



**Chine en matière de prêts souverains et  
de restructuration de la dette : une  
introduction pour les gestionnaires de la  
dette publique africaine**

## Table des matières

<i>Encadrés, figures et tableaux</i> .....	2
<i>Remerciements</i> .....	2
<i>Acronymes et abréviations</i> .....	3
<b>1 Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Les prêts et la dette de la Chine en Afrique : vue d'ensemble</b> .....	<b>5</b>
2.1 Tendances et caractéristiques des prêts chinois accordés à l'Afrique .....	5
2.2 Principales institutions financières et politiques impliquées dans les prêts chinois accordés à l'étranger .....	6
2.3 Conditions des prêts publics chinois .....	9
<b>3 L'approche de la Chine en matière de restructuration de la dette</b> .....	<b>10</b>
3.1 Renégociation des prêts d'aide à l'étranger .....	10
3.2 Renégociation des prêts bancaires stratégiques .....	10
3.3 L'économie politique des restructurations de prêts en Chine .....	12
3.4 La participation de la Chine aux initiatives d'allègement de la dette imputables à la pandémie de COVID-19 .....	12
<b>4 Conclusion</b> .....	<b>15</b>
4.1 Messages clés à retenir .....	15
4.2 Recommandations pour les gestionnaires de la dette publique .....	15
<i>Références</i> .....	17

## Encadrés, figures et tableaux

Tableau 1 : Principales institutions financières impliquées dans les prêts chinois accordés à l'étranger .....	7
Tableau 2 : Organes politiques impliqués dans les prêts chinois accordés à l'étranger .....	8
Tableau 3 : Conditions courantes des prêts chinois accordés à l'étranger .....	9
Tableau 4 : Résultats de la restructuration des prêts par type de facilité .....	11
Figure 1 : Répartition sectorielle des prêts chinois à l'Afrique, de 2000 à 2019 .....	6

## Remerciements

Cette introduction a été préparée pour des discussions sur les options et les opportunités de restructuration de la dette souveraine, en mettant particulièrement l'accent sur la façon dont les prêteurs chinois considèrent la restructuration de la dette en Afrique, lors du Dialogue de CABRI sur les Politiques, du 6 octobre 2021, qui portait sur la négociation de contrats justes et équilibrés avec les créanciers/investisseurs en Afrique. L'introduction a été compilée par M<sup>me</sup> Yunnan Chen, chargée principale de recherche, avec l'aide de M<sup>me</sup> Shakira Mustapha, chercheuse à l'*Overseas Development Institute* (ODI), puis revue par MM. Philipp Krause et Johan Krynauw du Secrétariat de CABRI.

## Acronymes et abréviations

<b>BDC</b>	Banque de développement de Chine
<b>BC</b>	Banque de Chine
<b>BCEC</b>	Bureaux du conseiller économique et commercial
<b>BICC</b>	Banque industrielle et commerciale de Chine
<b>BIEC</b>	Banque d'import-export de Chine (ou China Eximbank)
<b>BMD</b>	Banque multilatérale de développement
<b>BPC</b>	Banque Populaire de Chine
<b>CC</b>	Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'ISSD
<b>CIDCA</b>	Agence chinoise de coopération internationale pour le développement
<b>FOCAC</b>	Forum sur la coopération sino-africaine
<b>ICR</b>	Initiative « Une ceinture, une route » (aussi appelée Initiative « Nouvelles routes de la soie »)
<b>ISSD</b>	Initiative de suspension du service de la dette
<b>MINFIN</b>	Ministère des Finances (de la République populaire de Chine)
<b>MINAFFET</b>	Ministère des Affaires étrangères (de la République populaire de Chine)
<b>MINCOM</b>	Ministère du Commerce (de la République populaire de Chine)
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>PC</b>	Prêt concessionnel (ou prêt préférentiel, ou prêt accordé à des conditions concessionnelles)
<b>PTZ</b>	Prêt à taux zéro
<b>RMB</b>	Yuan Renminbi (nom officiel de la monnaie de la République populaire de Chine)
<b>SAFE</b>	Administration nationale du contrôle des changes
<b>TIOL</b>	Taux interbancaire offert à Londres
<b>VAN</b>	Valeur actuelle nette

# 1 Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la Chine est devenue le premier créancier public bilatéral de l'Afrique, aux côtés d'un ensemble de plus en plus diversifié de créanciers issus d'autres économies émergentes ainsi que du secteur privé. En raison de l'ampleur de ses prêts, la Chine jouera un rôle important dans la restructuration de la dette de plusieurs pays africains qui éprouvent des difficultés à rembourser leurs dettes en raison de la crise de la COVID-19, ainsi que des vulnérabilités de la dette existant avant la pandémie.

Bien que la Chine ait constitué une importante source de financement pour la région et contribué à divers progrès en matière de développement, les prêts chinois ont, dans certains cas, aggravé les problèmes de gestion de la dette et contribué à la vulnérabilité de celle-ci. Les prêts chinois ont également été controversés en raison du manque de transparence de leurs termes et conditions. Cette opacité a alimenté les craintes que les contrats d'emprunt (ou accords de prêt) chinois imposent des conditions difficiles aux gouvernements et portent atteinte à la souveraineté. Bien que certaines de ces craintes soient exagérées, la dette chinoise cachée peut compliquer la restructuration de la dette, comme le montrent les expériences récentes de la Zambie et de l'Angola.

Le gouvernement chinois et ses diverses institutions de prêt rendent rarement publiques des informations détaillées sur leurs conditions et politiques de prêt. Officiellement, la Chine a publié trois livres blancs sur la coopération internationale pour le développement ; ceux-ci ont été publiés en 2011, 2014, et plus récemment en janvier 2021 (State Council 2021 ; 2014 ; 2011). Le livre blanc le plus récent fournit quelques détails de haut niveau sur une petite proportion des financements publics de la Chine à l'étranger entre 2013 et 2018, mais ne couvre pas les détails des prêts commerciaux et des crédits à l'exportation

des banques stratégiques, ni des banques commerciales (State Council 2021).

Cependant, il existe un corpus de plus en plus important d'études qui fournissent des informations importantes sur les modèles de prêt de la Chine, les modèles historiques de restructuration de la dette (Development Reimagined et Oxford China Africa Consulting 2019 ; Kratz, Feng et Wright 2019) ainsi que de nouvelles recherches sur les accords contractuels de prêt de la Chine (Gelpern et al. 2021). **Cette introduction vise à servir de guide aux décideurs africains, en particulier au bureau de gestion de la dette ou de l'aide, qui cherchent à comprendre l'approche de la Chine en matière de prêts souverains et de restructuration de la dette.** Nous nous appuyons sur les connaissances et les ouvrages les plus récents sur la Chine, accessibles au public, qui proviennent de sources réputées, notamment des universités et des groupes de réflexion, ainsi que sur certains entretiens avec des experts dans ce domaine.

Cette introduction est structurée comme suit. La Partie 2 décrit les tendances et les modèles de prêts chinois accordés à l'Afrique, les principales institutions financières et politiques impliquées dans les prêts chinois, ainsi que les termes et conditions des prêts chinois. La Partie 3 qui décrit l'approche de la Chine en matière de renégociation de différents types de prêts, les aspects politiques du processus, évalue les implications de la récente Initiative de suspension du service de la dette et du Cadre commun du G20 pour l'approche de la Chine visant à aider les pays débiteurs à résoudre les problèmes de liquidité et de solvabilité. La Partie 4 conclut avec les principaux messages à retenir et les recommandations à l'intention des gestionnaires de la dette publique et des autres décideurs des gouvernements emprunteurs.

*« Bien que la Chine ait constitué une importante source de financement pour la région et contribué à divers progrès en matière de développement, les prêts chinois ont, dans certains cas, aggravé les problèmes de gestion de la dette et contribué à la vulnérabilité de celle-ci. »*

## 2 Les prêts et la dette de la Chine en Afrique : vue d'ensemble

### Cette partie décrit :

- les tendances et les caractéristiques des prêts chinois accordés à l'Afrique ;
- les principales institutions financières et politiques impliquées dans les prêts chinois accordés à l'étranger ; et,
- les conditions des prêts chinois à l'étranger.

### 2.1 Tendances et caractéristiques des prêts chinois accordés à l'Afrique

Les **prêts chinois aux gouvernements africains suivent une trajectoire ascendante depuis plus d'une décennie**. Bien que le gouvernement chinois ne publie pas de données officielles pays par pays sur ses prêts à l'étranger, on estime qu'il a prêté 152 milliards USD aux gouvernements et entreprises d'État africains entre 2000 et 2018, avec un pic en 2013, coïncidant avec l'annonce de la nouvelle initiative chinoise « Une ceinture, une route » (voir Encadré 1) (SAIS-CARI s.d. ; GPDC 2020). Les principaux bénéficiaires des prêts chinois en Afrique, entre 2000 et 2018, sont l'Angola, l'Éthiopie, la Zambie et le Kenya, qui représentent près de 50 % du total des prêts de la Chine à ce continent.

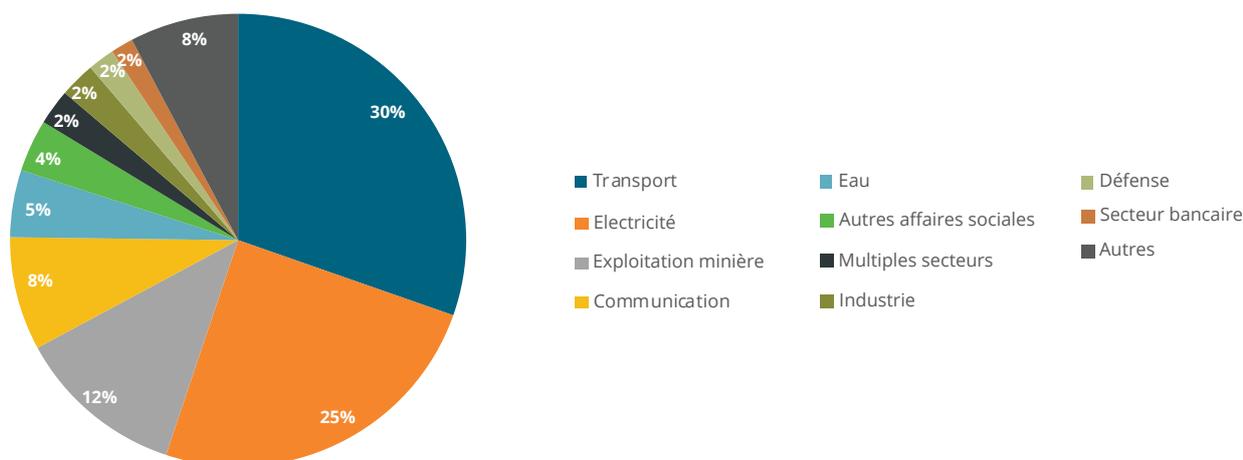
**Les nouveaux engagements de prêt en faveur de l'Afrique ont tendance à suivre le cycle du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC), qui a lieu tous les trois ans (le plus récent s'est déroulé en 2018)**. Le prochain forum du FOCAC devrait se tenir fin 2021, au Sénégal et en ligne. Le FOCAC sert de plateforme pour signaler les priorités sectorielles de la coopération Chine-Afrique, par exemple

en matière d'infrastructures, de coopération industrielle et de commerce (Calabrese et al. 2018). Le FOCAC 2018 a été le premier sommet qui n'a pas vu une augmentation de l'engagement de financement promis par la Chine, qui a maintenu l'engagement de 2015 de 60 milliards de dollars sur 3 ans (Brautigam 2018 ; Moore 2018). En général, les volumes de prêts à l'étranger dirigés par l'État chinois sont en baisse depuis 2017 (GPDC 2020). L'initiative chinoise « Une ceinture, une route » (ICR) met désormais de plus en plus l'accent sur les « investissements de haute qualité », notamment par un recours accru au financement de projets, aux outils d'atténuation des risques et à la finance verte (Xie 2020).

**Par secteur, les prêts chinois se concentrent essentiellement sur les infrastructures lourdes, plus de la moitié des prêts étant destinés aux secteurs des transports et de l'électricité**, où ils ont soutenu des projets très médiatisés et très coûteux dans les domaines des chemins de fer, des routes, des barrages hydroélectriques et des projets de transmission. Ces projets ont tendance à être liés à un entrepreneur ou à un fournisseur chinois, généralement selon le modèle IAC (ingénierie, approvisionnement et construction)<sup>1</sup>.

1 Des informations complémentaires sur les projets financés par la Chine en Afrique peuvent être trouvées dans la base de données de l'Université de Boston sur le financement public chinois du développement à : <https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>. Ces données qui ne sont pas directement fournies par le gouvernement chinois ont été compilées à partir de documents officiels du gouvernement, de sites Web d'entrepreneurs, de travaux sur le terrain, d'entrevues et de sources médiatiques.

Figure 1 : Répartition sectorielle des prêts chinois à l'Afrique, de 2000 à 2019



### Encadré 1 : L'initiative « Une ceinture, une route » de la Chine

L'initiative chinoise « Une ceinture, une route » (ICR ou les « Nouvelles routes de la soie ») est une stratégie lancée par la République populaire de Chine en 2013 qui vise à relier l'Asie à l'Afrique et à l'Europe par des réseaux terrestres et maritimes dans le but d'améliorer l'intégration régionale, d'accroître le commerce et de stimuler la croissance économique. Bien qu'elle ne comporte pas de programme systématique et reste un concept nébuleux, elle est devenue le cadre politique dominant et la rhétorique par laquelle la Chine s'engage dans des partenariats économiques et diplomatiques à l'étranger.

Les cinq grandes priorités de l'Initiative sont la coordination des politiques, la connectivité des infrastructures, le commerce sans entrave, l'intégration financière et la connexion des personnes. Pour aider à réaliser ces priorités, l'ICR implique un très vaste programme d'investissements dans le développement d'infrastructures portuaires, routières, ferroviaires et aéroportuaires, ainsi que dans les centrales électriques et les réseaux de télécommunications, et des programmes et des échanges culturels. En janvier 2021, au moins 133 pays ont signé un protocole d'accord avec la Chine pour faire partie de l'ICR, dont 40 pays africains. Le discours de l'ICR fait également partie du FOCAC depuis 2015 et constitue un thème central du tout nouveau livre blanc de 2021 sur la coopération pour le développement.

## 2.2 Principales institutions financières et politiques impliquées dans les prêts chinois accordés à l'étranger

**Le gouvernement chinois n'est pas un créancier unique disposant d'un cadre politique cohérent guidant toutes ses activités de prêt public.** Il existe de nombreuses institutions de prêt chinoises, y compris des banques stratégiques d'État, des banques commerciales d'État et des entreprises d'État, engagées dans des activités de prêt public, qui ont chacune leur propre politique de prêt.

La plupart des prêts chinois proviennent d'un petit groupe d'institutions : les deux principales banques stratégiques, la Banque d'import-export de Chine (BIEC ou *China Eximbank*) et la Banque de développement de Chine (BDC).

La BIEC a été le principal bailleur de fonds bilatéraux en Afrique, bien que la BDC ait accru sa présence après 2010. Les prêts d'aide à l'étranger sont gérés par la nouvelle agence d'aide à l'étranger, la CIDCA (Agence chinoise de coopération internationale pour le développement) depuis 2018, avant quoi ils étaient versés par le biais du ministère du Commerce (MINCOM). Une grande partie de cette aide à l'étranger prend la forme de prêts à taux zéro (PTZ), et de prêts concessionnels (PC), où l'aide est utilisée pour subventionner le taux d'intérêt. Un sous-ensemble restreint mais croissant des grandes banques commerciales chinoises [principalement la Banque industrielle et commerciale de Chine (BICC) et la Banque de Chine (BC)] émerge également en tant que prêteurs en Afrique. De plus amples détails sur chacune de ces institutions financières sont fournis dans le Tableau 1 ci-dessous.

**Les grandes banques stratégiques jouissent d'une autonomie relative dans les décisions se rapportant aux prêts, mais elles sont responsables devant un ensemble d'institutions politiques qui les supervisent.** Celles-ci comprennent le Conseil des affaires d'État, divers ministères, la Banque centrale de Chine (BPC) et la CIDCA récemment créée. **Le Conseil des affaires d'État est l'institution la plus importante dans les décisions relatives aux restructurations majeures de la dette.** Outre

la CIDCA, le ministère des Finances joue un rôle clé dans les prêts d'aide à l'étranger et participe à l'allègement de la dette des PTZ et des PC, tandis que les ministères du Commerce et des Affaires étrangères jouent un rôle de coordination dans les activités à l'étranger des entreprises chinoises, notamment par l'intermédiaire des ambassades et des consulats dans les pays hôtes (voir le Tableau 2 pour en savoir plus).

**Tableau 1 :** Principales institutions financières impliquées dans les prêts chinois accordés à l'étranger

Institution	Description
<b>Banque de développement de la Chine (BDC ou CDB en anglais)</b>	La BDC est une agence gouvernementale de niveau ministériel placée sous la supervision du Conseil des affaires d'État et sous la réglementation de la Commission chinoise de réglementation des banques et des assurances (CCRBA). C'est l'une des principales banques stratégiques, qui soutient les stratégies de niveau national dans le cadre de la coopération sino-africaine et de l'Initiative « Une ceinture, une route ». Malgré ce rôle stratégique, elle occupe un statut hybride en tant que banque, et le gouvernement chinois insiste sur le fait que la BDC n'est pas un prêteur bilatéral public mais une banque commerciale dans le contexte de l'ISSD (voir la Partie 3.4 ci-dessous), car elle ne prête qu'à des conditions commerciales sans subvention publique.
<b>Banque d'import-export de Chine (BIEC)</b>	La BIEC est une agence gouvernementale de niveau vice-ministériel et la plus grande agence de crédit à l'exportation. C'est une banque stratégique et un créancier « public ». Elle est la seule institution à fournir des prêts concessionnels (PC) subventionnés par l'aide à l'étranger, qui sont utilisés pour les projets d'infrastructure approuvés par la CIDCA.  La majorité des prêts de la BIEC sont des crédits d'acheteurs à l'exportation, qui accordent des prêts libellés en USD aux gouvernements et aux entreprises parapubliques, et sont liés à l'achat de biens et de services chinois. Ils subventionnent jusqu'à 85 % du coût du projet. Ils sont plus coûteux que les PC et ne sont pas subventionnés par le gouvernement.
<b>Sinosure</b>	<i>Sinosure</i> est un organisme de crédit à l'exportation (OCE) placé sous la supervision du Conseil des affaires d'État. Il n'offre pas de prêts directs, mais fournit une assurance aux exportateurs, entrepreneurs et prêteurs chinois. En outre, <i>Sinosure</i> est le principal fournisseur d'assurances contre les risques liés aux investissements chinois à l'étranger et à l'ICR.  <i>Sinosure</i> fournit une assurance contre les risques politiques et commerciaux en cas de non-remboursement du prêt, ce qui est considéré comme souvent essentiel pour les prêts commerciaux émis par la BDC et les banques commerciales. <i>Sinosure</i> joue un rôle essentiel dans l'approbation des accords de prêt pour les prêts bénéficiant d'une assurance-crédit, et doit être informé de tout problème de remboursement. En cas de défaut de paiement, <i>Sinosure</i> assume les droits des prêteurs dans la négociation des résultats et prend la décision finale concernant l'approbation de toute restructuration de prêt (Chen 2020).
<b>Autres prêteurs commerciaux (la BICC, la BC)</b>	Les principales banques chinoises sont en fin de compte détenues par l'État, mais elles agissent en tant qu'institutions commerciales indépendantes. La BICC et la BC sont deux parties prenantes relativement nouvelles mais émergentes en Afrique.

**Tableau 2** : Organes politiques impliqués dans les prêts chinois accordés à l'étranger

Institution politique	Description
<b>Conseil des affaires d'État</b>	Le Conseil des affaires d'État constitue la plus haute autorité administrative de la Chine et régit ses politiques d'aide à l'étranger et de coopération pour le développement international. Il a le pouvoir d'approuver en dernier ressort les budgets d'aide à l'étranger et les projets de subventions et autres prêts dépassant certains seuils. Il a également le pouvoir d'approuver en dernier ressort toute restructuration de prêt des grandes banques stratégiques et de Sinosure.
<b>Ministère des Finances (MINFIN)</b>	Le MINFIN finance et approuve les prêts d'aide à l'étranger (PTZ et PC), et joue un rôle dans le financement multilatéral de la Chine en tant que créancier et actionnaire de plusieurs grandes banques multilatérales de développement (BMD). Il n'est pas impliqué dans les restructurations de prêts commerciaux mais supervise tout allègement de la dette pour les prêts d'aide à l'étranger.
<b>Banque populaire de Chine (BPC)</b>	La BPC est la banque centrale de la Chine, chargée de la politique monétaire et de la réglementation du secteur financier. Elle représente également la Chine en tant qu'actionnaire non-emprunteur dans plusieurs BMD régionales. La BPC gère les réserves de change de la Chine par l'intermédiaire de l'Administration nationale du contrôle des changes (SAFE). La BPC et la SAFE ne jouent pas un rôle actif dans la restructuration de la dette extérieure, mais la SAFE détient une participation importante dans les principales banques commerciales, Sinosure et la BDC, ce qui entraîne des pressions structurelles sur les prêts en devises des banques pour recouvrir les pertes.
<b>Ministère du Commerce (MINCOM)</b>	Avant 2018, le MINCOM était le principal acteur des projets d'aide publique à l'étranger de la Chine et de la gestion des activités des entreprises et des investissements chinois à l'étranger. Depuis 2018, l'administration de l'aide à l'étranger a été transférée à la CIDCA. Le MINCOM est représenté dans le pays par les bureaux du conseiller économique et commercial (BCEC), qui occupent un statut similaire à celui de l'ambassade officielle et peuvent jouer une fonction de coordination avec les entrepreneurs et les entreprises privées chinoises.
<b>Ministère des Affaires étrangères (MINAFFET)</b>	Le MINAFFET supervise les projets d'aide extérieure et de prêts pour s'assurer qu'ils soutiennent la politique étrangère de la Chine et peut coordonner avec la CIDCA le lancement de nouveaux projets. L'ambassadeur et l'ambassade sur le terrain peuvent également jouer un rôle de coordination avec les entreprises chinoises, aux côtés des BCEC.
<b>Agence chinoise de coopération internationale pour le développement (CIDCA)</b>	<p>La CIDCA est une agence de niveau vice-ministériel relevant du Conseil des affaires d'État, chargée de la coordination politique de l'aide à l'étranger. Elle a été créée en 2018 par la fusion du département de l'aide à l'étranger du MINCOM et du personnel du MINAFFET en charge de l'aide à l'étranger, et a remplacé le MINCOM en tant que coordinateur principal de l'aide à l'étranger.</p> <p>La CIDCA qui est chargée de l'élaboration de la politique globale d'aide à l'étranger et de la programmation par pays de l'aide extérieure, mène les négociations sur l'aide à l'étranger au nom du gouvernement chinois, signe les accords internationaux et approuve les prêts concessionnels et les prêts à taux zéro de la BIEC. Toutefois, en tant qu'agence de niveau vice-ministériel, elle est la subordonnée du MINCOM, du MINAFFET et de bon nombre d'entreprises d'État qu'elle est censée superviser.</p>

## 2.3 Conditions des prêts chinois à l'étranger

Selon l'institution financière, la Chine accorde des prêts d'aide à l'étranger sous forme de prêts à taux zéro et de prêts concessionnels, des prêts publics d'aide non extérieure et des prêts commerciaux. En moyenne, les conditions des prêts publics chinois (des banques publiques, de la BDC et de la BIEC) ont tendance à être moins concessionnelles que les prêts de la Banque mondiale, mais toujours plus concessionnelles que les prêteurs privés ou commerciaux, ce qui en fait une alternative compétitive pour les gouvernements emprunteurs (Morris, Parks et Gardner 2020). Sur la base des données disponibles, les conditions financières des prêts généralement proposés par chaque institution de prêt chinoise sont résumées dans le Tableau 3 ci-dessous.

**Par rapport aux autres créanciers bilatéraux publics de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), les prêts et les accords de prêt chinois semblent également avoir un caractère plus commercial.** Les accords de prêt chinois comprennent des clauses d'usage courant pour gérer le risque de remboursement

par le biais de mécanismes tels que les garanties, souvent via les revenus des exportations de matières premières, ou d'autres formes de flux de revenus, qui sont détenus dans des comptes de réserve spéciaux (Gelpern et al. 2021). Ce phénomène a été particulièrement marqué en Angola, par exemple, où environ 8 % des prêts chinois accordés à l'Afrique sont garantis par des ressources naturelles (Acker et Brautigam 2021). Ces mécanismes, ainsi que l'utilisation de clauses de confidentialité et de clauses « Hors Club de Paris » qui limitent la restructuration de la dette, ressemblent davantage aux contrats des créanciers commerciaux ou du secteur privé qu'à ceux des créanciers publics.

**Il est important de noter que les clauses de confidentialité ne semblent pas l'emporter sur les lois nationales et les exigences en matière de contrôle parlementaire.**

Les contrats peuvent être rendus publics si le droit national le prévoit. Cela renforce la nécessité pour les gouvernements africains de développer et d'adhérer à des cadres institutionnels et juridiques solides qui définissent clairement le processus décisionnel légal et les exigences en matière d'emprunt.

Tableau 3 : Conditions courantes des prêts chinois accordés à l'étranger

Établissement de crédit	Conditions de financement
Ministère du Commerce de la Chine/CIDCA	Prêts à taux zéro généralement libellés en RMB (taux d'intérêt de 0 %, échéances de 20 ans, délais de grâce de 10 ans), aucun financement de contrepartie requis.
Banque de développement de la Chine (BDC)	Prêts à moyen et à long termes au taux du marché en USD/EUR, fixés au taux interbancaire offert à Londres (TIOL), plus une marge au taux habituel de 4,5 à 6 %, avec des échéances et des périodes de grâce variables.
Banque chinoise d'import-export (BIEC)	Prêts concessionnels en RMB, à taux fixe (généralement 2 à 3 %, échéances de 15 à 20 ans, délais de grâce de 5 ans). Crédits acheteurs à l'exportation, crédits vendeurs à l'exportation, crédits acheteurs à l'exportation préférentiels. Libellés en USD. Les conditions de ces crédits préférentiels varient, mais ils sont généralement proposés avec des taux d'intérêt fixes plutôt que variables, plus généreux que les taux en vigueur sur le marché. Les crédits acheteurs à l'exportation préférentiels sont légèrement plus chers (taux d'intérêt plus élevés, échéances plus courtes et délais de grâce plus courts) que les prêts concessionnels de la BIEC, mais plus compétitifs que les crédits acheteurs à l'exportation standard, qui sont généralement aux taux du marché.
Sinosure	Assurance contre les risques politiques et commerciaux pour les prêts à l'étranger. L'assurance-crédit à l'exportation peut couvrir jusqu'à 95 % du coût du prêt en cas de pertes. Sinosure fournit également des crédits à l'exportation à court terme pour le commerce, l'assurance des investissements aux entreprises privées et publiques.
Autres prêteurs commerciaux (la BICC et la BC)	Prêts à moyen et à long termes au taux du marché en USD/EUR, fixés au taux TIOL, plus une marge au taux habituel de 4,5 à 6 %, avec des échéances et des délais de grâce variables.

# 3 L'approche de la Chine en matière de restructuration de la dette

## Cette partie décrit :

- la renégociation des prêts d'aide à l'étranger ;
- la renégociation des prêts bancaires stratégiques ;
- l'économie politique des restructurations de prêts en Chine ; et,
- la participation de la Chine aux initiatives d'allègement de la dette imputables à la pandémie de COVID-19.

Si la Chine peut être considérée comme un partenaire flexible et souvent collaboratif, les contraintes institutionnelles et politiques au sein des institutions financières signifient que **l'annulation de la dette est généralement extrêmement limitée et que les remises de la dette à grande échelle sont très improbables**. Les négociations sur la dette et les structures décisionnelles varient considérablement selon le type de prêt et le créancier concerné, et les résultats sont déterminés au cas par cas. Si les saisies d'actifs en cas de défaut de paiement (le mythe du « piège de la dette ») sont hautement improbables (Acker, Brautigam et Huang 2020 ; Kratz, Mingey et D'Alelio 2020), il en va de même pour l'annulation pure et simple de la dette ou l'utilisation d'instruments d'allègement de la dette, tels que les échanges de créances contre des participations.

**Depuis 2012, alors que les prêts de l'ICR ont augmenté, la Chine a annulé beaucoup moins de dettes.** Le rééchelonnement de la dette, qui prolonge la période de remboursement de la dette, est devenu plus courant, respectivement aux décotes qui réduiraient le montant principal du prêt (*Development Reimagined* 2019 ; Bon et Cheng). Comme la plupart des créanciers, les prêteurs chinois cherchent à préserver la valeur actuelle nette (VAN) des prêts et il est donc possible de reporter les remboursements de la dette ou de prolonger les délais de grâce, tant que les paiements d'intérêts sur les prêts sont effectués (Kratz, Mingey et D'Alelio 2020). À ce titre, **l'initiative de suspension du service de la dette du G20, qui suspend temporairement les paiements du service de la dette et n'implique donc aucune forme d'annulation de la dette, ne s'écarte pas en fait des pratiques antérieures de la Chine (voir la Partie 3.4 ci-dessous).**

## 3.1 Renégociation des prêts d'aide à l'étranger

**Pour les prêts d'aide à l'étranger, les décisions de restructuration sont prises au niveau ministériel par le biais d'un processus décisionnel collectif entre le MINAFFET, le MINCOM et la CIDCA (en tant qu'agence de mise en œuvre de l'aide extérieure après 2016).**

Comme les PTZ proviennent du budget de l'aide à l'étranger, les annulations ont tendance à être sensibles aux signaux politiques. Ils sont en grande partie les seuls prêts qui ont fait l'objet d'une annulation pure et simple. En Afrique, Pékin a étendu les annulations de dettes aux PTZ qui devaient arriver à échéance avant la fin de 2020 (Xinhua 2020). Si de telles annulations sont courantes dans les précédentes restructurations de la dette de la Chine avec les pays en développement, leur impact est faible. Les PTZ ne représentent pas plus de 2 % de l'ensemble des prêts à l'Afrique et cet allègement de la dette ne s'applique pas à la majeure partie des prêts concessionnels, commerciaux et de crédit à l'exportation qui caractérisent les prêts chinois à l'étranger (Acker, Brautigam et Huang 2020 ; Kratz, Mingey et D'Alelio 2020 ; Kratz, Feng et Wright 2019).

## 3.2 Renégociation des prêts bancaires stratégiques

**Pour les renégociations de la dette concernant les prêts de la BIEC et de la BDC, les demandes d'allègement de la dette sont examinées au cas par cas, qui diffèrent entre la BIEC et les banques commerciales, ainsi que la BDC.**

**En tant que pure banque stratégique, la restructuration des prêts concessionnels de la BIEC nécessite un accord de gouvernement à gouvernement, alors que cette démarche ne s'applique pas à la BDC et aux banques commerciales.** Par le passé, cette évaluation était effectuée par un comité de coordination à Pékin, dirigé par le MINFIN, avec le MINCOM, la CIDCA, la BIEC et la BDC (Brautigam 2020) - bien qu'il ne soit pas certain que ce soit toujours vrai. Étant donné que de nombreux prêts accordés par la BIEC pour des projets d'infrastructure comportent à la fois des éléments concessionnels et commerciaux, ces facilités de crédit nécessitent des processus de négociation distincts et

parallèles, ce qui peut entraîner un processus plus long dans l'ensemble<sup>2</sup>.

**La BDC et d'autres banques commerciales telles que la BICC ou la Banque de Chine peuvent agir de manière plus autonome en ce qui concerne les modifications des conditions de prêt et la restructuration de la dette.**

Cependant, étant donné que les banques commerciales, et dans une certaine mesure la BDC, opèrent dans un contexte de concurrence sur le marché, elles sont fortement limitées dans l'offre d'un allègement de la dette par leur besoin d'éviter un impact sur leur bilan. Dans le cas des prêts commerciaux, toute demande de modification des accords de prêt commerciaux est d'abord transmise au comité de crédit de la banque, qui a le pouvoir d'approuver les reports

de remboursement. Les négociations peuvent ensuite remonter jusqu'au conseil d'administration, qui a la décision finale sur toute modification des conditions du contrat de prêt. Cependant, des facteurs politiques et institutionnels, examinés ci-dessous, rendent très improbable toute modification entraînant une perte financière pour la banque.

**Pour les prêts commerciaux dans lesquels Sinosure est impliqué, ce dernier doit également être informé de tout problème pouvant entraîner un retard de remboursement.**

En cas de défaut de paiement, Sinosure joue un rôle décisif dans la supervision et l'approbation de tout accord de restructuration de prêt. Sinosure est supervisé par le Conseil des affaires d'État, et peut lui faire remonter les décisions afin que ce dernier puisse donner son approbation finale.

**Tableau 4** : Résultats de la restructuration des prêts par type de facilité

Type	Établissement de crédit	Processus de renégociation	Résultats probables
<b>Prêts d'aide à l'étranger</b>	CIDCA/ MINCOM : Prêts à taux zéro	Décision collective entre le MINAFFET, le MINCOM et la CIDCA	Remise/annulation de prêts
	BIEC : Prêts concessionnels	Accord de gouvernement à gouvernement	Rééchelonnement, report d'échéance
<b>Prêts publics d'aide non extérieure</b>	BIEC : Crédits d'achat à l'exportation	(Probablement) Accord de gouvernement à gouvernement	Rééchelonnement, prolongation de l'échéance, décote du taux d'intérêt dans de rares cas.
	BDC : Prêts au taux du marché	Interne à la BDC, peut être soumis à des pressions politiques	Rééchelonnement, rares cas de report d'échéance
<b>Prêts commerciaux</b>	La BICC, la BC, la Banque de construction de Chine (BCC), la Banque agricole de Chine (BAC) : Prêts au taux du marché	Interne à la banque	Rares cas de reprogrammation

Source : (Rudyak et Chen 2021).

2 Entretien le 10 mars 2021.

### 3.3 L'économie politique des restructurations de prêts en Chine

Les facteurs structurels de responsabilité personnelle et de précédent dans les institutions financières chinoises signifient que toute perte financière enregistrée impacte la carrière du personnel et éventuellement a des répercussions politiques pour ce dernier. Ce facteur de responsabilité personnelle incite le personnel des banques à être prudent et peut conduire à un processus de négociation rigide et agressif avec les gouvernements emprunteurs, ainsi qu'à une incitation structurelle à faire remonter les décisions vers le haut, jusqu'au Conseil des affaires d'État. L'autorisation politique est **essentielle** pour toute décision en matière de restructuration des prêts qui peut entraîner une perte financière pour l'institution.

La Chine a toujours résisté à l'idée de rejoindre le Club de Paris, un groupe informel de créanciers bilatéraux publics qui s'efforce de trouver des solutions coordonnées pour les pays débiteurs connaissant des difficultés de paiement. Toutefois, la Chine réagit aux pressions internationales, l'allègement de la dette chinoise coïncidant fréquemment avec les mesures d'allègement de la dette prises par l'OCDE et d'autres prêteurs. La restructuration de la dette chinoise semble répondre aux actions du FMI, qui sont plus susceptibles de coïncider avec une décote du principal (réduction du montant du remboursement de la dette) qu'avec un rééchelonnement (Bon et Cheng 2020). Par exemple, la restructuration par la Chine des dettes de la République du Congo en 2019 était en partie due à la pression du FMI (Gardner et al. 2020).

L'approche de la Chine en matière de dette est très sensible à la relation bilatérale. Dans les cas de restructuration importante de prêts commerciaux, la relation bilatérale stratégique de l'emprunteur et l'approbation au plus haut niveau ont été essentielles : la restructuration en 2018 du prêt ferroviaire Addis-Abeba-Djibouti de l'Éthiopie, par exemple, a été obtenue grâce aux interventions personnelles du Premier ministre Abiy Ahmed auprès du président Xi Jinping lors du sommet du FOCAC cette année-là (Maasho 2018).

La capacité de négociation et le pouvoir de négociation des gouvernements comptent. En 2019, avant la crise de la COVID-19, la République du Congo a fait face à la pression du FMI pour restructurer ses dettes envers la Chine afin d'avoir accès à un montage du FMI. Une analyse financière des conditions de la restructuration montre que la République du Congo a pu prolonger les échéances de la plupart de ses prêts à la BIEC et obtenir des décotes sur les taux d'intérêt d'autres prêts. Toutefois, malgré l'apparence favorable de ces conditions, la VAN des remboursements totaux à la BIEC après la restructuration était en fait plus élevée, et ne laisse pas la position de la dette à long terme de la République du Congo en meilleure posture (Gardner et al. 2020). Ce cas indique la nécessité de renforcer l'analyse et l'examen public de ces accords avant qu'ils ne soient finalisés.

### 3.4 La participation de la Chine aux initiatives d'allègement de la dette imputables à la pandémie de COVID-19

En 2020, Pékin s'est engagé à tenir des « consultations amicales avec les pays africains selon les principes du marché » pour traiter les prêts commerciaux assortis de garanties souveraines (FMPC 2020). Le dernier Livre blanc sur l'aide étrangère indique clairement que la renégociation des prêts se fera sur une base bilatérale (State Council 2021), bien que la Chine ait pris part de manière proactive à des initiatives multilatérales sur la dette. En 2021, 13 pays sont en train de négocier leur dette avec la Chine.

L'approche de la Chine en matière de restructuration de la dette souveraine n'a pas fondamentalement changé malgré son soutien aux deux initiatives du G20 dans le sillage de la pandémie de COVID-19 : l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) et le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'ISSD (CC). L'Initiative de suspension du service de la dette suspend temporairement les paiements du service de la dette des 73 pays à faible revenu dus aux créanciers bilatéraux publics entre avril 2020 et décembre 2021 (après deux prolongations). Le CC propose une réduction du niveau global de la dette au cas par cas pour les pays de l'ISSD dont la dette est jugée insoutenable. La participation des pays débiteurs aux deux initiatives est volontaire et commence par une demande du pays débiteur. À ce jour, 32 pays africains participent à l'ISSD et 3 pays (le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie) ont demandé un traitement dans le CC (voir Encadré 2).

Bien que l'ISSD et le CC du G20 n'aient pas conduit à un changement substantiel de l'approche de la Chine en matière de restructuration de la dette, comme décrit ci-dessus, le **soutien et la participation de la Chine à ces deux initiatives sont politiquement significatifs**. Le texte du G20 pour le CC crée essentiellement un arrangement de type Club de Paris qui inclut la Chine (et d'autres membres du G20 qui ne font pas partie du Club de Paris), sans que le gouvernement chinois ne prenne l'initiative de rejoindre officiellement ce Club. **Toutefois, la mise en œuvre de ces initiatives pose quelques problèmes.**

Premièrement, les dirigeants chinois ont restreint le champ d'application de l'ISSD pour les prêts à l'étranger. La Chine est le plus grand contributeur à l'allègement de la dette dans le cadre du mécanisme, couvrant un montant combiné de 2,1 milliards USD, selon le ministère chinois des Finances (Reuters 2020). Toutefois, seule la BIEC est considérée comme un créancier public dans le cadre de ce mécanisme. La BDC en est exclue, malgré son rôle stratégique évident de « banque stratégique », car elle est considérée comme une banque commerciale dont les prêts ne sont pas subventionnés directement par le budget de l'État. En tant que telle, l'ISSD ne s'applique pas automatiquement aux prêts de la BDC, qui doivent être négociés bilatéralement en dehors de cette Initiative.

En dehors des pays participant à l'ISSD, la Chine a mené des négociations bilatérales avec le Libéria et le Rwanda. Des créanciers privés chinois, la BDC et la BICC, ont également mené des négociations l'année dernière, dans le cas de la Zambie, pour suspendre le service de la dette, agissant indépendamment du cadre de l'ISSD, mais ostensiblement influencées par celui-ci.

**Le CC adopte la norme de comparabilité de traitement du Club de Paris pour tous les créanciers, ce qui obligerait les débiteurs à demander un allègement de la dette à la BDC.**

Cette approche entre en conflit avec les clauses « Hors Club de Paris » que l'on peut trouver dans certains contrats de la BDC. Bien qu'il soit peu probable qu'une telle promesse soit applicable dans le tribunal d'une juridiction financière importante, combinée à d'autres clauses contractuelles, elle pourrait donner au prêteur un plus grand pouvoir de négociation en cas de crise (Gelpern et al., 2021). En outre, étant donné que ni le Club de Paris ni le FMI n'insistent sur la restructuration des créances d'un créancier en particulier, mais uniquement sur la comparabilité et les garanties financières adéquates de tous les créanciers dans l'ensemble, il y a peu de raisons de croire que la BDC serait obligée d'absorber une part proportionnelle des pertes. Cela pourrait à son tour décourager d'autres créanciers, en particulier ceux du secteur privé, de fournir des traitements de dette comparables.

**Deuxièmement, la volonté de la Chine d'accorder un allègement de la dette dans le cadre du CC peut être compromise par l'absence de participation du secteur privé et vice versa.** Contrairement à l'ISSD pour laquelle la participation du secteur privé est volontaire, le CC exige des pays débiteurs participants qu'ils recherchent un traitement à des conditions comparables ou meilleures auprès d'autres créanciers, y compris le secteur privé. Cependant, bien que cette charge incombe aux gouvernements débiteurs, le CC ne dispose pas d'un mécanisme permettant une participation significative des créanciers privés. La crainte d'une rétrogradation par les créanciers et d'une perte d'accès au marché peut également empêcher les gouvernements de demander la participation du secteur privé, et dissuader davantage les autres pays emprunteurs de participer. L'absence d'engagement du secteur privé peut conduire à une impasse entre les créanciers chinois et les détenteurs d'obligations, comme ce fut le cas en Zambie fin 2020. Ni les détenteurs d'obligations ni les créanciers chinois n'étaient disposés à accorder des concessions pour l'allègement de la dette, puisque les gains de l'allègement de la dette étaient supposés rembourser l'autre créancier. La Zambie a finalement convenu avec la BDC et Sinosure de reporter les remboursements d'octobre 2020 à avril 2021.

**Troisièmement, le champ d'application de l'ISSD et du CC est restreint, puisqu'il ne couvre qu'un sous-ensemble de pays en développement classés parmi les « pays les moins avancés » (PMA).** Il ne couvre pas les pays émergents à revenu intermédiaire, dont certains des plus gros emprunteurs de la Chine, ni les pays actuellement

en situation d'arriérés, et il reste facultatif pour les emprunteurs.

**Malgré les difficultés, la participation de la Chine au CC et au FMI a été constructive jusqu'à présent, et elle considère clairement que cette participation est dans son intérêt.**

Deux créanciers bilatéraux publics de la Chine (la BIEC et la CIDCA) ont fourni plus de 1,3 milliard USD d'allègement au titre de l'ISSD du G20 à 23 pays dans le monde, dont 16 pays africains, selon des responsables chinois (CARI 2021). Cette action a été largement impulsée par le ministère chinois des Finances, la BIEC menant les négociations au sein du comité des créanciers. Le Club de Paris fait office de point de convergence pour les créanciers de l'OCDE et les créanciers commerciaux<sup>3</sup>. Si les trois premiers cas relevant du CC s'avèrent positifs pour les États débiteurs, le CC pourrait devenir plus attrayant pour d'autres pays débiteurs qui ont besoin de restructurer leurs dettes (voir l'Encadré 2 pour plus de détails). Bien que l'évolution de la situation soit encore incertaine, les créateurs du CC ont l'ambition de créer une structure institutionnalisée de restructuration de la dette qui irait au-delà du Club de Paris et des arrangements fragmentés actuels.

**Au-delà de l'ISSD et du CC, d'autres mécanismes d'allègement de la dette sont également proposés par divers acteurs internationaux.**

Les propositions lient l'allègement de la dette aux objectifs climatiques et de durabilité, par exemple par le biais d'échanges financiers (ou accords d'échange) dette-nature ou dette-climat, gagnent en importance (Koop 2021 ; Simmons et al. 2021 ; Yue et Wang 2021). Ces propositions s'alignent potentiellement sur l'engagement politique articulé de la Chine en faveur de l'action climatique, notamment sa promesse de neutralité carbone d'ici 2060, la promotion de l'investissement climatique dans une ICR « verte » et les engagements en faveur de la biodiversité et de la conservation. Par l'intermédiaire de la BPC, la Chine a également connu une expansion des instruments financiers verts ces dernières années, notamment des obligations vertes, ce qui témoigne d'une large priorité accordée aux objectifs écologiques dans le système financier chinois et les prêts accordés à l'étranger. D'autres propositions utilisant des restructurations de la dette de type Brady, qui ont été déployées avec succès en Amérique latine dans les années 1990, et des obligations liées aux matières premières ont également été lancées. Étant donné la position de la Chine en tant qu'importateur majeur de nombreuses matières premières, ces dernières peuvent présenter un intérêt potentiel pour les créanciers chinois, car elles tirent parti des matières premières naturelles que de nombreuses économies africaines possèdent en abondance comme couverture naturelle, réduisant ainsi le risque de crédit pour le prêteur (Qian 2021).

3 Entretien, le 15 septembre 2021.



**Jusqu'à présent, la position de la Chine sur les échanges financiers de dettes n'est pas claire et cette méthode n'a pas encore été testée pour les prêts à l'étranger des créanciers chinois.** Toutefois, la crise actuelle peut constituer un moment critique qui incite à trouver des solutions innovantes. Il est probable que toute proposition

importante d'allègement de la dette faisant appel à de tels instruments nécessitera l'aval politique du Conseil des affaires d'État ou d'une instance supérieure, et marquerait une rupture importante par rapport à la tradition des reports/rééchelonnements.

#### **Encadré 2: Mise à jour des négociations au titre du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'ISSD:**

**En septembre 2021, seuls trois pays ont adhéré au CC : le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie** (Republic of Zambia, Ministry of Finance 2021 ; Shalak et Strohecker 2021). Les défis de la dette auxquels ces pays sont confrontés sont très différents, et le CC est destiné à fournir un traitement adapté à leurs besoins spécifiques. Chacun de ces cas sera un test clé de la comparabilité des clauses de traitement dans le CC, en particulier la Zambie en raison de l'importance des détenteurs d'obligations.

Le **Tchad** a été le premier pays à se porter candidat au CC en janvier 2021 et semble être le plus avancé dans les discussions : un comité de créanciers a été formé par les principaux créanciers bilatéraux en avril 2021, et un accord a été conclu avec le FMI<sup>4</sup>. En septembre 2021, le comité des créanciers a accepté de traiter la dette du Tchad, mais les détails de l'intervention n'ont pas encore été communiqués<sup>5</sup>. Bien qu'il n'y ait toujours pas de clarté sur la restructuration du secteur privé, l'absence de dettes extérieures cotées en bourse telles que les euro-obligations rendent probablement la restructuration de la dette du Tchad moins complexe.

L'**Éthiopie** a demandé à rejoindre le CC en février 2021 et un comité de créanciers a récemment été mis en place pour permettre l'exécution de l'opération de la dette que l'Éthiopie demande. La première réunion s'est tenue le 16 septembre 2021 (Endeshaw 2021).

La **Zambie** a été le troisième pays à demander une restructuration de sa dette au titre du CC en février 2021. La Zambie a également été la première faillite souveraine de l'ère pandémique en novembre 2020 après avoir omis d'effectuer le paiement d'un coupon sur l'une de ses obligations en dollars. Bien que les pourparlers avec le FMI aient progressé par la conclusion d'un large accord sur le cadre macroéconomique, on s'attend à ce qu'une grande partie du travail pour la restructuration commence en septembre 2021 après les élections d'août.

4 Entretien, le 30 juin 2021.

5 Appel téléphonique du 2 septembre 2021.

## 4 Conclusion

### 4.1 Messages clés à retenir

**Le système chinois de prêts à l'étranger est fragmenté entre de multiples institutions et acteurs**, et les modèles de renégociation de la dette et les résultats varient en fonction du type de dette et de l'institution prêteuse. Seuls les prêts à taux zéro, qui proviennent du budget de l'aide à l'étranger, sont les plus susceptibles de bénéficier d'une annulation de la dette, tandis que les options d'allègement de la dette deviennent plus étroites pour les prêts plus commerciaux. En fait, si plusieurs institutions financières chinoises peuvent accepter des accords de rééchelonnement de la dette lorsqu'un gouvernement prend du retard dans les remboursements prévus et qu'il s'est engagé à restructurer les conditions du prêt initial, cette démarche est beaucoup plus rare pour les prêts des banques commerciales d'État.

**Les prêteurs chinois sont structurellement limités dans l'octroi d'un allègement de la dette, en particulier pour les prêts commerciaux qui entraînent une perte au bilan.** Les incitations structurelles et politiques au sein des banques signifient que les banquiers individuels ont une autorité limitée sur les décisions de restructuration des prêts, et qu'ils comptent sur la remontée des décisions et l'approbation descendante pour des changements significatifs des conditions de prêt. Cette approche peut entraîner un processus de négociation et de restructuration prolongé.

Les **signaux politiques et les pressions internationales peuvent faire la différence.** Dans les cas où nous avons assisté à une restructuration de la dette ou à un allègement significatif de celle-ci, c'est souvent en réponse à des signaux politiques émis par les dirigeants. Les forums tels que le FOCAC et les autres sommets de l'ICR peuvent être des lieux clés pour tirer parti des relations politiques. Toutefois, cela dépend fortement de l'initiative et de l'influence des gouvernements et n'est pas systématique. De même, l'implication d'autres acteurs internationaux, tels que le FMI, peut générer des pressions externes sur la Chine pour qu'elle réagisse, et peut parfois aboutir à un allègement parallèle de la dette.

**Le soutien de la Chine à l'ISSD et au CC du G20 a permis d'améliorer la coordination entre les créanciers bilatéraux publics sur les traitements de la dette pour les pays éligibles confrontés à une série de problèmes de dette souveraine.** Cependant, l'affirmation de la Chine selon laquelle la BDC n'est pas un créancier public, l'exclusion des économies émergentes à revenu intermédiaire de ces initiatives et l'incertitude significative concernant l'implication du secteur privé suggèrent des progrès limités sur un arrangement multilatéral pour le traitement de la dette.

### 4.2 Recommandations pour les gestionnaires de la dette publique

**1. Examiner les détails des prêts chinois existants et nouveaux en ce qui concerne l'institution prêteuse impliquée et les termes des contrats de dette relatifs à la restructuration de la dette.** Comme décrit ci-dessus, les différentes institutions financières chinoises ont une approche différente de la restructuration de la dette, ce qui influencera à son tour les résultats de la restructuration qui sont susceptibles d'être acceptables. En sachant à quelle institution spécifique l'argent est dû et quelles sont les clauses potentiellement problématiques dans les contrats d'emprunt (et en demandant un avis juridique si nécessaire), les gouvernements pourront gérer leurs attentes et développer une position de négociation fondée.

**2. Maintenir les relations et la crédibilité avec les prêteurs.** Par rapport à d'autres prêteurs, les créanciers chinois sont souvent plus souples et pragmatiques envers les emprunteurs en période de difficulté, en partie en raison de l'importance des relations politiques bilatérales. En tant que tels, les créanciers chinois ont une vision à plus long terme de la relation de prêt, offrant potentiellement une plus grande flexibilité aux emprunteurs, par rapport aux autres créanciers commerciaux.

La notification à l'avance des défaillances potentielles ou des difficultés de remboursement peut donner plus de temps aux équipes bancaires locales pour négocier une solution, et renforcer la crédibilité et la bonne volonté dans la relation bancaire. Le **fait de dédier des capacités**

au sein des ministères des Finances pour gérer la relation avec les prêteurs chinois peut contribuer à renforcer la crédibilité. Enfin, la coordination en temps utile avec tous les prêteurs et Sinosure est essentielle. En cas de défaut de paiement, Sinosure devient responsable des négociations et de l'approbation de tout accord de restructuration de prêt, ce qui peut compliquer et prolonger les processus de négociation.

**3. Améliorer la transparence des négociations de la dette ainsi que des conditions.** Les prêts accordés par les créanciers chinois visent à protéger les intérêts commerciaux chinois, par le biais de clauses de confidentialité et d'autres dispositions visant à garantir le remboursement. Toutefois, ces exigences de confidentialité ne peuvent généralement pas interférer avec les lois et règlements souverains des gouvernements. Comme la Chine accorde une grande importance à la réglementation du pays hôte, les gouvernements doivent renforcer leurs lois et leur environnement réglementaire. Un cadre juridique clairement défini, exigeant un contrôle et une approbation des accords de dette par le législateur, ainsi qu'un reporting obligatoire, peut renforcer le pouvoir de négociation des emprunteurs dans les négociations de la dette en introduisant des freins et contrepoids. La transparence des données sur la dette est également importante et devrait aller au-delà de l'enregistrement et de la communication des conditions de prêt de base. Les gouvernements doivent mettre en place un mécanisme systématique de collecte et d'enregistrement des conditions de prêt non fondamentales, notamment en ce qui concerne les garanties et autres types de sûreté. Ces informations doivent être partagées, au minimum, avec le FMI, le parlement et les autres créanciers. En cas de crise de la dette, la perspective que ces informations soient cachées peut frustrer et retarder le processus de restructuration en raison des craintes des créanciers d'un traitement inégal.

**4. Se tenir informé de l'évolution et des résultats de ce CC.** Le CC présente de nombreuses faiblesses dans sa mise en œuvre et représente un mécanisme encore en cours de développement et en évolution. Toutefois, il reste l'instrument le plus avancé de restructuration globale de la dette actuellement en place. Les gestionnaires de la dette devraient suivre de près l'évolution et les résultats des premiers cas de CC et faire pression pour une plus grande transparence et divulgation des procédures et des processus de décision du CC de la part de ses participants et de ses organisateurs. En ce qui concerne le premier point, CABRI peut jouer un rôle important en facilitant les discussions et en partageant les informations pertinentes via son bulletin bimestriel destiné aux gestionnaires de la dette publique en Afrique.<sup>6</sup>

**5. Identifier les opportunités potentielles pour de nouveaux instruments d'allègement de la dette, et les liens avec les programmes climatiques.** Bien que les instruments permettant de lier la dette et les investissements climatiques n'aient pas été testés par les institutions chinoises, la crise actuelle peut représenter une opportunité pour certains pays débiteurs et pour la Chine de résoudre les problèmes de surendettement et de mettre à l'essai de nouveaux mécanismes qui contribueraient aux objectifs climatiques, par exemple en échangeant l'allègement de la dette contre des investissements climatiques dans l'expansion des énergies renouvelables ou d'autres infrastructures climatiques qui génèrent à leur tour des opportunités commerciales pour les entreprises chinoises. Les gouvernements africains devraient examiner attentivement les solutions possibles, y compris les obligations de type Brady, les obligations liées aux matières premières et les autres instruments proposés qui pourraient être attrayants et réalisables pour les créanciers dans la conjoncture actuelle.



**« Les prêteurs chinois sont structurellement limités dans l'octroi d'un allègement de la dette, en particulier pour les prêts commerciaux qui entraînent une perte au bilan. »**

6 Voir <https://www.cabri-sbo.org/en/newsletters>.

# Références

- Acker, Kevin, et Deborah Brautigam. 2021. *Twenty Years of Data on China's Africa Lending*. Briefing Paper 4. China Africa Research Initiative.
- Acker, Kevin, Deborah Brautigam, et Yufan Huang. 2020. *Debt Relief with Chinese Characteristics*. Working Paper 39. China Africa Research Initiative.
- Bon, Gatién, et Gong Cheng. 2020. *China's Debt Relief Actions Overseas: Patterns, Interactions with Other Creditors and Macroeconomic Implications*. Working Paper 27. Université de Paris Nanterre.
- Brautigam, Deborah. 2018. *China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts*. China Africa Research Initiative Blog. 3 septembre. Consulté le 18 octobre 2021.
- Brautigam, Deborah. 2020. Chinese Debt Relief: Fact and Fiction. *The Diplomat*, 15 avril. Consulté le 18 octobre 2021, <https://thediplomat.com/2020/04/chinese-debt-relief-fact-and-fiction/>.
- Calabrese, Linda, Annalisa Prizzon, Samuel Sharp et Aarti Krishnan. 2018. *FOCAC 2018: Top Takeaways from the China-Africa Summit*. ODI Insights 6 septembre. Consulté le 18 octobre 2021, <https://odi.org/en/insights/focac-2018-top-takeaways-from-the-china-africa-summit/>.
- CARI (China Africa Research Initiative). 2021. *Debt Relief*. Consulté le 18 octobre 2021, <http://www.sais-cari.org/debt-relief>.
- Chen, Yunnan. 2020. Sinosure's Role in China's Overseas Lending and Debt Negotiations. Overseas Development Institute, Rapport de recherche.
- Development Reimagined et OCAC (Oxford China Africa Consulting). 2019. *China: Debt Cancellation*. Consulté le 18 octobre 2021, [https://2f62803c-d340-412c-803d-3d50e07aba88.filesusr.com/ugd/4f41e2\\_a51fccbbb8654033854fa4fc5e4549d8.pdf](https://2f62803c-d340-412c-803d-3d50e07aba88.filesusr.com/ugd/4f41e2_a51fccbbb8654033854fa4fc5e4549d8.pdf).
- Endeshaw, Dawit. 2021. Ethiopia Creditors' Committee Meets as Addis Seeks New IMF Facility. *Reuters*, Afrique, 22 septembre. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.reuters.com/world/africa/ethiopia-says-its-creditors-committee-held-first-meeting-sept-16-2021-09-22/>.
- FMPRC (Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine). 2020. *Xi Jinping Chairs the Extraordinary China-Africa Summit on Solidarity Against COVID-19 and Gives a Keynote Speech*. 18 juin. Consulté le 18 octobre 2021, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1790013.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1790013.shtml).
- Gardner, Alysha, Joyce Lin, Scott Morris et Brad Parks. 2020. *Bargaining with Beijing: A Tale of Two Borrowers*. CGD Note, Center for Global Development.
- Gelpert, Anna, Sebastian Horn, Scott Morris, Brad Parks et Christoph Trebesch. 2021. *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*. CGD Working Paper 573, Center for Global Development.
- GDPC. 2020. *China's Overseas Development Finance*. Boston University, Global Development Policy Center. Consulté le 18 octobre 2021, <http://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>.
- Koop, Fermin. 2021. Debt-for-Nature Swaps, a Tool to Protect Latin America's Biodiversity. *Diálogo Chino*, 22 février. Consulté le 18 octobre 2021, <https://dialogochino.net/en/climate-energy/40577-debt-for-nature-swaps-a-tool-to-protect-latin-americas-biodiversity/>.
- Kratz, Agatha, Allen Feng et Logan Wright. 2019. *New Data on the "Debt Trap" Question*. Rhodium Group Note, 29 avril. Consulté le 18 octobre 2021, <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>.
- Kratz, Agatha, Matthew Mingey et Drew D'Alelio. 2020. *Seeking Relief: China's Overseas Debt after COVID-19*. Rhodium Group Note, 8 octobre. Consulté le 18 octobre 2021, <https://rhg.com/research/seeking-relief/>.
- Maasho, Aaron. 2018. UPDATE 1-Ethiopia PM Says China Will Restructure Railway Loan. *Reuters*, 6 septembre. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.reuters.com/article/ethiopia-china-loan-idUSL5N1VS4IW>.
- Moore, Gyude. 2018. *2018 FOCAC: Africa in the New Reality of Reduced Chinese Lending*. Center For Global Development blog, 31 août. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.cgdev.org/blog/2018-focac-africa-new-reality-reduced-chinese-lending>.
- Morris, Scott, Brad Parks et Alysha Gardner. 2020. *Chinese and World Bank Lending Terms: A Systematic Comparison across 157 Countries and 15 Years*. CGD Policy Paper 170, Center for Global Development.
- Qian, Ying. 2021. *Brady Bonds and the Potential for Debt Restructuring in the Post-Pandemic Era*. GCI Working Paper 018, Global Development Policy Center, Université de Boston.
- Republic of Zambia Ministry of Finance. 2021. *Zambia Applies for Debt Treatment under G20 Common Framework*. Communiqué de presse. Consulté le 18 octobre 2021, [https://www.mof.gov.zm/?wpfb\\_dl=338](https://www.mof.gov.zm/?wpfb_dl=338).
- Reuters. 2020. China Says Has given \$2.1 Billion of Debt Relief to Poor Countries. *Reuters*, Business News, 20 novembre. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.reuters.com/article/us-china-debt-g20-idUSKBN28009A>.
- Rudyak, Marina et Yunnan Chen. 2021. China's Lending Landscape and Approach to Debt Relief. ODI emerging analysis, octobre 2021. Consulté le 22 octobre 2021, <http://www.odi.org/en/publications/chinas-lending-landscape-and-approach-to-debt-relief>.
- SAIS-CARI (China Africa Research Initiative). s.d. *Data: Chinese Loans and Aid to Africa*. Johns Hopkins School of Advanced International Studies. Consulté le 7 août 2018, <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-and-aid-to-africa/>.
- Shalal, Andrea et Karin Strochecker. 2021. Chad Becomes First Country to Ask for Debt Overhaul under G20 Common Framework. *Reuters*, Business News, 27 janvier. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.reuters.com/article/us-chad-debt-idUKKBN29W2MC>.
- Simmons, B. Alexander, Rebecca Ray, Hongbo Yang et Kevin P. Gallagher. 2021. China Can Help Solve the Debt and Environmental Crises. *Science* 371 (6528): 468-70. <https://doi.org/10.1126/science.abf4049>.
- State Council. 2021. *China's International Development Cooperation in the New Era*. White Paper, The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- Xie, Laihui. 2020. BRI Aims for High-Quality Development. *China Daily*, 22 janvier. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202001/22/WS5e2790f6a3101282172729f4.html>.
- Xinhua. 2020. Texte intégral : Allocution principale du Président Xi Jinping à l'occasion du Sommet extraordinaire Chine-Afrique sur la Solidarité contre la COVID-19. *China Daily*, 18 juin. Consulté le 18 octobre 2021, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202006/18/WS5eeabf83a310834817253d02.html>.
- Yue, Mengdi et Christoph Nedopil Wang. 2021. Debt-For-Nature Swaps: A Triple-Win Solution for Debt Sustainability and Biodiversity Finance in the Belt and Road Initiative (BRI)? Green BRI Center Brief, International Institute of Green Finance (IIGF), Pékin.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Secrétariat de CABRI  
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive,  
Centurion, 0062  
Afrique du Sud

Téléphone : +27 (0)12 492 0022

Email : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

 [cabri-sbo.org](http://cabri-sbo.org)

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI\\_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform