

LES PAYS ÉMERGENTS ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

JEAN-RAPHAËL CHAPONNIÈRE *

EMMANUEL COMOLET **

PIERRE JACQUET ***

Le leadership, voire le quasi-monopole, des pays de l'OCDE dans le domaine de l'aide publique au développement (APD) se trouve de fait contesté par l'apparition de nouveaux acteurs tant au Nord qu'au Sud¹. La place grandissante prise par les pays dits émergents dans le paysage de l'aide au développement pourrait remettre en question la pertinence et l'efficacité - mais aussi la prétention à l'universalité - des pratiques et des objectifs des donateurs appartenant au Comité d'aide au développement (CAD)² de l'OCDE, avec lequel certains travaillent pourtant. La légitimité des bailleurs émergents est d'autant plus grande que leur forte croissance et leur émergence sont récentes en comparaison de pays plus anciennement enrichis et industrialisés.

173

Le montant de l'aide fournie par les bailleurs émergents est difficile à cerner car, d'une part, les plus importants ne publient pas de données exhaustives et, d'autre part, leur conception de l'aide diffère parfois de celle du CAD. Au-delà des données quantitatives, nous essaierons de cerner les conséquences, pour les pays du CAD, de la montée en puissance de donateurs externes à ce cadre d'action. Comment l'apparition d'acteurs économiques et politiques importants, comme la Chine ou le Brésil, va-t-elle remodeler l'aide au développement ? Quels défis les pays émergents lancent-ils aux pays du CAD, notamment

* Économiste, Agence française de développement.

** Chargé de mission, Agence française de développement.

*** Directeur de la stratégie et chef économiste, Agence française de développement.

en termes de moyens et d'objectifs de l'APD ? La montée en puissance de ces pays annonce-t-elle une transformation radicale des principes et des pratiques de l'aide au développement ?

L'AIDE DES DONNEURS ÉMERGENTS

Apparue dès les années 1950, la coopération Sud-Sud a parfois été perçue au Nord comme relevant de la gesticulation politique de nouveaux États, alors qu'elle traduisait le souci d'influence de grands pays. Dans les années 1970, les pays pétroliers ont été les premiers à rejoindre le club des donateurs (atteignant 30 % de l'APD mondiale). Et au début de la décennie 2000, le CAD a créé la catégorie des « donateurs émergents ». Celle-ci regroupe des pays - Afrique du Sud, Brésil, Communauté des États indépendants (CEI), Chine, Corée, Inde, Malaisie, Thaïlande et Turquie - qui, à l'exception de la Corée, continuent de bénéficier de l'APD tout en ayant eux-mêmes engagé une politique d'aide au développement. Pour fixer les idées, il est intéressant de passer en revue les montants et les dispositifs mis en place. Cet examen rapide confirme que les différents pays cherchent à se positionner sur la scène internationale de l'aide au développement, au fur et à mesure que leurs moyens financiers leur en donnent la possibilité³.

174

L'aide de la Chine

Parmi les bailleurs émergents, la Chine occupe une position singulière car non seulement son aide est la plus importante, mais elle a une envergure mondiale. Active chez ses voisins (Corée du Nord, Laos, Cambodge, Myanmar), la Chine s'est engagée tôt en Afrique et est présente tant en Amérique latine, en Asie centrale qu'aux marches de l'Union européenne. Refusant le qualificatif de donateur, la Chine ne publie pas de statistiques sur ses financements pour le développement dont elle exclut les allègements de dette. Jusqu'en 1995, l'essentiel de ses apports a consisté en dons et en prêts sans intérêts, et les commentateurs de l'époque ont loué la générosité chinoise (Horvath, 1976 ; Larkin, 1971) ; depuis, les prêts occupent la place la plus importante. Du fait de l'incertitude à propos de leur degré de concessionnalité, l'estimation du montant de l'aide chinoise pour l'année 2006 va de 2 Md\$ par an (Qi, 2007), ce qui placerait la Chine à égalité avec le Danemark, à 12 Md\$ (Lum et *al.*, 2009), ce qui la situerait au deuxième rang mondial après les États-Unis (mesurée en point de PIB, la fourchette irait de 0,05 % à 0,3 %). S'agissant de l'aide destinée à l'Afrique, les estimations (Braütigam, 2007 ; Chaponnière, 2009b ; Kurlantzick, 2006 ; Qi, 2007 ; Wang, 2007) concluent à un apport encore modeste représentant 10 % de l'aide du

CAD (20 % hors annulation de dettes). Ces montants sont néanmoins loin d'être négligeables et montrent la montée en gamme de la Chine.

En réalité, la Chine a une longue expérience de financement du développement. Dès les années 1950, elle a fourni un appui à la Corée du Nord, au Cambodge, à l'Égypte et à l'Algérie. Elle s'est engagée en Afrique subsaharienne pendant la décennie suivante où son aide a culminé avec l'achèvement en 1976 du chemin de fer reliant la Zambie à la Tanzanie (Chaponnière, 2009a). Selon Bräutigam (1998), sur la période 1953-1997, la Tanzanie, la Zambie, la République démocratique du Congo (RDC), la Mauritanie et le Soudan ont été les pays africains les plus aidés par la Chine. Du fait de la place prise depuis par les crédits dans le financement chinois du développement et de l'incertitude sur leurs modalités, il est plus difficile d'apprécier la structure géographique de l'aide chinoise dans la période récente. Le croisement des statistiques chinoises de coopération internationale⁴ et des données fournies par les institutions multilatérales sur la nationalité des entreprises réalisant les projets (Chaponnière, 2009a) amène à conclure que le financement chinois en Afrique est plus concentré, les cinq pays mentionnés ci-dessus recevant 38 % du total entre 1959 et 1989 et 68 % en 2005. Parmi les 20 pays qui seraient les plus aidés en 2005, 7 pays l'étaient avant (Tanzanie, Congo, Soudan, Égypte, Mali, Éthiopie et Algérie). Parmi les nouveaux élus, on trouve notamment l'Angola et le Nigeria. Après avoir diminué, l'engagement chinois en Afrique s'est renforcé avec l'établissement du premier forum Chine-Afrique⁵ de 2000. Le troisième forum a coïncidé avec le sommet des chefs d'État à Pékin (2006)⁶ et le quatrième forum se tient en novembre 2009 à Charm Al Cheikh.

L'expérience chinoise est de fait riche en enseignements pour l'Afrique, parmi lesquels l'importance des gains de productivité des petits agriculteurs et d'une administration efficace à tous les échelons. La Chine (comme l'Asie de l'Est) a fondé son développement sur le travail et les Chinois s'extasient sur les possibilités ouvertes par l'exploitation des richesses minières en Afrique. Ils souhaitent participer à leur valorisation sans nier les problèmes que cela soulève pour les pays. Ils estiment (Gu et Humphrey, 2007) qu'ils ont surmonté une difficulté analogue en incitant les entreprises à s'engager dans des activités à plus forte valeur ajoutée car, disposant d'un réservoir quasi illimité de main-d'œuvre, la Chine risquait d'être piégée dans des activités à bas salaires. Elle n'a cependant pas d'expérience particulière à faire valoir dans la gestion du « syndrome hollandais » - la « malédiction des ressources naturelles », c'est-à-dire le défi d'utiliser de façon économiquement, politiquement et socialement efficace les ressources naturelles.

Dans une perspective historique, la Chine peut être considérée comme un acteur réémergent sur la scène politique et économique internationale. Sa politique d'aide au développement contribue à cette réémergence en faisant de ce pays l'acteur majeur hors du CAD, à l'heure actuelle. Son impact draine dans son sillage l'ensemble des pays émergents, notamment l'Inde, dont le poids sur la scène internationale reste pourtant moins conséquent.

Quant à Taiwan, son aide au développement s'élevait à 514 M\$ en 2007 selon l'OCDE, un volume substantiel pour sa taille. Cependant, sa reconnaissance en Afrique subsaharienne et en Amérique centrale décroît au fur et à mesure que celle de la Chine s'accroît.

Les autres pays émergents

L'Inde a commencé son programme d'assistance technique et économique de codéveloppement (géré par Indian Technical and Economic Corporation - ITEC - qui dépend du ministère des Affaires étrangères) dans les années 1960 et a, par exemple, construit la route Tribhuvan au Népal. Elle a aujourd'hui une coopération dans 156 pays (Kumar, 2008 ; Jerve, 2007) et la majeure partie de son aide est dirigée vers l'Asie⁷ ; en 2006, entre 500 M\$ et 1 Md\$ ont été consacrés à la coopération. L'aide est surtout orientée vers les projets, la construction des capacités et parfois l'annulation de dettes. L'Inde a aujourd'hui mis en place un programme appelé Indian Development Initiative avec un instrument de prêt (300 M\$ à 400 M\$) dont plus de 85 % devraient être liés. Le ministère des Affaires étrangères est ainsi la principale institution en charge de la politique de développement international, avec deux zones principales d'action : l'environnement proche de l'Inde (Asie du Sud, surtout des infrastructures) et l'Afrique (Special Commonwealth African Assistance Programme). Il est à noter que la spécificité de l'Inde tient au fait qu'elle présente l'aide comme pouvant comporter un risque de dépendance (Gabas, 2008), ce qui la distingue de nombre d'autres donateurs.

La politique étrangère du Brésil est tournée vers la coopération Sud-Sud et les premiers pas de l'aide brésilienne datent de 1969 quand le gouvernement établit un système national de développement international. Avec la Conférence de Buenos Aires de l'ONU de 1978, la coopération brésilienne augmente fortement, passant de 2 projets de coopération technique établis dans les années 1960 et 26 projets dans les années 1970 à plus de 600 projets dans les années 1980 (Costa Vaz et Yumie Aoki Inoue, 2007). La coopération avec les pays lusophones devient une priorité à partir de ce moment-là. La coopération technique est assurée par l'Agence brésilienne de coopération (ABC), créée en

1987, alors que le volet financier échoit au ministère du Plan et des Finances ; l'ABC a récemment identifié 7 donateurs du CAD, afin de mettre en place des partenariats trilatéraux. La majorité de l'aide se fait donc sous la forme de coopération technique et financière et, d'après les autorités brésiliennes, celle-ci approchait 437 M\$ en 2007, dont 95 % *via* des agences multilatérales. Début 2008, le pays a annoncé qu'il avait dépensé 56 M\$ pour le développement des capacités dans des pays en voie de développement au cours des quatre années précédentes et qu'il prévoyait de dépenser 30 M\$ sur 52 projets dans 46 pays (principalement pour l'agriculture, l'éducation, les énergies renouvelables et la santé, envers les voisins du Brésil en Amérique latine, Haïti, les pays lusophones africains et le Timor Leste). En 2006, les fonds destinés à la coopération étaient estimés à 365 M\$⁸. On peut ajouter que le ministère des Finances a procédé à l'annulation des dettes suivantes, suite à l'initiative des pays du G8 en faveur des pays très endettés (1999) : 369 M\$ pour le Mozambique, 10 M\$ pour la Tanzanie, 9 M\$ pour la Mauritanie et 5 M\$ pour la Guinée-Bissau (Schläger, 2007).

En 2007, parmi les autres pays émergents, l'APD de la Thaïlande se montait à 67 M\$ d'après le CAD. L'essentiel de l'aide de la Thaïlande est à destination de ses voisins (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam représentaient 72 % de son APD) et plus de la moitié est sous forme de prêts concessionnels pour la construction d'infrastructures. La coopération technique est assurée par Thailand International Development Cooperation Agency (TICA) qui gère les questions de santé, d'agriculture et d'éducation. Quant à la Malaisie, son aide de 16 M\$ en 2006 était surtout de la coopération technique.

L'Afrique du Sud est également un État qui s'intéresse principalement à son environnement régional, notamment *via* le soutien à la construction des capacités de la Southern African Development Community (SADC) ou à la démocratisation du Liberia et de la République démocratique du Congo : l'ensemble des fonds alloués à l'aide au développement a été estimé à 61 M\$ pour 2006-2007. Mais elle ne coopère pas avec la Chine en Afrique, même si l'université de Stellenbosch y est dotée d'un centre spécialisé dans l'analyse de la présence chinoise sur le continent et collabore avec des institutions chinoises⁹.

Par ailleurs, la Fédération de Russie, acteur réémergent s'il en est, a évalué son budget d'APD à 210 M\$ en 2007, en hausse par rapport aux années précédentes, principalement *via* des canaux multilatéraux. Elle cherche à accroître sa présence sur la scène du développement international et souhaite rendre compte de son aide auprès du CAD quand elle en aura la capacité.

Parmi les pays membres de l'OCDE qui ne sont pas membres du CAD mais en ont le statut d'observateurs, le Mexique a - comme le Brésil - commencé à mettre en place des institutions suite à la Conférence de Buenos Aires ; c'est en 1998 qu'est créé l'Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) et, à présent, le Mexique possède des programmes de coopération principalement avec des pays d'Amérique centrale et du Sud, en coopération bilatérale ou trilatérale (avec l'Allemagne et le Japon). Les coopérations avec l'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient restent rares et le Mexique a un peu plus d'une centaine de projets de « coopération internationale pour le développement » (Secretaria de Relaciones Exteriores, 2008). La Turquie a aussi mis en place des programmes d'aide et des institutions spécialisées dans la coopération pour le développement, dont la Turkish International Cooperation and Development Agency¹⁰. Elle agit principalement dans son environnement proche, le Moyen-Orient, l'Asie centrale, les Balkans et l'Afrique, et a déboursé 600 M\$ au compte de son APD en 2007, ce qui en fait un donneur important. On peut enfin noter que le CAD a fait une revue des activités de la Corée du Sud, à la demande de cette dernière, en 2008, en espérant pouvoir contribuer à une possible future adhésion au CAD (la Corée, comme le Mexique et la Turquie, est un observateur du CAD). Son aide s'élevait à 678 M\$ en 2007 et le pays souhaitait mettre l'accent sur les prêts concessionnels, ayant lui-même largement bénéficié par le passé de ce type d'instrument. La Corée a par ailleurs signé la Déclaration de Paris, mais son aide reste à 98 % liée (OCDE, 2008).

178

LES ENJEUX SOULEVÉS PAR L'AIDE DES BAILLEURS ÉMERGENTS

Les pays émergents sont, pour la plupart, toujours récepteurs de flux d'aide au développement. Leur double appartenance à l'ensemble des bénéficiaires et à celui des donateurs soulève, dans un premier temps, deux types de questions. Faut-il continuer d'aider des pays qui se sont eux-mêmes engagés dans des politiques d'aide au développement ? Y a-t-il, dès lors, concurrence ou complémentarité entre les divers acteurs ?

Faut-il encore aider les pays émergents ?

À quelques exceptions près (le Japon en Chine, par exemple), les bailleurs traditionnels n'ont pas renoncé à aider les pays émergents, y compris les « puissances émergentes ». Le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont ainsi les premiers bailleurs bilatéraux en Inde, et l'Allemagne au Brésil. L'une des motivations de certains bailleurs,

dont la Banque mondiale, reste la prévalence d'une grande pauvreté en dépit de l'enrichissement des pays. La question des inégalités reste centrale dans les pays émergents, notamment dans les campagnes où la pauvreté absolue demeure considérable.

La fongibilité macroéconomique pourrait remettre en question l'utilité de l'APD destinée à ces pays. Leur enrichissement permet en effet à leur gouvernement de dégager les ressources nécessaires à l'élaboration de leurs propres politiques sociales et l'insuffisance de ces dernières ne renvoie pas fondamentalement à un problème de ressources, mais plutôt à celui de l'élaboration de politiques publiques appropriées. Mais, précisément, l'importance des financements externes n'est pas déterminée à l'aune des volumes financiers, mais plutôt à celle de leur influence sur les politiques publiques. À travers les partenariats mis en place grâce à ces financements, et notamment aux flux qui relèvent de l'APD, l'action des bailleurs de fonds contribue à améliorer la coopération internationale dans des domaines d'intérêt commun. Cette « aide au développement » - qui porte mal son nom en la matière - contribue ainsi à la prise en compte de questions internationales de portée stratégique et à l'établissement de relations pérennes de coopération entre les pays développés et les pays émergents, essentielles à l'amélioration de la gouvernance mondiale.

Au-delà de la réduction de la pauvreté, l'aide aux pays émergents poursuit ainsi d'autres objectifs, le principal étant leur participation à une action collective internationale que la prévalence d'enjeux mondiaux comme le réchauffement climatique, la perte de biodiversité ou le développement de nouvelles pandémies rend indispensable. La préservation des biens publics mondiaux s'impose aujourd'hui comme un objectif essentiel de l'action nationale et internationale des pays souhaitant contribuer à une gouvernance mondiale renouvelée. Cette action, certes menée par les agences de développement mais mal décrite par le concept d'APD, relève d'une véritable stratégie d'influence qui vise moins à accompagner les exportations qu'à négocier des alliances dans les négociations internationales et à influencer les politiques publiques des pays émergents. C'est notamment la raison pour laquelle le gouvernement français a autorisé l'Agence française de développement (AFD) à développer des opérations dans les pays émergents, en mettant l'accent sur la mise en place de politiques publiques contribuant aux biens publics mondiaux, notamment dans le domaine de l'efficacité énergétique, du développement d'énergies renouvelables, de la reforestation et de la lutte contre la déforestation, et de la protection de la biodiversité.

Mais, comme nous l'avons souligné, les pays émergents ne sont plus seulement bénéficiaires des flux d'APD, ils sont devenus des

donneurs significatifs. Leurs propres politiques d'aide ne se conforment pas nécessairement aux principes élaborés pendant plusieurs décennies par le CAD qui vise à assurer une coordination suffisante entre bailleurs et à améliorer l'efficacité de l'aide. La Chine et les autres pays émergents risquent-ils de rendre cette coopération « occidentale » désuète ?

Concurrence ou complémentarité ?

Les enjeux de l'aide au développement de la Chine ont surtout été analysés dans le cas de l'Afrique (Bräutigam, 1998, 2007 et 2009 ; Chaponnière, 2009b) car c'est sur ce terrain que les donateurs européens se trouvent le plus directement confrontés à la réalité de l'action internationale de la Chine.

Parce qu'ils n'exigent aucune conditionnalité, les financements chinois sont perçus comme concurrents de l'aide des pays du CAD. Cela ne doit pas occulter le fait que, tant du point de vue sectoriel que géographique, l'apport chinois semble plus complémentaire que concurrent à celui de l'OCDE. Dans les années 1960 et 1970, les financements chinois en Afrique ont privilégié l'agriculture et la santé. Ils se sont ensuite orientés vers les infrastructures qui, selon les déclarations chinoises, mobiliseraient près de 70 % du total. Leurs projets peuvent avoir une approche plus régionale que celle des bailleurs occidentaux qui tendent à privilégier leurs prés carrés nationaux. Alors que la Chine donne la priorité aux infrastructures, les pays du CAD s'en sont partiellement dégagés. Une attitude qu'expliquent les excès passés - la construction de nombreux « éléphants blancs » - et l'« arrangement d'Helsinki »¹¹ (Pacquement, 1998). Pour éviter les surenchères, les pays de l'OCDE se sont engagés à ne pas mobiliser l'APD pour financer la construction d'infrastructures commercialement viables. Depuis 2000, on constate un nécessaire redressement des dépenses d'APD consacrées aux infrastructures, composante désormais incontournable de l'aide au développement.

Si l'on compare la répartition géographique de l'aide du CAD aux statistiques de la coopération chinoise (comme *proxy* de l'aide), on peut également conclure à la complémentarité de ces deux flux (Chaponnière, 2009b). Une complémentarité qui n'a rien d'accidentel car la Chine choisit d'entrer dans les pays où l'aide occidentale est faible ou nulle comme le Soudan ou Myanmar. Inversement, elle semble moins active dans les pays les plus aidés comme le Mozambique. Pour le moment, le Brésil semble dans une logique de complémentarité en favorisant les partenariats avec des pays de l'OCDE. Mais le regroupement de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud (IBSA) dans une commission trilatérale montre que les pays émergents cherchent aussi à

construire une architecture institutionnelle hors des cadres préexistants. C'est aussi le cas, d'une certaine manière, de l'Organisation de Shanghai regroupant la Chine, la Russie et les pays d'Asie centrale.

Plutôt qu'une logique de concurrence, nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'aide, on observe pour l'instant une relative complémentarité entre les actions menées par les pays émergents et les pays du CAD. Cette complémentarité ne signifie pas pour autant un alignement, voire une coopération, entre ces acteurs, mais il n'y a pas encore de chocs frontaux entre les différentes logiques de l'aide.

Une approche alternative de l'efficacité

La Chine a signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui met l'accent sur l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion par les résultats et l'obligation de rendre des comptes. En tant que bénéficiaire de flux d'aide au développement, la Chine veille étroitement à l'application de ces principes. L'organisme du plan, le National Development and Reform Council (NDRC), définit les projets destinés à bénéficier de l'aide extérieure et choisit les pays donateurs qu'il juge les plus compétents pour les mettre en œuvre. Si l'aide à la Chine respecte les principes de la Déclaration de Paris, qu'en est-il de l'aide de la Chine ?

Refusant le label de donateur, la Chine est réticente à pratiquer l'harmonisation, même si ses ambassadeurs apparaissent de plus en plus régulièrement aux tables rondes de concertation. Respecte-t-elle les autres principes ? Dans la mesure où les projets chinois répondent à la demande des gouvernements - qu'il s'agisse de projets somptuaires ou d'infrastructure -, les Chinois estiment que leurs financements respectent les exigences d'alignement.

La Chine n'a pas la même conception de l'efficacité que le CAD. Elle la mesure à l'aune de la mise en œuvre des projets. Les Chinois s'estiment plus efficaces car leurs projets sont plus vite instruits - ils consacrent moins de temps aux études d'impact - et ils sont réalisés à des coûts moins élevés. En effet, moins rémunérés que leurs homologues occidentaux, les experts chinois acceptent de travailler dans des environnements plus difficiles. Si c'est l'un des objectifs de l'aide occidentale, le renforcement des capacités locales n'apparaît pas comme une priorité de la Chine qui finance des opérations « clés en main » confiées à des entreprises chinoises. Moins bureaucratique que l'aide occidentale, la gestion de l'aide chinoise mobilise peu les cadres locaux ; la gestion financière a lieu en Chine et cela évite les risques locaux de corruption sans les exclure. Par contre, si l'on en croit les officiels chinois, un pourcentage non négligeable de projets rencontre des difficultés après le départ des experts chinois, ce qui oblige la Chine à financer des

travaux de réhabilitation, comme cela a été à plusieurs reprises pour la ligne de chemin de fer Tanzam.

L'aide au développement de la Chine est ainsi caractérisée par une réactivité grande et par une fidélité à ses engagements que tous les donateurs n'ont pas. C'est ce qui fait notamment l'attractivité de l'aide chinoise, à certains égards beaucoup plus flexible que l'aide des pays du CAD, très présente au niveau microéconomique.

Les enjeux du déliement

L'aide a longtemps été un outil d'appui aux exportations et ce n'est que depuis une dizaine d'années que les bailleurs ont accepté de délier leur aide et de faire des appels d'offres internationaux - en continuant toutefois à lier l'assistance technique et l'aide alimentaire (et son transport). La Chine et tous les pays émergents pratiquent l'aide liée. Ses crédits financent l'exportation de biens *made in China*, ce qui, il faut le rappeler, inclut les équipements fabriqués par des filiales étrangères en Chine. Cette stratégie de défense des intérêts commerciaux nationaux, si elle est compréhensible, est-elle tenable à terme ?

Car, inversement, les entreprises chinoises bénéficient du déliement de l'aide. Incontournables sur le marché africain des grands travaux (Foster, Butterfield et Pushak, 2008), elles emportent régulièrement les appels d'offres des bailleurs multilatéraux et bilatéraux. Leur compétitivité repose sur plusieurs facteurs parmi lesquels des marges moins élevées, un coût d'encadrement plus faible, des coûts d'approche aux sites moins élevés, car elles sont présentes dans tous les pays, et enfin, sans que cela soit une pratique générale, l'emploi de travailleurs chinois¹². Cette situation paraît politiquement intenable à terme. Elle a déjà amené plusieurs pays occidentaux, dont la France, à introduire dans les appels d'offres des financements au titre de l'APD des clauses de comportement social et environnemental auxquelles les entreprises doivent se conformer.

La Chine et l'Inde pourraient sans doute délier leur aide. Une telle annonce leur assurerait un gain politique sans risque économique *a priori*. Pourquoi la Chine ne le fait-elle pas par exemple ? Il y aurait beaucoup de réticences à adopter un système d'attribution plus transparent. En effet, ce choix exigerait de modifier les procédures d'appels d'offres. Au lieu de procéder à des consultations auprès d'entreprises chinoises préqualifiées, le Mofcom ou l'Exim Bank devraient organiser des appels d'offres transparents dans le pays récipiendaire. Cette nouvelle procédure ne modifierait sans doute pas la nationalité du moins-disant, mais elle pourrait ouvrir le marché africain à d'autres entreprises qu'aux « abonnés » de l'aide chinoise. Peut-être est-ce aussi une question d'apprentissage pour des pays qui

sont amenés à jouer un rôle majeur sur la scène internationale, mais qui doivent peu à peu apprendre à pratiquer la discipline collective nécessaire ?

Consensus de Pékin versus Consensus de Washington

En 2007, Paul Wolfowitz, président de la Banque mondiale, s'était interrogé sur la stratégie de financement de la Chine au bénéfice des pays ayant bénéficié de l'Initiative pour les pays pauvres et très endettés (IPPTE). Pour éviter une nouvelle crise de la dette, les donateurs se sont mis d'accord sur un cadre de viabilité de la dette (CVD) élaboré par le FMI et la Banque mondiale et qui fixe pour trois groupes de pays - selon leur note CPIA (Country Policy and Institutional Assessment)¹³ - un plafond d'endettement au-delà duquel le risque de non-remboursement peut devenir très important. Outil de coordination, le CVD a un caractère prescriptif pour l'IDA (International Development Association)¹⁴ et indicatif pour les autres bailleurs : certains ne prêtent qu'aux pays caractérisés par des risques faibles, d'autres prêtent à des pays à risque modéré. Un refus par la Chine de coopérer risque de mettre en péril l'effort collectif des bailleurs.

Néanmoins, ce que l'on connaît de la répartition des financements chinois montre qu'ils ne sont pas dirigés vers les pays ayant bénéficié de remises de dette. L'exception concerne la République démocratique du Congo qui négocie depuis plusieurs années un allègement de sa dette (12 Md\$). En 2007, l'Exim Bank a annoncé qu'elle accordait un prêt de 3 Md\$ pour la construction d'infrastructures (3 400 km de routes et 3 200 km de voies ferrées et d'universités) et un prêt de 2 Md\$ à une *joint venture* entre Gécamines et des entreprises chinoises pour investir dans une mine de cuivre. Les bénéfices tirés de l'exploitation minière devraient rembourser, dans un premier temps, le prêt à la Gécamines et ensuite celui au gouvernement. Si l'Exim Bank n'endette pas directement le gouvernement de la République démocratique du Congo, elle a toutefois demandé sa garantie, alors que ce projet est considéré comme profitable. Les bailleurs souhaitent que la Chine renonce à sa demande de garantie.

En posant d'emblée ses réserves sur les risques de dépendance liée au financement par l'aide, l'Inde montre une originalité que l'on trouvait déjà lorsqu'elle était le fer de lance des non alignés, d'autant qu'elle n'a, en réalité, quasiment aucune expérience de coopération avec d'autres pays sur des questions de développement.

Se dirige-t-on vers un nouveau paradigme, voire un nouveau consensus ? La montée en gamme de la Chine principalement annonce-t-elle une nouvelle manière de « faire » de l'aide au développement ?

C'est au nom du principe de non-ingérence que la Chine refuse de lier ses financements au respect de conditionnalités et son attachement à ce principe, depuis la Conférence de Bandung en 1955, ne renvoie pas seulement à des raisons de politique intérieure (Wood, 2008). En effet, la *realpolitik* de la Chine l'amène à refuser de se mêler des affaires des autres pays pour éviter les conflits. Dans son discours fondateur de l'aide, en 1964, Zhou Enlai a rappelé que son pays respecterait la non-ingérence. Seule exception¹⁵, la rupture des relations avec Taiwan n'est plus un enjeu car Pékin, qui a « gagné la guerre » de la représentation, coopère avec des pays ayant maintenu des relations avec Taiwan.

Si elle refuse les conditionnalités liées à la gouvernance, la Chine commence à être sensibilisée aux questions de conditionnalités techniques, qu'il s'agisse des principes d'Equateur¹⁶, de l'EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)¹⁷ ou de la responsabilité sociale et environnementale. Par ailleurs, la part des prêts augmentant dans l'engagement chinois et les banques, les Chinois sont plus sensibles à la notion de risque pays et, à défaut d'imposer des conditions, ils pourraient devenir plus attentifs aux conditions d'endettement.

Dans les années 1950, la Chine se proposait comme modèle. Elle n'a plus à le faire car trois décennies de développement lui assurent une formidable légitimité, et ce, d'autant plus qu'elle n'a pas suivi les conseils des institutions de Bretton Woods. Peut-on en conclure, comme cela avait été naguère écrit à propos de la Corée, que sa croissance aurait été plus rapide si elle avait poursuivi une stratégie orthodoxe ? C'est peu crédible. La Chine a poursuivi une stratégie hétérodoxe (Rodrik, 2006) inspirée des expériences de l'Asie de l'Est, en procédant par tâtonnement et en testant ses réformes dans un petit nombre de provinces avant de les généraliser. La Chine exerce ainsi son influence par l'exemple, chose que peu d'autres pays émergents peuvent faire, et non par la coercition.

Les pays africains se bousculent à Pékin (Chan, 2006) et sanctionnant les excès de la dérégulation, la crise augmente la fascination pour la Chine qui capitalise sur cette conjoncture favorable : un vice-premier ministre chinois a remarqué que les « professeurs ont maintenant des problèmes »¹⁸. L'aide chinoise séduit les États les plus rétifs aux réformes, comme l'Angola qui a bénéficié d'un prêt chinois de 2 Md\$, alors qu'il était sommé de rendre des comptes sur la disparition de 4 Md\$ des caisses publiques¹⁹. Elle séduit également les États qui ont souffert de l'instabilité provoquée par une application trop mécanique des réformes conçues au nom du Consensus de Washington.

Néanmoins, ce n'est pas un Chinois mais un Américain, Josua Ramo, qui a le premier opposé un « Consensus de Pékin » au Consensus de Washington (Ramo, 2004). L'un et l'autre poursuivraient les mêmes

objectifs qu'ils déclinent de façon différente. Pékin donne la priorité à la stabilité et au développement, Washington fait des réformes un préalable au développement et à la stabilité. Alors que le Consensus de Washington se décline en mesures de gestion économique, le Consensus de Pékin qui, selon l'agence Xinhua²⁰, signifie « la prudence dans les réformes » n'offre pas vraiment de recette.

Les donateurs émergents, avant tout la Chine, deviennent des acteurs incontournables dans toutes les régions du monde. Cette montée en puissance transforme fondamentalement l'exercice de l'APD. Elle implique une certaine repolitisation de l'aide après plusieurs années consacrées à en faire un instrument essentiellement technocratique mû par des objectifs non dictés par les intérêts nationaux. Cette repolitisation peut accroître l'efficacité de la politique publique d'aide au développement, si elle est mise au service des grands enjeux internationaux liés à la gouvernance de la mondialisation. Mais elle porte aussi de nombreux risques, notamment celui de la concurrence entre donateurs pour la conquête d'avantages politiques ou économiques étroitement définis à l'aune d'intérêts nationaux perçus égoïstement.

La coopération entre donateurs mise en place au sein du CAD a eu le mérite, dans une très grande mesure, d'écarter ces risques. Elle l'a fait en développant peu à peu des modalités d'exercice de l'aide et des instruments de discipline collective qui s'imposent aux pays membres du CAD. L'élargissement nécessaire du champ de la coopération aux donateurs émergents pose deux séries de défis complémentaires : tout d'abord, l'apprentissage, par ces derniers, des responsabilités internationales qui viennent avec leur capacité de projeter leur puissance et leurs intérêts à l'extérieur à travers l'aide au développement ; ensuite, la capacité des donateurs du CAD à se remettre en cause en acceptant de négocier avec les « nouveaux donateurs » les modalités collectives de l'action, plutôt que de considérer, du fait de leur longue gestation, qu'elles sont à prendre ou à laisser.

NOTES

1. La multiplication des ONG et la montée en puissance de fondations mobilisant des moyens considérables modifient également l'architecture de l'aide internationale, mais ne seront pas abordées ici.
2. Le Comité d'aide au développement (CAD), créé au début des années 1960, est la principale instance de l'OCDE chargée des questions de développement. Il compte aujourd'hui 23 membres parmi les 30 membres que compte l'OCDE ainsi que la Commission européenne.
3. Le Brésil, la Chine, la Russie, la Turquie ou l'Afrique du Sud sont, par exemple, des contributeurs à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID), la partie de la Banque mondiale qui consent dons et prêts très concessionnels aux pays les plus pauvres.
4. Ces statistiques signalent les projets internationaux réalisés par les entreprises chinoises quelles que soient leurs sources de financement. Elles agrègent des projets financés par la Banque mondiale et réalisés par une entreprise chinoise à des projets financés par l'aide chinoise ou par des banques chinoises (et réalisés par des entreprises chinoises).
5. Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC).
6. À cette occasion, la Chine a annoncé un doublement de son aide entre 2006 et 2009, la création d'un fonds de 5 Md\$ dont 3 Md\$ de crédits concessionnels et 2 Md\$ de crédits commerciaux, l'annulation de 1,4 Md\$ de dettes, la construction de 30 hôpitaux, la formation de 15 000 Africains et la construction de zones franches industrielles pour accueillir des investisseurs chinois.
7. On peut noter des dons bilatéraux de l'Inde pour le Bhoutan, le Népal et l'Afghanistan, et le soutien au NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) (*via* une ligne de crédit à l'Exim Bank, environ 200 M\$ à 500 M\$).
8. Pour les chiffres et les éléments du DAC sur les non-membres, voir le site : <http://oberon.sourceoecd.org/vl=3191921/cl=22/nw=1/rpsv/dac09/06/04/index.htm>.
9. Voir le site : <http://www.ccs.org.za/institute.html>.
10. Créée en 1992, voir le site : <http://www.tika.gov.tr/EN/Icerik.ASP?ID=292>.
11. Une initiative de l'OCDE datant de 1992 qui cherche à limiter l'aide liée.
12. Une enquête de l'université de Stellenbosch (2006) sur plusieurs projets de construction dans les pays d'Afrique subsaharienne montre que cette pratique n'est pas systématique.
13. Le Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) note la qualité des politiques et des institutions à travers 16 critères, regroupés en quatre volets ayant la même pondération : (1) la gestion économique, (2) les politiques structurelles, (3) les politiques pour la cohésion sociale et l'équité, (4) la gestion publique et les institutions. C'est un outil développé par la Banque mondiale dont la pertinence pour apprécier la qualité de la gouvernance est contestée (voir, par exemple : Meisel et Ould Aoudia, 2008).
14. L'International Development Association (IDA) est une institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres.
15. Le secret bien gardé sur le montant de l'aide chinoise et sur ses conditions suggère que la Chine impose une clause de non-publication des données sur son assistance.
16. Principes destinés à favoriser la prise en compte, par les entreprises, de questions environnementales et sociales dans le choix de financement de projets.
17. L'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) visant à assurer la transparence dans l'utilisation des recettes issues des industries extractives.
18. Cité par Roger Altman, « The Great Crash, 2008 », *Foreign Affairs*, janvier-février 2009.
19. Karen Iley, « Angola's IMF Deal Slips Away », *Reuters*, 13 août 2005.
20. Cité dans *The Economist* du 12 décembre 2008.

BIBLIOGRAPHIE

- BANGUI T. (2009), *La Chine : un nouveau partenaire de développement de l'Afrique*, Paris : L'Harmattan.
- BRÄUTIGAM D. (1998), *Chinese Aid and African Development : Exporting Green Revolution*, Londres : Macmillan.
- BRÄUTIGAM D. (2007), « China's Foreign Aid in Africa : what Do We Know ? », School of International Service, American University.
- BRÄUTIGAM D. (2009), *The Dragon's Gift : the Real Story of China*, Oxford University Press.
- CHABOUD T. (2008), « Financing for Development Series : Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation », German Development Institute, *Briefing Paper*, n° 13/2008.
- CHAN S. (2006), « Scramble for China », *Prospect*, septembre.
- CHAPONNIÈRE J.-R. (2008), « L'aide chinoise à l'Afrique », *Économie Politique*, n° 38, avril.
- CHAPONNIÈRE J.-R. (2009a), « Un demi-siècle de relations Chine-Afrique : évolution des analyses », *Afrique Contemporaine*, n° 228, février.
- CHAPONNIÈRE J.-R. (2009b), « The Issues of Chinese Aid in Africa », in Van Dijk P. (éd.), *The New Presence of China in Africa*, Amsterdam University Press.
- CORKIN L. et BURKE C. (2006), « China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors », Centre for Chinese Studies, université de Stellenbosch.
- COSTA VAZ A. et YUMIE AOKI INOUE C. (2007), *Emerging Donors in International Development Assistance. The Brazil Case*, IDRC/CRDI.
- DAVIES M. (2008), « How China Delivers Development Assistance to Africa », Center for Chinese Studies, université de Stellenbosch.
- FOSTER V., BUTTERFIELD W. et PUSHAK N. (2008), « Building Bridges : China's Growing Role as Infrastructure Financer for Sub-Saharan Africa », Banque mondiale, *Trends and Policy Options*, n° 5.
- GABAS J.-J. (2008), « Les pays émergents et la coopération internationale », in Jaffrelot C. (sous la direction de), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Presses de Sciences Po.
- GU J. et HUMPHREY J. (2007), « The Impact of Africa on China », Institute of Development Studies.
- GU J., HUMPHREY J. et MESSNER D. (2008), « Global Governance and Developing Country : the Implication of the Rise of China », *World Development*, vol. 36, n° 2, pp. 274-292.
- HORVATH J. (1976), *Chinese Technology Transfer to the Third World : a Grants Economy Analysis*, Praeger Publishers.
- JENKINS R. et EDWARDS C. (2006), « The Economic Impacts of China and India on Sub-Saharan Africa : Trends and Prospects », *Journal of Asian Economics*, vol. 17, n° 2, pp. 207-225.
- JERVE A. M. (2007), *Asian Models for Aid : Is There a Non-Western Approach to Development Assistance ?*, CMI Report.
- KUMAR N. (2008), « South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific : towards a New Paradigm in Development Cooperation », Research and Information System for Developing Countries (RIS), *Discussion Paper*, n° 145.
- KURLANTZICK J. (2006), *Charm Offensive : how China's Soft Power Is Transforming the World*, New Haven : Yale University Press.
- LARKIN B. D. (1971), *China and Africa, 1949-1970 : the Foreign Policy of the People's Republic of China*, University of California Press.
- LUM T. et al. (2009), « China Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and South-East Asia », Congressional Research Office, document n° 7-5700.
- MAXWELL S. (2006), « What's Next in International Development ? Perspectives from the 20 % Club and the 0.2 % Club », Overseas Development Institute, London, *Working Paper*, n° 270, juin.
- MEISEL N. et OULD AOUDIA J. (2008), « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? », AFD, Département de la recherche, *Document de travail*, n° 58.
- NAUGHTON B. (2007), *The Chinese Economy Transition and Growth*, MIT Press.

- OCDE (2008), *Development Cooperation of the Republic of Korea*, DAC special review.
- PACQUEMENT F. (1998), « L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêt », *Afrique Contemporaine*, vol. 188.
- QI G. (2007), « China's Foreign Aid : Policies, Structure, Practice and Trend », présenté à la conférence de l'université d'Oxford et de l'université de Cornell intitulée « New Directions in Development Assistance », 11 au 12 juin.
- RAMO J. C. (2004), « The Beijing Consensus », Foreign Policy Centre, Londres.
- RODRIG D. (2002), « Feasible Globalizations », *NBER Working Paper*, n° W912.
- RODRIG D. (2006), « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion », Harvard University. Voir le site : http://ksghome.harvard.edu/~drodrig/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf.
- SCHLÄGER C. (2007), « New Powers for Global Change ? Challenges for International Development Cooperation : the Case of Brasil », Friedrich Ebert Stiftung, *Briefing Paper*, n° 3.
- SECRETARIA de RELACIONES EXTERIORES (2008), *Secundo Informe de Labores*.
- TAYLOR I. (2009), *China's New Role in Africa*, Lienne Riener Publisher.
- WANG J. Y. (2007), « What Drives China's Growing Role in Africa ? », FMI, *Working Paper*, n° 07/211.
- WOODS N. (2008), « Whose Aid ? Whose Influence ? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance », *International Affairs*, vol. 84, n° 6, pp. 1205-1221.