



HAL
open science

La Chine, la dette et les motivations de l'aide chinoise à la santé en Afrique sub-saharienne : où est l'arbre et où est la forêt ?

Jacky Mathonnat

► To cite this version:

Jacky Mathonnat. La Chine, la dette et les motivations de l'aide chinoise à la santé en Afrique sub-saharienne : où est l'arbre et où est la forêt ?. 2020. hal-02884732v2

HAL Id: hal-02884732

<https://hal.science/hal-02884732v2>


Submitted on 15 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Chine, la dette, le Covid et les motivations de l'aide chinoise à la santé en Afrique sub-saharienne : où est l'arbre, où est la forêt ?

Jacky MATHONNAT

 Jacky MATHONNAT, Professeur émérite à l'Université Clermont Auvergne, Senior Economist à la Ferdi, responsable du Programme Santé.
Contact : jacky.mathonnat@uca.fr

Dès l'apparition du Covid-19 en Afrique sub-saharienne, la communauté internationale s'est mobilisée pour répondre aux besoins massifs de financement nécessaires pour appuyer les États dans leur lutte contre les effets de la pandémie. Il s'agit à la fois d'en limiter les conséquences sanitaires directes et économiques – mais aussi sanitaires indirectes par effets de rétroaction – résultant du confinement et de la récession chez les principaux partenaires des pays africains. Très vite, une partie de la réflexion sur le financement de la lutte contre le Covid s'est orientée vers des mesures d'allègement du service de la dette, notamment pour les pays les plus pauvres, donnant un regain d'intérêt à la question de l'endettement de l'Afrique sub-saharienne envers la Chine devenue l'un de ses partenaires majeurs en moins de deux décennies.

... / ...



... /... La première partie de cette note est consacrée à des questions relatives à l'allègement de la dette de l'Afrique sub-saharienne envers la Chine comme élément de réponse au Covid. La seconde porte sur les motivations de l'aide de la Chine aux secteurs sociaux et à la santé en Afrique, élément controversé de ses interventions.

► La Chine et l'allègement de la dette comme élément de réponse au Covid en Afrique

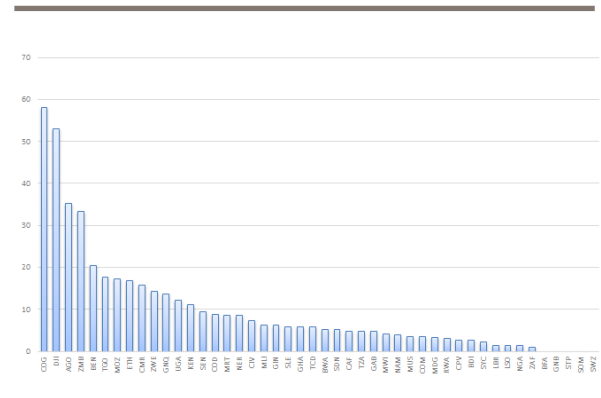
Être prudent sur les appréciations globales car les situations sont très hétérogènes

La dette des pays africains envers la Chine recouvre des situations très hétérogènes qui invitent à la prudence dans les appréciations globales. On ne dispose pas de statistiques fines permettant de connaître précisément le volume de la dette (principal et service) des pays d'Afrique subsaharienne envers la Chine. La Banque mondiale estime qu'elle représente en 2017 plus de 60% de la dette à long terme contractée auprès de créanciers bilatéraux. Cependant, les travaux du programme China Africa Research Initiative (CARI) de l'université John Hopkins¹ et du Kiel Institute For the World Economy (KIFWE)² permettent d'en cerner très approximativement les contours, bien que donnant lieu à débat. Les approches ne sont pas directement comparables, mais les deux conduisent à une même conclusion, à savoir qu'il faut être *extrêmement prudent quant à des considérations générales sur « le » problème de la dette de l'Afrique envers la Chine.*

Cette dette est très fortement concentrée sur quelques pays. En effet, si l'on considère le montant cumulé des accords de prêt contractés entre

2000 et 2017 par les pays sub-sahariens (environ 140 milliards de dollars, source CARI)³, nous avons calculé que deux pays captent plus de 40% du total, l'Angola (31,2%⁴) et l'Éthiopie (10%). Le Kenya vient en troisième position avec « seulement » 6,4% du total. Douze pays sur 49 couvrent 80% du montant des accords signés. Pour 25 pays, soit environ la moitié des pays subsahariens, le montant des emprunts contractés ne dépasse pas 2% du total. Six États n'ont souscrit aucun emprunt auprès de la Chine entre 2000 et 2017 (Burkina-Faso, Gambie, Guinée-Bissau, Sao-Tomé et Príncipe, Somalie et Swaziland)

Figure 1. Emprunts cumulés auprès de la Chine 2000-2017 en % PIB 2017



Nous avons rapporté les montants cumulés des emprunts sur la période 2000-2017 au PIB de chaque pays pour 2017. Les situations diffèrent notablement selon les pays. Dans deux États, la République du Congo et Djibouti, ils représentent plus de 50% du PIB (respectivement 58% et 53%). Viennent ensuite l'Angola, 35%, et la Zambie 33%. Dans cinq pays, ils représentent entre 15% et 20% du PIB (Bénin, Togo, Mozambique, Éthiopie et Cameroun). En 20 pays, c'est moins de 6% du PIB.

1. China Africa Research Initiative (CARI), John Hopkins University.
2. [2020] Horn S., Reinhart C., Trebesch C., China's Overseas Lending, Kiel Working Papers, 2132 ; version révisée April 2020. Pour le débat sur les estimations présentées dans l'étude, voir <https://www.cgdev.org/publication/chinas-overseas-lending-response-our-critics>.

3. Ces chiffres sont parfois plus élevés que ceux fournis par Aiddata. C'est notamment le cas pour l'Angola.
4. Soit 43 milliards de dollars. À titre de simple repère pour mieux saisir ce que représente ce montant, le total de l'APD pour l'ensemble des pays en développement tourne ces dernières années autour de 150 milliards de dollars par an.

En complément, 4 chiffres si besoin était : la moyenne est à 10% du PIB, la médiane à 5%, le maximum à 58% et le minimum à 1%.

Ceci dit, ces chiffres renseignent certes sur la plus ou moins grande importance du recours des pays d'Afrique subsaharienne aux prêts chinois, mais ils ne permettent pas de juger de l'encours de leur dette actuelle ni du service restant dû. En effet, il se peut que certains prêts n'aient pas été totalement décaissés, certains sont probablement déjà remboursés en totalité et d'autres le sont en partie.

L'étude KIFWE fournit des estimations de stock de dette envers la Chine pour une sélection de pays, dont 23 pays africains, agrégeant la dette publique et publiquement garantie (PPG) et la dette souscrite par des emprunteurs privés (base engagements). Les auteurs ont intégré ce qu'ils appellent « la dette cachée » envers la Chine, c'est-à-dire non répertoriée comme telle. Une large partie de cette dette cachée a été souscrite par des entreprises publiques, des agences gouvernementales et des partenariats public-privé dans les secteurs de l'énergie et des infrastructures, sans que l'on sache si ces emprunts sont garantis ou non par l'État qui n'en a pas nécessairement connaissance. Il y a à cela différentes explications dont le recours par la Chine à des stratégies de prêts dites « circulaires ». Pour certains pays et en certains cas, les emprunts ne donnent pas lieu à des transferts financiers sur des comptes contrôlés par le gouvernement emprunteur, mais sont directement versés à l'entreprise chinoise qui exécute le projet pour l'entreprise publique ou l'agence gouvernementale signataire de la convention de prêt. Le prêt reste ainsi interne au système financier chinois, sans qu'il y ait de flux internationaux de capitaux enregistrés attestant des montants décaissés. Il est fréquent que le montant de l'emprunt souscrit (engagement) n'apparaisse pas dans les statistiques d'endettement.

Dans la liste KIFWE, cinq pays ont un taux d'endettement envers la Chine (PPG et dette privée) proche de ou supérieur à 20% de leur PIB en 2017 : Djibouti, 100% ; République du Congo, 35% ; Niger, 27% ; Zambie, 23% ; Éthiopie 18% (chiffres arrondis). Dans dix pays, l'endettement vis-à-vis de la Chine représente entre 10 et 15% du PIB : Angola, Mozambique, Zimbabwe, Sud Soudan, Kenya, Sierra Leone, Cameroun, Ouganda, Soudan et Togo. Dans les huit autres, le ratio est inférieur à 10% du PIB.

La très grande majorité des prêts de la Chine aux pays d'Afrique subsaharienne sont assortis d'un degré de concessionnalité, variable selon les pays et le bailleur chinois (les principaux étant l'Eximbank avec 55% des apports et la China Development Bank, 25% pour 2000-2017), ce qui contribue à expliquer leur attractivité par rapport à des emprunts effectués sur les marchés financiers. Leurs conditions financières sont toutefois moins favorables, à quelques exceptions près, que celles accordées par la Banque mondiale aux pays concernés durant la même période (éléments-don respectivement de 18% et de 49% pour 2000-2017⁵). Autre élément d'attractivité, ils ne comportent pas d'éléments de conditionnalité en matière de gouvernance ou de politique économique et sociale.

Mais, parmi les 15 pays précités dont le taux d'endettement envers la Chine dépasse 10% de leur PIB, quatre connaissent une crise d'endettement et sont « in debt distress » selon la classification du FMI au 30 juin dernier (République du Congo, Mozambique, Zimbabwe, Sud Soudan) ; sept présentent un risque élevé de défaut (Cameroun, Djibouti, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Soudan et Zambie). Ces situations conduisent à s'interroger sur la stratégie éventuelle de la Chine concernant l'allègement du poids de la dette qui pèse sur ses créanciers africains afin de les aider à faire

5. [2020] Morris S., Brad P. and A. Gardner, Chinese and World Bank lending terms: A systematic comparison across 157 countries and 15 years, CGD Policy Paper 170, April.

face à leurs besoins de ressources dans leur lutte contre le Covid.

La Chine et l'accord du G-20 sur la suspension temporaire du service de la dette : un grand ou un petit pas en avant vers une approche multilatérale ?

La Chine est partie prenante de l'accord du G-20 conclu le 15 avril. Cet accord prévoit notamment une suspension du service de la dette publique et publiquement garantie entre le 1^{er} mai et fin 2020 pour les pays les moins avancés qui en feront la demande et bénéficient ou vont bénéficier de la facilité d'urgence du FMI. Que la Chine s'associe à un processus de concertation avec les autres bailleurs sur une stratégie à adopter en matière d'endettement est naturellement d'une très grande importance. C'est important d'une part parce que le monde a besoin de plus de multilatéralisme, et d'autre part pour une raison bien connue : si ce n'était le cas, les allègements de dette consentis par les autres pays du G-20 et par le FMI libéreraient par un effet de fongibilité des ressources pouvant servir au règlement du service de la dette dû à la Chine.

L'implication de la Chine dans la décision du G-20 peut donc laisser augurer un changement de position des autorités chinoises arcboutées jusqu'ici sur un bilatéralisme *ad hoc* dans leur aide à l'Afrique. Il faut toutefois regarder au-delà car se pose la question de savoir si la Chine interviendra dans la *mise en œuvre* de l'accord du G-20 dans le cadre d'un processus de suspension coordonné, et donc multilatéral – ce qui serait hautement souhaitable – ou bien sur une base bilatérale, au cas par cas, comme elle l'a fait à plusieurs reprises par le passé. L'esprit de l'accord du G-20 s'inscrit dans la logique d'une concertation multilatérale. Mais ceci dit, on notera que le communiqué du G-20 peut fournir des arguments aux États qui souhaiteraient privilégier une approche bilatérale – ce qui était le cas de la Chine jusqu'ici – en précisant (p. 1 et 10) « We agreed on a coordina-

ted approach with a common term sheet (...). All bilateral official creditors will participate in this initiative, *consistent with their national law*⁶(...)”. Or la feuille de route – « common term sheet » – n'est pas encore écrite...

La Chine et les annulations de dette en réponse au Covid

Des voix se font entendre pour dire que la lutte contre le coronavirus et ses conséquences sur les économies africaines justifie plus qu'une suspension temporaire du service de la dette et plus que d'éventuels dispositifs de restructuration/rééchelonnement intégrant les créanciers privés. Ces voix plaident pour des annulations de service ou d'encours. La pertinence de l'approche avec ses avantages et ses inconvénients doit être soigneusement discutée. Dans la situation créée par le Covid, il convient de distinguer ce qui relève du court terme (d'une logique de crise, au sens propre) et d'une problématique de moyen-long terme. Les suspensions de service de la dette décidées lors du G-20 venant s'ajouter aux mécanismes de soutien existants et aux autres initiatives prises par certains membres du CAD et par les institutions multilatérales, vont permettre de desserrer rapidement et substantiellement les contraintes financières des pays. *Il n'y a donc pas lieu de se précipiter* pour éventuellement adopter un ou des dispositifs d'annulation avant de connaître plus précisément la nature et le périmètre approximatif des besoins des pays. La communauté internationale – avec la Chine, est-il souhaité – pourra alors proposer un schéma global de restructuration de dettes, avec un volet annulation si besoin, dont la charge serait équitablement répartie entre les créanciers.

Mais concernant la question de l'endettement de l'Afrique envers la Chine (comme envers les autres bailleurs) et la problématique de la lutte contre le Covid, deux catégories de pays doivent être distinguées. Pour certains, la dette était très

6. C'est nous qui soulignons.

difficilement soutenable (pays classés « in debt distress » par le FMI) avant l'épidémie de coronavirus. C'est le cas du Congo, du Mozambique, du Sud Soudan et du Zimbabwe. Pour d'autres, ce sera la récession généralisée au Nord et au Sud induite par l'épidémie qui va rendre non soutenable ou difficilement soutenable une situation d'endettement qui aurait été moins précaire en d'autres circonstances.

D'après l'étude KIFWE de Horn et al. (2020), la Chine aurait été conduite depuis le début des années 2000 à restructurer ou annuler 140 prêts consentis à des pays en développement ou émergeant. Il est ici intéressant de noter que la Chine s'est dotée il y a un an d'un cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette très proche sur des points essentiels de celui utilisé par le FMI et la Banque mondiale. En avril 2019, le ministère chinois des finances a rendu public un document intitulé *Debt Sustainability Framework for Participating Countries of the Belt and Road Initiative*. Il s'inspire directement du cadre d'analyse de la Banque mondiale et du FMI sur de nombreux points, (y compris en reprenant certains éléments, tels que les scores du CPIA⁷): « Based on the IMF/World Bank Debt Sustainability Framework for Low Income Countries (...), as well as the national conditions and development stages of the Belt and Road Initiative [BRI], we formulate this debt sustainability framework with the aim to promote sustainable economic and social development of BRI countries while ensuring debt sustainability » (p.1). Depuis l'annonce en 2013 des Nouvelles Routes, 37 États africains ont signé un accord de coopération bilatérale avec la Chine dans le cadre de ce programme, dont Djibouti et l'Éthiopie qui sont dans une situation de risque élevé de défaut de paiements, le Kenya, le Rwanda et le Sénégal entre autres. Vingt-huit l'ont fait durant le Forum Chine-Afrique 2018.

Depuis le début des années 2000, la Chine a procédé à plusieurs reprises à des annulations

de dette au cas par cas pour des pays à faible revenu, mais elles concernaient une catégorie de prêts bien particulière et limitée, ceux qui étaient à taux d'intérêt nul. Ils représenteraient aujourd'hui environ 5% des prêts accordés par la Chine à l'Afrique. Certaines autres opérations n'étaient pas de véritables annulations, mais des formes de conversion de créances. Ce fut par exemple le cas au Sri Lanka où la Chine a converti une partie de la dette en un bail de 99 ans pour l'exploitation du port d'Hambatota et des terrains avoisinants. En Birmanie, l'emprunt contracté par le gouvernement pour le barrage de Myitsone a été converti en prise de participation dans un nouveau barrage.

Une indispensable coopération internationale incluant la Chine

Si des annulations de dettes devaient être envisagées par la Chine pour soutenir certains pays dans leur lutte contre les conséquences du Covid, on comprend que dans la situation actuelle elle ne pourrait le faire sur une échelle significative (hormis pour des questions politiques) que si d'autres créanciers le font. La Chine voudra naturellement éviter un effet de fongibilité de sens symétrique à celle qui a été évoqué plus haut, le service de la dette qu'elle annulera facilitant le règlement des échéances dues aux autres créanciers bilatéraux ou multilatéraux, publics ou privés. Hormis pour rechercher un effet de réputation (par exemple en faisant un geste en annulant ses prêts à taux zéro comme Xi Jinping l'avait annoncé au FOCAC de 2018), la Chine, premier créancier bilatéral de certains États africains, n'a donc pas intérêt à s'engager dans un processus unilatéral d'annulation. Directement ou indirectement, la Chine a besoin d'une forme de coordination multilatérale, formelle ou implicite, avec les autres bailleurs afin de calibrer au mieux ses efforts dans les pays qui comptent pour elle. Pour les autres créanciers des pays africains (membres du Club de Paris, FMI, Banque mondiale et créanciers privés) qui opèrent depuis plus

7. Country Policy and Institutional Assessment.

de deux décennies sur une base coordonnée, il est essentiel que la Chine soit partie prenante d'une approche multilatérale pour éviter que leurs efforts consentis en matière d'allègement de dette ne financent le service dû à la Chine au lieu d'abonder la lutte contre le Covid et ses effets. Or la Chine a publié le 7 juin dernier un livre blanc intitulé "Fighting Covid-19: China in Action" dans lequel sa stratégie de lutte contre le Covid est largement détaillée, avec pour ce qui nous intéresse ici, un accent particulier mis sur son engagement en faveur de processus de coopération internationale sous l'égide de l'OMS (à qui est rendu un hommage appuyé)⁸ comme clé de la lutte efficace et efficiente à l'échelle mondiale contre la pandémie. Faisant suite à l'engagement de la Chine dans l'accord du G-20 d'avril, cette position exprimée en des termes très fermes sur la nécessité d'une coopération internationale peut aussi laisser supposer des avancées à venir pour une forme de concertation multilatérale en matière d'allègement de la dette en réponse au Covid en Afrique.

Se posera ensuite une question de taille qui opposera probablement la Chine et certains bailleurs, celle de la mise en place (ou non) et de la coordination (ou non) de conditionnalités (de quels types ?) accompagnant les programmes d'annulation. C'est tout le débat sur l'exigence de redevabilité et sur la conditionnalité qui va resurgir, non sur la conditionnalité *ex-ante*, mais sur la conditionnalité *ex-post*. Jusqu'ici, la doctrine de la Chine était l'absence de toute forme de conditionnalité – y compris donc en matière de gouvernance – au nom du sacro-saint principe

de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Avec le recul, il y a probablement pour la Chine et les autres bailleurs d'utiles éléments de réflexion à tirer – sans dogmatisme – pour des avancées en matière de transparence, de redevabilité et de conditionnalité, des résultats de l'Initiative PPTE, de l'aide en réponse à Ebola et à la reconstruction d'Haïti après le tremblement de terre par exemple. Ce serait dommage de ne pas saisir l'opportunité que présente la crise actuelle en la matière...

La priorité : l'augmentation des transferts nets et des dons

Il ne faut pas perdre de vue l'objectif premier qui doit être recherché en matière d'annulation d'encours de dette ou de service, si annulations il doit y avoir, à savoir permettre aux bénéficiaires de disposer dans le cadre de la réponse au Covid d'un volume de financement extérieur plus important que ce ne serait le cas sans annulations et avec un degré de concessionnalité (élément-don) plus élevé. Cela vaut pour la Chine comme pour les autres partenaires de l'Afrique. Or rien ne nous dit qu'il en sera ainsi si les annulations s'accompagnent d'une diminution des nouveaux apports – il faudra donc être attentif, entre autres, aux engagements antérieurs qui seront recyclés Covid – sous forme de dons et de prêts *décaissés* supérieurs au service annulé. Sans doute est-ce peu probable à court terme dira-t-on. Certes, mais la question de l'annulation d'une partie de l'encours ou du service de la dette envers la Chine et les autres créanciers demande de prendre en compte les implications potentielles qui en résulteront pour l'évolution de moyen terme – le problème se pose moins à court terme – des apports nets totaux mis à disposition des pays, c'est-à-dire de la somme des dons et des transferts nets au titre de la dette (décaissements moins service dû) d'une part, et de leur degré global de concessionnalité d'autre part. C'est une double question qui paraît essentielle.

8. « Since Covid-19 struck, the WHO has diligently performed its duties, adopted an objective and impartial stance, and taken a slew of professional, science-based, and effective measures. It has made a significant contribution to the fight against the pandemic by leading and advancing global cooperation. *China firmly supports the WHO in playing the leading role in this global battle, and calls on the international community to give it more political and financial support, so that we can mobilize the necessary resources worldwide to defeat this virus. China maintains that all countries should implement their response under the guidance and coordination of the WHO*»; p. 61. (C'est nous qui soulignons).

► L'aide de la Chine à la santé et aux secteurs sociaux en Afrique

La Chine, le Covid et la « diplomatie du masque » ?

Très vite après le début de l'épidémie de Covid en Afrique, la Chine a offert son aide à de nombreux pays africains en mettant notamment à leur disposition des équipes médicales, des respirateurs, des tests et des masques. L'ostentation avec laquelle la Chine a tenu à témoigner de son empathie et de sa sollicitude envers les États d'Afrique ont conduit certains observateurs à employer l'expression de « diplomatie du masque » pour signifier que cette aide, certes utile, relevait aussi (avant tout ?) d'une vaste opération de propagande destinée à renforcer le *soft power* de la Chine en Afrique où elle accroît son influence politique et économique depuis deux décennies. Dit en d'autres termes, avec son aide à la lutte contre le coronavirus et la rapidité de sa réaction, la Chine aurait saisi une avantageuse opportunité de promouvoir ses ambitions et ses intérêts sur le continent africain tout en élargissant son influence sur la scène internationale, accroissant son attractivité et sa puissance relative dans le droit fil de ce que suggère la théorie néo-réaliste de l'aide au développement.

Ceci dit, chacun sait que les États cherchent à utiliser leur aide en certaines circonstances pour servir aussi certains de leurs objectifs économiques et de politique étrangère. Pour s'en tenir à une période récente, c'est un constat récurrent qui a été fait – et qui est fait depuis la seconde guerre mondiale – à l'endroit de l'aide américaine, française, soviétique puis russe, à l'Afrique. On se souvient également des fortes critiques, faites à juste titre, à la liaison de l'aide qui dominait jusqu'au début des années 80.

Les principaux points de l'intervention de Xi Jinping le 18 mai dernier lors de la séance d'ouverture de la 73^e Assemblée mondiale de la santé

vont dans le même sens, utile pour les pays et bon pour le renforcement du *soft power* et de l'influence mondiale de la Chine. Le président chinois a appelé la communauté internationale à accroître son soutien politique et financier à l'OMS, ce qui sera repris un peu plus tard dans le livre blanc précité "Fighting Covid-19: China in Action". Nous avons effectivement besoin d'une OMS réformée et plus forte. Il a annoncé une aide de deux milliards de dollars à venir dans les deux ans pour les pays en développement les plus touchés par le Covid ainsi que la création d'un hub humanitaire global destiné à lutter contre les pandémies en collaboration avec les Nations unies. Il a également déclaré que le *futur vaccin chinois* serait un bien public global, sans que toutefois l'on sache vraiment ce que cela signifie car un vaccin ne répond pas aux deux critères fondamentaux d'un bien public, la non rivalité dans la consommation et la non exclusion par le prix. Le vaccin chinois contre le Covid ne pourra pas être totalement non rival, dans un premier temps du moins, et rien juridiquement ne s'oppose à ce qu'il ne soit pas gratuit ou que son prix ne soit un obstacle financier pour certains États ou ménages. Il est donc probable qu'il faille comprendre que la Chine fera en sorte que ce vaccin, qui est un bien présentant un intérêt universel et a de fortes externalités positives, puisse bénéficier à tous ceux qui en auront besoin dans le monde, sans discrimination de pays, de groupe, de population et de génération, dans la lignée du concept de bien public global défini par I. Kaul et les travaux du PNUD.

Mais cela suppose de relever deux défis majeurs une fois qu'un ou des vaccins efficaces et surs auront été mis au point. Le premier est purement technique et dépendra du nombre de doses que les entreprises pharmaceutiques concernées seront à même de produire chaque jour. Durant les premiers mois, l'offre de vaccins sera nécessairement inférieure à la demande. La consommation de vaccins sera donc rivale. Le second défi découle du premier et se présente sous deux

aspects. Le *nationalisme* (« My country first ») tout d'abord. Les pays où seront localisées les entreprises à l'origine des vaccins seront naturellement enclins à satisfaire en priorité les besoins de leur population. Il y a plusieurs déclarations en ce sens, dont celles des États-Unis et de l'Inde. Sur le même registre analytique, les États qui en auront les moyens vont passer des accords avec les entreprises productrices. C'est entre autres ce que vient de faire l'Australie qui a annoncé un accord avec AstraZeneca pour sécuriser l'achat de suffisamment de doses pour couvrir les besoins à venir du pays. La *contrainte financière* ensuite, à laquelle seront confrontés certains pays, notamment à faible revenu, pour acheter les vaccins dont ils auront besoin si la pandémie venait à s'emballer. La rivalité dans la consommation est de nature à pousser à l'escalade des prix.

Pour toutes ces raisons, il est donc indispensable de mettre en place un ou des *mécanismes de coopération internationale* permettant de relever ces défis. Plusieurs initiatives sont engagées qui autorisent un optimisme raisonnable. C'est principalement le cas de l'initiative « Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator qui regroupe des États, l'Union européenne, la Fondation Gates, la CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations), le Fonds mondial, l'Unitaid, l'OMS, la Banque mondiale et la Global Financing Facility pour accélérer le développement, la production et l'accès équitable à des vaccins contre le Covid. L'initiative est coordonnée par Gavi, la CEPI et l'OMS. Les vaccins seront fournis de manière équitable à tous les pays participants, en proportion de leur population pour en couvrir progressivement 20%, la priorité initiale étant les travailleurs de santé. Le pilier en est le dispositif COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access)⁹, auquel la Chine est partie prenante.

Leçons tirées des données de l'aide de la Chine à la santé et aux secteurs sociaux en Afrique avant le Covid-19

Selon des analyses assez largement répandues, l'aide de la Chine à l'Afrique relèverait au premier chef d'une diplomatie économique dont la finalité serait essentiellement de servir ses intérêts spécifiques, ceux des pays africains passant au second plan. La principale raison de cette aide serait de garantir son accès aux ressources naturelles, de favoriser ses exportations, ses investissements directs et sa participation à la construction d'infrastructures lourdes.

La Chine, s'appuyant sur les Forum sur la Coopération Sino-africaine (FOCAC) – qui se succèdent tous les deux ans depuis le premier Forum de 2000 – et sur ses deux « Livres blancs » (White Paper) relatifs à sa politique de coopération internationale, rappelle de son côté que son aide est allouée en réponse aux besoins exprimés par les pays bénéficiaires, déployée selon une approche de coopération mutuellement bénéfique et en respectant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Ce principe est sans cesse réaffirmé avec insistance, y compris, ce qui passe souvent inaperçu, dans des enceintes intérieures : « We will never compromise the principle of non-interference in other countries' internal affairs. We will respect the choices of development path and social system made independently by people of other countries »; (Xi Jinping, Central Conference on Foreign Affairs, Pékin, 28 Nov. 2014).

Au-delà de ces positions très polarisées sur les motivations de l'aide chinoise, que peut-on apprendre des données sur l'aide de la Chine à la santé et aux autres secteurs en Afrique sub-saharienne avant la pandémie ?

Avec Marlène Guillon, nous nous sommes posés la question dans deux études récentes de savoir ce que nous disaient les données sur les motiva-

9. <https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/COVAX-Facility-background.pdf>

tions de l'aide de la Chine à l'Afrique¹⁰. Les travaux économiques qui se sont intéressés aux déterminants de l'aide de la Chine à l'Afrique ont principalement considéré l'aide chinoise globale. Nous avons voulu regarder ce qu'il en était de l'aide à la santé avant le Covid. Nous nous sommes également demandés si les déterminants de l'aide de la Chine à l'Afrique étaient les mêmes pour tous les secteurs, et plus précisément s'ils étaient identiques pour les secteurs sociaux (éducation, santé, eau, assainissement et infrastructures sociales) et pour les autres secteurs. Dans les deux études, nous avons repris la typologie des déterminants de l'aide au développement utilisée dans plusieurs travaux et qui prend en considération les besoins et mérites des pays bénéficiaires ainsi que l'intérêt spécifique des bailleurs. Les données proviennent de Aid-Data. Elles couvrent la période 2006-2013 pour l'étude sur l'aide à la santé et 2000-2014 pour la comparaison des déterminants de l'aide aux secteurs sociaux et aux autres secteurs.

Quatre conclusions principales se dégagent de nos résultats.

Il apparaît tout d'abord que l'aide de la Chine à la santé en Afrique est allouée en prenant en considération certaines dimensions des besoins des pays récipiendaires. Les pays les plus pauvres et ceux où les dépenses publiques de santé sont les plus faibles reçoivent comparativement plus que les autres. Mais l'aide à la santé n'est pas clairement liée aux principaux indicateurs de santé tels que l'espérance de vie à la naissance, la mortalité infantile et maternelle ou la prévalence du paludisme et du VIH sida. L'allocation de l'aide aux secteurs sociaux est davantage influencée que l'aide aux autres secteurs par les besoins des pays tels qu'ils sont reflétés par le PIB par habitant ou

par l'indicateur de développement humain.

En second lieu, et conformément au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, constamment réaffirmé par la Chine, il n'y a pas de relations entre d'une part la gouvernance des pays (dont la corruption) et d'autre part l'aide à la santé et l'aide à l'ensemble des secteurs sociaux qu'ils reçoivent de la Chine. En revanche, les pays ayant une gouvernance de faible qualité tendent à recevoir plus d'aide que les autres dans les secteurs économiques.

Troisièmement, – et ici encore l'aide à la santé et aux secteurs sociaux se distingue des autres secteurs, bien que la Chine soit souvent suspectée d'allouer son aide essentiellement pour promouvoir ses intérêts économiques – nous ne trouvons pas d'évidence suggérant que son aide à la santé soit influencée par les dotations en ressources naturelles des bénéficiaires ou par le volume des investissements directs chinois qu'ils accueillent. Par contre, l'aide aux secteurs sociaux pris globalement est influencée par la dotation en ressources naturelles des bénéficiaires, laquelle joue toutefois un rôle moindre que pour l'aide aux secteurs économiques.

Enfin, nos résultats confortent l'idée selon laquelle l'aide de la Chine est un instrument de sa politique étrangère et de son *soft power*. En particulier, la reconnaissance du principe de « Une seule Chine » – c'est-à-dire la non reconnaissance de Taiwan – est une condition réellement dirimante pour bénéficier de l'aide chinoise. Les pays qui se sont alignés sur la Chine lors des votes à l'assemblée générale des Nations unies ont également bénéficié d'une aide plus importante que les autres, notamment pour l'aide aux secteurs sociaux.

D'autres résultats soulèvent des questions importantes de par leurs implications politiques potentielles. Certains montrent qu'il n'y a pas de relations entre l'aide chinoise et l'aide des pays

10. [2019] Guillon M., Mathonnat J., What can we learn on Chinese aid allocation motivations from available data? A sectorial analysis of Chinese aid to African countries, *China Economic Review*, <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2019.01.004> ; [2019] Guillon M., Mathonnat J. Is there a strategy in China's health official development assistance to African countries? *Revue d'Économie Politique* (vol.4).

de l'OCDE aux États africains. Par contre, nous trouvons une corrélation positive entre l'aide des pays du CAD et de la Chine aux secteurs économiques. Dans les deux cas se trouve posée l'épineuse question de la fragmentation de l'aide et du besoin de coordination entre bailleurs qui en découle, ce à quoi la Chine s'est montré jusqu'ici peu favorable. L'implication de la Chine dans l'accord du G-20 et son appel à une coordination des réponses des États sous l'égide de l'OMS (cf. note 8) pourraient peut-être laisser augurer l'amorce d'un changement graduel de position, plus par pragmatisme que par conviction.

En conclusion, les résultats de ces études montrent que l'allocation de l'aide de la Chine à l'Afrique n'est pas influencée par les mêmes déterminants potentiels quel que soit le secteur. Considérer globalement l'aide chinoise conduit donc à une vision réductrice et sur certains points, erronée, des motivations de l'aide de la Chine aux États africains. Mais l'allocation de l'aide chinoise et les motivations qui la sous-tendent ne vont-elle pas être modifiées par les modalités de sa réponse au Covid ?



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055



* Version mise à jour août 2020