'est donc fait par l'ouverture vers l'océan Pacifique. Depuis le début des années 2000, la Chine infléchit l'orientation de son développement vers l'Ouest.

#### « Going Out » : politique étrangère et capitalisme d'État

En 1999, le PCC a encouragé les entreprises chinoises à chercher des marchés à l'étranger. Cette politique, dite *Going Out*, avait pour but premier d'accroître la productivité des

1. [http://www.gov.cn/node\\_11140/2006-03/15/content\\_227686.htm](http://www.gov.cn/node_11140/2006-03/15/content_227686.htm)

entreprises<sup>2</sup>. La seconde phase de la politique de *Going Out* a été l'investissement direct à l'étranger sortant, alors même que la Chine restait un récipiendaire important d'investissement étranger entrant. Cette situation, commune parmi les pays développés, s'est accompagnée en Chine de la fermeture à l'investissement étranger d'importants secteurs de son économie, comme les médias, les communications et les transports<sup>3</sup>. La BRI vise à ouvrir de nouveaux marchés pour les entreprises chinoises, avec un focus sur les petites et moyennes entreprises. En 2003, la création d'un nouveau holding d'État, la State Asset Supervision and Administration Commission (SASAC), a façonné des « champions nationaux » qui dominent les secteurs de l'énergie et des infrastructures de transport en Chine aujourd'hui<sup>4</sup>. L'énergie et les transports sont au cœur de la BRI et par conséquent le projet est également un plan de développement pour les nouvelles entreprises d'État qui, sans être les plus innovantes au sein de l'économie chinoise, sont les relais essentiels de la politique industrielle du parti-État.

### La politique africaine de la Chine : une longue histoire

Les premiers projets de développement que la Chine a menés en Afrique avaient une visée politique. Ils datent des années 1960, dans le cadre du mouvement des non-alignés qui s'est formé après la conférence de Bandung. La ligne de chemin de fer Tazara, construite entre la Tanzanie et la Zambie par des équipes chinoises dans les années 1970, en est l'emblème : le financement et la technologie chinois répondaient à un besoin

2. Linda Yueh, « [China's Going Out, Bringing in Policy: the Geo-Economics of China's Rise](#) », *International Institute of Strategic Studies Seminar Paper*, 2012.

3. David Dollar, *China's Engagement with Africa. From Natural Resources to Human Resources*, The John M. Thornton China Center at Brookings Report, 2016.

4. Barry Naughton, « The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy, and the New National Champions », in Barry Naughton et Kelly S. Tsai, *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*, Cambridge University Press, 2015, p. 46-72.

que la Banque mondiale avait jugé économiquement non viable. Lorsque la Banque mondiale a refusé un prêt à la Zambie et à la Tanzanie pour la construction de la ligne ferroviaire reliant les deux pays dans les années 1960, la Chine a non seulement offert un prêt mais envoyé également des ingénieurs et des ouvriers, sur fond d'un discours idéologisé à propos de la construction de l'homme moderne en Afrique. Le PCC a présenté alors son aide comme une obligation morale de la Chine communiste à la jeune Tanzanie dont le premier président se réclamait du socialisme.

Les relations sino-africaines sont devenues ténues pendant la première phase du décollage économique de la Chine dans les années 1980. La stratégie de développement économique de Deng Xiaoping était d'attirer l'investissement étranger. Pendant cette phase de décollage, l'Afrique était frappée par la crise aggravée par les politiques d'ajustement structurel. C'est lorsque la Chine est devenue importatrice nette de pétrole, en 1993, que les réserves africaines ont éveillé son intérêt<sup>5</sup>. L'établissement du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) en 2000 a été le premier signe de la transformation globale de la diplomatie chinoise d'une position en retrait à une position de leader. La même année, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique<sup>6</sup>. Dans les années suivantes, Pékin a établi des forums similaires au Moyen-Orient, en Europe centrale et orientale, en Amérique latine et en Asie du Sud-Est<sup>7</sup>. Le FOCAC, qui se tient tous les trois ans depuis 2000, est régulièrement le théâtre d'importantes annonces de la part du président chinois.

5. Martina Bassan, « Changements et continuité dans la politique extérieure de la Chine en Afrique après la guerre froide », in Pierre Journoud, *L'Énigme chinoise. Stratégie, puissance et influence de la Chine depuis la guerre froide*, L'Harmattan, 2017, p. 161-179.

6. David Dollar, « China's Engagement with Africa », *op. cit.*, p. 1.

7. Jakub Jakobowski, « [Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16 + 1, FOCAC, and CCF](#) », *Journal of Contemporary China*, 27:113, 2018, p. 659-673.

## Le Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) de 2018 :

## État des lieux

Alors que la présence chinoise en Afrique soulève des interrogations croissantes, l'édition 2018 du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) a consacré le pouvoir d'attraction de la diplomatie chinoise vis-à-vis des États africains : pas moins de 53 pays africains ont été représentés à Pékin les 3 et 4 décembre 2018 par des chefs d'État et de gouvernement pour la plupart<sup>8</sup>. Initié en 2000, le FOCAC est la principale instance de coordination politique entre représentants chinois et africains. Il a lieu tous les trois ans, alternativement en Chine et dans un pays africain, sous la forme de conférences ministérielles mais aussi de sommets des chefs d'État et de gouvernement (en 2006, en 2015 et en 2018). Le sommet de Johannesburg en 2015 avait connu un certain retentissement en raison notamment des promesses financières (plan d'assistance de 60 Md\$) alors annoncées par le président Xi Jinping<sup>9</sup>, et suscité, pour le sommet de 2018, d'importantes attentes, s'agissant tant de la continuation de l'engagement financier chinois que d'une éventuelle réévaluation des relations sino-africaines dans un contexte international marqué par la guerre commerciale sino-américaine.

*Les annonces du FOCAC 2018*

Lors de son discours inaugural sur la « communauté sino-africaine de destin<sup>10</sup> », Xi Jinping a lancé huit grandes initiatives (八大行动[*ba da xingdong*]) succédant aux dix plans de coopération adoptés lors du sommet de 2015<sup>11</sup>. Ces initiatives doivent guider la coopération sino-africaine pour les trois prochaines années :

1) Promotion de l'industrie (产业促进行动[*changye zujin xingdong*]), qui comprend : la tenue en Chine d'une exposition économique et commerciale sino-africaine, la mise en place de zones de coopération commerciale en Afrique et d'un programme de modernisation agricole, l'envoi de 500 experts agronomes de haut niveau en Afrique et la mise

8. Trois États africains y ont participé pour la première fois après avoir rompu leurs liens diplomatiques avec Taïwan (Gambie, Sao Tomé et Príncipe, Burkina Faso). Le seul État de l'Union africaine à ne pas avoir été représenté est le Swatini – anciennement Swaziland – qui continue de reconnaître Taïwan.

9. H. H. S. Viswanathan, « [FOCAC 2015: Consolidating China-Africa Relations](#) », *Observer Research Foundation Commentaries*, 16 décembre 2015.

10. Xi Jinping, « [Full text of Chinese President Xi Jinping's speech at opening ceremony of 2018 FOCAC Beijing Summit](#), FOCAC, Pékin, 3 septembre 2018.

11. Il s'agissait de plans de coopération dans les domaines suivants : industrie, agriculture, infrastructures, finance, croissance verte, facilitation du commerce et investissement, réduction de la pauvreté, santé publique, culture et enfin paix et sécurité.

à disposition d'un programme d'aide alimentaire d'urgence (pour un milliard de *juan*).

2) Connectivité (设施联通行动[*sheshi liantong xingdong*]), inscrite dans un plan d'infrastructures décidé conjointement avec l'Union africaine. Le gouvernement chinois soutiendra la participation des entreprises chinoises dans la construction d'infrastructures en Afrique. Les États africains pourront avoir accès au financement de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, la Nouvelle banque de développement et le Fonds des routes de la soie, conformément aux règles et procédures multilatérales.

3) Facilitation du commerce (贸易便利行动[*maoyi shili xingdong*]) devant se traduire en une augmentation des importations chinoises de produits manufacturés africains, la conclusion d'accords de libre-échange et un mécanisme de coopération dans l'e-commerce.

4) Développement vert (施绿色发展行动[*shi luse fazhan xingdong*] ) : 50 projets de protection environnementale et écologique seront mis en place, un centre sino-africain de coopération environnementale sera institué ainsi qu'un programme d'échange d'« émissaires verts » (中非绿色使者计划) entre la Chine et l'Afrique.

5) Renforcement de capacités (能力建设行动[*nengli jianshe xingdong*] ) : création de dix « ateliers Lu Ban » de formation professionnelle à destination de jeunes Africains<sup>12</sup>, d'un centre sino-africain de coopération dans le domaine de l'innovation, 50 000 bourses, 50 000 opportunités de formation (séminaires, ateliers) et 10 000 formations de haut niveau.

6) Santé publique (健康卫生行动[*jiankang weisheng xingdong*] ) : amélioration de 50 programmes existants dans le secteur de la santé, parmi lesquels le Centre africain de prévention et de contrôle des maladies et les Hôpitaux de l'amitié sino-africaine. La Chine formera du personnel médical africain et enverra ses propres équipes en Afrique.

7) Échanges humains et culturels (人文交流行动[*renwen jiaoliu xingdong*] ) : création d'un Institut d'études africaines en Chine, exhortation à ouvrir des instituts Confucius et à accueillir des touristes chinois en Afrique.

8) Paix et sécurité (和平安全行动[*heping anquan xingdong*] ) : la Chine va instituer un forum et un fonds sino-africain pour la paix et la sécurité, fournir une assistance militaire à l'UA et soutenir les initiatives de sécurité et de lutte antiterroriste dans le Sahel et dans les golfes d'Aden et de Guinée. Des programmes d'assistance dans le maintien de l'ordre, la lutte antipiraterie et le maintien de la paix seront lancés sous l'égide de la BRI. Ces initiatives ont été doublées d'une nouvelle promesse de financements de 60 milliards de dollars répartis en 15 milliards d'aides sans contrepartie, prêts sans intérêt et crédits préférentiels ; 20 milliards

12. Les ateliers Lu Ban (du nom d'un inventeur et ingénieur de la dynastie Zhou) sont des programmes de formation professionnelle dans des métiers manuels. Des ateliers de ce type ont été mis en place en Thaïlande, au Pakistan ou en Inde.



de prêts au taux du marché ; un fonds spécial de 10 milliards pour le financement du développement ; un fonds spécial de 5 milliards pour le financement des importations en provenance de l'Afrique ; et un appel lancé aux entreprises afin de fournir 10 milliards supplémentaires d'investissements en Afrique<sup>13</sup>.

#### Réactions et enjeux

Dans la presse chinoise, la vitalité de la coopération sino-africaine s'expliquerait tant par la complémentarité de leurs stratégies de développement économique respectives (par exemple, entre l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les Nouvelles routes de la soie) que par une communauté d'expériences historiques et d'intérêts stratégiques<sup>14</sup>. Les médias chinois soulignent un mode de coopération respectueux de la souveraineté des pays africains en vertu de la classique politique de non-interférence de la Chine. La question d'un éventuel « modèle de Pékin » demeure ambiguë : d'un côté, la Chine ne manque aucune occasion de rappeler qu'elle n'aspire pas à exporter son propre modèle vers d'autres pays<sup>15</sup>, de l'autre, la multiplication des discours sur le partage des expériences de développement de la Chine semble bien indiquer une volonté d'influencer les choix de ses partenaires.

Pour la Chine, le principal enjeu du FOCAC 2018 était de réfuter les accusations de néocolonialisme dénonçant le caractère déséquilibré de la relation sino-africaine et la diplomatie dite du « piège de la dette ». Pour ce faire, l'argumentaire chinois a été de trois ordres : premièrement, discréditer les critiques en tant qu'elles émanent des pays occidentaux – anciennes puissances coloniales – qui voient d'un mauvais œil leur perte d'influence due à l'essor des relations sino-africaines<sup>16</sup>. La Chine précise en outre qu'elle demeure ouverte à la coopération tripartite sous réserve d'accord des pays africains. Deuxièmement, affirmer que cette coopération se fait largement au bénéfice des États africains. De nombreux responsables politiques africains ont été cités dans la presse chinoise pour appuyer cet argument : ainsi le président namibien Hage Geingob souligne-t-il la compréhension et le respect mutuels qui sous-tendent la relation sino-africaine par contraste avec l'exploitation des

13. Yun Sun, « China's 2018 financial commitments to Africa: adjustment and recalibration », <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/09/05/chinas-2018-financial-commitments-to-africa-adjustment-and-recalibration/>

14. Zhu Weidong, « FOCAC will boost China-Africa relations », *Global Times*, 2 septembre 2018.

15. Zhiqin Shi et Lianxing Li, « FOCAC and BRI Bring Reciprocal Benefit for China and Africa », *Carnegie Tsinghua Center for Global Policy*, 4 septembre 2018.

16. 韩萌, « “五不” “四不能” 体现中国外交特色, 彰显中非团结合作决心 » [Les « cinq non » et les « quatre interdictions » incarnent la spécificité de la diplomatie chinoise et soulignent de manière évidente la détermination de la coopération et de l'unité sino-africaine], *The Paper.cn*, 9 septembre 2018.

ressources et la destruction causées par le colonialisme en Namibie<sup>17</sup>. Selon lui, les « cinq refus<sup>18</sup> » (五不) de la Chine contredisent clairement les accusations de néocolonialisme. De même, la ministre des Affaires étrangères du Botswana s'est dite particulièrement intéressée par l'initiative de facilitation du commerce proposée par Xi Jinping et a défendu la contribution de la Chine au développement durable de l'Afrique<sup>19</sup>. Enfin, le troisième axe de la communication chinoise consiste à minimiser l'ampleur de l'endettement contracté par les États africains. Le Parti communiste chinois (PCC) rappelle que la Chine n'est pas le principal créancier de l'Afrique et que les prêts ne sont qu'une des modalités parmi d'autres de l'assistance chinoise, qu'elle soutient l'investissement dans les infrastructures qui, *in fine*, permettraient le remboursement<sup>20</sup>. Les pays pauvres, enclavés ou lourdement endettés pourraient en outre bénéficier d'annulations de dette limitées à la part des prêts sans intérêt arrivant à maturité en 2018 (ce qui ne représente qu'une part limitée des financements chinois en Afrique<sup>21</sup>).

Le FOCAC 2018 amorce-t-il un approfondissement de la coopération sino-africaine ? Si cette dernière s'est effectivement élargie à de nouveaux aspects comme la lutte contre la corruption<sup>22</sup>, les thèmes évoqués restent similaires et les promesses de soutien financier sont du même ordre de grandeur (voire même inférieures puisque 10 milliards de dollars incombent désormais au secteur privé). Les initiatives visant à augmenter les importations chinoises de produits africains demeurent

17. 岳弘彬、曹昆 [Yue Hongbin, Cao Kun] « 共同发展, 为中非人民带来实实在在的利 (权威论坛) » [Le développement commun apporte de véritables bénéfices aux peuples africain et chinois], *Renmin Ribao*, 20 septembre 2018.

18. Ne pas interférer dans le choix des pays africains d'explorer une voie de développement conforme à leurs caractéristiques nationales ; ne pas interférer dans la politique intérieure ; ne pas imposer sa volonté à autrui ; ne pas attacher des conditionnalités politiques à l'aide envers l'Afrique ; ne pas chercher à obtenir des gains politiques de l'octroi de financements envers l'Afrique.

19. 冯粒、袁勃 [Feng Ge, Yuan Bo] « 非中合作对双方都有利 » [La coopération sino-africaine est dans l'intérêt des deux parties], *Renmin Ribao*, 12 septembre 2018.

20. Peihua Yu, Wen Lu et Bokun Yu, « Q&A: South Africa's President Dismisses Accusations Against Beijing of New Colonialism », *Caixin*, 6 septembre 2018.

21. Deborah Brautigam, « China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts », *China in Africa: The Real Story*, 3 septembre 2018.

22. Voir point 6.2 du Plan d'action 2019-2021 du FOCAC ; 瞿芑 [Qu Peng], « 以“零容忍”态度共同打击腐败 » [Lutter ensemble contre la corruption en adoptant une attitude de tolérance zéro], *中国纪检监察报 Zhongguo Jijian Jiancha bao*, 6 septembre 2018.

insuffisantes<sup>23</sup> et le degré de concessionnalité des prêts semble en baisse. Ce dernier point s'explique entre autres par les difficultés de l'économie chinoise dues à la guerre commerciale et les critiques de l'opinion chinoise vis-à-vis des dépenses d'aide au développement à l'étranger<sup>24</sup>. Le prochain sommet du FOCAC aura lieu en 2021 au Sénégal<sup>25</sup>.

Aujourd'hui, la présence chinoise en Afrique se déploie sur tous les plans : diplomatique, sécuritaire, commercial, humanitaire, industriel et culturel. Aux visites régulières et très médiatisées des chefs d'État s'ajoutent les troupes chinoises de plus en plus nombreuses dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU, la soixantaine d'instituts Confucius en Afrique et les entreprises publiques et privées chinoises établies sur le continent. Les analystes s'accordent pour dire que la multiplicité des acteurs chinois sur le continent est plus le signe d'une absence de stratégie de la part de Pékin que la manifestation d'un plan d'influence élaboré. Sun Yun fait état des contradictions entre la politique économique du PCC en Afrique et ses priorités politiques qui ont primé historiquement. Elle écrit que « la critique la plus virulente au sein de la communauté politique chinoise est que la Chine manque fondamentalement de stratégie pour l'Afrique et que les intérêts commerciaux ont pris le pas sur les autres intérêts nationaux (et les ont même sapés). Il existe une tension constante entre la poursuite étroite et mercantiliste d'intérêts économiques en Afrique et l'impact de cette poursuite sur la santé générale des relations sino-africaines et l'image internationale de la Chine. Sur le plan bureaucratique, cette tension contribue en partie à la concurrence acharnée entre le MAE et le MOFCOM pour le rôle prépondérant de la Chine dans sa

23. Hannah Ryder, « [African countries want more “win” from the win-win, but China isn't quite ready](#) », *Quartz Africa*, 7 septembre 2018 (consulté le 19/11/2018).

24. Yun Sun, « [China's 2018 financial commitments to Africa: Adjustment and recalibration](#) », *Brookings*, 5 septembre 2018 (consulté le 19/11/2018).

25. Encadré écrit par Mohammed El Fatah Badr, stagiaire à l'IRSEM en octobre et novembre 2018.

politique à l'égard de l'Afrique<sup>26</sup> ». En d'autres termes, la politique africaine de la Chine est multiple. Rejetant ainsi l'idée d'une stratégie chinoise en Afrique, un chercheur a évoqué tout le contraire, observant que « quand vous regardez ce que fait la Chine dans son ensemble, vous voyez le chaos, pas la cohérence<sup>27</sup> ». L'ubiquité de la Chine en Afrique va de pair avec un éclatement du processus de décision à Pékin. Le ministère des Affaires étrangères lui-même ne traite pas de l'Afrique comme d'un ensemble mais plutôt sous deux angles régionaux : d'un côté l'Afrique du Nord, regroupée avec l'Asie occidentale, et de l'autre l'Afrique subsaharienne, considérée avec les pays de l'océan Indien<sup>28</sup>.

### L'élaboration de la rhétorique chinoise sur l'Afrique

La multiplicité des acteurs chinois en Afrique contraste avec l'homogénéité du discours que le PCC tient à propos de sa politique africaine. Pékin se présente en Afrique comme une puissance alternative aux anciennes puissances coloniales maîtresses du système de Bretton Woods. Taxé d'être une puissance extractive, le PCC n'a eu de cesse de rejeter les accusations de néocolonialisme pour tenter de se façonner un statut d'égal à égal sous une rhétorique « Sud-Sud ». Chris Alden et Daniel Large qualifient cette posture d'« exceptionnalisme » : Pékin se présente comme un acteur entièrement nouveau dans le développement africain. Cependant le rapport entre la Chine et l'Afrique est sans conteste asymétrique sur les plans de la puissance économique, du poids diplomatique et de la démographie<sup>29</sup>.

26. Yun Sun, [Africa in China's Foreign Policy](#), Brookings Report, 14 avril 2014, p. 2.

27. Minxin Pei, cité par Pilling (*FT* 2017).

28. Jean-Pierre Cabestan, « [Les relations Chine-Afrique : nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir](#) », *Hérodote*, 150:3, 2013, p. 150-171.

29. Chris Alden et Daniel Large, « [China's exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa](#) », *Journal of Contemporary China*, 20:68, 2011, p. 21-38.

La prégnance des problèmes de conflit sur le continent africain a introduit la question de la sécurité dans la relation entre la Chine et l'Afrique. Depuis le début des années 2000, la Chine a accru sa participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU qui se déroulent pour la plupart en Afrique. D'abord contrainte par le principe de non-interférence dans la politique intérieure d'un pays tiers, la posture de Pékin a évolué vers la participation active au débat onusien à propos de la définition du maintien de la paix et de la responsabilité de protéger<sup>30</sup>. Cette évolution s'est faite au moment où la reconstruction post-conflit prenait une place plus importante au sein des débats à l'ONU sur le maintien de la paix. La Chine a participé à la réflexion en avançant l'argument selon lequel la stabilité politique comptait plus que la tenue d'élections pour des pays dits « fragiles<sup>31</sup> ». En 2008, Pékin s'est lancé dans la lutte antipiraterie dans le golfe d'Aden. La présence permanente de bateaux chinois dans la Corne de l'Afrique a été la justification principale pour l'ouverture de la première base militaire chinoise à l'étranger, à Djibouti en 2017.

La priorité qu'attache la Chine à la construction d'infrastructures dans la reconstruction post-conflit tient à son histoire politique. Miwa Hirono l'ancre dans le concept chinois d'action « humanitaire », qui structure les rapports de l'État chinois aux États africains. Elle explique qu'il n'est pas le même que celui des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Alors que les pays du CAD soutiennent les sociétés civiles des pays en reconstruction post-conflit, la Chine prétend que son action humanitaire obéit à deux principes : la relation d'État à État comme cadre essentiel de toute relation internationale et la construction d'infrastructures comme fondement de

30. Rosemary Foot, « [The Responsibility to Protect and its Evolution: Beijing's Influence on Norm Creation in Humanitarian Areas](#) », *Saint Antony's International Review*, 6:2, 2011, p. 47-66.

31. Chris Alden et Daniel Large, « [On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa](#) », *The China Quarterly*, 221:1, 2015, p. 123-142.

l'unité entre l'État et la population<sup>32</sup>. Alden et Hughes soulignent les problèmes liés à la nature autoritaire du régime chinois de parti unique qui ne laisse pas de possibilité à l'expression de voix discordantes dans la relation Chine-Afrique<sup>33</sup>. Il ne s'agit pas de réformer un État mais de le soutenir comme souverain a priori et interlocuteur unique. La différence d'approche entre la Chine et le CAD est que la première finance des projets de construction alors que le second vise à « atteindre les objectifs de développement durable<sup>34</sup> ».

### Le modèle de développement économique chinois

La construction d'infrastructures a été la clé de voûte du miracle économique chinois. Elle a de profondes racines historiques, qui ont façonné la dynamique gouvernementale en Chine. En effet, le parti communiste a misé sur l'industrie lourde, financée par des capitaux soviétiques, pour moderniser la Chine dans les années 1950. Cette stratégie de développement a requis une planification de l'économie nationale quasi totale pendant 30 ans.

En 2006, le ministère chinois du Commerce (MOFCOM) a lancé l'idée de créer 50 « zones de coopération économique et commerciale » à l'étranger<sup>35</sup>. Le projet rappelait la politique de Deng Xiaoping d'ouverture de « zones économiques spéciales » au sein de la Chine dans les années 1980. L'idée est de concentrer les échanges et l'activité économique autour de nœuds, ou parcs industriels. L'exportation d'un modèle de développement

32. Miwa Hirono, [Exploring the links between Chinese foreign policy and humanitarian action](#), Humanitarian Policy Group, HPG working paper, janvier 2018.

33. Chris Alden et Chris Hughes, « [Harmony and Discord in China's Africa Strategy: Some Implications for Foreign Policy](#) », *The China Quarterly*, 199:1, 2009, p. 563-584.

34. OCDE, [page de présentation de la Direction de la coopération pour le développement](#).

35. Thierry Pairault, « [Relire Lin Yifu : l'Afrique et le modèle chinois d'émergence](#) », *Contribution aux 35<sup>e</sup> Journées du développement de l'Association Tiers-Monde, L'émergence en question – Marqueurs et dynamiques du développement*, CREG Université Grenoble-Alpes, 30-31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2018.

économique similaire à la Chine en Afrique a mené à une mécompréhension de la stratégie chinoise. En effet, Thierry Pairault montre que les parcs industriels chinois en Afrique ont pour but de faciliter l'activité commerciale de la Chine dans les pays où elle les ouvre et ne font pas partie d'une stratégie des pays africains qui les hébergent<sup>36</sup>. Pairault contextualise la constitution d'un modèle de développement chinois autour de Lin Yifu, économiste en chef de la Banque mondiale de 2008 à 2012. Lin Yifu, explique Pairault, a élaboré un modèle de développement dit « néostructuraliste » fondé sur l'expérience chinoise à l'usage des pays africains émergents. Ce modèle assigne des rôles également importants à la libre concurrence et à la stratégie de développement de l'État.

En 2014, le Conseil des affaires de l'État chinois, le bras exécutif du parti-État, a désigné l'exportation chinoise de capacités de production comme une « coopération industrielle internationale » (国际产能合作 [*guoji channenghezuo*]). Il s'agissait de la révision sous Xi Jinping de la politique de *Going Out* (走出去 [*zouchuqu*]) en soulignant son aspect industriel. En 2015, le Conseil des affaires de l'État désignait des industries clés devant entrer en phase d'exportation : le fer, les métaux non ferreux, le bâtiment, le rail, l'électricité, l'industrie chimique, le textile, l'industrie automobile, la technologie de l'information, l'ingénierie mécanique, l'aérospatial et l'ingénierie maritime. Tristan Kenderdine et Ling Han présentent cette politique comme une stratégie mercantiliste de l'État chinois pour remédier à la stagnation de sa croissance économique. Cette prétendue coopération est cependant fondée sur la fermeture chinoise au capital étranger et l'exportation de la surcapacité industrielle chinoise vers des économies moins développées<sup>37</sup>. Les partenaires commerciaux de la Chine se plaignent de la contradiction qui existe entre une politique agressive d'investissement à l'étranger et la

36. Thierry Pairault, « [La Chine en Afrique et la question des parcs industriels](#) », *Blog Sinaf*, 30 juin 2018.

37. Tristan Kenderdine et Han Ling, « [International Capacity Cooperation – Financing China's Export of Industrial Overcapacity](#) », *Global Policy*, 9:1, 2018, p. 41-52.

protection de secteurs clés de l'économie chinoise comme les communications et les transports.

En d'autres termes, les chantiers chinois d'infrastructures de transport à l'étranger ne sont pas un signe de la libéralisation du capital : il ne s'agit pas d'investissement direct à l'étranger, mais de l'exportation d'un service d'ingénierie. L'Afrique est une destination privilégiée de la politique de *Going Out* du parti-État chinois parce qu'elle présente un besoin d'infrastructures, une faible régulation du marché et aussi, jusqu'à récemment, un fort potentiel de croissance. Alors même qu'a priori l'Afrique n'était pas incluse dans la Belt and Road Initiative qui oriente l'avenir du commerce chinois vers l'Europe, ces trois caractéristiques en font un marché propice à l'exportation chinoise d'infrastructures par comparaison avec l'Europe saturée dans ce secteur industriel.

#### L'aide au développement chinois : une aide liée

La Chine est le premier fournisseur d'infrastructures de transport en Afrique<sup>38</sup>. En majorité, ce sont les États africains qui passent des contrats avec la Chine. Ces contrats appartiennent au domaine commercial<sup>39</sup>. La complexité des mécanismes institutionnels au sein de l'État chinois combine cependant des considérations commerciales et humanitaires. Ainsi l'agence chinoise d'aide au développement international dépend du ministère du Commerce. Elle n'emploie que 70 personnes pour couvrir 120 pays, symptôme de la grande centralisation de l'aide au développement chinoise<sup>40</sup>. L'agence chinoise d'aide au développement peut accorder des prêts bonifiés pour tout ou (le plus souvent) partie d'un projet de construction d'infrastructure. Le montant de l'aide est égal à la différence entre le montant des intérêts au taux commercial et le montant des intérêts au taux bonifié.

38. [Africa Construction Trends Report 2017](#), Deloitte.

39. Johanna Malm, *How does China challenge the IMF's Power in Africa?*, 2016.

40. Miwa Hirono, [Exploring the links between Chinese foreign policy and humanitarian action](#), *op. cit.*, p. 2.



L'activisme commercial de la Chine à l'étranger depuis le début des années 2000 est allé de pair avec la croissance de l'aide chinoise au développement en dehors du cadre multilatéral fixé par l'OCDE. Plutôt que fondée sur des principes humanitaires, l'aide chinoise au développement est un soutien à l'industrialisation. Le président Jiang Zemin a lancé la politique de *Going Out* destinée à encourager les entreprises chinoises à conquérir des marchés étrangers en 1999. En 2014, le Conseil des affaires de l'État a décliné cette politique en « coopération industrielle internationale » (voir plus haut) qui a pris l'année suivante une forme spécifiquement destinée à promouvoir l'industrialisation de l'Afrique. En 2015, Pékin et l'Union africaine ont décidé ensemble d'une stratégie d'industrialisation de l'Afrique où la Chine fournirait le service d'ingénierie. La stratégie s'intitule « intégration de trois grands réseaux » : le réseau autoroutier, le réseau ferroviaire à grande vitesse et l'espace aérien<sup>41</sup>.

Il y a un paradoxe de l'action chinoise dans la construction d'infrastructures en Afrique. Alors que le parti-État s'est toujours démarqué de l'aide occidentale menée par l'OCDE qui assortit celle-ci de conditions politiques telles que la garantie du pays hôte en matière d'élections, d'éducation et d'accès à la santé de sa population, le PCC présente son aide comme une aide « déliée » de toute condition (*no strings attached*). Les prêts chinois aux pays africains visant à financer des projets de construction d'infrastructures sont cependant délivrés par le ministère chinois du Commerce et sont en fait « liés » d'un point de vue économique puisqu'ils équivalent le plus souvent à un soutien à l'exportation aux entreprises chinoises de BTP que le contrat avec le pays hôte impose comme maîtresses d'œuvre<sup>42</sup>.

41. 黄梅波 et 张晓倩, 中非产能合作推动非洲“三网一化”建设, 国 [Huang Meibo et Zhuang Xiaoqian, *Zhongguo channeng hezuo* - Promouvoir la coopération sino-africaine].

42. À noter que l'aide « liée » qui limite l'approvisionnement aux entreprises du pays donateur n'est pas une particularité chinoise, encore moins une invention. Il y a une quinzaine d'années, près de la moitié de l'aide au développement fournie par les donateurs occidentaux (OCDE) était encore « liée ». Les réformes de l'aide au développement ont cherché à rendre illégale

L'aide chinoise au développement pour la construction d'infrastructures se présente sous forme de package comprenant non seulement un prêt à conditions préférentielles mais aussi un contrat de type *Engineer-Procure-Construct* pour une entreprise chinoise qui livrera le projet clé en main.

Les financements de chantiers d'infrastructures chinois en Afrique proviennent du ministère du Commerce (MOFCOM), qui a une double casquette : il soutient l'exportation d'entreprises chinoises et il gère l'agence chinoise d'aide au développement. Malgré la création au printemps 2018 d'une nouvelle agence chinoise de développement, ce mélange des genres symptomatique de la position chinoise persistera sans doute. En effet, le directeur de la nouvelle agence, Wang Xiaotao, a fait carrière au sein de la Commission nationale pour le développement et la réforme, un organisme interministériel responsable de l'orientation de la stratégie économique de la Chine<sup>43</sup>. La stratégie chinoise suit un modèle de diversification : la construction de chemins de fer ouvre une porte dans des pays en besoin criant d'autres infrastructures comme des routes mais aussi des centrales électriques ou des barrages.

#### LES ACTEURS FINANCIERS CHINOIS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN AFRIQUE

Le secteur des transports est le secteur de l'économie africaine qui a reçu le plus de financements en 2017, selon les derniers chiffres en date de l'Infrastructure Consortium for Africa (ICA). Les premiers créditeurs de ces financements sont les pays africains eux-mêmes. La Chine est la deuxième source de crédits, qui finançait 10 % des projets de construction d'infrastructures de transport en Afrique en 2017<sup>44</sup>.

l'aide liée. En 2016, la part de l'aide bilatérale non liée est passée à 88 % (OECD/DAC 2018).

43. Lisa Cornish, « China's new aid agency: What we know », *Devex*, 20 avril 2018.

44. Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, *Tendances du financement des infrastructures en Afrique - 2017, op. cit.*, p. 70.

Pékin mène en Afrique une stratégie de promotion des normes techniques chinoises. Cette stratégie date d'il y a une quinzaine d'années, au cours desquelles la Chine a progressivement gagné une place essentielle dans les institutions internationales de production et de contrôle des normes techniques comme la Commission électrotechnique internationale ou l'Union internationale des télécommunications. En 2015, le Conseil des affaires d'État a publié un rapport à propos de la modernisation du système chinois des normes. Deux ans plus tard, ce programme a été soutenu par une loi facilitant la création de normes pour promouvoir l'innovation<sup>45</sup>. Finalement, en mars 2018, la Standardization Administration of China (SAC, l'équivalent de l'Association française de normalisation) a lancé un projet intitulé *China Standard 2035* (中国标准 [Zhongguo Biaozhun] 2035) qui met la consolidation des standards nationaux au centre de la stratégie d'innovation du pays<sup>46</sup>. Cette stratégie est à la fois nationale et internationale : il s'agit de faciliter le processus de création de normes techniques à l'intérieur et de les exporter.

L'action chinoise dans le secteur des transports en Afrique prend la plupart du temps la forme d'un package : des bailleurs de fonds proposent un prêt et des entreprises de bâtiment et travaux publics (BTP) proposent des contrats de construction. Cette alliance présente à la fois un avantage et un risque pour les pays hôtes. D'une part, il promet une rapidité d'exécution, d'autre part, les pays hôtes courent le risque de devenir dépendants du parti-État qui a la main sur le package par le biais des entreprises publiques et des banques qui le financent.

Le *modus operandi* des trois principaux types de bailleurs de fonds illustre l'imbrication des logiques à l'œuvre dans l'action

45. John Seaman, « Focus 1 : Belt and Road, vecteurs de promotion de normes et standards », in Alice Ekman (dir.), *La France face aux nouvelles routes de la soie chinoises*, Étude de l'IFRI, octobre 2018, p. 32-38.

46. 中国标准化管理委员会, “中国标准2035”重大咨询研究项目正式启动 [Zhongguo biao zhun hua guan li wei yuan hui - Lancement de l'important projet de recherche « China Standard 2035 »], 2 mars 2018, accessible à l'adresse suivante : [http://www.sac.gov.cn/xw/bzhxw/201803/t20180302\\_341697.htm](http://www.sac.gov.cn/xw/bzhxw/201803/t20180302_341697.htm) (consulté le 16/11/2018).

de la Chine dans le secteur ferroviaire en Afrique. Soulignons d'emblée que toutes les banques citées ci-dessous ont créé une agence spécifiquement dédiée à leurs activités en Afrique.

- La banque d'exportation et d'importation de Chine (中国进出口银行, China Exim Bank)

Acteur financier essentiel à la construction d'infrastructures de transports chinoises en Afrique, China Exim est ce que l'État chinois appelle une « banque politique » (政策银行 [Yhengce yinhang]), destinée à faciliter le commerce extérieur du pays. Fondée en 1994, la Banque d'exportation et d'importation de Chine est un organisme financier d'État dont la fonction est de soutenir l'internationalisation des entreprises chinoises dans le cadre de la politique de *Going Out*. China Exim octroie des prêts au taux du marché et à ce titre entretient des relations parfois difficiles avec le ministère des Affaires étrangères<sup>47</sup>.

La tâche principale de China Exim est de fournir des crédits à l'exportation aux entreprises chinoises, dont celles de BTP. China Exim Bank fait des prêts à 45 pays africains, c'est-à-dire qu'elle fournit l'essentiel des financements de construction d'infrastructures en Afrique. Elle fonctionne en tandem avec le ministère du Commerce qui gère également l'aide au développement. La Banque d'exportation et d'importation de Chine évalue la faisabilité des projets, met les fonds à disposition et perçoit les remboursements.

La nomination de Hu Xiaolian à la tête de China Exim en 2015 est un signe que le parti-État use de sa banque d'investissement quasiment comme d'un instrument de sa politique monétaire. En effet, Hu Xiaolian s'est trouvée au cœur de l'internationalisation progressive du renminbi (RMB) après l'accession de la Chine à l'OMC en 2001. De 2005 à 2015, elle a été le sous-gouverneur de la People's Bank of China, la banque centrale de Chine, en charge de la gestion des réserves en devises étrangères. Sa nomination à la tête de China Exim, au moment où la BRI sert de fer de lance

47. Lucy Corkin, « [Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank](#) », *Journal of Current Chinese Affairs*, 40:4, 2011, p. 61-90.

à une politique étrangère chinoise offensive, accentue l'attention que China Exim porte désormais au risque financier à mesure que le RMB sert de plus en plus de monnaie dans les échanges internationaux<sup>48</sup>.

En sus des crédits pour l'exportation des entreprises chinoises, China Exim octroie des crédits acheteurs dans le cadre des contrats pour la réalisation de travaux d'infrastructures. Suite à la politique de coopération industrielle internationale, la China Exim Bank a fondé le China-Africa Industrial Cooperation Fund en 2016. Ce fonds d'investissement est un instrument financier pour la construction de voies ferrées et d'autres infrastructures de transport en Afrique. Il finance les chantiers qui entrent dans la stratégie d'« intégration de trois réseaux en un » formulée entre la Chine et l'Union africaine en 2015.

- La banque publique de développement (中国开发银行 Banque de développement de Chine, BDC)

Également fondée en 1994, la BDC fournit une aide publique au développement. Équivalent de l'Agence française de développement, elle fait des prêts à 11 pays africains. La banque de développement de Chine a été créée comme une institution financière destinée à promouvoir le développement économique au sein de la Chine. L'essentiel de son activité de financement reste intérieure. La BDC se présente d'ailleurs comme étant au service de la stratégie de développement nationale<sup>49</sup>. Le secteur des transports en Chine reste un secteur privilégié de l'action de la BDC<sup>50</sup> avec le financement des lignes ferroviaires à grande vitesse Pékin-Hong Kong et Hefei (province de l'Anhui) - Fuzhou (province du Fujian).

Suite au forum FOCAC de 2006, la BDC a créé le China-Africa Development Fund (中非发展基金 [*Zhongfei fazhan*]) en 2007, un fonds d'investissement de la BDC entièrement dédié à l'Afrique. Basé à Pékin, le China-Africa Development Fund a ouvert des succursales dans les capitales du Ghana, de l'Afrique du Sud, de

48. Tristan Kenderdine, « [China Set to Tackle Overseas Investment Risk](#) », *Financial Times*, 28 juin 2018 (consulté le 17/12/2018).

49. [http://www.cdb.com.cn/English/gykh\\_512/khjj/](http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/) (consulté le 19/6/2019).

50. Banque de développement chinoise, *Rapport annuel 2018*, p. 30.

la Zambie, de l'Éthiopie et du Kenya. La destination africaine a été ainsi la première orientation de l'activité internationale de la BDC, activité qui n'a pris véritablement d'ampleur qu'à la faveur de la crise financière de 2008. La BDC est aujourd'hui la plus grosse banque publique de développement mondiale. Les analystes soulignent que, dans ce nouveau rôle, la BDC adopte des méthodes de plus en plus commerciales.

De 2000 à 2018, la BDC a prêté 50 milliards de dollars à des gouvernements africains et à leurs entreprises d'État<sup>51</sup>. La BDC propose des prêts aux gouvernements africains et s'associe très fréquemment à China Exim pour financer des projets de construction d'infrastructures en Afrique.

- Les banques commerciales

Beaucoup de crédits chinois pour la construction d'infrastructures de transport en Afrique proviennent à la fois des banques publiques et de banques commerciales. Les principales banques commerciales chinoises fournissant ce type de crédit sont Bank of China, China Construction Bank et Industrial and Commercial Bank of China.

Banque d'État à vocation commerciale, fondée en 1912, Bank of China est la plus ancienne des banques chinoises. Elle est la première à avoir ouvert des agences en Afrique<sup>52</sup>. Aujourd'hui, elle possède des agences en Zambie, au Kenya et en Afrique du Sud. En Chine, elle a financé d'importants chantiers ferroviaires comme la construction de la ligne reliant les provinces du Shanxi, du Henan et du Shandong entre 2010 et 2014.

La plus grosse banque du monde en termes d'actifs, l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) est également une banque d'État<sup>53</sup>. En 2008, elle a acheté 20 % de la banque

51. « Chinese loans to Africa », <http://www.globaltimes.cn/content/1120428.shtml>

52. Deborah Brautigam et Jyhjong Hwang, *Eastern Promises: new data on Chinese loans in Africa, 2000 to 2014*, China-Africa Research Initiative Working Paper 4, 2016, p. 25.

53. Selon le magazine *Forbes*, en 2018, c'est aussi la plus grosse entreprise d'État au monde, tous secteurs confondus. Halah Touryalai et Kristin Stoller,

sud-africaine Standard Bank, qui a lancé son activité en Afrique. En 2015, cette acquisition est devenue une véritable fusion avec la création de ICBC-Standard Bank, banque d'affaires spécialisée dans les marchés chinois et africain. ICBC ne fait pas de financement direct de projet de construction d'infrastructure, elle soutient les entreprises chinoises qui participent à ces projets.

La deuxième plus grosse banque du monde est également chinoise : c'est la China Construction Bank (CCB), qui a ouvert des agences en Afrique du Sud dès 2000. La République populaire de Chine a créé CCB en 1954 pour gérer les grands projets de construction d'infrastructures au cœur du programme politique du parti-État communiste. Cet héritage est resté vivace : CCB a financé la construction de la ligne de chemin de fer Guizhou-Guangdong au début des années 2000<sup>54</sup>. Aujourd'hui, CCB dit vouloir fournir des services aux entreprises de l'Afrique subsaharienne autant qu'aux entreprises chinoises qui y font des affaires.

L'articulation entre la recherche de profit et la logique de développement humain se fait, dans le discours des banques commerciales chinoises, autour de la notion de responsabilité sociale, qui prend une signification différente dans le contexte chinois et dans le contexte français. Alors même que cette notion est entrée dans le vocabulaire chinois sous l'influence des entreprises multinationales qui ont exporté leurs exigences sociales en s'implantant en Chine au début des années 2000<sup>55</sup>, le parti-État a fait rapidement sienne cette exigence en en changeant le sens. La différence essentielle entre la responsabilité sociale des entreprises au sens occidental et sa signification en Chine est précisément la mainmise du parti-État sur le concept, tandis qu'en Occident il désigne une responsabilité propre aux entreprises. Celles-ci peuvent en faire un argument de vente si elles

« [Global 2000: The World's Largest Public Companies](#) », *Forbes*, 6 juin 2018 (consulté le 18/10/2018).

54. China Construction Bank, *Corporate Social Responsibility Report 2006*, p. 10.

55. May Tan-Mullins et Peter S. Hofman, « [The Shaping of Chinese Corporate Social Responsibility](#) », *Journal of Current Chinese Affairs*, 43:4, 2014, p. 3-18.

le souhaitent, mais il s'agit de leur action dans la société, non de leur rapport à l'État. Or en Chine, la présidence Hu Jintao, sous le slogan idéologique de « développement scientifique », a donné à la responsabilité sociale des entreprises le sens d'obéissance à la loi : loi chinoise si le contexte est la Chine, loi locale s'il s'agit d'entreprises chinoises en activité à l'étranger.

## CONCLUSION

La place de l'Afrique dans la politique étrangère chinoise n'est pas centrale. La Chine regarde vers l'Europe, afin de gagner de l'indépendance dans le rapport problématique avec les États-Unis. Le tracé de la BRI témoigne de la place marginale qu'occupe l'Afrique dans la politique étrangère de la Chine, même si certains pays africains y sont désormais formellement inclus comme l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya et même le Sénégal. Il n'en reste pas moins que la Chine accompagne ses financements à la construction d'infrastructures en Afrique d'une diplomatie active. L'activisme du gouvernement chinois est tel qu'il suscite désormais des réactions en Chine à propos de la démesure de l'aide apportée à l'Afrique compte tenu de la subsistance de la pauvreté dans le pays même.

Les raisons de l'implication chinoise dans le domaine des infrastructures africaines de transport sont intérieures. Dans le cadre de la politique de *Going Out* d'exportation des entreprises chinoises à l'étranger, les agences gouvernementales avec un portefeuille de coopération avec l'Afrique comme la China-Africa Development fund se sont multipliées. De la logique commerciale chinoise à l'œuvre dans les infrastructures de transport en Afrique on retient deux facettes : d'une part, la volonté des entreprises chinoises d'exporter les standards technologiques chinois et d'autre part, la recherche de compétitivité à l'international. Ces deux activités font face à une concurrence, notamment française (Alstom, Bolloré, Bouygues, Vinci) importante. La Chine est-elle en train de prendre la place de la France en Afrique ? Il semble plutôt qu'aux yeux des Africains, la Chine ait aboli la position monopolistique que les anciennes puissances coloniales occupaient.



## II. LA COOPÉRATION SINO-AFRICAINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

### PRÊTS CHINOIS : DU CÔTÉ DE L'OFFRE

Les pays africains ont accueilli avec enthousiasme le « retour » de la Chine sur le continent depuis la fin des années 1990, lorsque la politique chinoise de *Going Out* s'est étendue à l'Afrique, à la fois en termes politiques, diplomatiques et économiques. En 2009, la Chine était devenue le principal partenaire commercial de l'Afrique, devant les États-Unis. Les investissements directs étrangers (IDE) ont également augmenté au fil des ans, mais beaucoup moins rapidement et de façon moins spectaculaire que le commerce<sup>1</sup>. En 2013 et 2014, par exemple, les flux d'IDE chinois vers l'Afrique n'ont représenté que 4,4 % des flux totaux<sup>2</sup>. Le stock total d'IDE chinois a atteint 35 milliards de dollars en 2015<sup>3</sup>.

Son rôle de prêteur et de source de financement est devenu un aspect important de la politique africaine de la Chine. De pratiquement zéro en 2000, la Chine a accordé des prêts d'une valeur de 143 milliards de dollars jusqu'en 2017, notamment pour les infrastructures (transports, énergie, communications, eau).

En 2017, environ 10 % de tous les flux financiers vers l'Afrique consacrés à l'infrastructure provenaient de Chine<sup>4</sup>. Dans la rubrique des infrastructures, en 2017, le secteur prioritaire des financements chinois a été l'énergie (9 milliards de dollars), puis

---

1. Thierry Pairault, « China in Africa: Goods Supplier, Service Provider Rather than Investor », *Bridges Africa*, 7:5, 2018.

2. David Dollar, « China's Engagement with Africa », *op. cit.*

3. Pour un résumé des relations économiques sino-africaines, voir Lucas Atkins, Deborah Brautigam, Yunnan Chen et Jyhjong Hwang, « Challenges of and Opportunities from the Commodity Price Slump », *Economic Bulletin 1 China-Africa Research Initiative*, 2017.

4. Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, *Tendances du financement des infrastructures en Afrique - 2017*, *op. cit.*, p. 70.

les transports (3,4 milliards de dollars) et l'eau (1,8 milliard de dollars)<sup>5</sup>.

La Chine est rapidement devenue un prêteur important pour la construction d'infrastructures, en partie parce que de nombreux donateurs traditionnels se sont retirés du secteur. Depuis les années 1960, les expériences d'investissements coûteux mais ratés (surnommés les « éléphants blancs » en référence à la sacralisation des éléphants blancs dans la tradition hindouiste) ont joué un rôle, de même que les préoccupations concernant les faibles taux de rendement qui caractérisent généralement les infrastructures de transport<sup>6</sup>. La part des infrastructures dans les prêts de la Banque mondiale, autrefois son « cœur de métier », est passée de 70 % dans les années 1960 à 30 % dans les années 2000<sup>7</sup>. Ce n'est que vers 2005 que la tendance à la baisse des prêts en faveur des infrastructures s'est arrêtée et qu'une importance renouvelée a été accordée à la réduction de la pauvreté et à la croissance<sup>8</sup>.

---

Les estimations des relations économiques et financières entre la Chine et l'Afrique divergent. Cela s'explique en partie par l'absence de données, l'incohérence de la collecte des données et la divergence des définitions. Cette confusion est particulièrement évidente en ce qui concerne la distinction entre l'aide au développement et d'autres formes de financement telles que les prêts. Les définitions chinoises de ces termes diffèrent souvent de celles des pays occidentaux et des organisations internationales, ce qui conduit à des chiffres très divergents. Nous utilisons principalement des données compilées par l'Initiative de recherche Chine-Afrique (CARI) de l'Université Johns Hopkins aux États-Unis, qui suit rigoureusement les flux économiques et financiers entre la Chine et l'Afrique, en utilisant des sources chinoises et internationales et qui est sans doute la source la plus fiable.

---

5. *Ibid.*, p. 55.

6. Ana Maria Jalles d'Orey et Annalisa Prizzon, *An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia*, Overseas Development Institute Report, avril 2017.

7. David Dollar, « China's Engagement with Africa », *op. cit.*

8. Jeffrey Gutman *et al.*, *Financing African Infrastructure*, Brookings Institution, 2015.

Les prêts chinois pour l'infrastructure en Afrique se sont particulièrement développés depuis le Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) de 2015, lorsque le président chinois Xi Jinping a promis plus de 60 milliards de dollars à l'Afrique. Cette promesse comprenait 5 milliards de dollars d'aide gratuite et de prêts sans intérêt, 5 milliards de dollars de capitaux supplémentaires pour le Fonds de développement Chine-Afrique, 5 milliards de dollars de prêts spéciaux pour le développement des PME africaines et, initialement, 10 milliards de dollars pour soutenir le Fonds de coopération sino-africain pour la capacité de production et enfin 35 milliards de dollars de prêts assortis d'aides étrangères à des conditions préférentielles et de crédits non préférentiels pour les acheteurs étrangers, dont la plupart ont servi à construire des infrastructures<sup>9</sup>. Les 60 milliards de dollars n'étaient certes pas tous destinés aux travaux d'infrastructures, mais ils ont favorisé le financement chinois dans le secteur africain des transports.

À ce stade, il est essentiel de distinguer l'aide (aide publique au développement, APD) des autres formes de financement public bilatéral (autres apports du secteur public, AASP) dispensées par la Chine<sup>10</sup>. Ces dernières sont des formes de financement « dont l'élément de libéralité est inférieur à 25 %<sup>11</sup> ». Contrairement aux pays occidentaux, la Chine fournit beaucoup plus d'OOF que d'APD. Les dons « ne constituent qu'environ un dixième du total des financements officiels chinois à l'Afrique en termes financiers », alors que « les prêts représentent 86 % du total des dollars engagés »<sup>12</sup>.

---

9. Pour plus de détails voir <https://chinaafricaproject.com/focac-2015-making-sense-of-the-numbers>.

10. Les AASP sont les opérations du secteur public qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité à l'APD. Elles incluent : les dons accordés aux pays en développement à des fins de représentation ou essentiellement commerciales ; les opérations bilatérales du secteur public visant à favoriser le développement, mais dont l'élément de libéralité est inférieur à 25 %.

11. <https://data.oecd.org/fr/drf/autres-apports-du-secteur-public-aasp.htm>

12. Axel Dreher, Andreas Fuchs, Brad Parks, Austin M. Strange et Michael J. Tierney, « Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other

Dans le secteur des infrastructures, il arrive souvent que ces prêts ne quittent même pas la Chine dans la mesure où ils vont à des entreprises publiques chinoises. Cela s'explique par le fait que les gouvernements africains qui acceptent des prêts chinois n'ont pas recours à des appels d'offres publics concurrentiels mais que des contrats sont signés avec des entreprises chinoises. En ce sens, le financement chinois est d'abord et avant tout un « financement à l'exportation » de services qui permettent aux entreprises chinoises d'obtenir d'importants projets et contrats à l'étranger, au nom des gouvernements africains<sup>13</sup>.

#### DU CÔTÉ DE LA DEMANDE AFRICAINE

L'offre chinoise en termes de financement d'infrastructures a répondu à une forte demande dans toute l'Afrique, où la recherche d'investissements en infrastructures s'est imposée comme un impératif économique au cours de la dernière décennie<sup>14</sup>. La construction d'infrastructures de transport pour promouvoir la croissance et le développement est devenu un leitmotiv des gouvernements africains, mais aussi des institutions

Forms of State Financing from China to Africa », *International Studies Quarterly*, 62:1, 2018, p. 182-194.

13. Uwe Wissenbach et Yuan Wang, [African politics meets Chinese engineers: The Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa](#), China-Africa Research Initiative Working Paper 13, 2017.

14. Les effets économiques des investissements dans les infrastructures de transport sont controversés et ne font pas l'objet de la présente étude. Le rendement des investissements dans l'infrastructure est une variable essentielle pour déterminer si la dette est viable. Si la construction d'infrastructures stimule la croissance, l'IED, la création d'emplois, etc., ces retombées sur l'infrastructure déterminent dans quelle mesure le ratio dette/infrastructure est viable. Selon un rapport du FMI, amener l'infrastructure africaine au niveau moyen mondial pourrait potentiellement doubler son volume commercial (42 %) (David Dollar, « China's Engagement with Africa », *op. cit.*, p. 27). Certains s'interrogent sur le bien-fondé des investissements dans l'infrastructure et sur leur impact sur la croissance et le développement économiques. Voir Atif Ansar *et al.*, « Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China », *Oxford Review of Economic Policy*, 32:3, 2016).

multilatérales régionales telles que l'Union africaine (UA) et son « Agenda 2063 ».

Deux interprétations s'affrontent pour expliquer le besoin africain en infrastructures. Selon la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, l'écart entre les besoins en infrastructures de l'Afrique et les financements disponibles est énorme, s'élevant à environ 90-110 milliards de dollars par an. Toutefois, moins de la moitié de ce montant est fourni, ce qui laisse un déficit de financement de 48 milliards de dollars par an<sup>15</sup>. L'ICA propose une interprétation différente. Le consortium estime que les fonds nécessaires sont disponibles, en grande partie en Afrique même, mais que les projets viables manquent. Entre les lignes on comprend que certains pays africains auraient recours à la Chine pour financer des projets non viables mais socialement payants.

Les gouvernements africains à la recherche de financement d'infrastructures se tournent de plus en plus vers les marchés des capitaux et la Chine. L'attrait de l'Afrique pour les investisseurs et les partenaires économiques s'est accru au cours de la dernière décennie, en partie grâce à des taux de croissance sans précédent et à des cadres réglementaires améliorés. Plusieurs pays africains ont émis des obligations souveraines pour lever des capitaux pour des projets d'investissement, dont des infrastructures de transport<sup>16</sup>.

Cependant, mobiliser des capitaux privés est coûteux. Le Kenya, par exemple, a émis plusieurs obligations souveraines pour lever des fonds pour la construction d'infrastructures à des taux d'intérêt pouvant atteindre 12 %, alors que les conditions de l'IDA de la Banque mondiale sont généralement de 0,75 %. À la suite de cette « dépendance croissante à l'égard des emprunts

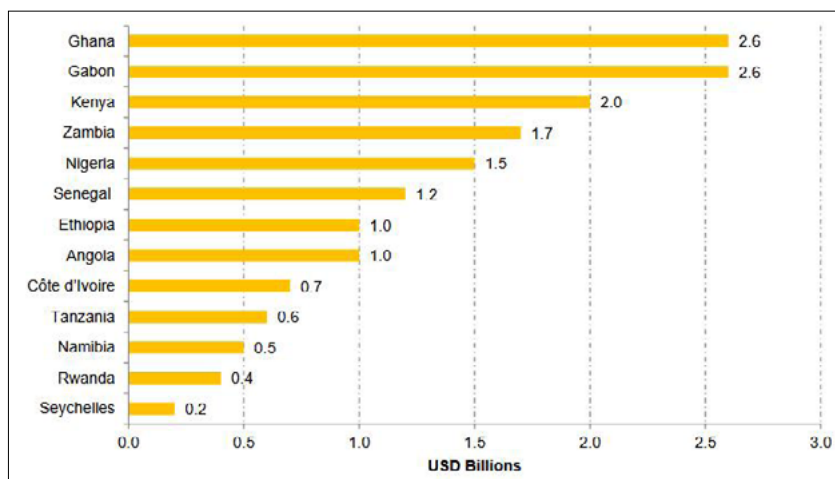
15. Cesar Calderon, Catalina Cantu et Chuhan-Pole Punam, *Infrastructure Development in Sub-Saharan Africa: A Scorecard*, Policy Research Working Paper 8425 World Bank Group, 2018.

16. Amadou Sy, [Trends and Developments in African Frontier Bond Markets](#), Brookings Policy Paper 01, 2015.

non concessionnels » le FMI a averti le gouvernement des « vulnérabilités budgétaires<sup>17</sup> ».

Il ne fait aucun doute que les prêts concessionnels des banques multilatérales offrent de meilleures conditions : ils comprennent des éléments de dons importants, des taux d'intérêt bas et de longues périodes de remboursement. Mais l'offre est tout simplement insuffisante. C'est là que la Chine entre en jeu. La demande africaine et l'offre chinoise ont créé une convergence qui explique l'expansion des projets d'infrastructures financés par la Chine dans toute l'Afrique, notamment dans le secteur des transports.

**Figure 1**  
**Emprunts d'États subsahariens**  
**(à l'exclusion de l'Afrique du Sud), 2006-2014**



Source : Amadou Sy 2015

17. Maggie Fick, « IMF Bumps Kenya's Debt Distress Risk to Moderate from Low », Reuters, 24 octobre 2018.

Il peut également y avoir une convergence de vues quant à la raison d'être et à la viabilité de la dette liée à l'infrastructure. Les gouvernements africains considèrent les prêts comme la clé du développement, mais les institutions financières internationales peuvent les considérer comme imprudents. Au cœur de ce débat se trouvent des « points de vue contrastés sur la soutenabilité de la dette ». Comme l'a fait valoir un auteur, alors que les IFI ont tendance à se concentrer sur la viabilité de la dette en examinant la « capacité de remboursement d'un pays par le biais d'un modèle de revenu », la Chine et de nombreux gouvernements africains la définissent comme « la viabilité du développement, c'est-à-dire la capacité de rembourser les prêts sur le long terme par le développement économique »<sup>18</sup>.

En l'absence de données systématiques sur les modalités de financement, des données anecdotiques donnent à penser que les conditions et les modalités de financement des infrastructures en Chine peuvent varier considérablement, même au sein d'un même projet et d'un même pays. Certains projets peuvent impliquer des prêts non concessionnels ou même des prêts de type commercial, tandis que d'autres peuvent simplement chercher à couvrir les coûts. Des éléments de subvention sont parfois inclus alors que les taux d'intérêt peuvent varier de près de zéro à des taux commerciaux<sup>19</sup>.

Outre l'insuffisance de l'offre de prêts concessionnels pour couvrir la demande actuelle en Afrique, il y a aussi d'autres raisons pour lesquelles les gouvernements africains dépendent de plus en plus des prêts chinois. D'une manière générale, les gouvernements africains ont les priorités suivantes en ce qui concerne les modalités et conditions de financement nécessaires pour soutenir le développement des infrastructures.

18. Peter Kragelund, « Towards Convergence and Cooperation in the Global Development Finance Regime: Closing Africa's Policy Space? », *Cornell International Law Journal*, 49:1, 2015, p. 246-262.

19. Deborah Brautigam et Jyhjong Hwang, *Eastern Promises: new data on Chinese loans in Africa, 2000 to 2014*, op. cit.

### ■ Alignement :

La plupart des gouvernements africains ont élaboré des plans de développement qui précisent leurs priorités, plaçant souvent l'infrastructure au centre de leur stratégie nationale de développement. Le financement des infrastructures chinoises tend à s'aligner sur ces priorités. De plus en plus de gouvernements africains insistent davantage sur leur appropriation, comparant favorablement la Chine avec les objectifs des donateurs traditionnels. Certains gouvernements (par exemple l'Éthiopie), mais pas tous, rejettent parfois les propositions des donateurs pour des projets qui ne correspondent pas à leurs priorités nationales. D'autres, comme le Kenya, ont suggéré que les bailleurs de fonds traditionnels « avaient imposé des conditions de gouvernance indûment restrictives à leurs offres de financement », incitant ces gouvernements à recourir à des emprunts souverains (financièrement plus coûteux) pour accéder au financement<sup>20</sup>.

### ■ Livraison :

Les projets financés par les bailleurs de fonds traditionnels se caractérisent par de longues négociations et des cycles de projets qui comprennent des modalités complexes comme des études de faisabilité, des appels d'offres, des évaluations d'impact, des questions de durabilité, etc. En l'absence de données systématiques, il est impossible de savoir si la rapidité d'exécution des projets soutenus par la Chine est effectivement plus élevée que ceux des donateurs traditionnels. Mais la croyance que c'est le cas est répandue. Comme cela a été suggéré pour le Ghana, l'Éthiopie et le Kenya, la rapidité de livraison est parfois privilégiée par rapport à l'obtention de conditions financières plus favorables<sup>21</sup>.

20. Analisa Prizzon, Romilly Greenhill et Shakira Mustapha, « An Age of Choice for External Development Finance? Evidence from Country Case Studies », *Development Policy Review*, 35:1, 2017, p. 29-45.

21. Thomas Chen, [What Happened to China Development Bank's \\$3bn Loan to Ghana?](#), China-Africa Research Initiative Policy Brief 10 ; voir aussi : Ana Maria Jalles d'Orey et Annalisa Prizzon, [An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia](#), *op. cit.*

### ■ Efficacité :

Les institutions de crédit chinoises telles que l'Exim Bank imposent des entrepreneurs chinois pour la majeure partie des travaux, pour la plupart des entreprises publiques possédant une expérience et des compétences considérables, même si des allégations contraires persistent<sup>22</sup>. L'efficacité et l'avantage concurrentiel de ces entreprises sont démontrés non seulement par la rapidité des livraisons (parfois en avance sur le calendrier), mais aussi par leur succès à conquérir le marché de la construction au-delà des projets financés par les Chinois. Par exemple, les entreprises chinoises ont remporté près d'un tiers de tous les projets d'infrastructures de la Banque mondiale entre 2007 et 2015<sup>23</sup>.

Les données de CARI-SAIS montrent une augmentation fulgurante des revenus annuels bruts des projets d'ingénierie et de construction des entreprises chinoises en Afrique, qui ont totalisé 50 milliards de dollars en 2016, soit environ cinq fois le total des prêts chinois reçus par les pays africains la même année. Environ la moitié de ces revenus provenait de projets de construction dans seulement six pays : Algérie, Éthiopie, Kenya, Angola, Nigeria et Éthiopie<sup>24</sup>.

22. Dans une étude sur des projets financés par la Banque mondiale (Reuters, 2018), Jamie Farrell (*How Do Chinese Contractors Perform in Africa? Evidence from World Bank Projects*, China-Africa Research Initiative Working Paper 3, 2016) ne trouve pas évident que les entreprises chinoises fournissent des prestations d'une qualité inférieure à celles de leurs concurrents occidentaux. À Djibouti, lors de la construction d'un pylône relais de téléphonie mobile au sommet du Monte Eyroleh, la Chine a offert des commutateurs qu'il a fallu changer, après six mois de dysfonctionnement, par des commutateurs allemands.

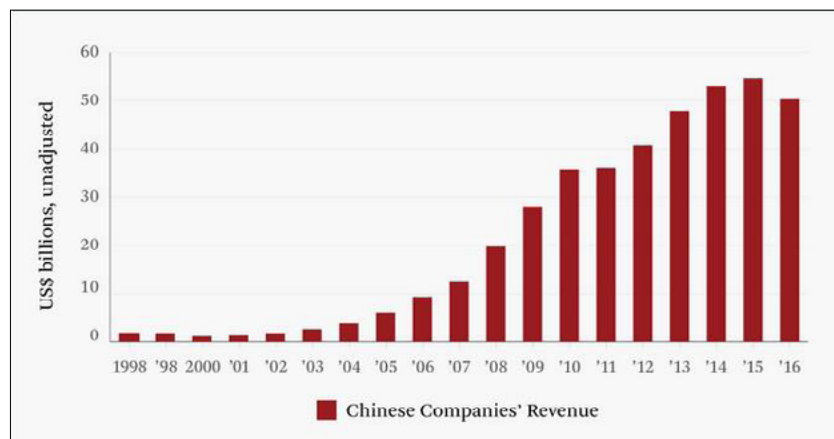
23. Jamie Farrell, *How Do Chinese Contractors Perform in Africa?*, *op. cit.*, p. 1. Notons qu'il s'agit de la valeur des contrats. Si le pourcentage est calculé à partir des contrats remportés, les entreprises chinoises ne gagnent que 7,3 %. Voir aussi Yi-Chong Xu, « Chinese State-Owned Enterprises in Africa: Ambassadors or Freebooters? », *Journal of Contemporary China*, 23:9, 2014, p. 822-840.

24. Pour une perspective fascinante (et rare) chinoise à travers des interviews avec quatre dirigeants de grandes entreprises chinoises en Afrique voir Thierry Pairault, « Le consortium », *op. cit.*



Figure 2

Chiffre d'affaires annuel brut des entreprises de BTP chinoises en Afrique



Source : <http://www.sais-cari.org/data-chinese-contracts-in-africa>

## LA DETTE CROISSANTE AFRICAINE

### Le défi de l'endettement

La dette publique en Afrique a fortement augmenté au cours des cinq dernières années et risque de plonger certains pays dans une crise. Selon le FMI, environ 40 % des pays à faible revenu de la région<sup>25</sup> font face à un risque élevé de *debt distress* ou ne sont déjà plus capables de rembourser leur dette<sup>26</sup>.

La forte hausse de la dette survient un peu plus d'une décennie après l'annulation, pour les pays les plus endettés, d'une partie de leur dette par les donateurs bilatéraux et multilatéraux

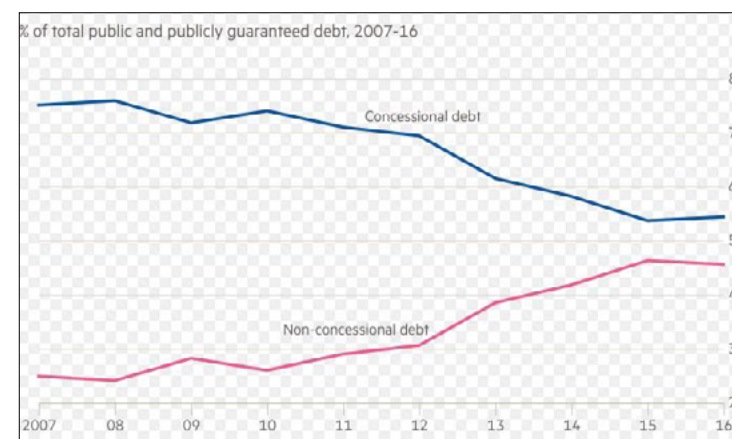
25. Plus concrètement, il s'agit des pays éligibles au *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT).

26. Le Chad, l'Érythrée, le Sud-Soudan, le Congo-Brazzaville et le Mozambique étaient placés dans la catégorie du « surendettement » en 2017.

(Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, PPTE)<sup>27</sup>. Le ralentissement de la croissance, la baisse des revenus des exportateurs de produits de base et le niveau élevé des prêts, en particulier les prêts non concessionnels, ont fait augmenter la dette. La dette publique moyenne globale en pourcentage du PIB en Afrique subsaharienne est passée de 40 % en 2013 à plus de 50 % fin 2017 (IMF 2018).

Figure 3

Proportion des financements non concessionnels des pays en développement



Source : IMF/World Bank cité dans Giles Chris et Pilling David, « African Nations Slipping into New Debt Crisis », *Financial Times*, 19 avril 2018

Dans de nombreux pays, les ratios d'endettement sont aujourd'hui inférieurs à ce qu'ils étaient au moment de l'initiative PPTE, mais « les risques sont plus élevés car une plus grande partie de la dette est contractée à des conditions commerciales avec des taux d'intérêt élevés, des échéances plus courtes et un

27. Le PPTE annulait un total de \$99 milliards de dette de 36 pays dont 30 en Afrique. <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc> (consulté le 18/12/2018).

comportement plus imprévisible des prêteurs en comparaison avec les organisations multilatérales traditionnelles<sup>28</sup> ».

Selon un responsable du FMI, « l'escalade du coût [des intérêts] reflète en partie la dépendance croissante à l'égard des instruments du marché. Près de la moitié de la dette est maintenant à taux non bonifiés, alors qu'en 2007 seul un quart de la dette africaine était à conditions de marché<sup>29</sup> ». En moyenne, les paiements d'intérêts sont passés de 4 % des dépenses publiques en 2013 à 12 % en 2017. « Dans six pays, dont le Ghana, la Zambie et l'Ouganda, les coûts du service de la dette ont même dépassé les niveaux qui ont précédé le lancement de l'initiative PPTE. Au Ghana par exemple, le service de la dette représentait 36,2 % des recettes de l'État en 2017 contre 32,9 % au moment de l'initiative PPTE<sup>30</sup>. »

David Dollar a noté que l'afflux de financements extérieurs pour la construction d'infrastructure (et donc la dette) en Afrique provient de trois sources : 1) les flux de développement public axés sur l'infrastructure des donateurs du CAD ont doublé pour atteindre 10 milliards de dollars par an entre 2000 et 2012 ; 2) la Chine est devenue un prêteur important, avec environ 5 milliards par an ; et 3) le plus important, le financement privé étranger des infrastructures, qui est passé de zéro au début des années 1990 à 15 milliards en 2012.

Pour les besoins de notre étude, il est important de noter que, bien que la Chine soit devenue l'un des principaux créanciers, « elle est toujours la plus petite des trois sources », représentant environ 20 %<sup>31</sup>. David Dollar fait valoir que « si l'activité économique de la Chine en Afrique est importante et en croissance rapide, elle tend à être exagérée dans la presse et dans la plupart des discours. Comme pour l'investissement direct, l'idée que la Chine sature l'Afrique de financements des infrastructures est

28. Chris Giles et David Pilling, « [African Nations Slipping into New Debt Crisis](#) », *Financial Times*, 19 avril 2018 (consulté le 18/12/2018).

29. *Ibid.*

30. Walid Kefi, « [La Chine, créancier généreux mais indélicat de l'Afrique](#) », *Agence Ecofin*, 25 mai 2018 (consulté le 18/12/2018).

31. David Dollar, « China's Engagement with Africa », *op. cit.*

exagérée. L'idée fautive peut en partie provenir d'accords importants mais vagues annoncés dans la presse<sup>32</sup> ».

Bien que le volume des prêts chinois en Afrique soit beaucoup plus faible qu'on ne le suppose généralement, l'Initiative Belt and Road (BRI) a fait l'objet d'un examen attentif, en particulier en ce qui concerne ses implications potentielles sur la dette des pays concernés. Un certain nombre d'observateurs ont averti que des niveaux élevés d'emprunt dans le secteur des infrastructures pourraient entraîner une dette insoutenable. La directrice générale du FMI, Christine Lagarde, a déclaré que l'initiative pourrait fournir aux pays partenaires un financement dont ils ont grand besoin, mais qu'elle ne devrait pas être considérée comme un « déjeuner gratuit » par ces pays, alertant qu'une augmentation « problématique » de la dette pourrait limiter « d'autres dépenses à mesure que les obligations de service de la dette augmentent, ce qui pourrait poser des problèmes de balance de paiement<sup>33</sup> ».

Une étude des vulnérabilités de la dette dans les 68 pays de la BRI a conclu que les prêts chinois sont « peu susceptibles » de causer des problèmes systémiques d'endettement<sup>34</sup>. Toutefois, elle a également constaté que certains pays où la Chine est le créancier dominant étaient vulnérables au défaut de paiement de la dette souveraine<sup>35</sup>. La plupart d'entre eux sont pauvres et relativement petits et avaient déjà des niveaux élevés de dette publique avant que des prêts supplémentaires garantis par la Chine n'exacerbent le surendettement ou le risque de surendettement. Sur les quatre pays africains impliqués dans la BRI, un seul – Djibouti – a été identifié comme vulnérable au défaut de paiement de la dette<sup>36</sup>.

32. *Ibid.*

33. Elias Glenn, « [IMF Lagarde says Belt and Road progressing but warns of debt risks](#) », Reuters, 12 avril 2018.

34. Seulement quatre pays africains participent formellement à la BRI : Djibouti, Égypte, Éthiopie et Kenya.

35. Les sept autres pays sont les Maldives, le Laos, le Monténégro, la Mongolie, le Tadjikistan, le Kirghizistan et le Pakistan (John Hurley *et al.*, « [Examining the Debt Implications](#) », *op. cit.*).

36. Selon le rapport, il pourrait y avoir un risque à court terme de surendettement au Kenya et en Éthiopie, mais la dette totale et la croissance

## La dette de l'Afrique envers la Chine

En l'absence de rapports fiables de la part des gouvernements africains ou chinois, les dettes que les pays africains ont accumulées vis-à-vis de la Chine sont impossibles à déterminer avec certitude. La Chine ne fait pas partie du comité des donateurs de l'OCDE et n'est donc pas liée par les normes occidentales en matière de comptabilité. On ne dispose ni de chiffres exacts sur les différents types de flux financiers, ni d'informations sur les conditions de ces derniers (taux d'intérêt, etc.).

Toutefois, diverses bases de données fournissent une estimation approximative de la dette africaine envers la Chine. Selon AidData, les flux financiers chinois vers l'Afrique (y compris l'Afrique du Nord) entre 2000 et 2014 se sont élevés à 118,1 milliards de dollars, répartis sur 2 345 projets différents. Ainsi, l'Afrique a reçu 34 % du total des sorties de capitaux de la Chine, soit plus du double de ce que la deuxième région (Europe centrale et orientale) a reçu<sup>37</sup>.

Ces flux financiers vers l'Afrique comprennent une aide de type Aide publique au développement (APD), ce qui signifie au moins 25 % d'éléments non remboursables, en plus d'autres formes d'aide financière : prêts, prêts à taux préférentiels, etc. AidData montre que 68 milliards de dollars étaient une aide de type APD, avec le reste (50 milliards de dollars) sous forme de prêts et de crédits à l'exportation, mais ces chiffres ne nous permettent pas de connaître le montant de la dette des pays africains.

Selon CARI-SAIS les pays africains ont reçu des crédits de 143 milliards de dollars entre 2000 et 2017<sup>38</sup>. Ce chiffre ne constitue pas la dette actuelle. Certains de ces prêts ont probablement été remboursés, et nous n'en connaissons pas les termes et conditions, par exemple les taux d'intérêt, les éléments de subvention,

économique ont été considérées comme des facteurs atténuant la probabilité de défaut (*ibid.*, p. 12).

37. Axel Dreher, Andreas Fuchs, Brad Parks, Austin M. Strange et Michael J. Tierney, « Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa », *op. cit.*, p. 182-194.

38. <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-to-africa>.

etc. Par conséquent, nous n'avons qu'une idée approximative du montant de la dette que tel ou tel pays a contractée au cours d'une période donnée. Dans de très rares cas seulement, nous disposons de chiffres actuels qui ont été publiés soit par les autorités nationales, soit par le FMI. Par exemple, la dette de l'Angola envers la Chine s'élevait à 21,5 milliards de dollars en 2017, soit la moitié de sa dette extérieure<sup>39</sup>. Le Cameroun devait 1,5 milliard de dollars à la Chine, soit environ 25 % de sa dette extérieure (sur la base du FMI). En Zambie, 27 % de la dette extérieure totale du pays était due à la Chine, certains experts estimant qu'elle était deux fois plus élevée<sup>40</sup>. Djibouti est sans doute le cas le plus singulier : de 2016 à 2018, la Chine lui a prêté 1,4 milliard de dollars, ce qui représentait 82 % de sa dette extérieure<sup>41</sup>.

---

### Des infrastructures en contrepartie de ressources naturelles<sup>42</sup>

Les prêts chinois à l'Afrique ont commencé à attirer l'attention lorsque le pays a accordé des crédits d'une ampleur spectaculaire à l'Angola et à la République démocratique du Congo (RDC), deux pays riches en ressources. Dans les deux cas, des prêts d'infrastructures d'une valeur de plusieurs milliards de dollars (4,5 milliards de dollars en Angola et 6 milliards de dollars en RDC) ont été échangés contre un accès au pétrole ou aux minéraux. Il est intéressant de noter que dans les années 1970, la Chine a été le bénéficiaire d'accords similaires lorsque le Japon lui a offert d'importantes lignes de crédit en échange de charbon.

Il ne fait aucun doute que ces prêts garantis par des produits de base ont permis à la Chine d'assurer un approvisionnement régulier en ressources essentielles pour maintenir son économie en plein essor. Il s'agissait d'assurer l'approvisionnement plutôt que d'acquérir la propriété des concessions. « Bien que la plupart des contrats se réfèrent à un volume donné de pétrole ou de minéraux pour assurer le service du prêt, il est

---

39. Ygal Chazan, « [Angola's debt reliance on China may leave it short-changed](#) », *Financial Times*, 13 juin 2018.

40. « [Zambia's Chinese debt stands at US\\$5 billion-Trevor Simumba](#) », *The Lusaka Times*, 9 juin 2018.

41. « [Djibouti risks dependence on Chinese largesse](#) », *The Economist*, 19 juin 2018.

42. Cette section résume un papier (Deborah Brautigam et Jyhjong Hwang, *Eastern Promises: new data on Chinese loans in Africa, 2000 to 2014*, *op. cit.*) qui contient aussi une liste de tous les projets chinois financés par des matières premières.



convenu que ce chiffre changera en fait en fonction des fluctuations des prix du marché, ce qui pourrait impliquer des ajustements à la durée du prêt<sup>43</sup>. » Mais tout aussi important, quoique souvent négligé, est le fait que l'échange de marchandises contre des infrastructures a également servi de garantie pour le prêteur. En d'autres termes, l'accès aux minerais et au pétrole était une garantie pour le remboursement des prêts par des pays à haut risque et à faible solvabilité.

Les deux cas de l'Angola et de la RDC ont également créé l'impression répandue mais fautive que l'implication chinoise en Afrique, y compris les prêts, était principalement concentrée dans les pays riches en ressources. Cependant, seulement un tiers environ de tous les prêts chinois d'une valeur d'environ 30 milliards de dollars ont été ainsi garantis entre 2000 et 2015, le plus souvent pour du pétrole, mais aussi du cuivre, du minerai et d'autres matières premières dans des pays comme le Congo-Brazzaville, la Guinée équatoriale, le Ghana, le Soudan, etc. Cependant, comme beaucoup d'autres marchés, ces contrats n'ont souvent pas été signés, faisant l'objet d'importantes complications<sup>44</sup>.

### Comment la Chine réagira-t-elle en cas de défaut de paiement de la dette ?

Les principaux créanciers chinois des pays africains sont les banques dites politiques de la Chine. Ce sont des institutions hybrides. D'un côté, il est juste de supposer qu'elles servent la politique nationale. De l'autre, les responsables chinois affirment qu'elles opèrent d'une manière axée sur le marché, se concentrent sur les investissements à long terme et la durabilité, et préfèrent

43. Ana C. Alves, « China's Win-win Cooperation: Unpacking the Impact of Infrastructure for Resources Deals in Africa », *South African Journal of International Affairs*, 20:2, 2013.

44. Sur la RDC, voir David G. Landry, *The Risks and Rewards of Resource-for-Infrastructure Deals: Lessons from the Congo's Sicomines Agreement*, China-Africa Research Initiative Working Paper 16, 2018 ; Johanna Jansson, « The Sicomines Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies », *Review of African Political Economy*, 40:135, 2013). – Pour le Ghana, voir Thomas Chen, [What Happened to China Development Bank's \\$3bn Loan to Ghana?](#), *op. cit.* ; pour l'Angola voir Ygal Chazan, « [Angola's debt reliance on China may leave it short-changed](#) », *op. cit.*

les investissements rentables<sup>45</sup>. Comme l'écrivent Brautigam et Hwang, « si les banques chinoises peuvent rééchelonner les prêts ou renégocier les taux d'intérêt et les frais, elles s'attendent à ce que les prêts soient remboursés<sup>46</sup> ».

Comment la Chine réagit-elle en cas de surendettement ou de défaut de paiement ? Comme nous l'avons mentionné plus haut, le traitement chinois du Sri Lanka et l'acquisition *de facto* du port de Hambantota par la Chine ont causé des inquiétudes, et pas seulement en Asie<sup>47</sup>. Le gouvernement sri lankais porte une très lourde responsabilité dans ce fiasco. On peut supposer que la Chine tirera des leçons de la tempête que le cas du Sri Lanka a soulevée à l'échelle internationale, ce qui semble être le cas si l'on en croit les annonces faites lors du FOCAC 2018 sur l'annulation de certaines dettes africaines. Pour l'instant, Hambantota reste une exception.

Les préoccupations concernant les prêts de la Chine s'expliquent en partie par le fait que le pays a jusqu'à présent évité les cadres multilatéraux de prêt et d'allègement de la dette, notamment le Club de Paris, bien que des discussions informelles et ponctuelles semblent avoir eu lieu dans le passé<sup>48</sup>.

Il convient également de noter que la Chine a déjà accordé d'importants allègements de dette. Par exemple, la Chine était « créancière de 31 des 36 pays PPTE et [...] elle a accordé un allègement dans au moins 28 d'entre eux, y compris une remise totale pour plusieurs (par exemple Burundi, Afghanistan et Guinée)<sup>49</sup> ». Selon une source, la Chine a annulé une dette d'environ 2,2 milliards de dollars dans plusieurs pays africains entre 2000 et 2017<sup>50</sup>.

45. Axel Dreher *et al.*, « Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa », *op. cit.* ; Yun Sun, *Africa in China's Foreign Policy*, *op. cit.*

46. Deborah Brautigam et Jyhjong Hwang, *Eastern Promises: new data on Chinese loans in Africa, 2000 to 2014*, *op. cit.*

47. David Thorne et Ben Spevack, « [Harbored Ambitions: How China's Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific](#) », *op. cit.*

48. John Hurlley *et al.*, « [Examining the Debt Implications](#) », *op. cit.*

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*, annexe C.

### III. LA CAPACITÉ AFRICAINE FACE À LA CHINE

Est-il possible qu'un scénario sri lankais se répète en Afrique ? Si oui, dans quels pays ? Comment un tel scénario pourrait-il se dérouler ? La restructuration de la dette conduirait-elle à une augmentation du nombre de prêts chinois, ce qui renforcerait leur dépendance à l'égard de la Chine ? La dette pourrait-elle inciter les gouvernements africains à s'aligner sur la Chine dans certains domaines de la politique étrangère ? La Grèce, par exemple, a cédé des participations dans des sociétés gestionnaires : il y a eu cession pour une période donnée des droits d'usage sur ces infrastructures ou des territoires (principe de la concession).

Les débats universitaires font valoir que l'arrivée ou le retour de la Chine en Afrique offre aux acteurs africains des opportunités de renforcer leur *agency*, c'est-à-dire de renforcer leur capacité à négocier avec des acteurs extérieurs d'une manière qui bénéficie aux Africains eux-mêmes. L'afflux de prêts chinois, l'APD, l'investissement et l'élargissement des relations politiques donnent aux États africains plus d'espace vis-à-vis de leurs partenaires occidentaux traditionnels. De ce point de vue, les pays africains, en diversifiant et en multipliant leurs partenaires extérieurs, génèrent des retombées politiques et économiques qui leur permettent de réduire leur dépendance de longue date à l'égard des donateurs occidentaux<sup>1</sup>. Dans le domaine de l'aide au développement et de la finance,

---

1. Ana C. Alves, « China's Win-win Cooperation: Unpacking the Impact of Infrastructure for Resources Deals in Africa », *op. cit.*, p 218. Le ministre éthiopien des Affaires étrangères, Tekeda Alamu, en visite en Chine en 2010, a alors déclaré que « l'Afrique et le monde en développement avaient mis à leur disposition des possibilités de consolider des choix souverains et des voies de développement choisies de manière indépendante » (Peter Kragelung, « Towards Convergence and Cooperation in the Global Development Finance Regime: Closing Africa's Policy Space? », *Cambridge Review of International Affairs*, 28:2, 2015, p. 252).

par exemple, l'expression « l'ère du choix » a saisi avec perspicacité ce raisonnement<sup>2</sup>.

Mais qu'en est-il des relations sino-africaines elles-mêmes ? À cet égard, certains observateurs sont nettement plus sceptiques, considérant que pour de nombreux pays africains, la Chine est devenue le partenaire le plus important en matière de commerce, et parfois d'investissement et de finance. De ce point de vue, l'expansion exponentielle de l'engagement chinois en Afrique signifierait que les États africains échangent une forme de dépendance contre une autre en s'éloignant des anciennes puissances coloniales au profit de la Chine. Toutefois, un grand nombre de spécialistes dénoncent cette vue unidimensionnelle<sup>3</sup>.

Ils soulignent qu'un certain nombre de dirigeants africains critiquent ouvertement certains aspects de l'engagement de la Chine en Afrique, notamment le déséquilibre des relations commerciales. Si l'euphorie initiale à l'égard de la Chine a pu inciter certains décideurs africains à avoir des attentes irréalistes, il est maintenant largement reconnu en Afrique, parmi les gouvernements et la société civile, que la Chine poursuit avant tout ses propres intérêts, malgré une rhétorique sur la solidarité Sud-Sud, le respect mutuel et la coopération gagnant-gagnant<sup>4</sup>.

2. Annalisa Prizzon *et al.*, « An Age of Choice for External Development Finance? Evidence from Country Case Studies », *Development Policy Review*, 35:1, 2017.

3. Chris Alden et Ana C. Alves, « China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the Sinosphere », *Journal of Contemporary China*, 26:103, 2017, p. 151-165. Voir aussi : Chris Alden et Daniel Large, *New directions in Africa-China Studies*, Routledge, 2018 ; Lucy Corkin, *Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines*, Ashgate Publishing Ltd, 2013 ; Peter Kragelung, « Towards Convergence and Cooperation in the Global Development Finance Regime: Closing Africa's Policy Space? », *op. cit.* ; Peter Kragelung et Pdraig Carmody, « Who is in Charge - State Power and Agency in Sino-African Relations », *Cornell International Law Journal*, 49:1, 2015, p. 1-21. Une littérature émergente dans la théorie des relations internationales suggère également que les petits États peuvent avoir des leviers importants dans le cadre de relations très asymétriques (Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationship*, Cambridge University Press, 2017).

4. Sven Grimm, « China-Africa cooperation: Promises, Practice and Prospects », *Journal of Contemporary China*, 23:90, 2014, p. 993-1011.

Carlos Lopes a fait valoir que les gouvernements réformateurs ayant une vision économique et politique claire, en particulier sur l'industrialisation, seront les mieux équipés pour utiliser leur influence et la traduire en pouvoir de négociation vis-à-vis de la Chine<sup>5</sup>.

Les objectifs des gouvernements africains et leur capacité à négocier leurs relations avec la Chine varient. En d'autres termes, le contexte, les préférences politiques et les capacités des États détermineront fortement la manière dont ils négocieront et ce sur quoi ils négocieront. Nous suivons ici l'étude Whitfield et Fraser qui conceptualisent le capital de négociation (conditions et contexte antérieurs) et les stratégies (dérivées des perceptions relatives du capital et des préférences politiques) comme déterminants du résultat des négociations entre les pays africains et leurs partenaires extérieurs<sup>6</sup>. Par exemple, dans les négociations avec un donateur, un pays se trouve dans une position relativement forte s'il dispose d'atouts stratégiques (situation géographique, ressources, etc.), s'il affiche de bonnes performances économiques, s'il n'est pas excessivement dépendant de l'aide et s'il possède des institutions relativement solides, par exemple en termes de stabilité, de légitimité mais aussi de stratégies politiques et économiques.

Dans ce qui suit, nous esquisserons ce que nous pensons être les positions de trois pays africains endettés afin d'évaluer leur vulnérabilité vis-à-vis de leur créancier chinois.

Le choix des trois pays est justifié par 1) l'accumulation d'une dette importante pour financer des infrastructures de transport et 2) leur situation géographique en Afrique de l'Est qui les rend partie intégrante de la BRI. Nous avons exclu le premier bénéficiaire des prêts chinois au cours de la dernière décennie, l'Angola, parce qu'il s'agit du deuxième producteur de pétrole de l'Afrique, donc sa capacité à rembourser sa dette est moins

5. Carlos Lopes, « Reinserting African Agency into Sino-Africa Relations », *Strategic Review for Southern Africa*, 38:1, 2016, p. 50-65.

6. Lindsay Whitfield et Alastair Fraser, « Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments », *International Negotiations* 15, 2010, p. 341-366.

préoccupante<sup>7</sup>. Derrière l'Angola, l'Éthiopie et le Kenya sont, en termes absolus, les principaux bénéficiaires des prêts chinois entre 2000 et 2015, tandis que Djibouti était le plus important emprunteur si l'on considère les prêts par rapport au PIB du pays.

L'Éthiopie, le Kenya et l'Angola considèrent la construction d'infrastructures comme une priorité pour soutenir leur croissance et leur développement et dépensent des sommes importantes pour la construction de nouvelles lignes ferroviaires. Outre le financement, les projets ferroviaires ont également fait appel à des entreprises publiques chinoises pour l'exécution des projets. Ainsi, les trois pays sont des cas intéressants pour étudier l'intensification rapide de la coopération financière et économique entre les pays africains et la Chine. Ils ont également suscité un débat à propos du risque de viabilité de la dette et la concentration de la dette envers la Chine. Djibouti se distingue pour deux raisons : contrairement à ses grands voisins régionaux sur les plans démographique et économique, Djibouti entretient des relations financières disproportionnées avec la Chine, ce qui se traduit par un niveau élevé d'endettement envers ce pays. Si l'on y ajoute l'accueil de la seule base navale chinoise à l'étranger, cela soulève des questions quant à la capacité de Djibouti à protéger sa souveraineté.

## L'ÉTHIOPIE

Avec environ 13 milliards de dollars de prêts, l'Éthiopie a été le deuxième bénéficiaire africain de prêts chinois après l'Angola. Ces prêts ont servi à financer des projets ferroviaires mais aussi hydroélectriques, routiers, de télécommunications, de parcs industriels et de logements. Cela était conforme aux plans de croissance et de transformation I et II (*Growth Transformation Plan I et II*) du pays qui identifient l'infrastructure comme un

7. En plus, les projets ferroviaires ne jouent pas un grand rôle dans les relations entre l'Angola et la Chine.

moteur clé de la transformation structurelle<sup>8</sup>. En conséquence, la dette publique de l'Éthiopie a explosé au cours des quatre dernières années, atteignant 59 % du PIB (produit intérieur brut), contre 47 % en 2014<sup>9</sup>. En 2012, la dette extérieure publique garantie par l'État (PPG) n'était que de 18 % du PIB, grâce à l'allègement de la dette des PPT (IMF 2017c, 1).

Pour financer ses projets d'infrastructures, l'Éthiopie s'est appuyée sur la dette concessionnelle de créanciers multilatéraux et bilatéraux officiels et sur des prêts commerciaux de créanciers non traditionnels comme la Chine. Par exemple, 2,8 milliards de dollars de prêts extérieurs ont été mobilisés en 2016-2017, dont des parts presque égales provenant de partenaires multilatéraux sous forme de prêts concessionnels ainsi que de l'Exim Bank chinoise à des conditions inférieures à celles du marché et avec un élément don estimé à 30 % (IMF 2017c, 4). Le financement des infrastructures ne vient pas seulement de Chine. Des banques turques et indiennes ont également accordé des prêts. Le gouvernement cherche à diversifier les sources de financement externe afin de maximiser les ressources disponibles pour ses plans extrêmement ambitieux. En 2014, l'Éthiopie a émis sa première obligation souveraine internationale, d'une valeur d'un milliard de dollars<sup>10</sup>. Le recours aux emprunts extérieurs n'est toutefois pas viable. En raison de la baisse des réserves de change et des mauvais résultats à l'exportation, le FMI a fait passer le risque de surendettement de l'Éthiopie de « modéré » en 2016 à « élevé » fin 2017. La dette extérieure totale de l'Éthiopie s'élevait à 29,4 milliards de dollars fin 2016 (IMF 2017c, 26). Bien que la part chinoise de cette dette ne soit pas connue, les statistiques du FMI montrent que 35 % de la dette de l'Éthiopie est

8. D'autres lignes ferroviaires sont financées par la Turquie et l'Inde, tandis que les partenaires de développement occidentaux (« traditionnels ») ne sont pas impliqués dans ce secteur (Ana Maria Jalles d'Orey *et al.*, [An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia](#), *op. cit.*, p. 14).

9. John Aglionby, « China Scales Back Investment in Ethiopia », *Financial Times*, 3 juin 2018.

10. Ana Maria Jalles d'Orey *et al.*, [An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia](#), *op. cit.*, p. 14.

due à des donateurs extérieurs au Club de Paris (IMF 2017c, 5). Si l'on suppose que la Chine possède la totalité de la dette détenue par les « donateurs non membres du Club de Paris » (ce qui n'est pas nécessairement le cas), la dette publique de l'Éthiopie envers la Chine s'élève à 8,5 milliards de dollars.

L'Éthiopie a de nombreux partenaires internationaux qui perçoivent le pays comme aussi stratégique que la Chine<sup>11</sup>. Le pays reste un « chouchou » des donateurs occidentaux et est le premier bénéficiaire de l'APD de l'Afrique. L'APD nette à l'Éthiopie s'est élevée à 8 milliards de dollars en 2015 et 2016, soit environ l'équivalent du montant de la dette de l'Éthiopie envers la Chine<sup>12</sup>. C'est dire que les prêts chinois sont finalement faibles par rapport aux recettes que l'Éthiopie encaisse par le biais de l'APD<sup>13</sup>. Si on considère en plus l'aide chinoise au développement, cela ne change rien à la situation, car son aide mondiale au développement est extrêmement faible, s'élevant à 3 milliards de dollars en 2015<sup>14</sup>. Malgré la forte croissance économique de l'Éthiopie – plus de 10 % par an entre 2005 et 2016 –, le Premier ministre Abiy Ahmed a renégocié en février 2019 le délai de remboursement de la dette à la Chine de 10 à 30 ans<sup>15</sup>.

Que l'Éthiopie ait parfois convergé vers la Chine sur un certain nombre de questions politiques, reflète sans doute davantage les similitudes d'idées et d'identités en matière de politique et de développement entre les deux régimes que les incitations financières chinoises. L'ancien Premier ministre Meles Zenawi a souvent salué la Chine comme un modèle de développement,

11. S'agissant d'une voix influente dans les affaires sous-régionales et continentales, d'une plaque tournante régionale, un État en développement stable dans une zone instable entouré de deux « États en déliquescence » (Somalie, Sud-Soudan) et, jusque très récemment, un État paria isolé (Érythrée).

12. Source OECD-DAC. En moyenne, l'Éthiopie a reçu 3,6 milliards de dollars par an entre 2014 et 2016. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf> (consulté le 18/12/2018).

13. Haley J. Swedlund, « Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa? », *International Affairs*, 93:2, 2017, p. 389-408.

14. <http://www.sais-cari.org/data-chinese-foreign-aid-to-africa>

15. <https://www.theafricareport.com/11080/ethiopia-china-challenge/>

bien que l'influence réelle qu'elle a eue sur les politiques du parti au pouvoir en Éthiopie reste contestée<sup>16</sup>. Cependant, la description de l'Éthiopie en tant qu'État autoritaire en développement invite certainement à des parallèles et à des affinités idéologiques avec la Chine. Mais il est loin d'être évident que cela ait permis à la Chine d'exercer une influence significative en Éthiopie. D'ailleurs il en va de même pour les donateurs occidentaux traditionnels, malgré leur poids économique et financier, ils sont incapables d'influencer la politique du régime<sup>17</sup>. En effet, les dirigeants éthiopiens semblent tout aussi souverainistes que les Chinois et l'ingérence dans leurs affaires intérieures provoque inévitablement des réactions vigoureuses d'Addis-Abeba. Par exemple, le gouvernement éthiopien « n'accepte pas les conditionnalités politiques, c'est-à-dire les conditions politiques sur le financement extérieur des bailleurs de fonds souverains<sup>18</sup> ».

Le levier financier de la Chine n'est pas négligeable, mais relatif au regard de l'endettement de l'Éthiopie et d'autres sources de soutien financier et économique. Ces derniers comprennent non seulement des partenaires occidentaux traditionnels, mais aussi, plus récemment, des partenaires de l'autre côté de la mer Rouge (Arabie saoudite, Émirats arabes unis et Qatar)<sup>19</sup>. Cela est devenu évident à l'été 2018, lorsque le pays a reçu des milliards de dollars d'aide et d'investissements. En juin, les Émirats arabes

16. Jean-Pierre Cabestan, « China and Ethiopia: Authoritarian Affinities and Economic Cooperation », *China Perspectives* 4, 2012, p. 53-62 ; Romain Dittgen et Abel A. Demissie, *Own Ways of Doing: National Pride, Power and China's Political Calculus in Ethiopia*, South African Institute of International Affairs Occasional Paper, 2017.

17. Emanuele Fantini et Luca Puddu, « Ethiopia and International Aid: Development between High Modernism and Exceptional Measures » in Tobias Hagmann et Filip Reyntjens (ed.), *Aid and Authoritarianism in Africa. Development without Democracy*, University of Chicago Press, 2016, p. 191-118.

18. Ana Maria Jalles d'Orey et al., *An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia*, *op. cit.*

19. L'Éthiopie « a cherché à équilibrer les bonnes relations commerciales et de sécurité avec l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Qatar, qui ont tous des investissements dans le pays et les ports qu'ils utilisent » (Alex De Waal, « Beyond the Red Sea: A New Driving Force in the Politics of the Horn », *African Arguments*, 2018).



unis se sont engagés à verser au total 3 milliards de dollars d'aide et d'investissements à l'Éthiopie, dont un million, de façon remarquable, serait déposé à la banque centrale éthiopienne pour remédier à une grave pénurie de devises étrangères<sup>20</sup>. En août, le gouvernement a annoncé que la Banque mondiale accorderait 1 milliard de dollars d'aide budgétaire directe à l'Éthiopie, la première du genre depuis 2005, année où la Banque mondiale et d'autres donateurs ont suspendu leur aide budgétaire en raison d'une élection contestée<sup>21</sup>. Maintenir l'équilibre entre les partenaires extérieurs et exercer un effet de levier sur eux exigent des compétences que le gouvernement éthiopien pragmatique a maintes fois démontré qu'il possédait, exploitant sa propre position régionale, son histoire, ses visions et ses conceptions bien définies pour protéger le pays des influences extérieures<sup>22</sup>.

Il existe peu de signes indiquant que la Chine serait tentée de faire du trafic d'influence en Éthiopie ou que cette dernière soit disposée à suivre la voie chinoise. L'empressement des Chinois à accorder des prêts à l'Éthiopie constaté au cours de la décennie précédente semble céder la place à une approche plus prudente. Par exemple, il a été rapporté que Sinosure, la compagnie publique chinoise d'assurance-crédit et d'assurance-crédit à l'exportation, « n'offrait plus d'assurance-crédit aux banques chinoises pour des projets en Éthiopie aussi volontiers qu'auparavant », en raison de préoccupations concernant la capacité douteuse de ce pays à rembourser sa dette à la Chine<sup>23</sup>.

L'arrivée du nouveau Premier ministre éthiopien Abiy a marqué le début d'une libéralisation politique et économique jusqu'alors impensable, qui indiquerait plutôt une plus grande

20. Aaron Maasho, « [UPDATE 2-UAE to give Ethiopia \\$3 billion in aid and investments](#) », Reuters, 15 juin 2018.

21. Agency, « [World Bank to give Ethiopia \\$1bn in budgetary assistance – PM](#) », *Mail and Guardian*, 26 août 2018.

22. Peter Kragelund, « Towards Convergence », *op. cit.* ; Fantu Cheru, « Emerging Southern Powers and New Forms of South-South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India », *Third World Quarterly*, 4:37, 2016, p. 592-610.

23. John Aglionby, « [China scales back investment in Ethiopia](#) », *Financial Times*, 3 juin 2018.

distance politique vis-à-vis de la Chine<sup>24</sup>. Certes, les relations entre la Chine et l'Éthiopie se sont considérablement développées au cours de la dernière décennie, grâce aux prêts d'infrastructures à grande échelle qui soulèvent certainement des questions sur la viabilité de la dette et son remboursement. Mais dans l'ensemble, rien n'indique que l'Éthiopie pourrait, dans un avenir proche, se retrouver dans une relation de dépendance envers la Chine pouvant miner sa souveraineté. Bien au contraire, l'ouverture récente de l'Éthiopie à son voisin érythréen montre combien le changement politique affaiblit l'influence chinoise : l'accord de paix avec l'Érythrée donne à l'Éthiopie un second accès à la mer Rouge, brisant sa dépendance envers Djibouti<sup>25</sup>.

## LE KENYA

Après avoir affirmé fin 2016 que le risque de surendettement du Kenya était « faible », le FMI est de plus en plus préoccupé par la viabilité de sa dette. Au début de 2018, il a suspendu l'accès du Kenya à un crédit de soutien de 1,5 milliard de dollars par an en raison du non-respect des objectifs budgétaires<sup>26</sup>.

Début 2018, la dette publique kenyane a grimpé à 50 milliards de dollars (soit 59 % du PIB), sous l'impulsion des emprunts extérieurs pour financer de nouvelles infrastructures (chemins de fer, routes, énergie), qui ont porté l'encours total de la dette extérieure à 25,63 milliards de dollars<sup>27</sup>. En octobre 2018, le FMI estimait que la dette publique du Kenya atteindrait 63,2 % du PIB à la fin de 2018, justifiant une réévaluation de son risque de

24. Annette Weber, *Abiy Superstar – Reformer or Revolutionary? Hope for Transformation in Ethiopia*, SWP Comment Berlin, 2018.

25. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « “Contre toute attente” : la paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée – Causes, conséquences, scénarios », Note de recherche n° 72, IRSEM, 2019, p. 15.

26. Duncan Miriri, « [IMF stops Kenya's \\$1.5 billion standby credit after deficit clash](#) », Reuters, 20 février 2018.

27. La dette extérieure du Kenya s'élevait à 2,5 milliards en 2018 (« [EAC's big economies to borrow \\$12b to plug deficits amid rising public debt](#) », *The East African*, 16 juin 2018).

surendettement de « bas » vers « moyen »<sup>28</sup>. La dette serait sur le point d'augmenter encore, le gouvernement ayant l'intention de demander 2,87 milliards de dollars de plus à des prêteurs étrangers pour l'exercice 2018-2019. La dette bilatérale représentait 30 % de la dette extérieure totale<sup>29</sup>.

La Chine est aujourd'hui de loin le premier prêteur du Kenya, avec 72 % de la dette bilatérale (mars 2018 : environ 5,3 milliards de dollars, soit environ 20 % de la dette extérieure), contre 57 % en 2016, et huit fois plus que ce que le second bailleur de fonds, la France, a donné au Kenya<sup>30</sup>. Entre 2000 et 2015, le pays a été le troisième bénéficiaire de prêts chinois en Afrique, ayant reçu 6,8 milliards de dollars, en grande partie pour financer son projet de chemin de fer phare, le Standard Gauge Railway (SGR). L'explosion de la dette et la concentration de la dette bilatérale vis-à-vis de la Chine ont suscité un débat public au Kenya, peut-être plus que dans tout autre pays africain<sup>31</sup>.

Comme ailleurs en Afrique, l'endettement croissant du Kenya est dû à un effort déterminé en matière d'infrastructures. L'infrastructure physique est l'un des piliers des objectifs du gouvernement visant à faire du Kenya un « pays à revenu intermédiaire nouvellement industrialisé » d'ici 2030 (Vision 2030). Les emprunts incessants, y compris pour le projet SGR, ont été l'une des conséquences de cette politique.

Le gouvernement kenyan a fait preuve d'une forte capacité d'appropriation. Il n'a pas hésité à recourir à des alternatives au financement plus traditionnel du développement. Cela a permis de maximiser les crédits, d'accélérer les projets et de protéger le gouvernement kenyan de l'ingérence des donateurs. Ses représentants ont fait valoir que « les prêts concessionnels et non

28. « IMF Bumps Kenya's Debt Distress Risk to Moderate from Low », Reuters, 24 octobre 2018.

29. La partie multilatérale de la dette kenyane était de 44 %, suivie de dette bilatérale (30 %) et dette commerciale (10 %).

30. Abdi L. Dahir, « [China now owns more than 70% of Kenya's bilateral debt](#) », Quartz, 10 juillet 2018.

31. Kethi Kilonzo, « [Kenya's indebtedness to China may evolve into national security threat](#) », The Standard, 15 juillet 2018.

concessionnels ont souvent des coûts totaux similaires si l'on tient compte de l'impact des retards de certains projets financés par des prêts concessionnels<sup>32</sup> ».

Sa dette pourrait-elle exposer le Kenya à l'ingérence chinoise d'une manière ou d'une autre et l'obliger à prendre des décisions coûteuses ? Cela semble peu probable. Tout d'abord, la dette envers la Chine augmente (5,4 milliards de dollars), mais elle est encore loin d'être excessive, compte tenu de la taille et du dynamisme de son économie. La croissance économique devrait être de 5 % en 2018 et de 6 % en 2019<sup>33</sup>. Tout comme l'Éthiopie, le Kenya est un État fort, comme l'a récemment illustré la confrontation entre la Cour pénale internationale (CPI) et le gouvernement kenyan, que ce dernier a remportée.

Le Kenya est également dans une position de négociation forte, et pas seulement vis-à-vis de la Chine. Sa situation de plaque tournante régionale et d'acteur politique influent sur le continent, sa proximité des routes commerciales maritimes et son rôle dans la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Est lui confèrent une influence considérable. Et il ne fait guère de doute que le gouvernement utilisera ces atouts pour protéger ses intérêts. Cela vaut également pour les relations du Kenya avec la Chine, car les autorités n'hésitent pas à en critiquer certains aspects. Le président Kenyatta, par exemple, s'est dit préoccupé par l'important déficit commercial de l'Afrique (et du Kenya) avec la Chine, appelant à des relations commerciales plus équilibrées : « Si leur stratégie gagnant-gagnant doit fonctionner, cela signifie que, tout comme l'Afrique s'ouvre à la Chine, la Chine doit aussi s'ouvrir à l'Afrique<sup>34</sup>. » En 2017, 25 % des importations du Kenya provenaient de Chine, alors que moins de 2 % des exportations du Kenya étaient destinées à la Chine.

En mai 2018, le Kenya est allé plus loin en refusant de signer un accord de libre-échange que la Chine et la Communauté

32. Annalisa Prizzon *et al.*, « An Age of Choice for External Development Finance? Evidence from Country Case Studies », *op. cit.*, p. 42.

33. <https://www.worldbank.org/en/country/kenya/overview>

34. David Pilling, « [Chinese investment in Africa: Beijing's testing ground](#) », *op. cit.*

d’Afrique de l’Est (CAE), dont le Kenya fait partie, négociaient depuis 2016. Un représentant du gouvernement a expliqué que ce refus visait à protéger le secteur manufacturier naissant du Kenya des importations chinoises, car un accord de libre-échange était susceptible d’accroître encore la part de marché de la Chine. « Le peuple chinois fait beaucoup de choses ici, en particulier dans la fourniture de services tels que la finance et le développement, et nous en sommes satisfaits. Dans le domaine du commerce, il existe un énorme déséquilibre<sup>35</sup>. »

Bien que l’issue de cette tension ne soit pas encore claire, l’exemple suggère que le Kenya n’hésitera pas à recourir au conflit pour maximiser ses intérêts. Comparé à des pays autocratiques comme l’Éthiopie et Djibouti, le gouvernement fait l’objet d’un suivi relativement minutieux de la part des électeurs et de la société civile du pays. Il ne s’agit pas seulement d’un débat vigoureux sur les niveaux élevés d’endettement, mais aussi de la manière dont le gouvernement avantage les Chinois. Les entreprises chinoises, les conditions de travail des employés, l’impact environnemental et la corruption font également l’objet d’un examen minutieux, ce qui devrait rendre difficile pour la Chine de faire pression en faveur de décisions impopulaires<sup>36</sup>.

## DJIBOUTI

Dans le débat à propos des financements chinois pour des projets d’infrastructures aucun autre pays africain n’a été plus fréquemment cité que Djibouti. Si le volume des prêts à Djibouti est relativement modeste (1,9 milliard de dollars de 2000 à 2015), l’importance de l’enjeu tient à la petite taille du pays et de son économie, ce qui donne l’impression d’une empreinte chinoise excessive et démesurée. L’intérêt chinois pour Djibouti tient à

35. Bonface Otieno, « [Kenya rejects China-EAC trade pact](#) », *Business Daily*, 15 mai 2018.

36. Uwe Wissenbach et Yuan Wang, *African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-Built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa*, China-Africa Research Initiative Working Paper 13, 2017 ; David Pilling, « [Chinese investment in Africa: Beijing’s testing ground](#) », *op. cit.*

sa situation géopolitique exceptionnelle sur le détroit de Bab Al-Mandeb et frontalière avec l’Éthiopie et l’Érythrée. De 2014 à 2017, China Exim Bank a financé la construction du terminal Doraleh pour étendre le port de Djibouti.

Au cours des deux dernières années (2016-2017), Pékin a prêté à Djibouti 1,4 milliard de dollars, soit plus de 75 % de son PIB, dans le cadre du plan du gouvernement visant à s’engager dans de grands projets d’infrastructures financés par des sources extérieures. Le ratio de la dette publique extérieure au PIB est ainsi passé de 50 % en 2014 à 85 % en 2016. L’essentiel de la nouvelle dette est dû en grande partie à trois grands projets financés par l’Exim Bank chinoise : le chemin de fer Addis-Abeba – Djibouti, une conduite d’eau en provenance d’Éthiopie et la construction d’un port. D’autres projets sont également en cours<sup>37</sup>.

Le service de la dette que le pays devra mobiliser culminera en 2024 à environ 350-400 millions de dollars, soit 9,1 % du PIB (IMF 2017b, 3). Depuis 2015, le FMI classe Djibouti parmi les pays présentant un risque élevé de surendettement. Alors que certains prêts chinois étaient inférieurs au taux du marché, réduisant ainsi le risque de défaillance, « d’autres, comme le financement du chemin de fer Addis-Abeba – Djibouti, seraient plus proches des taux commerciaux. De plus, malgré les mises en garde du FMI, rien n’indique que les nouveaux emprunts se limiteront aux projets qui génèrent suffisamment de revenus pour répondre aux besoins du service de la dette<sup>38</sup> ». Le gouvernement djiboutien admet le risque élevé, mais continue d’avancer que de nouvelles infrastructures sont essentielles au développement du pays, génératrices de croissance et d’investissements (IMF 2017b, 8-9).

Fin 2016, la Chine détenait 82 % de la dette extérieure de Djibouti<sup>39</sup>. Djibouti ne se trouve donc pas seulement dans une situation difficile en termes de viabilité globale de sa dette. La

37. Pour une liste de projets d’infrastructures voir International Monetary Fund, *Djibouti: 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti*, Country Report 17/87, 2016.

38. John Hurley et al., « [Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective](#) », *op. cit.*

39. « Djibouti Risks Dependence on Chinese Largesse », *op. cit.*



concentration de cette dette entre les mains de la Chine soulève des inquiétudes quant à la capacité du pays à maintenir son autonomie politique et financière. Les parallèles potentiels avec le Sri Lanka ne semblent guère exagérés. Le défaut de paiement du gouvernement sri lankais l'a forcé à transférer une participation majoritaire de 70 % dans le port de Hambantota au China Merchants Group, propriété de l'État chinois, dans le cadre d'un échange dette contre participation, accompagné d'un bail de 99 ans pour gérer ce port.

Si l'octroi de prêts chinois à Djibouti est en partie lié à des intérêts économiques sous-régionaux plus larges, faisant du pays une plaque tournante régionale pour le transport maritime, le commerce et la logistique, il ne fait guère de doute qu'il a avant tout une valeur stratégique pour la Chine. Depuis 2016, Djibouti accueille la première et seule base militaire permanente de la Chine à l'étranger, officiellement à des fins de protection navale dans le golfe d'Aden, de maintien de la paix, de secours en cas de catastrophe naturelle et autres obligations internationales<sup>40</sup>. Ainsi, les Chinois décrivent la base comme une installation de soutien et logistique tout en minimisant les aspects militaires. Toutefois, beaucoup d'observateurs laissent entendre que la base fait partie d'une stratégie maritime plus large visant à protéger les intérêts économiques (IRB) et à projeter la puissance militaire. Dans ce contexte, des pays comme Djibouti et le Sri Lanka jouent un rôle de plus en plus important. Au final, les prêts accordés à Djibouti ressemblent ainsi à des investissements mineurs relativement à leur rendement stratégique. De nombreux contrats et prêts ayant déjà été signés ou octroyés en 2014, donc bien avant la construction de la base, on peut supposer que l'endettement a incité Djibouti à exaucer le vœu chinois d'installer une base militaire.

40. Sonia Le Gouriellec, « Chine, Éthiopie, Djibouti : un triumvirat pour la Corne de l'Afrique », *Études internationales*, vol. 40, n° 3, automne 2018, p. 523-546 ; John Fei, « China's Overseas Military Base in Djibouti: Features, Motivations, and Policy Implications », *China Brief*, 17:17, 2017.

La capacité de Djibouti à assurer le service de sa dette est douteuse, car la nouvelle infrastructure générera probablement des revenus limités, du moins à court terme<sup>41</sup>. En outre, Djibouti ne semble pas vouloir adopter une approche plus prudente en matière de prêts. Toutefois, la croissance économique est relativement élevée, avec 7 % du PIB en 2017 et 6,5 % en 2018 (Banque mondiale 2018). Il est donc probable que le défaut de paiement de la dette incite la Chine à tirer parti de sa position pour obtenir des avantages politiques ou stratégiques, à l'instar de ce qui s'est produit au Sri Lanka. Jusqu'à présent, au moins officiellement, le ministre des Finances djiboutien a insisté sur le fait qu'un tel échange de créances contre des participations n'était pas concevable, faisant valoir que pour Djibouti la « souveraineté n'était pas négociable<sup>42</sup> ».

La question n'est peut-être pas tant de savoir si Djibouti sera en mesure de rembourser sa dette chinoise, mais comment Djibouti gèrera le défaut de paiement et comment la Chine réagira. Dans ce cas, un scénario semblable à celui du Sri Lanka ne peut être exclu. Le gouvernement djiboutien peut aussi chercher à mobiliser d'autres sources de financement, soit auprès de partenaires traditionnels en Occident dont certains ont leur propre base militaire à Djibouti, soit de partenaires relativement nouveaux comme l'Inde ou des pays du Golfe, par ailleurs rivaux de la Chine. Il n'est pas inconcevable que certains d'entre eux (par exemple les États-Unis), qui ont exprimé de vives inquiétudes quant à la présence militaire de la Chine à Djibouti, puissent aider le pays à se sortir d'un éventuel étranglement financier chinois ou fassent pression sur la Chine pour qu'elle montre une certaine clémence à l'égard de Djibouti.

41. John Hurley *et al.*, « [Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective](#) », *op. cit.*

42. « Djibouti Risks Dependence on Chinese Largesse », *op. cit.*

## CONCLUSION

Au cours des deux dernières décennies la Chine est devenue un acteur majeur en Afrique. Depuis dix ans, elle s'est aussi positionnée comme une source de financement, notamment dans le domaine des infrastructures de transport. Ces activités sont-elles l'expression d'une politique africaine de la Chine qui se voudrait cohérente, bien définie et au service d'objectifs stratégiques ? Les ressources que la Chine mobilise dans sa politique et sa grande visibilité, extrêmement médiatisée dans les pays occidentaux, peuvent facilement mener à des conclusions qui surestiment la cohérence et l'intentionnalité stratégique de la Chine. La multitude d'acteurs chinois non étatiques et étatiques, tous avec leur agenda propre, devrait relativiser une telle perspective.

La Chine poursuit des intérêts politiques en Afrique pour défendre sa *one China policy* dans les organisations internationales. Les financements importants qu'elle fournit à ses clients africains dans le secteur des transports ne permettent cependant pas d'y déceler une politique stratégique chinoise. Il serait encore moins justifié d'y voir la volonté chinoise de soumettre des pays africains à des pressions financières pour obtenir des avantages politiques et stratégiques - à l'exception possible de Djibouti. C'est justement à partir du cas de Djibouti que le discours sur la politique africaine de la Chine se construit bien trop souvent. Nous insistons sur la singularité du cas, en l'occurrence la présence d'une base militaire chinoise (la seule dans le monde à l'extérieur de la Chine), et une empreinte financière hors du commun dans le contexte d'un micro-État qui a effectivement mené à un niveau d'endettement préoccupant.

Sur le plan continental, notre cartographie suggère que l'implication financière de la Chine dans des projets ferroviaires est somme toute modeste. Par conséquent, le niveau de l'endettement est aussi beaucoup moins important que ce que l'on présume souvent.

Il est vrai que la rentabilité économique n'est pas toujours le premier objectif chinois. Mais cela ne veut pas dire que l'État

chinois est toujours prêt à payer un prix économique pour atteindre des objectifs politico-stratégiques. Il est aussi possible, et peut-être plus plausible, d'en déduire la tendance des acteurs chinois à porter un regard à long terme sur l'Afrique, en misant sur des marchés dont la demande pour des finances, infrastructures et autres services va sans doute continuer à croître dans les années à venir. Mais il convient aussi de souligner que les retours économiques sont déjà bien réels dans la mesure où les projets d'infrastructures financés par les banques chinoises permettent aux entreprises chinoises de se positionner sur les marchés africains, d'acquérir une vraie visibilité et crédibilité leur servant de tremplin pour remporter des marchés. L'évolution extraordinaire des chiffres d'affaires des entreprises chinoises dans le secteur des constructions est extrêmement révélateur à cet égard.

La Chine se heurte en Afrique à des contextes souvent difficiles caractérisés par des incertitudes politiques et une insécurité qui font que la mise en œuvre de projets complexes est souvent lente ou que les projets sont abandonnés prématurément. Les acteurs chinois prennent aussi de plus en plus conscience du risque que leurs partenaires ne soient pas toujours en mesure de rembourser la dette chinoise, comme le montrent leurs récentes réticences à augmenter les prêts à l'Éthiopie et à l'Afrique de l'Est<sup>1</sup>. Cela suggère que la dette est aussi un défi pour la Chine elle-même plus qu'un outil qu'elle pourrait utiliser politiquement.

Au-delà du coût économique, deux autres facteurs entrent en ligne de compte. Le premier concerne les risques pour la réputation chinoise. Bien qu'il soit difficile à quantifier, il ne fait aucun doute que l'épisode de Hambantota a causé à la Chine un dommage politique énorme au niveau international, dommage que le gouvernement cherche à diminuer en annonçant par exemple l'annulation de la dette de certains pays africains lors du FOCAC

1. Dicta Asiimwe, « [Why Museveni returned from China without SGR deal](#) », *The East African*, 15 septembre 2018 ; « [Ethiopia: If Chinese Generosity Seems Too Good to Be True](#) », *Addis Fortune*, 9 septembre 2017.

2018<sup>2</sup>. Ceci n'est pas seulement évident dans les pays occidentaux, mais surtout dans les pays africains eux-mêmes où l'épisode Hambantota a été perçu comme une nouvelle confirmation du fait que le discours chinois sur le partenariat « Sud-Sud » et « gagnant-gagnant » est surtout rhétorique et que la Chine, comme tout autre pays, défend aussi ses intérêts. Une analyse sobre des relations sino-africaines gagne du terrain, surtout dans des pays dont les sociétés civiles sont relativement bien structurées. Ceci donne des marges de manœuvre aux gouvernements africains dans leurs transactions et négociations avec leurs partenaires chinois. D'ailleurs, comme nous le soulignons, les capacités africaines à gérer leurs relations asymétriques avec la Chine ne sont pas négligeables, même si elles ne sont pas identiques d'un pays à l'autre.

2. Cobus Van Staden, Chris Alden et Yu-Shan Wu, « In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU and the BRI », *Occasional Paper 286 Johannesburg: South African Institute of International Affairs*, 2018.

## ANNEXES

### TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROJETS FERROVIAIRES

PROJET NATIONAL	Projets complétés
PROJET TRANSNATIONAL/TRANSFRONTALIER	Travaux en cours
	Négociations en cours

AFRIQUE DE L'OUEST (5 projets)						
N°	Ligne	Acteur chinois	Nature du projet	Dates	Coût/financement	En circulation/En travaux
1	Cotonou-Niamey/ Boucle ferroviaire <sup>a</sup>	China Railway Construction Corporation International (CRCC)	Réhabiliter une partie du réseau (Cotonou-Parakou). Construire le reste (Parakou-Niamey)	Projet lancé en 2008 Travaux commencés en 2014 et à l'arrêt depuis 2015 sur décision de la Cour d'appel de Cotonou Missions d'étude de faisabilité en juillet-août 2017	Coût estimé à plus de US\$ 4 milliards <sup>b</sup>	En suspens
2	Abuja-Kaduna (Nigeria) : Phase 1 du Lagos-Kano Railway Modernization Project <sup>c</sup>	Chinese Civil Engineering Construction Corporation (CCECC, filiale de CRCC)	Rénover la ligne existante	Entamé en 2006 Mise en service en juillet 2016	US\$ 8 milliards	En circulation
3	Lagos-Ibadan (Nigeria): Phase 2 du Lagos-Kano Railway Modernization Project <sup>d</sup>	CCECC	Construction d'une ligne de 156,6 km	Attribué en 2006 Échéance en décembre 2018, donnée par le gouvernement fédéral	Investissement de départ de US\$ 1,5 milliards <sup>e</sup>	En travaux

4	Lagos-Calabar (Nigeria)	CCECC	Construction d'une nouvelle ligne	Accord signé en juin 2016 entre le président Muhammadu Buhari et la CCEC	Le coût est estimé à US\$ 11,117 milliards <sup>1</sup>	N'a pas encore été entamé
5	Le secteur ferroviaire ghanéen qui inclut 5 lignes	Pas encore défini	Construction de 5 lignes	Une visite était prévue en avril 2018 avec une délégation d'entreprise chinoise	Le gouvernement ghanéen pourrait demander US\$ 7 milliards	En négociation
6	Dakar - Bamako (Sénégal - Mali)	Attribué à la CRCC avant d'être abandonné et confié à des structures locales	Rénover la ligne existante	Suspendu en 2017	US\$ 2,5 milliards proposés par la CRCCI pour le projet en entier puis US\$ 1,2 milliard pour le tronçon sénégalais uniquement	Semble avoir été abandonné en 2017 par la Chine

**AFRIQUE DE L'EST (5 projets)**

N°	Ligne	Acteur chinois	Nature du projet	Dates	Coût/ financement	En circulation/ En travaux
7	Djibouti - Addis-Abeba (Djibouti-Éthiopie)	China Railway Engineering Corporation (CREC), China Railway Eryuan Engineering Group (CREEC), CRCC	Construction d'une nouvelle ligne	Entamé en 2011 et inauguré en 2016	US\$ 4 milliards couverts à 70% par la Chine	En circulation
8	Ligne urbaine (métro) Addis-Abeba	CREC	Construire la première ligne de tramway urbain d'Éthiopie	Entamé en 2012, mise en service en septembre 2015	Prêt de US\$ 403 millions	En circulation
9	Tazara (Tanzanie-Zambie) <sup>6</sup>	Pas encore annoncé	Restaurer une ligne déjà construite avec l'aide de la Chine dans les années 1970	Le prêt date de 2006	Le prêt de 2006 était de US\$ 10,87 millions	Pas encore entamé

10	Standard Gauge Railway : Kenya	China Road and Bridge Corporation (CRBC)	Construire un nouveau réseau ferroviaire	Entamé en 2014 et inauguré en 2017 Certains tronçons n'ont pas été construits, sont en attente de financement	Contrat de US\$ 3,8 milliards signé pour le projet entre le CRBC et le gouvernement du Kenya	En circulation pour le tronçon Mombasa-Nairobi, en construction pour le tronçon Nairobi-Naivasha
11	Standard Gauge Railway : Afrique de l'Est	China Exim Bank pour la partie Malaba - Kampala (encore en discussion en juillet 2018)	Construction d'un réseau liant le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et le Sud-Soudan		US\$ 3,59 milliards supplémentaires de la Chine	En négociation

**AFRIQUE CENTRALE (2 projets)**

N°	Ligne	Acteur chinois	Nature du projet	Dates	Coût/ financement	En circulation/ En travaux
12	Benguela Railway (Angola)	Reconstruction : China Railway Construction Corporation (CRCC) Maintenance : China Railway International Group (CRIG) et China Railway 20 Bureau Group Corporation (CR20)	Reconstruction d'une ligne Maintenance	Reconstruction : travaux entamés en 2006, terminés en 2014, ligne inaugurée en février 2015 Maintenance : attribuée en 2017	Reconstruction : environ US\$ 1,83 milliard	En circulation
13	Luanda Railway (Port de Lubito - Luau, Angola)	Maintenance : attribuée à China International Railway Group (CRIG)	Reconstruction d'une ligne Maintenance	Reconstruction : travaux entamés en 2003, ligne inaugurée en 2008 Maintenance : attribuée en 2017	Reconstruction : sur un total de US\$ 145 millions, la Chine a apporté US\$ 90 millions Maintenance : US\$ 42,9 millions financés par le gouvernement angolais	En circulation



AFRIQUE AUSTRALE (8 projets)						
N°	Ligne	Acteur chinois	Nature du nature	Dates	Coût/ financement	En circulation/ En travaux
14	Finanarantosa – Côte Sud (FCE) (Madagascar)	China Railway Construction Cooperation (CRCC) pour la rénovation et China Railway International Group (CRIG) pour le matériel	Rénovation d'une ligne et achat de matériel	Accord signé en septembre 2018	Inconnu pour la rénovation Estimé à US\$ 60 millions pour le matériel	N/A
15	Antananarivo – Fianarantsoa (Madagascar)	China Road and Bridge Corporation (CRBC)	Création d'une ligne ferroviaire	Le protocole d'accord a été signé en septembre 2018	N/A	N/A
16	Johannesburg-Durban (Afrique du Sud)	China Railway Group (CREC)	Construction d'une ligne à grande vitesse	Étude de faisabilité en avril 2010, depuis le projet est gelé	Coûts estimés à US\$ 30 milliards CREC souhaite que 40% soit à la charge du gouvernement	N/A
17	Afrique du Sud : Achat de locomotives	China South Rail (CSR) et China North Rail (CNR) (filiales de CRRC)	Achat de 359 locomotives électriques et 232 locomotives diesels	Signature d'un accord en 2014	US\$ 552 millions pour CNR et US\$ 1 milliard pour CSR	En cours de livraison
18	Moatize-Macuse Railway Logistics Corridor	China Export & Credit Insurance Corporation (Sinasure)	Financement de la ligne	Projet remporté en 2013	N/A	Travaux prévus entre 2019 et 2022
19	Trans-(Zambèze Mozambique-Zimbabwe)	China Railway Group (CREC)	Création d'une ligne reliant le Zimbabwe au Mozambique via la Zambie	Promotion du projet auprès des gouvernements concernés depuis juillet 2018	US\$ 2,5 milliards	N/A

20	Chipata – Serenje (Zambie)	Civil Engineering Construction Company (CCECC)	Création d'une ligne entre Chipata et Serenje	Accord signé en 2016	US\$ 2,3 milliards	N/A
21	Tramway de Lusaka	China Railway Eryuan Engineering Group Company (CREEC)	Construction d'un tramway	Évoqué par le maire de Lusaka en septembre 2017	N/A	Une équipe de CREEC doit se rendre à Lusaka en octobre 2018 dans le cadre de ce projet

AFRIQUE DU NORD (4 projets)						
N°	Ligne	Acteur chinois	Nature du projet	Dates	Coût/ financement	En circulation/ En travaux
22	Marrakech-Agadir (Maroc)	China Railway (en discussion)	Construction d'une nouvelle ligne à grande vitesse (LGV)	Le 11 mai 2016, un mémorandum d'entente a été signé entre le Maroc et la Chine	Inconnu	En discussion
23	Création d'une co-entreprise algéro-chinoise	CRCC	La co-entreprise est spécialisée dans la pose de voie ferrée à grande vitesse	Le protocole d'accord a été signé en février 2016	N/A	N/A
24	Tunnel ferroviaire El Qantas	CRCC	Construction d'un tunnel ferroviaire	Construction commencée en 2011	Pas d'informations	Construction terminée au second semestre 2018
25	Ligne Le Caire-Nouvelle capitale administrative (Égypte)	AVIC et China Railway Group	Construction d'un réseau de transport urbain léger (LRT)	Signature d'un accord le 16 août 2017	US\$ 1,24 milliard	Construction devait commencer en décembre 2017

<sup>a</sup> Source : Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/479889/economie/rail-la-cour-supreme-du-benin-tranche-en-faveur-de-dossou-contre-bolloré/>

<sup>b</sup> Source : Niger Express, <http://www.nigerexpress.info/index.php/economie/1166-la-construction-de-la-boucle-ferroviaire-niamey-cotonou-est-finalement-confiée-a-la-chine>

<sup>c</sup> Source : Xinhua, [http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/28/c\\_136857657.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/28/c_136857657.htm)

<sup>d</sup> Source : This Day Live, <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/01/22/contractor-why-dec-dead-line-for-lagos-ibadan-rail-project-may-not-be-feasible/>

<sup>e</sup> Source (vidéo) : CNBC Africa, <https://www.youtube.com/watch?v=62p16WPhtwY>

<sup>f</sup> Source : Africa Research Bulletin 21653, 16 mars-15 avril 2017.

<sup>g</sup> Source : China Daily, [http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-03/26/content\\_28682186.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-03/26/content_28682186.htm)

## BIBLIOGRAPHIE

- Addis Fortune*, « Ethiopia: If Chinese Generosity Seems Too Good to Be True », 9 septembre 2017.
- AfDB, *Rail Infrastructure. Financing Policy Options*, Abidjan, African Development Bank, 2015.
- Africa Construction Trends Report 2017*, Deloitte.
- AGENCY, « [World Bank to give Ethiopia \\$1bn in budgetary assistance – PM](#) », *Mail and Guardian*, 26 août 2018.
- AGLIONBY John, « China Scales Back Investment in Ethiopia », *Financial Times*, 3 juin 2018.
- AGLIONBY John et MANSON Katrina, « Tillerson Tells Africa That China Finance Imperils Their Sovereignty », *Financial Times*, 8 mars 2018.
- ALDEN Chris et ALVEC Ana C., « China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the "Sinosphere" », *Journal of Contemporary China*, 26:103, 2017, p. 151-65.
- ALDEN Chris et HUGHES Chris, « Harmony and Discord in China's Africa Strategy: Some Implications for Foreign Policy », *The China Quarterly*, 199:1, 2009, p. 563-584.
- ALDEN Chris et LARGE Daniel, « China's Exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa », *Journal of Contemporary China*, 10:168, 2011, p. 21-38.
- ALDEN Chris et LARGE Daniel, « On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa », *The China Quarterly*, 221:1, 2015, p. 123-142.
- ALDEN Chris et LARGE Daniel, *New Directions in Africa-China Studies*, Routledge, 2018.
- ALVES Ana C., « China's 'Win-Win' Cooperation: Unpacking the Impact of Infrastructure-for-Resources Deals in Africa ». *South African Journal of International Affairs*, 20:2, 2013, p. 207-26.
- ANSAR Atif, FLYVBERG Bent, BUDZIER Alexander et LUNN Daniel, « Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China », *Oxford Review of Economic Policy*, 32:3, 2016, p. 360-90.
- ASHIMWE Dicta, « Why Museveni Returned from China without SGR Deal », *The East African*, 15 septembre 2018.
- ATKINS Lucas, BRAUTIGAM Deborah, CHEN Yunnan et HWANG Jyhjong, *Challenges of and Opportunities from the Commodity Price Slump, China-Africa Research Initiative Economic Bulletin 1*, 2017.
- BANQUE MONDIALE, « Djibouti's Economic Outlook », avril 2018.
- BASSAN Martina, « Changements et continuité dans la politique extérieure de la Chine en Afrique après la guerre froide », in JOURNOUD Pierre (dir.), *L'énigme chinoise. Stratégie, puissance et influence de la Chine depuis la guerre froide*, L'Harmattan, 2017, p. 161-179

- BENOÎT Guillaume, « Dette des pays pauvres : le FMI tire le signal d'alarme », *Les Échos*, 27 mars 2018.
- BRAUTIGAM Deborah, « China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts », *China in Africa: The Real Story*, 3 septembre 2018.
- BRAUTIGAM Deborah et HWANG Jyhjong, *Eastern Promises: New Data on Chinese Loans in Africa, 2000 to 2014*, China-Africa Research Initiative Working Paper 4, 2016.
- CABESTAN Jean-Pierre, « China and Ethiopia: Authoritarian Affinities and Economic Cooperation », *China Perspectives* 4, 2012, p. 53-62.
- CABESTAN Jean-Pierre, « Les relations Chine-Afrique : nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir », *Hérodote*, 150:3, 2013, p. 150-171.
- CALDERON Cesar, CANTU Catalina et PUNAM Chuhan-Pole, *Infrastructure Development in Sub-Saharan Africa: A Scorecard*, Policy Research Working Paper 8425, World Bank Group, 2018.
- CARI, 2018. <http://www.sais-cari.org/data>.
- CHAZAN Ygal, « Angola's Debt Reliance on China May Leave It Short-Changed », *Financial Times*, 13 juin 2018.
- CHELLANEY Brahma, « China's Debt-Trap Diplomacy' », *Project Syndicate*, 23 janvier 2017.
- CHEN Thomas, *What Happened to China Development Bank's \$3 Billion Loan to Ghana?*, China-Africa Research Initiative Policy Brief 10, 2016.
- CHENG Yuk-shing, LOO Becky P. Y., VICKERMAN Roger, « High-speed rail networks, economic integration and regional specialization in China and Europe », *Travel Behaviour and Society*, 2:1, 2015, p. 1-14.
- CHERU Fantu, « Emerging Southern Powers and New Forms of South-South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India », *Third World Quarterly*, 4:37, 2016, p. 592-610.
- CHINA CONSTRUCTION BANK, *Corporate Social Responsibility Report 2006*.
- CORKIN Lucy, « Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank », *Journal of Current Chinese Affairs*, 40:4, 2011, p. 61-90.
- CORKIN Lucy, *Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines*, Ashgate Publishing Ltd, 2013.
- CORNISH Lisa, « China's new aid agency: what we know », *Devex*, 20 avril 2018.
- DAHIR Abdi L., « China Now Owns More than 70% of Kenya's External Debt », *Quartz*, 10 juillet 2018.
- DEVERMONT Judd, *The World Is Coming to Sub-Saharan Africa. Where Is the United States?*, Center for Strategic & International Studies Briefs, août 2018.
- DE WAAL Alex, « Beyond the Red Sea: A New Driving Force in the Politics of the Horn », *African Arguments*, 2018.

- DITIGEN Romain et DEMISSIE Abel A., *Own Ways of Doing: National Pride, Power and China's Political Calculus in Ethiopia*, South African Institute of International Affairs Occasional Paper, 2017.
- DOLLAR David, « China as a Global Investor », *Order from chaos. Foreign Policy in a troubled world*, Asia Working Group Paper 4, 2016.
- DOLLAR David, *China's Engagement with Africa. From Natural Resources to Human Resources*, The John M. Thornton China Center at Brookings Report, 2016.
- DREHER Axel, FUCHS Andreas, PARKS Brad, STRANGE Austin M. et TIERNEY Michael J., « Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa », *International Studies Quarterly*, 62:1, 2018, p. 182-94.
- EKMAL Alice (dir.), *La France face aux nouvelles routes de la soie chinoises*, Étude de l'IFRI, octobre 2018.
- FANTINI Emanuele et PUDDU Luca, « Ethiopia and International Aid: Development between High Modernism and Exceptional Measures », in HAGMANN Tobias et REYNTJENS Filip (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa. Development without Democracy*, University of Chicago Press, 2016, p. 91-118.
- FARRELL Jamie, *How Do Chinese Contractors Perform in Africa? Evidence from World Bank Projects*, China-Africa Research Initiative Working Paper 3, 2016.
- FEI John, « China's Overseas Military Base in Djibouti: Features, Motivations, and Policy Implications », *China Brief*, 17:17, 2017.
- FICK Maggie, « IMF Bumps Kenya's Debt Distress Risk to Moderate from Low », Reuters, 24 octobre 2018.
- GILES Chris et PILLING David, « African Nations Slipping into New Debt Crisis », *Financial Times*, 19 avril 2018.
- GLENN Elias, « IMF Lagarde Says Belt and Road Progressing but Warns of Debt Risks », Reuters, 12 avril 2018.
- GOPALDAS Ronak, « Lessons from Sri Lanka on China's 'Debt-Trap Diplomacy' », *ISS Africa*, 21 février 2018.
- GRIMM Sven, « China-Africa Cooperation: Promises, Practice and Prospects », *Journal of Contemporary China*, 23:90, 2014, p. 993-1011.
- GUTMAN Jeffrey, SY Amadou et CHATTOPADHYAY Soumya, *Financing African Infrastructure: Can the World Deliver?* Brookings Institution, 2015.
- HOLLAND Tom, « Why Borrowers of China's Belt and Road Will Go From Euphoria to Depression », *South China Morning Post*, 26 mars 2018.
- HURLEY John, MORRIS Scott et PORTELANCE Gaylin, *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, Center for Global Development Policy Paper, 2018.

- IMF, *Djibouti : 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2017.
- IMF, *Djibouti. Staff Report for the 2018 Article IV Consultation - Debt Sustainability Analysis*, Washington, DC, International Monetary Fund, 2017.
- IMF, *The Federal Republic of Ethiopia. Staff Report for the 2018 Article IV Consultation - Debt Sustainability Analysis*, Washington, DC, International Monetary Fund, 2017.
- IMF, *Regional Economic Outlook 2018: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, International Monetary Fund, 2018.
- JAKOBOWSKI Jakub, « Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF », *Journal of Contemporary China*, 27:113, 2018, p. 659-673.
- JAKOBOWSKI Jakub, POPLAWSKI Konrad et KACZMARSKI Marcin, *The Silk Railroad. The EU-China Rail Connections: Background, Actors, Interests*, OSW Studies 72, 2018.
- JALLES D'OREY Ana Maria et PRIZZON Annalisa, [An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Ethiopia](#), Overseas Development Institute Report, avril 2017.
- JANSSON Johanna, « The Sicomines Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies », *Review of African Political Economy*, 40:135, 2013, p. 152-62.
- KEFI Walid, « La Chine, créancier généreux mais indélicat de l'Afrique », *Agence Ecofin*, 25 mai 2018.
- KENDERDINE Tristan, « [China Set to Tackle Overseas Investment Risk](#) », *Financial Times*, 28 juin 2018.
- KENDERDINE Tristan et LING Han, « [International Capacity Cooperation – Financing China's Export of Industrial Overcapacity](#) », *Global Policy*, 9:1, 2018, p. 41-52
- KILONZO Kethi, « [Kenya's indebtedness to China may evolve into national security threat](#) », *The Standard*, 15 juillet 2018.
- KRAGELUND Peter, « Towards Convergence and Cooperation in the Global Development Finance Regime: Closing Africa's Policy Space? », *Cornell International Law Journal*, 49:1, 2015, p. 246-262.
- KRAGELUND Peter et CARMODY Pdraig, « Who is in Charge - State Power and Agency in Sino-African Relations », *Cornell International Law Journal*, 49:1, 2015, p. 1-21.
- KRATZ Anna et PAVLICEVIC Dragan, « Testing the China Threat Paradigm: China's high speed railway Diplomacy in Southeast Asia », *Pacific Review*, 31:2, 2018, p. 151-168.
- LANDRY David G., *The Risks and Rewards of Resource-for-Infrastructure Deals: Lessons from the Congo's Sicomines Agreement*, China-Africa Research Initiative Working Paper 16, 2018.

- LE GOURIELLEC Sonia, « Chine, Éthiopie, Djibouti : un triumvirat pour la Corne de l'Afrique », *Études internationales* (à paraître).
- LOPES Carlos, « Reinserting African Agency into Sino-Africa Relations », *Strategic Review for Southern Africa*, 38:1, 2016, p. 50-65.
- MAASHO Aaron, « [UPDATE 2-UAE to give Ethiopia \\$3 billion in aid and investments](#) », Reuters, 15 juin 2018.
- MIRIRI Duncan, « [IMF stops Kenya's \\$1.5 billion standby credit after deficit clash](#) », Reuters, 20 février 2018.
- MITCHELL Tom et XINNING Liu, « [China's high-speed rail and fears of fast track to debt](#) », *Financial Times*, 13 août 2018.
- NAUGHTON Barry, « The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy, and the New National Champions », in NAUGHTON Barry et TSAI Kelly S. (eds.), *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*, Cambridge University Press, 2015, p. 46-72.
- OECD/DAC, *Report on the DAC Untying Recommendation*, Paris, 2018. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>.
- OTIENO Bonface, « [Kenya rejects China-EAC trade pact](#) », *Business Daily*, 15 mai 2018.
- PAIRAULT Thierry, *La Chine en Afrique vue par elle-même*, 2017. <https://www.pairault.fr/sinaf/index.php/les-afriques-et-la-chine/la-chine-en-afrique-vue-par-elle-meme>
- PAIRAULT Thierry, « Le consortium CITIC-CRCC et l'autoroute Est-Ouest », 2017. Publié en ligne sur : <https://www.pairault.fr/sinaf/>
- PAIRAULT Thierry, « China in Africa: Goods Supplier, Service Provider Rather than Investor », *Bridges Africa*, vol. 7, n° 5, 2018, p. 17-22.
- PAIRAULT Thierry, « [La Chine en Afrique et la question des parcs industriels](#) », <https://pairault.fr/sinaf/>, 30 juin 2018.
- PAIRAULT Thierry, « Relire Lin Yifu : l'Afrique et le modèle chinois d'émergence », *Contribution aux 35<sup>e</sup> Journées du développement de l'Association Tiers-Monde, L'émergence en question - Marqueurs et dynamiques du développement*, CREG Université Grenoble Alpes, 30-31 mai & 1<sup>er</sup> juin 2018.
- PEIHUA Yu, WEN Lu et BOKUN Yu, « [Q&A: South Africa's President Dismisses Accusations Against Beijing of New Colonialism](#) », *Caixin*, 6 septembre 2018.
- PILLING David, « [Chinese Investment in Africa: Beijing's Testing Ground](#) », *Financial Times*, 13 juin 2017.
- PRIZZON Analisa, ROMILLY Greenhill et SHAKIRA Mustapha, « An Age of Choice for External Development Finance? Evidence from Country Case Studies », *Development Policy Review*, 35:1, 2017, p. 29-45.
- Revue d'économie financière*, « La finance africaine en mutation », vol. 4, n° 116, 2014.
- RYDER Hannah, « [African countries want more "win" from the win-win, but China isn't quite ready](#) », *Quartz Africa*, 7 septembre 2018.



- SCI VERKEHR GmbH, *The Chinese Railway Market. Facts, Figures, Players and Trends*, 2016.
- SUN Yun, [Africa in China's Foreign Policy](#), Brookings Report, 14 avril 2014.
- SUN Yun, « [China's 2018 financial commitments to Africa: Adjustment and recalibration](#) », *Brookings*, 5 septembre 2018.
- SWEDLUND Haley J., « Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa? », *International Affairs*, 93:2, 2017, p. 389-408.
- Sy Amadou, [Trends and Developments in African Frontier Bond Markets](#), Brookings Policy Paper 01, 2015.
- TAN-MULLINS May et HOFMAN Peter S., « [The Shaping of Chinese Corporate Social Responsibility](#) », *Journal of Current Chinese Affairs*, 43:4, 2014, p. 3-18.
- The East African*, « EAC's Big Economies to Borrow \$12b to Plug Deficits amid Rising Public Debt », juin 2018.
- The Economist*, « [Djibouti risks dependence on Chinese largesse](#) », 19 juin 2018.
- The Lusaka Times*, « [Zambia's Chinese debt stands at US\\$5 billion-Trevor Simumba](#) », 9 juin 2018.
- THORNE David et SPEVACK Ben, *Harbored Ambitions: How China's Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific*, C4ADS Reports, avril 2018.
- TOURYALAI Halah et STOLLER Kristin, « [Global 2000: The World's Largest Public Companies](#) », *Forbes*, 6 juin 2018.
- VAN STADEN Cobus, ALDEN Chris et WU Yu-Shan, « In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU and the BRI », *Occasional Paper 286 Johannesburg: South African Institute of International Affairs*, 2018.
- VHUMBUNU Clayton H., « Enabling African Regional Infrastructure Renaissance through the China-Africa Partnership: A Trans-Continental Appraisal », *International Journal of China Studies*, 7:3, 2016, p. 286.
- VISWANATHAN H. H. S., « [FOCAC 2015: Consolidating China-Africa Relations](#) », *Observer Research Foundation Commentaries*, 16 décembre 2015.
- WEBER Annette, *Abiy Superstar – Reformer or Revolutionary? Hope for Transformation in Ethiopia*, SWP Comment Berlin, 2018.
- WEIDONG Zhu, « [FOCAC will boost China-Africa relations](#) », *Global Times*, 2 septembre 2018.
- WHITFIELD Lindsay et FRASER Alastair, « Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments », *International Negotiations* 15, 2010, p. 341-366.

- WISSENBACH Uwe et WANG Yuan, *African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-Built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa*, China-Africa Research Initiative Working Paper 13, 2017.
- WOMACK Brantly, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, 2017.
- WORLD BANK, *Railway reform: Toolkit for improving rail sector performance (English)*. Washington, D.C., World Bank Group, 2017.
- WORLD BANK-IMF, *Guidance Note on the Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries*. Washington DC, 2018. <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp122617guidance-note-on-lic-dsf.ashx>
- Xi Jinping, « [Speech at Opening Ceremony of 2018 FOCAC Beijing Summit](#) », FOCAC, Beijing, 3 septembre 2018.
- XU Yi-Chong, « Chinese State-Owned Enterprises in Africa: Ambassadors or Freebooters? », *Journal of Contemporary China*, 23:89, 2014, p. 822-40.
- YUEH Linda, « China's going out, bringing in Policy: the geo-economics of China's rise », *International Institute of Strategic Studies seminar paper*, 2012.
- ZHIQIN Shi et LIANXING Li, « [FOCAC and BRI Bring Reciprocal Benefit for China and Africa](#) », *Carnegie Tsinghua Center for Global Policy*, 4 septembre 2018.



# LES FINANCEMENTS CHINOIS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN AFRIQUE

UN RISQUE MAÎTRISÉ

Dr Juliette Genevaz

Dr Denis Tull

Depuis le milieu des années 2010, l'ampleur des financements chinois dans la construction d'infrastructures de transport en Afrique a contribué à augmenter la dette du continent de manière significative voire dangereuse, entraînant plusieurs mises en garde du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ces prêts ont répondu à un besoin criant des pays africains, que les institutions traditionnelles d'aide au développement telles que la Banque mondiale ou le Club de Paris n'ont pas pu satisfaire. La Chine, en proposant des prêts moins contraignants, plus nombreux et accompagnés d'une maîtrise d'ouvrage « clef en main », a séduit de nombreux pays africains. Cette étude pose la question de la responsabilité de ces pays, en particulier de l'Éthiopie, du Kenya et de Djibouti, en tant que débiteurs vis-à-vis de la Chine. Contracter une dette est un choix politique qui peut être lourd de conséquences ou libérateur, et il incombe aux pays récipiendaires d'inscrire les financements chinois dans une stratégie de développement. La diversité de situation de l'Éthiopie, du Kenya et de Djibouti montre assez l'importance de la réponse politique des débiteurs.

ÉTUDE – n° 67