

Macro Dev

Fragmentation et diversification du financement du développement : les cas de la Chine, de l'Inde et de la Turquie

Auteurs

Olivier Najjar, Ysaline Padieu et Pascale Scapecchi

Table des matières

Introduction	p. 3	3. L'émergence de bailleurs émergents remet-elle en cause la comptabilisation de l'APD?	p. 17
1. Une remise en cause des pratiques historiques	p. 5	3.1 – Les limites du CAD et la création du TOSSD	p. 18
1.1 – Les pratiques des bailleurs de fonds de l'OCDE ont longtemps dominé le financement du développement	p. 6	3.2 – Quelles alternatives?	p. 19
1.2 – Les bailleurs de fonds émergents mettent en avant la coopération Sud-Sud	p. 6	Conclusions	p. 21
2. Trois bailleurs émergents très différents	p. 9	Bibliographie	p. 22
2.1 – Des modalités d'intervention hétérogènes	p. 10	Liste des sigles et abréviations	p. 23
2.2 – Financer le développement : pour quels objectifs?	p. 12		

Introduction

Entre 2010 et 2019, le montant des prêts engagés par la communauté internationale à destination des pays en développement (PED) atteint 1 700 Mds USD, dont près de 60 % octroyés par les banques de développement multilatérales. Sur les 40 % restants, la moitié environ a été consentie par les BRICS^[1], en premier lieu desquels la Chine, la Russie et dans une moindre mesure l'Inde^[2].

Cette publication a pour objectif d'exposer les divers enjeux liés à la montée en puissance relative de trois bailleurs de fonds issus du monde émergent, à savoir la Chine, l'Inde et la Turquie. Pour ce faire, l'analyse reviendra sur le contexte de cette émergence (première partie), en présentant les spécificités de ces trois bailleurs de fonds et la pluralité de leurs objectifs (deuxième partie), pour enfin en analyser l'impact sur le(s) cadre(s) existant(s) définissant et comptabilisant l'aide publique au développement (APD) (troisième partie).

1 Ensemble de pays constitué par le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

2 Source : Banque mondiale (2021).

1. Une remise en cause des pratiques historiques

1.1 – Les pratiques des bailleurs de fonds de l’OCDE ont longtemps dominé le financement du développement

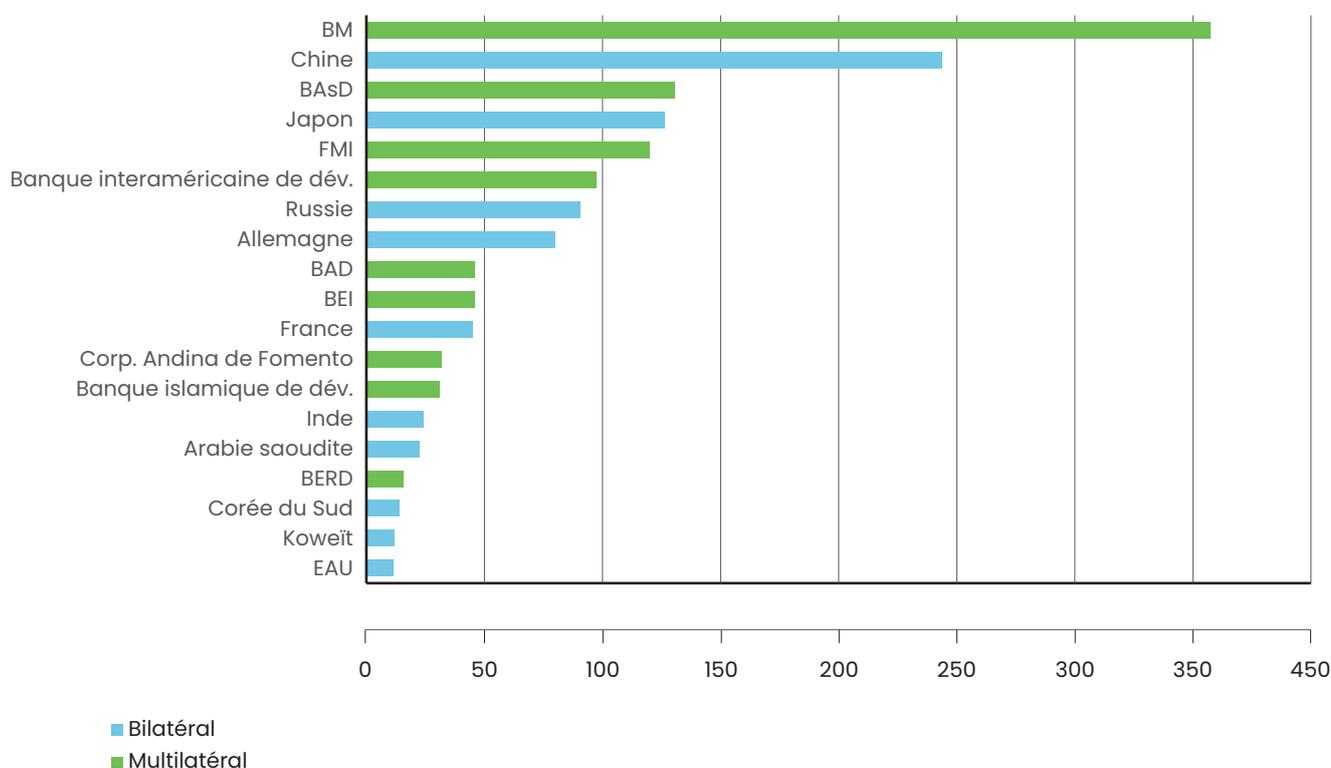
Apparus au tournant des années 1970 sous l’impulsion d’institutions occidentales (FMI, Banque mondiale, OCDE, etc.), les cadres normatif et comptable de l’APD ont longtemps été le « pré carré » des pays occidentaux, notamment regroupés au sein du Comité d’aide au développement (CAD) de l’OCDE. Principaux pourvoyeurs d’aide (financière, matérielle, humaine) durant de nombreuses décennies, les pays les plus avancés ont longtemps été les principaux pourvoyeurs de financements sur le « marché » du développement, leur permettant ainsi d’en établir les rouages et fonctionnements associés. Ce cadre normatif, qui s’applique aux parties prenantes du CAD, a eu en outre, dès sa conception, vocation à être diffusé plus largement pour s’imposer comme norme de référence internationale.

L’émergence plus ou moins simultanée de puissances du Sud, et ce dès le début des années 2000, est venue bouleverser l’ordre établi et la relative hégémonie dont bénéficiaient jusqu’alors les pays occidentaux. En s’affirmant par des moyens toujours plus importants et une présence croissante dans les PED (dont elles-mêmes font partie), les nouvelles puissances émergentes, en particulier la Chine, ont rebattu l’équilibre géopolitique global et affaibli la prédominance de l’OCDE concernant l’élaboration des normes entourant le développement.

1.2 – Les bailleurs de fonds émergents mettent en avant la coopération Sud-Sud

Le rééquilibrage des forces en présence est flagrant : de nombreux nouveaux acteurs multilatéraux et bilatéraux du Sud sont apparus ces dernières années, acquérant pour certains une importance systémique dans le financement du

Graphique 1 – Engagements officiels de prêts aux pays en développement (Cumulatif 2010-2019, Milliards USD 2019)



Source : Banque mondiale, 2021.

développement international^[3] ou régional (Chine, Inde, Turquie, pays du Golfe persique). Alors qu'ils comptaient pour plus de 80 % du financement du développement en 1966, les pays du CAD de l'OCDE ne représentent plus que 65 % des flux financiers aujourd'hui. Ce ratio est probablement surestimé étant donné qu'une grande partie des financements, considérés comme de l'APD et provenant des acteurs du Sud, n'est pas déclarée au CAD et donc non comptabilisée dans les flux financiers totaux d'APD.

Depuis le tournant des années 2000, les bailleurs traditionnels occidentaux ont en outre profondément réévalué leurs modalités et leurs objectifs d'intervention. Ils ont ainsi délaissé graduellement les financements « gris ou noirs » – autrement dit les infrastructures, en particulier les plus polluantes – pour se focaliser principalement sur la protection des biens publics mondiaux (BPM) tels que le climat ou la biodiversité et les secteurs sociaux (santé, éducation), alors même que les besoins en infrastructures sont de plus en plus patents. Ce contexte particulier a facilité l'émergence de nouveaux bailleurs, en tant que partenaires privilégiés pour la construction d'infrastructures lourdes, notamment dans le cadre de stratégies de connectivité globales, dont la plus connue demeure l'initiative chinoise des « Nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Initiative*, BRI).

3 La Chine a, par exemple, rejoint le « club » des principaux créanciers des PED, aux côtés ainsi de la Banque mondiale et du FMI.

2.

Trois bailleurs émergents très différents

La montée en puissance de certains pays du Sud en tant que bailleurs régionaux et/ou mondiaux ne s'est pas faite de manière coordonnée. Se sont ainsi développés une multitude de modèles qui complètent ou divergent avec le cadre occidental préexistant. La présente note propose une étude comparative des modèles chinois, indien et turc, afin de comprendre plus précisément ce nouvel espace multipolaire.

2.1 – Des modalités d'intervention hétérogènes

(i) Une des premières sources d'hétérogénéité entre les approches chinoise, indienne et turque de l'APD se situe dans la manière dont celles-ci sont orchestrées institutionnellement.

En Turquie, l'agence autonome TIKA, logée au sein du ministère de la Culture et du Tourisme, pilote et coordonne la politique de développement, dont une partie est mise en œuvre par un éventail d'acteurs publics (présidence, agences de l'État, ministères, entreprises publiques) et privés (organisations non gouvernementales [ONG], *business associations*, souvent à caractère religieux et proches du parti politique au pouvoir, l'AKP). En Inde et en Chine, il n'existe pas d'acteur unique en charge de la coopération internationale. En Inde, le ministère des Affaires étrangères (MAE) peut être considéré comme coordonnant l'action, notamment aux côtés du ministère de l'Économie (chargé de la coopération bilatérale avec les autres pays) et du ministère du Commerce (chargé des flux commerciaux étroitement liés à l'APD). L'*India Exim Bank (Export-Import Bank of India)*, chargée des activités d'import-export comme son nom développé l'indique, occupe de plus en plus un rôle central dans le financement de prêts et de soutien budgétaire. En Chine, malgré la création de la *China International Development Cooperation Agency (CIDCA)* en 2018, le financement du développement repose sur de nombreux acteurs financiers dont les deux principales *Policy Banks*, à savoir la *China Development Bank (CDB)* et la *China Exim Bank (Export-Import Bank of China)*.

(ii) Les outils financiers proposés par les trois bailleurs émergents apparaissent plus homogènes.

Subventions, lignes de crédit, prêts concessionnels et non concessionnels, renforcement de capacités et coopération technique sont employés par la Chine, l'Inde et la Turquie. On note cependant des nuances sur la répartition de ces instruments. Ainsi, selon le JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development (JICA Sadako Research Institute), les flux d'APD chinoise au sens du CAD se décomposent à hauteur de 70 % en financements bilatéraux de type APD octroyés sous forme de dons (41 % du total), de prêts à taux d'intérêt nul (8 %) et de prêts concessionnels (21 %). Les 30 % restants consistent en financements multilatéraux éligibles à l'APD sous la forme de contributions aux organisations internationales multilatérales. Selon AidData, les flux d'APD estimés au sens du CAD ne constituent qu'une faible part des financements chinois à l'étranger, s'élevant à 12 % des financements à l'étranger entre 2000 et 2017, soit 101 Mds USD sur 843 Mds USD sur la période considérée^[4]. La Chine a utilisé majoritairement les instruments de dette (dont la typologie varie selon les acteurs) pour se forger une position dominante sur le marché des financements de développement. Les instruments d'intervention sont variés et dépendent de l'acteur impliqué (Tableau 1) et ne sont pas exclusifs.

60 % de l'aide indienne tournée vers l'international recouvrent des activités de renforcement de capacités, 30 % prennent la forme de prêts bonifiés et les 10 % restants sont consacrés aux études de faisabilité et d'expertise technique liées aux projets. En Turquie, l'aide attribuée se compose presque exclusivement d'aide en nature en soutien aux populations déplacées du fait du conflit en Syrie.

4 AidData (<https://www.aiddata.org/>) est un site qui publie des données, des outils et des travaux de recherche sur le financement international de l'aide au développement.

Tableau 1 – Typologie des outils d'intervention de la Chine dans les pays émergents et en développement

Instruments d'aide	Dons	Aide (<i>Free Aid</i>) ⁵ octroyée par le ministère du Commerce de la République populaire de Chine (MOFCOM) pour des projets sociaux et humanitaires
	Prêts à taux zéro (PTZ)	Prêts de long terme à taux zéro octroyés par le ministère du Commerce de la République populaire de Chine (MOFCOM) principalement pour des projets d'infrastructures publiques, industriels ou agricoles
	Prêts concessionnels	Prêts octroyés par la <i>China Exim Bank</i> à des taux d'intérêt subventionnés (ressortant à environ 2-3 %) pour des objectifs divers
Instruments hybrides	Preferential Buyer's Credit (PBC)	Prêts octroyés par la <i>China Exim Bank</i> pour des achats de biens et services chinois. Comme les crédits d'exportation, ils ne sont pas qualifiés comme de l'aide selon la réglementation de l'OCDE.
Prêts commerciaux	Prêts des Policy Banks	Prêts octroyés par la CDB et la <i>China Exim Bank</i> , avec un taux d'intérêt basé sur le LIBOR (LIBOR + marge) pour des objectifs divers. Les modalités dépendent du type de projet et des risques associés.
	Prêts des banques	Prêts octroyés par les quatre grandes banques, avec un taux d'intérêt basé sur le LIBOR (LIBOR + marge) pour des objectifs divers. Les modalités dépendent du type de projet et des risques associés.

Source : Groupe Rhodium, Padieu et Pernet (2021).

(iii) Il existe une forte hétérogénéité en termes de secteurs et de pays prioritaires dans l'APD des bailleurs de fonds chinois, indiens et turcs.

Les « Nouvelles routes de la soie » chinoises (BRI, *Belt and Road Initiative*), lancées en 2013, structurent les priorités sectorielles et géographiques des financements accordés. Lors du lancement de la BRI, les autorités chinoises ont annoncé vouloir donner la priorité aux secteurs de la construction, de l'industrie, de l'énergie, des transports mais également des mines, priorités qui correspondaient déjà aux orientations des années précédentes (2000-2012)^[6]. Rassemblant à ses débuts un groupe de 30 pays, l'initiative en compte maintenant près de 140. Initialement destinée à l'Asie, elle s'est largement étendue à l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Océanie et le Proche-Orient. Au-delà de la BRI, les deux grandes régions récipiendaires de financements chinois s'apparentant à de l'APD entre 2000 et 2017 sont l'Afrique (41,7 Mds USD), et l'Asie (38 Mds USD)^[6].

Ces deux derniers continents sont également les récipiendaires de financements s'apparentant aux autres apports du secteur public (AASP^[7]), avec plus de 190 Mds USD en Asie sur la période sous revue et plus de 135,9 Mds USD (20 %) en Afrique (Rapport *AidData*, 2021).

La coopération au développement de l'Inde s'étend du commerce à la culture, de l'énergie à l'ingénierie, de la santé au logement, des technologies de l'information et de la communication (TIC) aux infrastructures, du sport à la science, de l'aide humanitaire à la restauration et la préservation des biens culturels et du patrimoine. La connectivité régionale joue un rôle important dans le financement du développement indien : sur la période 2014-2022, plus de 22 Mds USD de financements portent sur des projets d'infrastructures, d'hydroélectricité, de transmission d'énergie, d'agriculture, d'éducation, de santé, d'industrie, etc.^[8] Ces projets sont en cours d'exécution dans le voisinage proche

5 Cf. Rapport *AidData* (2021).

6 Les flux financiers en direction de l'Afrique et de l'Asie comptent pour respectivement 42 et 38 % des flux s'apparentant à de l'APD.

7 Les autres apports du secteur public (AASP) sont les opérations du secteur public qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité à l'APD.

8 Source : *Indian Ministry of Foreign Affairs* (<http://meadashboard.gov.in/indicators/92>).

de l'Inde, à savoir en Afghanistan, au Bangladesh, au Bhoutan (ces trois pays réunis représentant environ 50 % de la coopération indienne), en Birmanie, aux Maldives, au Népal, au Sri Lanka, à Maurice, aux Seychelles et dans d'autres pays voisins ou de l'Océan indien.

Enfin, l'APD de la Turquie prend quasi exclusivement la forme de dons via l'aide humanitaire bilatérale en soutien aux réfugiés syriens, et en particulier aux plus de 3,6 millions de personnes ayant trouvé refuge en Turquie depuis le début du conflit en Syrie^[9]. De ce fait, l'APD turque a fortement augmenté depuis 2011. La Turquie mobilise aussi des prêts concessionnels et non concessionnels, des lignes de crédit à l'export, la coopération technique, l'accueil d'étudiants étrangers, la construction de bâtiments culturels et religieux. Quant à l'APD non humanitaire, celle-ci aura également enregistré une augmentation importante depuis le début des années 2000, même si les montants consacrés restent faibles au regard de l'aide humanitaire turque, ou de l'APD non humanitaire d'autres pays. Alors que les pays turquiques d'Asie centrale avaient été les premiers bénéficiaires de l'APD turque dans les années 1990, ceux désormais du voisinage immédiat (Syrie, Liban) et de l'Afrique subsaharienne (notamment les pays musulmans du continent dont la Somalie) sont devenus prioritaires dans l'action de la Turquie. Au Moyen-Orient, la Turquie espère peser sur l'instabilité chronique et partant limiter les impacts immédiats pour le pays (migrations forcées liées aux conflits). En Afrique subsaharienne, l'APD turque sert de levier d'action pour développer les liens commerciaux avec des partenaires jugés de plus en plus importants pour les entreprises et exportations turques.

2.2 – Financer le développement : pour quels objectifs ?

L'APD peut couvrir de nombreux agendas plus ou moins explicites et plus ou moins assumés par le pays « fournisseur ». Pour la Chine, l'aide et l'assistance technique (AT) se fondent sur huit principes énoncés en 1964 par l'ancien Premier ministre chinois Zhou Enlai, dont le bénéfice mutuel, le respect de la souveraineté des pays bénéfi-

ciaires, mais également des résultats rapides afin d'aider les gouvernements récipiendaires à accroître leur revenu^[10]. Le dernier rapport des autorités chinoises sur son aide publié en 2021^[11] précise les nouveaux principes qui portent sur un apprentissage mutuel, la soutenabilité, un impact durable et l'innovation. Ces nouveaux principes répondent aux critiques portées sur la nature, la qualité et l'impact des financements chinois sur la dette des pays récipiendaires.

En ce qui concerne l'Inde, l'agenda de développement serait le principal moteur de sa coopération. Le pays communique autour d'une approche centrée sur l'humain et selon les propres priorités en matière de développement des pays bénéficiaires. Guidée par la célèbre formule du Mahatma Gandhi, « *Mon service à l'Inde inclut mon service à l'humanité* », l'Inde souhaite partager les leçons du développement, ce qui explique pourquoi la coopération est pratiquée sans condition. L'aide indienne serait donc indépendante de toute considération politique ou commerciale. Cependant, dans les faits, la coopération indienne s'inscrit en complément de sa politique étrangère. L'Inde soutient le multilatéralisme dans un objectif de faire éclore un monde multipolaire où elle pourrait pleinement réaliser son potentiel de puissance économique mondiale. Elle utilise donc l'aide au développement pour influencer les politiques des pays récipiendaires et renforcer ses relations avec les gouvernements étrangers. L'Inde utilise ainsi des instruments d'aide au développement pour contrebalancer l'influence géopolitique et commerciale de la Chine^[12]. La dimension géostratégique de l'aide est donc un critère important dans l'allocation de l'APD indienne.

La Turquie présente sa politique de coopération au développement comme une extension de sa politique étrangère. L'aide fait ainsi partie des outils de « puissance douce » mobilisés dans le cadre des relations extérieures. Cependant, au réalisme diplomatique est associé un impératif moral auquel est soumis le pays, tant sur les questions régionales que les questions internationales, et ce de manière croissante. Le « *devoir d'aider* » est central dans la rhétorique d'aide au développement de la Turquie, qui se présente

9 L'Union Européenne a mis en place une facilité afin de répondre aux besoins fondamentaux des réfugiés syriens en Turquie (FRIT, *Facility for Refugees in Turkey*).

10 Huang et Ren, 2012.

11 *White Paper on China's Foreign Aid*, disponible ici : http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm

12 Asmus et al. (2021).

comme la « *conscience du monde* » dans de nombreuses publications officielles, notamment du fait (i) de ses actions humanitaires (quasi entièrement liées à la crise syrienne et aux réfugiés syriens en Turquie), et (ii) de ses initiatives à destination des pays les moins développés. Consciente d'être un jeune acteur sur la scène du développement, la Turquie présente une ambition croissante d'agir sur une échelle et sur des problématiques globales, et ce en dehors et au sein du cadre multilatéral.

Le financement du développement est également un moyen pour les bailleurs émergents de participer à l'agenda multilatéral.

Les acteurs chinois sont devenus des créanciers majeurs. La CDB est devenue la première banque de développement au monde et la *China Exim Bank* la première banque travaillant sur l'export-import, par la taille de leurs bilans respectifs. Si l'on prend en compte uniquement les engagements financiers de la CDB et de la *China Exim Bank* à l'étranger entre 2008 et 2019, les engagements chinois s'élèvent à 450 Mds USD, soit 5 Mds de moins que la Banque mondiale sur la même période^[13]. En parallèle d'une hausse des financements bilatéraux à l'étranger, la Chine est devenue un acteur de premier plan des organisations multilatérales de développement. La Chine est ainsi le troisième actionnaire de la BIRD^[14]. Le pays a également appuyé la création de nouvelles institutions multilatérales telles que l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) et la *New Development Bank* (NDB). L'engagement plus fort de la Chine dans les organisations multilatérales de développement s'explique par (i) sa forte croissance économique qui a mécaniquement conduit à une hausse des parts souscrites dans le capital des institutions et des contributions obligatoires, calculées sur la base de la taille de l'économie du pays, et (ii) la volonté des autorités chinoises d'accroître leurs contributions^[15].

L'Inde se conçoit comme un acteur clé de la stabilité régionale en Asie du Sud. Au fil des années, elle a ainsi multiplié les partenariats stratégiques bilatéraux (États-Unis, UE, Allemagne, France), régionaux (Asie du Sud-Est, Asie centrale) et multilatéraux (notamment avec l'ONU, Organisation des Nations unies). L'Inde souhaite un changement du

modèle international actuel de l'aide pour faciliter l'accès des PED aux marchés des économies avancées. Elle a notamment proposé de modifier les règles de vote dans les institutions de Bretton Woods (IBW - FMI et Banque mondiale), et de créer de nouvelles institutions promouvant la coopération Sud-Sud (par exemple le forum IBSA^[16] pour le dialogue trilatéral entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud). Elle a également initié des débats autour de la création d'un « CAD du Sud ». La coopération Sud-Sud, où chaque pays est considéré au même niveau, est une priorité dans la coopération internationale promue par l'Inde.

Enfin, bien que s'inscrivant théoriquement dans le cadre plus général des objectifs de développement durable (ODD) et des actions partenariales internationales, la Turquie pèse peu dans les efforts coordonnés multilatéraux de l'APD. Seulement 2 % des financements externes turcs pour le développement sont ainsi dédiés au financement des organisations multilatérales. Il en va de même pour le soutien aux BPM et pour la lutte contre le changement climatique : les dépenses turques pour répondre à ces enjeux représentent moins de 10 % de ses financements externes pour le développement en moyenne au cours de la dernière décennie.

L'agenda de diplomatie économique est également souvent mis en avant par les bailleurs pour justifier (généralement auprès de leurs populations) les montants engagés dans l'aide au développement en faveur d'autres pays.

L'APD fait partie de la stratégie d'internationalisation de la Chine. Les PED offrent de nouvelles opportunités pour les exportations chinoises mais également pour satisfaire la demande chinoise en ressources naturelles. Les Nouvelles routes de la soie participent à l'internationalisation de la monnaie chinoise (RMB, renminbi) via des accords commerciaux, des dépôts et des réserves dans les pays récipiendaires ou encore des contrats libellés en RMB. La Chine est un créancier incontournable mais également un partenaire commercial majeur des banques de développement. Elle domine le paysage des passations de marché des banques multilatérales de développement (BMD). Bien qu'un nombre limité de BMD publient des données sur la nationalité des partenaires, les données disponibles montrent qu'en 2019, les entreprises chinoises ont remporté des contrats à hauteur d'un montant

13 *Boston University*, données 2019. Pour la Banque mondiale, sont retenus les financements de la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) et de l'IDA (*International Development Association*).

14 *Morris et al.* (2021).

15 *Ibid.*

16 India, Brazil, South Africa.

global de 7,4 Mds USD pour l'IDA, la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la BERD, représentant ainsi 14 % de la valeur de l'ensemble des contrats^[17]. La prédominance des entreprises chinoises dans les contrats des BMD reflète des règles de passation des marchés qui favorisent les offres financières les plus attractives. Cela reflète également l'avantage comparatif des entreprises chinoises dans le secteur des infrastructures, lesquelles représentent les plus gros contrats des BMD.

Cet aspect est apparu récemment dans l'aide au développement proposée par l'Inde, lorsque celle-ci a engagé, en 2005, ses premières lignes de crédit pour un montant global modeste de 500 M USD. Ces financements ont permis à plusieurs grandes entreprises indiennes d'accéder au marché africain francophone et de réaliser des projets en Afrique et en Asie, principalement dans le domaine des infrastructures (lignes de chemin de fer, routes et ports ; production et distribution d'électricité ; industries manufacturières ; agriculture et irrigation). C'est également à cette fin que l'Inde a lancé, conjointement avec la France lors de la COP 21, une initiative « Alliance solaire internationale » (ASI) et, à cet effet, a engagé 2 Mds USD pour financer des projets d'énergie solaire dans les PED. Mais le domaine dans lequel les entreprises indiennes sont majoritairement reconnues concerne la technologie, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'électricité *off-grid*. Cette diplomatie économique s'est faite principalement par le biais de relations bilatérales entre les pays bénéficiaires de l'aide et les entreprises publiques indiennes. Parallèlement, des organisations de la société civile (OSC) indiennes ont également été très actives dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'inclusion financière.

En Turquie, l'arrivée au pouvoir du Parti de la Justice et du Développement (AKP) en 2002 a marqué un virage important dans la politique d'aide économique turque, notamment au niveau des objectifs recherchés. Ainsi, le focus s'est déplacé vers des pays présentant d'importantes opportunités commerciales, en particulier en Afrique subsaharienne (10 Mds USD d'échanges commerciaux en 2020, contre près de 1 Md en 2003). Ce basculement stratégique s'inscrit d'ailleurs dans une initiative pilotée par la présidence turque plus

large que celle de la politique d'aide au développement : de nombreux acteurs publics (ministères, Turkish Airlines) et privés (organisations patronales telles que TÜSIAD^[18] et MÜSIAD^[19] ; ONG confessionnelles comme par exemple İHH^[20] – elles-mêmes souvent parrainées par des hommes d'affaires proches du pouvoir) participent à renforcer les liens économiques et politiques entre la Turquie et ses partenaires commerciaux africains.

Enfin, une justification plus cachée de l'aide au développement est l'agenda d'influence que la coopération internationale procure au pays fournisseur envers le pays bénéficiaire.

Huang et Ren (2012) soulignent que l'aide au développement a été un outil diplomatique et politique, les PED ayant en retour soutenu les positions de la Chine dans les organisations internationales. Un des principes fondateurs de l'aide au développement chinoise porte sur la non-ingérence dans les affaires internes et la préservation de la souveraineté du pays. De nombreux analystes ont toutefois dénoncé un possible piège de la dette, avec l'exemple du port de Hambantota au Sri Lanka, questionnant ainsi le lien entre restructuration de la dette et contrôle d'actifs stratégiques, ou ambitions politique et diplomatique. L'absence de transparence sur les financements rend toutefois difficile la vérification de l'hypothèse de captation d'actifs. Acker *et al.* (2020) précisent qu'aucune plainte de captation d'actifs n'a été déposée devant les juridictions compétentes.

L'aide au développement turque participe à accroître la capacité d'influence du pays sur la scène internationale, et s'avère officiellement l'un des outils de la politique étrangère du pays, même si celui-ci demeure largement secondaire en comparaison de la projection militaire turque par exemple. En 2008, le président de l'Agence de coopération et de développement turque TİKA reconnaissait que l'action de l'Agence avait joué un rôle dans la campagne diplomatique conduite par le pays pour recueillir les voix nécessaires lui permettant d'être élu comme membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Outre les projets dits « sociaux » (écoles, hôpitaux, etc.),

18 *Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği* (Association turque de l'industrie et des entreprises).

19 *Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği* (Association des industriels et hommes d'affaires indépendants).

20 *İnsani Yardım Vakfı* (Fonds d'assistance humanitaire).

17 Morris *et al.* (2021).

la TIKA s'illustre en finançant la rénovation du patrimoine local, portant une attention particulière à la rénovation ou à la valorisation de bâtiments faisant appel à l'histoire ottomane (notamment en Algérie et Tunisie) ou à l'héritage religieux. La construction de mosquées (souvent dans un style néo-ottoman) ou d'écoles religieuses font ainsi de la TIKA un instrument de projection de l'idéologie néo-ottomane promue par le gouvernement de l'AKP.

Dans la vision indienne, l'aide au développement est un outil visant à renforcer la position de négociation du pays sur la scène internationale. Bien que cela soit également un moyen pour l'Inde d'être en compétition avec la Chine, sa plus grande rivale en termes de puissance régionale, ces financements ne lui confèrent pas, à ce jour, une influence particulière auprès des pays qu'elle aide sur la scène multilatérale ou internationale, probablement du fait des (très faibles) montants en jeu^[21].

21 Montants que l'on pourrait qualifier de « faibles » par rapport à des bailleurs dits « systémiques », comme par exemple la Chine.

3. L'émergence de bailleurs émergents remet-elle en cause la comptabilisation de l'APD ?

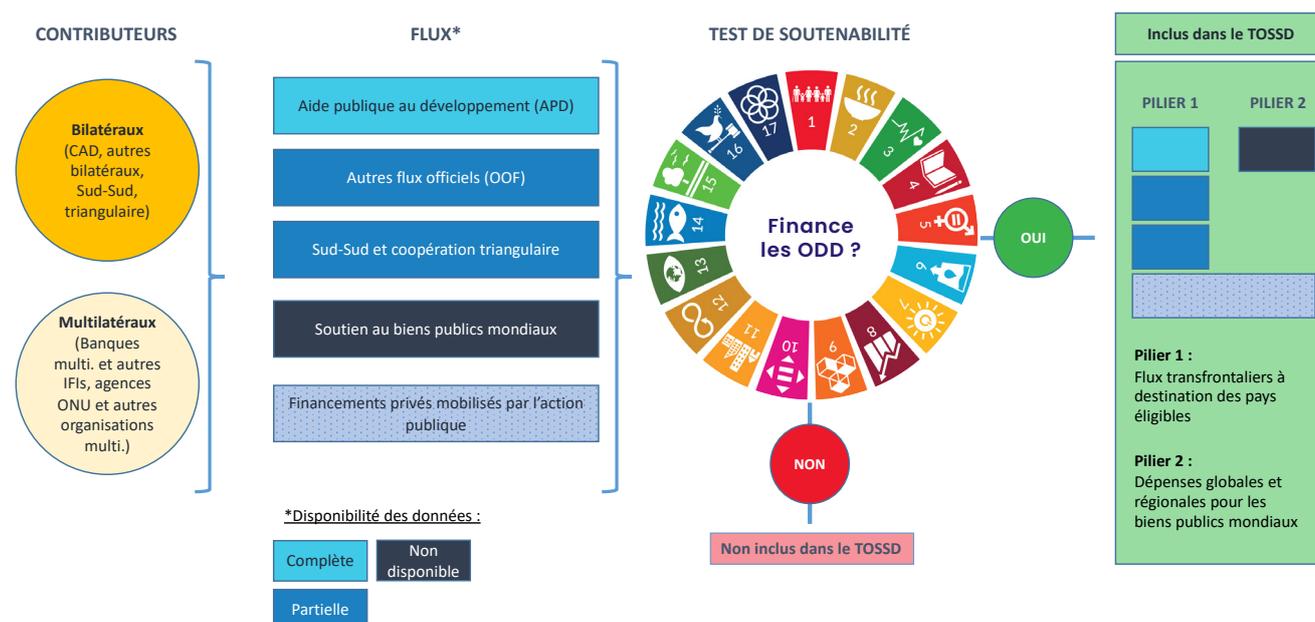
3.1 – Les limites du CAD et la création du TOSSD

Bien qu'il soit possible de comparer les modèles et les objectifs des bailleurs émergents, l'analyse comparative demeure limitée par l'hétérogénéité des règles comptables utilisées par les nouveaux bailleurs pour mesurer leurs financements, règles comptables qui découlent de visions parfois très différentes de ce que l'aide au développement est ou devrait être. En effet, il n'existe pas de cadre commun partagé par la communauté internationale permettant de définir et de comptabiliser l'ensemble des financements dédiés aux ODD.

Cette lacune majeure, renforcée par l'émergence de nouveaux bailleurs et modes de faire sur la scène mondiale depuis près de deux décennies, n'est pas seulement problématique en termes de comptabilisation des flux financiers mobilisés : s'il est impossible de circonscrire les actions qui s'inscrivent dans l'aide au développement au sens large, comment savoir précisément qui participe, comment, et pour quels montants ? Une entreprise chinoise, indienne ou turque, publique, privée ou en partie détenue par l'État, qui investit dans un pays ou territoire faisant partie de la liste des bénéficiaires d'APD du CAD de l'OCDE, dans un projet d'énergies renouvelables (EnR), contribue-t-elle à l'atteinte des ODD ?

Afin de répondre à cette problématique, un groupe d'experts provenant de pays fournisseurs et/ou récipiendaires d'APD et d'organisations multilatérales s'est réuni dès 2015, afin d'établir de nouvelles normes communes permettant de mesurer les ressources mises en œuvre pour atteindre l'Agenda 2030. Le *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), développé depuis, a ainsi pour objectif de fournir une vision exhaustive des sources de financement publiques et privées (mobilisées par les interventions publiques), orientées vers les PED pour y soutenir le développement durable et l'atteinte des ODD. Le TOSSD peut être envisagé comme un complément de la mesure d'APD car il inclut d'autres types de ressources, notamment les apports non concessionnels, la coopération Sud-Sud, la coopération triangulaire, les activités visant à relever les défis mondiaux et les financements privés mobilisés par les interventions publiques. L'idée sous-jacente à cette initiative est de collecter des données cohérentes, comparables et transparentes. Ces données sont présentées en deux catégories : (i) les ressources transfrontalières (Pilier I) ; (ii) le soutien aux BPM et aux défis internationaux (Pilier II). Le TOSSD serait donc plus apte à comptabiliser ce qui est effectivement dépensé en soutien aux ODD ou à la protection des BPM dans les PED, et ce au travers des flux internationaux, mais également domestiques. C'est donc une avancée comptable notable (voir schéma ci-après pour le fonctionnement).

Schéma 1 – Périmètres et piliers du TOSSD



Source : Qu'est-ce que le TOSSD?, OCDE.

En théorie, l'un des objectifs clés du TOSSD est de capter les efforts réalisés par les pays du Sud vers les autres pays du Sud aux côtés de l'APD « traditionnelle » (les pays du Nord vers les pays du Sud), afin d'offrir une photographie globale du soutien financier fourni aux PED. Or, beaucoup d'acteurs systémiques issus de pays émergents ou en développement, dont la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et certains pays d'Amérique latine, ne contribuent pas encore ou ne souhaitent pas contribuer à l'initiative, ce qui équivaut à avoir un outil statistique plus vaste que l'APD, mais tout autant limité dans sa capacité à capter les flux entre les pays du Sud.

3.2 – Quelles alternatives ?

L'échec du TOSSD à rassembler les bailleurs émergents autour d'une comptabilisation commune et cohérente des financements vers les PED interroge sur les causes de ce refus.

Certaines normes de déclaration peuvent poser question : la monnaie de financement, le seuil de concessionnalité utilisé ou encore les modalités de vérification de la déclaration. Pourtant au-delà des normes de déclaration et de comptabilisation, c'est le cadre qu'offrent le CAD et le TOSSD qui est remis en question.

La Chine ne déclare pas ses flux officiels à l'OCDE. Cette non-déclaration pose des problèmes d'accès aux données sur les financements chinois à l'étranger, qu'ils soient comptabilisables en APD ou non, alors même que le pays est l'un des principaux pourvoyeurs bilatéraux de financement pour les PED. Bien que bailleur systémique, la Chine n'est pas membre officiel du Club de Paris et n'a pas l'obligation de partager les données sur ses créances. En tant que participant *ad hoc*, elle peut cependant assister et prendre part aux sessions de négociation ou aux séances mensuelles des Tours d'Horizon, mais ce avec l'accord des membres permanents et du pays débiteur. Malgré ce statut à part, la Chine a participé aux discussions sur le moratoire sur le service de la dette engagées par le Club de Paris et le G20, ainsi qu'au cadre commun de traitement de la dette.

L'Inde ne partage pas non plus l'approche de l'APD développée au sein du CAD. Elle ne déclare pas ses données au CAD et évite d'employer son vocable. Elle préfère au terme « aide au développement », celui de « partenariat de développement », plus compatible avec la promotion de la coopération Sud-Sud. L'accent mis par l'OCDE sur la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance comme ligne directrice de l'aide au développement ne joue aucun rôle dans l'orientation des flux d'aide indiens. Les « partenariats de développement » promus par l'Inde sont motivés par l'idée de non-interférence avec les politiques nationales des partenaires du développement. L'Inde s'est ainsi jusqu'à présent abstenue d'assortir son soutien financier et ses prêts de toute conditionnalité, même si 50 % de son aide est dédiée au Bhoutan.

La Turquie fait figure d'exception. Elle dispose d'un statut d'observateur au CAD depuis 1991, mais n'est pas membre du Comité, malgré les sollicitations de l'OCDE et le fait que le pays, au contraire de la plupart des bailleurs du Sud, déclare ses données de financement du développement, participe aux réunions de haut niveau du Comité et coopère avec les membres du CAD.

Conclusions

L'émergence de nouveaux bailleurs de fonds dans le monde du développement est venue bouleverser l'ordre établi. Les nouveaux bailleurs, issus des PED, présentent des caractéristiques propres, avec des modalités d'intervention et des positionnements souvent différents, mais parfois alignés. Le fractionnement induit par l'émergence des nouveaux acteurs s'organise autour de deux pôles. En effet, deux modèles systémiques de financement du développement semblent se dessiner : aux bailleurs « traditionnels » du CAD qui continuent de représenter un volume important des financements du développement s'oppose le modèle chinois, devenu systémique avec la montée en puissance de la Chine.

L'aide au développement fournie respectivement par l'Inde, la Turquie et les autres bailleurs émergents demeure quant à elle trop limitée pour constituer un pôle à part entière. Ensemble, ces puissances émergentes seraient pourtant de plus en plus capables de peser sur les débats internationaux en cours, et qui les concernent particulièrement.

Outre les acteurs, la méthode et les moyens, le concept d'aide au développement lui-même pose problème en l'état : en effet, la comptabilisation de l'aide au développement ne permet pas de réellement identifier les opérations qui bénéficient aux ODD, que cela soit vers et au sein des PED que vers et au sein des pays à revenus élevés, qui traversent également des transformations majeures pour adapter leurs modèles sociaux et économiques aux enjeux du réchauffement climatique et de la perte de biodiversité. La fragmentation du monde du développement semble de ce point de vue limiter l'émergence d'une grille de lecture mondiale commune, qui paraîtrait pourtant nécessaire à une mise en œuvre optimale, cohérente et intégrée des transitions globales en cours.

Bibliographie

Acker K., D. Brautigam and Y. Huang (2020), "Debt Relief with Chinese Characteristics", China Africa, Research Initiative, Policy Brief, No. 46.

Asmus G., V.Z. Eichenauer, A. Fuchs and B. Parks (2021), "Does India use Development Finance to Compete with China? A Subnational Analysis", AID Data, Working Paper 110, September.

Banque mondiale (2021), "A Changing Landscape: Trends in official financial flows and the aid architecture", World Bank Group Development Finance, November.

Banque mondiale et Fonds monétaire international (2022), "Making debt work for development and macroeconomic stability", April 2022.

Emel Parlar Dal (2020), *Turkey's Political Economy in the 21st Century*, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan.

Fonds monétaire international (2020), "The evolution of public debt vulnerabilities in lower income economies", Policy Paper No. 20/003, Washington, D.C.

Huang M. et P. Ren (2012), "L'aide étrangère de la Chine dans l'architecture de l'aide internationale", *Revue internationale de politique de développement*, N° 3/2012.

Kerim Can Kavaklı (2018), Domestic Politics and the Motives of Emerging Donors: Evidence from Turkish Foreign Aid, *Political Research Quarterly* 71, No. 3.

Kitano N. and Y. Miyabayashi (2020), "Estimating China's Foreign Aid: 2019–2020 Preliminary Figures", JICA Ogata Sadako Research Institute.

Malik A., B. Parks, B. Russell, J. Lin, K. Walsh, K. Solomon, S. Zhang, T. Elston and S. Goodman (2021), "Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects". Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Turkey's Development Cooperation: General Characteristics And The Least Developed Countries (LDC) Aspect (https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-development-cooperation.en.mfa).

Morris S., R. Rockafellow and S. Rose (2021), "Mapping China's Multilateralism, A data survey of China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds", Center for Global Development, CGD Policy Paper 241, November.

OECD (2021), "Turkey: Development co-operation profile" (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/714276e8-en/index.html?itemId=/content/component/714276e8-en>).

OECD (2011), *Measuring Aid 50 Years Of DAC Statistics – 1961–2011*.

RFI, Turkey's Erdoğan pivots to Africa for trade, 28/10/2021 (<https://www.rfi.fr/en/business-and-tech/20211028-turkey-s-erdogan-pivots-to-africa-for-trade>).

Senem B. Çevik (2016), Turkey's State-Based Foreign Aid: Narrating "Turkey's Story", University of Marmara, *Rising Powers Quarterly*, December 2016.

State Council Information Office of China (2021), "White Paper on China's Foreign Aid", January.

TIKA, Turkish Development Assistance Report 2019, 2020.

Total Official Support for Sustainable Development, Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), Organisation for Economic Cooperation and Development.

Yavuz Tüyyoğlu (2021), "Turkish Development Assistance as a Foreign Policy Tool and Its Discordant Locations", Centre for Applied Turkish Studies (CATS), German Institute for International and Security Affairs, WP nr. 02, April.

Liste des sigles et abréviations

AASP	Autres apports du secteur public	CIDCA	China International Development Cooperation Agency (Agence de coopération internationale pour le développement chinoise)
AIIB	<i>Asian Infrastructure Investment Bank</i> (Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures)	COP	<i>Conference of the Parties</i> / Conférence des parties (Nations unies)
AKP	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> (Parti de la justice et du développement, Turquie)	ENR	Énergies renouvelables
APD	Aide publique au développement (en anglais : ODA, <i>Official Development Assistance</i>)	FMI	Fonds monétaire international
ASI	Alliance solaire internationale (initiative conjointe France/Inde)	FRIT	<i>Facility for Refugees in Turkey</i> (Facilité en faveur des réfugiés en Turquie) (UE)
AT	Assistance technique	G20	Groupe des vingt
BAFD	Banque africaine de développement	IBSA	<i>India, Brazil, South Africa</i> (forum)
BASD	Banque asiatique de développement	IBW	Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale)
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	IDA	<i>International Development Association</i> (Groupe Banque mondiale)
BID	Banque interaméricaine de développement	JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Agence de coopération internationale japonaise)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>
BPM	Biens publics mondiaux	M	Million(s)
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i> (littéralement : ceinture économique de la route de la soie, plus communément appelée « Nouvelle route de la soie »)	MAE	Ministère des Affaires étrangères
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud	MD(\$)	Milliard(s)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)	MOFCOM	Ministère du Commerce de la République populaire de Chine
CDB	<i>China Development Bank</i>	NDB	<i>New Development Bank</i> (Nouvelle banque de développement, anciennement connue sous le nom de Banque de développement des BRICS)
		NU	Nations unies

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	RMB	Renminbi (monnaie nationale de la Chine, encore appelée « yuan »)
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)	TIC	Technologies de l'information et de la communication
OMC	Organisation mondiale du commerce	TIKA	<i>Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı</i> (Agence de coopération et de développement turque)
ONG	Organisation non gouvernementale	TOSSD	<i>Total Official Support for Sustainable Development</i> (soutien public total au développement durable)
ONU	Organisation des Nations unies	UE	Union européenne
OSC	Organisation de la société civile	USD	United States Dollar (dollar américain/ états-unien)
PBC	<i>Preferential Buyer's Credit</i>		
PED	Pays en développement		
PTZ	Prêt à taux zéro		

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Luciole

Date de fin de rédaction : 15/08/2022

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 4^e trimestre 2022

ISSN 2116-4363

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection **MacroDev** :
<https://www.afd.fr/collection/macrodev>