
L'un plus égal que l'autre ?
Les relations économiques
entre l'Afrique du Sud et la Chine depuis 1994

Vincent Darracq

Juillet 2013



Programme
Afrique subsaharienne

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Le programme Afrique subsaharienne est soutenu par :



ISBN : 978-2-36567-177-4
© Ifri – 2013 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	3
DES RELATIONS ECONOMIQUES CROISSANTES	5
Au centre du rapprochement, le commerce	5
L'intensification des relations	7
Une relation inégalitaire	9
ZUMA ET LA CHINE.....	13
Une relation consolidée	13
La diplomatie économique de Zuma : vers le sud pour l'intérêt national	16
L'Accord de libre-échange (<i>Free Trade Agreement</i> - FTA) : mort et enterré ?	20
UNE RELATION JAMAIS REMISE EN QUESTION ?	25
CONCLUSION.....	29

Introduction

La Chine est devenue en 2010 le principal partenaire économique de l'Afrique du Sud, devant ses partenaires habituels tels que l'Allemagne et les États-Unis. L'augmentation des échanges commerciaux entre les deux pays depuis une dizaine d'années s'inscrit dans la croissance exponentielle plus générale – et abondamment documentée¹ – des échanges entre la Chine et l'Afrique depuis le début des années 2000. Mais du fait de sa puissance économique qui, si elle est loin de rivaliser avec la Chine, est sans égale sur le continent, et de ses ambitions régionales et mondiales, l'Afrique du Sud est un cas à part dans les relations que la Chine entretient avec les pays africains. Le rapport entre la Chine et l'Afrique du Sud ne se fait pas selon les mêmes modalités qu'entre la Chine et la plupart des autres États africains. Dans plusieurs secteurs tels que la construction, le secteur minier ou les télécoms, les entreprises sud-africaines, aux compétences techniques et à l'expérience bien établies, sont à même de rivaliser avec les compétiteurs chinois, non seulement en Afrique du Sud mais également sur le continent. De manière surprenante, les investissements sud-africains en Chine sont, d'après toutes les estimations², d'un montant supérieur à celui des investissements chinois en Afrique du Sud.

Vincent Darracq est analyste Afrique chez International SOS et Control Risks.

¹ Chez les acteurs institutionnels, voir : World Bank, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*, Washington, 2008.

J.-Y. Wang, *What Drives China Growing Role in Africa*, IMF, Washington, 2007.

A. Goldstein, N. Pinaud, H. Reisen, X. Chen, *The Rise of China and India: What's in It for Africa?*, OECD, Paris, 2006.

DFID, *Understanding China's Engagement with Africa & How the UK can build Relationships with China in Africa*, Londres, 2009.

V. Niquet, *China's African Strategy*, Ministère des Affaires étrangères français, Paris, 2007.

Pour les travaux de think tanks, voir notamment: I. Campos, A. Vines, *Angola and China: a Pragmatic Partnership*, Chatham House, Londres, 2008.

CSIS, *China's Expanding Role in Africa. Implications for the USA*, Washington, 2007.

P.-A. Braud, *La Chine en Afrique : anatomie d'une stratégie*, EUISS, Paris, 2005.

Pour les travaux universitaires, voir entre autres D. Brautigam, *The Dragon's Gift: the Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

I. Taylor, *China's New Role in Africa*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008.

² S. Naidu, « South Africa's relations with the People's Republic of China: mutual opportunities or hidden threats? », in HSRC, *State of the nation 2005-2006*, HSRC Press, Pretoria, 2006.

L'Afrique du Sud, dont les entreprises minières, bancaires, de téléphonie ou de construction sont parties à la conquête de nouveaux marchés, apparaît à la fois comme un partenaire et un compétiteur en Afrique pour la Chine. De plus, son poids économique et son statut de puissance diplomatique régionale lui permettent de négocier avec la Chine, et d'obtenir des concessions commerciales, suffisantes ou non, de la part de son partenaire. Dans cet article, nous montrerons comment, si une vision des relations internationales est partagée par les deux pays, c'est bien avant tout le commerce et l'économie qui ont été au cœur du rapprochement entre la Chine et l'Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid et l'arrivée au pouvoir de l'African National Congress (ANC) en 1994. Nous verrons ensuite comment, depuis l'arrivée au pouvoir du président Jacob Zuma en 2009, l'Afrique du Sud s'est efforcée de réorienter ses rapports économiques avec la Chine, pour les rendre plus avantageux et plus compatibles avec le développement d'une politique industrielle locale ambitieuse.

S. Gelb, *Foreign direct investments links between South Africa and China*, The EDGE Institute, Johannesburg, 2010.

Des relations économiques croissantes

Au centre du rapprochement, le commerce

Depuis la fin de l'apartheid et l'arrivée de l'ANC au pouvoir en 1994, les relations entre la Chine et l'Afrique du Sud se sont fortement intensifiées, avec les intérêts commerciaux des deux pays comme moteur. L'Afrique du Sud de l'apartheid avait des relations officielles avec Taiwan, autre État ostracisé par la communauté internationale, et non avec la Chine populaire³. Lorsque l'ANC arrive au pouvoir, la majorité des observateurs s'attend à ce que le nouveau gouvernement rompe rapidement les relations avec Taiwan pour nouer des relations avec une Chine populaire plus proche idéologiquement et avec laquelle l'ANC avait renforcé ses relations depuis le début des années 1980⁴. Cependant, le dilemme des « deux Chine » perturba pendant plusieurs années les relations entre le gouvernement ANC et la Chine⁵. Alors que les échanges commerciaux entre les deux pays augmentèrent significativement après l'élection de 1994, le nouveau gouvernement persista initialement dans la relation avec Taiwan – le fait que Taiwan avait abondamment financé la campagne électorale de l'ANC n'y étant sans doute pas étranger⁶. Ce n'est finalement que le 1^{er} janvier 1998 que le gouvernement ANC, après avoir envisagé plusieurs compromis (tels que la reconnaissance des deux Chine)

³ La Chine considère publiquement que Taiwan fait partie de son territoire, et a toujours exclu d'avoir des relations officielles avec un pays reconnaissant Taiwan. Aujourd'hui, seuls quatre pays africains, dont la plupart sont des diplomatiquement et économiquement modestes, reconnaissent Taiwan : le Burkina-Faso, Sao Tome e Principe, la Gambie et le Swaziland.

⁴ Dans la lutte anti-apartheid, la Chine populaire soutenait initialement le mouvement de libération rival de l'ANC, le Pan-Africanist Congress (PAC), alors que l'ANC était soutenu par l'URSS.

⁵ Sur les oscillations diplomatiques de l'Afrique du Sud entre Taiwan et la Chine, voir C. Alden & G. Shelton, « Camarades, parias et hommes d'affaires : mise en perspective des relations entre l'Afrique du Sud et la Chine », *Politique Africaine*, n° 76, décembre 1999.

⁶ *Ibid.*

inflexiblement refusés par la Chine populaire, reconnaît officiellement la Chine et rompt ainsi avec Taiwan⁷.

C'est avant tout la défense des intérêts économiques sud-africains qui a finalement convaincu le gouvernement ANC d'ouvrir des relations officielles avec la Chine. En 1996-1997, les milieux d'affaire sud-africains ont en tête l'entrée prochaine, en 2000, de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ; ils savent qu'elle va ouvrir massivement aux investisseurs étrangers l'immense marché chinois. En conséquence, ils exercent une pression soutenue sur le gouvernement pour qu'il se rapproche de la Chine, en espérant que cela leur donnera une position plus favorable pour pénétrer le nouveau marché. Egalement, le fait qu'Hong-Kong allait passer en 1997 sous souveraineté chinoise fut un argument économique central dans le changement de relation : Hong Kong était à l'époque le cinquième partenaire commercial de l'Afrique du Sud et, de plus, les investissements sud-africains dans l'île auraient été privés de protection légale en l'absence de relations officielles avec la Chine⁸.

A la suite de l'ouverture de relations officielles, les deux pays se sont rapidement dotés de dispositifs institutionnels leur permettant de formaliser leurs rapports et de discuter de manière régulière de leur coopération, notamment économique. A l'occasion de sa visite en Afrique du Sud en avril 2000, le président Jiang Zemin a signé avec son homologue Thabo Mbeki la Déclaration de Pretoria. Par cette dernière était créée une Commission binationale, conçue comme un ensemble de quatre comités thématiques permettant aux deux pays, au niveau interministériel, d'échanger et de réfléchir sur les enjeux au centre de leur relation. Significativement, l'un des comités était dédié à l'économie et au commerce⁹. La Commission se réunit pour la première fois en décembre 2001 à Pékin, mais c'est sa seconde édition, en juin 2004 à Pretoria, qui marque une accélération dans l'agenda commercial entre les deux pays. Dans la déclaration finale, l'Afrique du Sud reconnaît en effet officiellement à la Chine le statut d'« économie de marché ». Ce geste, fait contre l'avis des États-Unis, renforce la position internationale de la Chine dans le cadre de ses relations avec l'OMC et les deux pays annoncent l'ouverture de pourparlers pour la signature d'un accord bilatéral de libre-échange.

⁷ S. Naidu, « South Africa's relations with the People's Republic of China: mutual opportunities or hidden threats? », in HSRC, *State of the nation 2005-2006*, HSRC Press, Pretoria, 2006.

⁸ I. Taylor, *China and Africa. Engagement and compromise*, Routledge, 2006.

⁹ Les trois autres étant les affaires étrangères, les sciences et technologie et la défense.

L'intensification des relations

Les relations économiques entre les deux pays se sont singulièrement accélérées depuis l'officialisation des relations diplomatiques en 1998. Les échanges commerciaux, qui avaient déjà sensiblement augmenté depuis la libéralisation progressive du régime de l'apartheid et la fin de la mise au ban diplomatique de l'Afrique du Sud – entre 1990 et 1994, ils ont augmenté de 225 % –, ont connu depuis une croissance continue et considérable. Ils étaient en effet, d'après les chiffres de l'administration sud-africaine, de 800 millions de dollars en 1998, 11,2 milliards en 2007, 16 milliards en 2009, et enfin 22 milliards en 2012. Cette expansion que rien ne semble pouvoir arrêter a fait de la Chine le partenaire commercial numéro un de l'Afrique du Sud depuis 2010, devant des partenaires plus traditionnels tels que l'Allemagne et les États-Unis. Si cette importance accrue est partiellement une conséquence du ralentissement depuis 2008 des échanges de l'Afrique du Sud avec les économies occidentales touchées par la crise, elle témoigne aussi de l'intérêt croissant des entreprises chinoises pour le marché sud-africain et sa classe moyenne en expansion.

Bien que les observateurs comme les ministères diffèrent sur les chiffres, les investissements directs réciproques ont également sensiblement augmenté, l'Afrique du Sud étant désormais la première destination africaine pour les investissements chinois¹⁰. En 2011, l'économiste Stephen Gelb, dans une remarquable étude exhaustive des relations économiques entre les deux pays¹¹, dénombrait 47 entreprises chinoises en Afrique du Sud. Le secteur le plus prisé était le BTP : la construction et les infrastructures. Le secteur minier est également, sans surprise, bien représenté, avec la présence de mastodontes tels que Sinosteel, impliqué dans deux joint ventures – le montant des investissements miniers chinois était estimé à environ 700 millions de dollars. Le secteur financier est également visé par les investisseurs chinois, avec la présence de cinq banques. Prendre pied dans le secteur bancaire sud-africain est vu par les établissements chinois comme une porte d'entrée vers l'Afrique australe et centrale. C'est dans le secteur financier qu'a notamment été réalisé le plus gros investissement chinois en Afrique : l'acquisition en octobre 2007 par la Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) de 20 % des parts de la Standard Bank, pour un montant avoisinant 5,5 milliards de dollars¹².

¹⁰ S. Gelb, *Foreign direct investments links between South Africa and China*, The EDGE Institute, Johannesburg, 2010.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cet investissement visait à ouvrir à ICBC les marchés africains, sur lesquels la Standard Bank était très bien implantée, et à permettre à la banque de développer

L'industrie automobile chinoise a également massivement investi en Afrique du Sud – cinq firmes automobiles chinoises telles que le constructeur de camions FAW ont établi des usines dans le pays, produisant pour le marché local mais aussi régional (Afrique australe). Des firmes d'industrie légère se sont aussi implantées, notamment des entreprises textiles qui se sont installées autour de Newcastle, dans le KwaZulu-Natal, en profitant des réseaux et des équipements des entreprises textiles taiwanaises installées dans la province depuis les années 1970-80.

Cependant, les investissements chinois restent relativement modestes, et bien en deçà des espoirs sud-africains. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, contrairement à la majorité des pays africains, l'Afrique du Sud dispose d'un tissu industriel, notamment dans le secteur minier et dans la construction, mûr et développé, qui offre aux entreprises chinoises une concurrence locale inhabituelle. De plus, l'environnement des affaires en Afrique du Sud est bien plus régulé qu'ailleurs en Afrique (ou qu'en Chine), restreignant ainsi la latitude d'action de compagnies chinoises habituées à plus de libéralité et de laisser-faire, en Afrique centrale en particulier. Des entreprises chinoises, telles que la firme de construction COVEC, ont ainsi trouvé malaisé de se conformer aux exigences de la législation Black Economic Empowerment (BEE), qui impose aux entreprises de travailler avec des partenaires et sous-traitants locaux détenus par des hommes d'affaires noirs¹³. De même, la main-d'œuvre sud-africaine est fortement syndiquée, et protégée par une législation du travail relativement progressiste – elle est généralement plus chère qu'ailleurs sur le continent. Enfin, tout indique que la criminalité galopante en Afrique du Sud, et notamment dans les espaces urbains, a également un effet dissuasif pour de nombreuses PME chinoises.

Une particularité de la relation économique entre la Chine et l'Afrique du Sud est le montant significatif des investissements sud-africains en Chine – un cas unique dans les relations de la Chine avec ses partenaires africains. Ainsi, en 2011, 32 firmes sud-africaines étaient présentes en Chine. Le secteur minier est d'un intérêt particulier pour les entreprises sud-africaines – huit sont présentes, dont les géants Anglo Gold, Anglo-American et De Beers. Le secteur financier et des services a aussi présenté un attrait certain pour les établissements bancaires et de services financiers sud-africains, qui sont au nombre de six et dont l'assise financière et l'expérience leur permettent de rivaliser sur le marché chinois avec des entreprises occidentales. Discovery, la plus grosse compagnie d'assurances santé sud-africaine, a ainsi acquis en août 2010 20 % de la filiale santé de la compagnie d'assurance chinoise Ping An

son expertise dans des domaines – banque d'investissement, par exemple – pour lesquels elle avait fait ses preuves.

¹³ C. Burke, S. Naidu & A. Nepgen, *Scoping study on China's relations with South Africa*, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, janvier 2008.

Insurance. galement, des entreprises sud-africaines ont fait des percées dans le secteur de la production de biens de consommation. Le brasseur SAB Miller, par ses acquisitions et ses joint ventures, est ainsi devenu le deuxième brasseur en Chine, où il possède désormais plusieurs dizaines de brasseries¹⁴. L'expérience des compagnies sud-africaines en Afrique, où elles sont confrontées à des terrains d'investissements difficiles, explique au moins partiellement pourquoi elles réussissent à s'implanter avec succès en Chine.

Une relation inégalitaire

Si les relations économiques entre les deux pays sont en croissance constante depuis la fin de l'apartheid, il apparaît que certains secteurs économiques sud-africains peuvent en souffrir. Les compagnies de construction sud-africaines, généralement habituées à s'entendre pour se partager les marchés dans un système de collusion largement illicite¹⁵, se retrouvent ainsi face à une concurrence nettement moins chère. Si elles résistent bien en Afrique du Sud même, il n'en est pas de même dans la sous-région (Namibie, Zimbabwe, etc.), où elles perdent des marchés face à leurs compétiteurs chinois.

Surtout, les échanges commerciaux entre les deux pays se caractérisent pour l'Afrique du Sud par un déficit commercial marqué et sans cesse croissant. Ce déficit atteint 2,7 milliards de dollars en 2009, et 4 milliards en 2012. De plus, le contenu des échanges pose question. Alors que l'Afrique du Sud exporte principalement vers la Chine des matières premières, non-transformées et à faible valeur ajoutée – avant tout des minerais (platine, manganèse, or, nickel, zirconium, granit, chrome, etc) ainsi que des produits agricoles –, la Chine exporte en premier lieu vers son partenaire des produits manufacturés et des biens de consommation, tirant le meilleur parti de sa monnaie sous-évaluée, de sa main d'œuvre bon marché et de son droit du travail très souple. Ces produits étaient initialement simples, de faible qualité et sans grande valeur ajoutée – textile, prises électriques, couverts de cuisine, chaussures – mais la Chine exporte de plus en plus vers l'Afrique du Sud des produits industriels plus élaborés, tels que des véhicules et de l'électroménager¹⁶.

Ce schéma des échanges cantonne l'Afrique du Sud dans un rôle d'exportateur de matières premières à faible valeur ajoutée et, surtout, il met dans une position critique l'industrie locale, en

¹⁴ S. Gelb, *Foreign direct investments links between South Africa and China*, op. cit.

¹⁵ « Competition watchdog targets construction firms », I-Net-Bridge, 1^{er} février 2011.

¹⁶ « Garth Shelton, South Africa and China: a strategic partnership? », in C. Alden, D. Large, R. Soares de Oliveira, *China returns to Africa, a rising power and a continent embrace*, Columbia University Press, New York, 2008.

particulier l'industrie légère, qui n'est pas en mesure de lutter face à des concurrents chinois bien meilleur marché. L'industrie textile, autrefois fleuron de l'industrie sud-africaine¹⁷, notamment dans la province du Western Cape, est emblématique de ces effets pernicioeux, et son déclin rapide témoigne de l'effet dévastateur de la concurrence chinoise. A partir du début des années 2000, la conjonction de l'arrivée massive de produits textiles chinois sur le marché sud-africain¹⁸ et le démantèlement progressif de l'Accord Multi-fibres (achevé en 2004)¹⁹ a affaibli l'industrie textile sud-africaine. D'après les chiffres avancés par les syndicats, ce sont 800 PME qui ont fermé en quelques années, et quelques 60 000 emplois ont été perdus²⁰.

Ce déclin drastique a alarmé la *Confederation of South African Trade Unions* (COSATU), la principale confédération syndicale sud-africaine, alliée à l'ANC, qui fait pression sur le gouvernement pour l'imposition de quotas et de tarifs douaniers plus élevés sur les produits manufacturés chinois. Surtout, il a irrité le président Mbeki, toujours sourcilleux sur les questions de dépendance de l'Afrique, qui déclara en décembre 2006 : « *La Chine ne peut pas juste venir ici et prendre des matières premières, puis s'en aller et nous vendre des produits manufacturés* »²¹.

Sous pression du syndicat textile *Southern African Clothing and Textile Workers Union* (SATCWU), membre de COSATU, le gouvernement sud-africain approche mi-2006 son homologue chinois pour la mise en place de restrictions sur les exportations de produits textiles vers l'Afrique du Sud. La Chine obtempère et accepte la mise sur pied, à partir de fin décembre 2006 et pour deux ans, de quotas sur les imports de 31 types de produits textiles chinois en Afrique du Sud²². L'objectif était de donner à l'industrie textile sud-africaine le temps de se restructurer, de se doter de meilleurs équipements et de mettre sur pied des programmes de formation, avant de se confronter à nouveau à la concurrence chinoise. Le gouvernement chinois a accepté la demande sud-africaine parce que cela lui permettait de donner à son partenaire un gage de bonne volonté et parce que ce geste n'avait qu'un coût économique extrêmement limité pour son

¹⁷ L'industrie textile était à l'époque la sixième industrie sud-africaine, avec des ventes équivalentes à 190 milliards de dollars en 2004.

¹⁸ Les produits textiles chinois constituent à l'époque la quasi-totalité des imports textiles en Afrique du Sud.

¹⁹ L'accord Multi-fibres plaçait d'importantes restrictions sur les imports de textile chinois aux États-Unis, et son expiration a mis en concurrence directe sur le marché américain les entreprises sud-africaines et chinoises.

²⁰ C. Alden, *China in Africa*, Zed Books, Cape Town, 2007, p. 80.

²¹ « Mbeki warns Africa on relation with China », *Mail & Guardian*, 13 décembre 2006.

²² COSATU souhaitait l'imposition de quotas pour l'ensemble des produits manufacturés chinois, une requête que le gouvernement sud-africain n'a pas relayée.

Entretien téléphonique avec un chercheur de COSATU, mars 2011.

économie florissante et mondialisée. Le gouvernement sud-africain a choisi cette option de quotas négociés bilatéralement plutôt qu'une démarche multilatérale devant l'OMC (les États-Unis, irrités par les pratiques commerciales de la Chine, l'encourageaient à choisir cette voie), car l'ouverture d'une procédure à l'OMC aurait irrité la Chine et car il aurait été également difficile d'y prouver que la Chine faisait du *dumping*²³.

Mais l'occasion procurée par l'imposition de quotas temporaires fut manquée. Les imports chinois furent remplacés par des imports en provenance d'autres pays asiatiques tels que le Vietnam et le Bangladesh, ou des imports de Chine passés par un pays-tiers, et l'industrie sud-africaine n'entreprit pas les réformes nécessaires pour améliorer sa compétitivité. A l'expiration des quotas fin 2008, le gouvernement sud-africain demanda à la Chine leur prolongation, requête rejetée car la Chine estima avoir fait suffisamment de concessions²⁴. Depuis fin 2008, les entreprises textiles sud-africaines ont continué à périlcliter et perdre des emplois.

²³ Entretien téléphonique avec un chercheur au Department of Trade and Industry (DTI), février 2011.

²⁴ Entretien téléphonique avec un ancien cadre du DTI, janvier 2011.

Zuma et la Chine

Une relation consolidée

Lorsque l'ex-vice-président de l'ANC Jacob Zuma prend la tête du parti en décembre 2007 puis du pays en mai 2009, à l'issue d'une lutte factionnelle violente avec Thabo Mbeki, les incertitudes sont nombreuses sur le tour que prendront les relations avec la Chine sous sa présidence. D'une part, on sait peu de choses sur ce que seraient les fondements de la politique étrangère de Zuma. Elu sur un discours pro-pauvres et pro-redistribution et n'ayant jamais montré d'intérêt particulier pour les relations internationales, il est initialement perçu comme un président essentiellement « domestique », focalisant son action sur des enjeux internes pressants tels que les inégalités socio-économiques, le chômage et la criminalité, à rebours d'un Mbeki à l'ambitieux agenda international²⁵.

De nombreux observateurs craignaient par ailleurs que les relations étroites entre Zuma et COSATU – qui n'avait pas ménagé son soutien à Zuma dans sa lutte contre Mbeki – n'influencent défavorablement la politique sud-africaine envers la Chine et ne le poussent vers un protectionnisme économique plus ou moins assumé. COSATU s'était en effet montré extrêmement critique de l'impact des importations chinoises sur l'industrie légère locale.

Mais ces peurs étaient infondées, et les incertitudes ont été vite levées. Non seulement les relations économiques Afrique du Sud-Chine n'ont pas périclité sous Zuma, mais elles se sont même intensifiées.

Les deux pays ont même renforcé leur coopération économique, en se dotant de nouveaux mécanismes institutionnels et textes-cadre. Du 23 au 26 août 2010, le président Zuma, accompagné d'une impressionnante délégation gouvernementale comptant une douzaine des ministres les plus importants²⁶, et d'une

²⁵ C. Landsberg, « The foreign policy of the Zuma government: pursuing the 'national interest'? », *South African Journal of International Affairs*, 17 mars 2010.

²⁶ La délégation comprenait la ministre des Affaires étrangères Maite Nkoana-Mashabane, la ministre de l'Intérieur Nkosazana Dlamini-Zuma, le ministre dans la présidence Collins Chabane, le ministre du Commerce et de l'Industrie Rob Davies, le ministre du Développement économique Ebrahim Patel, le ministre des Transports

délégation sans précédent de 370 hommes d'affaires sud-africains, s'est rendu en visite officielle en Chine. A cette occasion, Zuma et son homologue chinois Hu Jintao ont signé la Déclaration de Pékin, qui établit un Partenariat stratégique (CSP) entre les deux pays. Ce Partenariat stratégique renforce la collaboration institutionnelle entre les deux pays : entre autres choses, il approfondit le rôle de la Commission binationale regroupant les deux pays et il instaure un dialogue annuel stratégique au niveau ministériel. Le principal objet du nouveau partenariat, comme de la visite de Zuma elle-même, était les relations commerciales et la coopération économique. Les questions économiques constituent l'essentiel de la Déclaration de Pékin, qui identifie comme axes majeurs de renforcement de la coopération la structure du commerce entre les deux pays, l'accès réciproque au marché local, ainsi que l'économie verte, l'énergie, la transformation des matières premières, les infrastructures et l'agriculture. La visite de Zuma était centrée sur les échanges commerciaux, et avait pour enjeu majeur de « vendre » aux investisseurs chinois l'Afrique du Sud et ses avantages comparatifs par rapport à la plupart des pays africains : des infrastructures solides, un secteur privé développé, la stabilité politique, de considérables ressources minières, des classes moyennes et un marché local en expansion. Zuma a ainsi martelé inlassablement ce message aux grands patrons chinois et aux organisations patronales locales – les derniers mots de son discours devant le China Business Forum étant : « *Retenez bien, l'Afrique du Sud est prête pour faire du business !* ».

Il y a plusieurs raisons à l'inattendu enthousiasme de Zuma pour la relation avec la Chine. Tout d'abord, contrairement à Mbeki, théoricien de la « *Renaissance africaine* » et sentinelle sourcilleuse de l'indépendance de l'Afrique vis-à-vis des grands pouvoirs, Zuma n'est pas un idéologue et ne partage pas l'inquiétude de son prédécesseur sur le caractère « néocolonial » des relations entre l'Afrique du Sud et la Chine. Il est un pragmatique, qui voit dans l'appétit de la Chine pour les matières premières non le ferment d'une relation inégale et de dépendance, mais une opportunité pour accélérer la croissance économique du pays²⁷. Deuxièmement, COSATU se révèle plus ouverte que prévu à l'intensification des liens commerciaux entre la Chine et l'Afrique du Sud. Elle demeure bien sûr inquiète des conséquences possibles de ces liens plus étroits pour le tissu industriel local, mais elle est également capable d'en voir les effets positifs, notamment en ce qui concerne l'emploi dans le secteur minier. Ainsi, pendant la crise économique de 2008, qui a vu la demande en matières premières venant des pays occidentaux

Sbu Ndebele, la ministre de l'Energie Dipuo Peters, la ministre des Ressources minières Susan Shabangu, la ministre de l'Eau et de l'Environnement Buyelwa Sonjica, le ministre de l'Education Blade Nzimande, le ministre du Tourisme Marthinus van Schalkwyk et la ministre de l'Agriculture Tina Joemat-Pettersson.

²⁷ Entretien téléphonique avec un chercheur au Department of Trade and Industry, *op. cit.*

s'effondrer, COSATU a pu observer que la demande chinoise sans cesse croissante de minerai de fer a permis au secteur minier sud-africain de compenser la chute de la demande des importateurs traditionnels, et d'ainsi éviter de recourir à des licenciements massifs²⁸.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'une des raisons de la percée commerciale de la Chine en Afrique est que la Chine – à rebours des partenaires occidentaux qui, à coup de mesures telles que la loi américaine Dodd-Frank, demandent à leurs partenaires africains toujours plus de bonne gouvernance et de transparence dans les secteurs extractifs – s'accommode fort bien du caractère rentier, corrompu et personnalisé de nombre de régimes africains, et même sait en jouer pour sécuriser l'accès à des ressources naturelles stratégiques²⁹. A ce titre, l'intronisation de l'administration Zuma a sans doute été une bonne nouvelle pour la Chine. Sous Zuma, dont le rapport tortueux à l'argent et aux affaires a été maintes fois exposé dans la presse locale, les rapports entre la sphère politique et le business se sont intensifiés et sont devenus plus assumés que sous Mbeki qui, s'il avait nombre de défauts, n'était du moins généralement pas considéré comme un affairiste. De nombreux politiciens de premier plan, et notamment un certain nombre de ministres, ont utilisé (directement ou par l'intermédiaire de leur famille) le système du Black Economic Empowerment (BEE) – destiné à faire glisser une partie de l'économie, toujours dominée par la communauté blanche, aux mains d'entrepreneurs noirs – pour développer des intérêts commerciaux significatifs et mènent de front leur carrière politique et leurs affaires, se servant de l'une pour renforcer les autres. Ce phénomène existait déjà bien évidemment sous Mbeki, mais sous Zuma, l'exemple vient d'en haut : nombre de ses proches – au premier rang desquels son fils Duduzane, son neveu Khulubuse et la famille d'origine indienne Gupta³⁰ – ont pu voir leurs compagnies obtenir depuis 2009 d'importants contrats publics, ce qui a alimenté les accusations de népotisme et de conflit d'intérêts³¹. Le gouvernement chinois, par l'intermédiaire de ses entreprises publiques ou parapubliques, a su exploiter l'appétit de la famille Zuma pour les affaires faciles et juteuses pour renforcer ses relations avec l'administration présidentielle. Duduzane Zuma et les Gupta, à travers leur compagnie Magenbela Investments, seraient ainsi un des partenaires locaux choisis par l'entreprise publique

²⁸ Entretien téléphonique avec un chercheur de COSATU, *op. cit.*

²⁹ C. Clapham, « Fitting China in », in C. Alden, D. Large, R. Soares de Oliveira, *China returns to Africa, a rising power and a continent embrace*, *op. cit.*

³⁰ Les frères Gupta, des Indiens s'étant implantés en Afrique du Sud dans les années 1990, ont une relation étroite avec la famille Zuma, dont ils sont soupçonnés d'être l'un des argentiers. Voir « Zuma and the Guptas », *Sunday Times*, 17 octobre 2010.

³¹ Voir par exemple la controverse sur le partenariat entre Arcelor-Mittal et un consortium mené par les frères Gupta et le fils de Zuma, Duduzane, dans le cadre de la législation BEE. « How Guptas beat ANC bigwigs to R9bn deal », *Sunday Times*, 21 février 2011.

chinoise China Railway Construction Corporation pour la réalisation du gigantesque projet du gouvernement sud-africain de modernisation des infrastructures ferroviaires du pays, chiffré à 550 milliards de rands (48 milliards d'euros). Khulubuse Zuma n'est pas en reste. En juillet 2010, il a conclu un contrat pour la livraison de voitures avec DongFeng Automobile Company (DFAC), une entreprise publique chinoise. En 2010-11, sa compagnie minière Aurora Empowerment Systems a entamé des négociations avec Shandong Gold Group, une compagnie minière propriété du gouvernement de la province chinoise de Shandong, pour que celle-ci entre dans le capital d'Aurora à hauteur de 65 % en injectant 100 millions de dollars, une recapitalisation destinée à permettre à Aurora de racheter les mines d'or sud-africaines de Pamodzi ; les négociations ont finalement échoué, Shandong Gold Group ayant été peu convaincu par le bilan controversé d'Aurora.

La diplomatie économique de Zuma : vers le sud pour l'intérêt national

L'intérêt renouvelé du gouvernement Zuma pour la relation avec la Chine doit aussi se comprendre en relation avec les nouvelles orientations données à la diplomatie économique de l'Afrique du Sud : le renforcement des liens avec les nouveaux pays émergents et une articulation plus étroite entre diplomatie et intérêts économiques.

De nouveaux partenaires

Au sein de l'administration sud-africaine, et en particulier au ministère des Affaires étrangères (DIRCO) et au ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI), il y a à l'arrivée au pouvoir de Zuma, un consensus pour admettre que le renforcement des relations économiques et des échanges commerciaux avec les pays dits émergents, en particulier la Chine, l'Inde et le Brésil, est un enjeu central pour garantir la croissance économique du pays. Les échanges commerciaux avec les partenaires traditionnels tels que l'UE et les États-Unis étant considérées comme « matures » et peu susceptibles d'augmenter sensiblement, les diplomates et décideurs sud-africains estiment que l'Afrique du Sud doit absolument diversifier ses partenaires économiques et trouver de nouvelles destinations pour ses exportations³². Les économistes de tous bords ont bien mis au jour les changements majeurs qu'a connus l'économie mondiale dans la dernière décennie. Ils ont démontré comment se produit un glissement progressif du pouvoir économique de l'ouest vers l'est et du nord vers le sud, des puissances économiques traditionnelles vers les nouveaux géants émergents, symbolisés par l'acronyme BRIC (Brésil, Inde, Russie et Chine) forgé par Goldman-Sachs en 2001.

³² Entretien avec un chercheur au DTI, *op. cit.*

Les décideurs sud-africains sous Zuma ont bien intégré ceci et considèrent que, tout en conservant ses liens commerciaux avec ses partenaires plus anciens, c'est vers ces économies émergentes que l'Afrique du Sud doit désormais orienter prioritairement sa diplomatie économique, car c'est là que résident les perspectives de croissance mondiale et en conséquent de nouveaux marchés.

Ce mouvement de diversification des partenaires économiques n'est pas une idée nouvelle. Déjà, en 1996, le DTI avait défini pour l'Afrique du Sud une stratégie commerciale dite « du papillon », qui identifiait la Chine, l'Inde ainsi que l'Amérique latine comme partenaires commerciaux à cibler. Mais la crise économique de 2008 a rendu cet impératif de diversification encore plus pressant. Les économies occidentales dites développées ont été très affectées par la crise – ce qui a eu des répercussions négatives directes sur l'économie sud-africaine à cause de la baisse de la demande et des prix des matières premières qui en a découlé – et n'ont toujours pas pleinement récupéré, alors que les économies de pays émergents telles que la Chine et l'Inde ont relativement bien « tenu le choc » et sont reparties de plus belle.

En conséquent, Zuma s'est engagé dans une véritable offensive de charme envers les pays émergents. En 2010, il s'est ainsi rendu en visite officielle dans les quatre pays classés BRIC ainsi qu'au Mexique, accompagné de massives délégations d'entrepreneurs³³, pour explorer les opportunités de commerce et vanter les mérites de l'Afrique du Sud aux investisseurs locaux.

Les officiels sud-africains ont aussi utilisé ces visites pour presser leurs interlocuteurs d'accepter l'Afrique du Sud au sein du rassemblement BRIC, ce mécanisme de coopération politique et économique que la Chine, le Brésil, la Russie et l'Inde ont mis sur pied en 2009 pour donner une existence formelle au groupe d'économies émergentes identifiées par Goldman-Sachs³⁴. Avec succès : en décembre 2010, la Chine, avec le soutien de la Russie, a officiellement invité l'Afrique du Sud à rejoindre le groupe BRIC et, en avril 2011, l'Afrique du Sud a participé au sommet de ce qui est donc devenu les BRICS (BRIC+South Africa) à Sanya (Chine). En mars 2013, c'est la consécration, lorsque l'Afrique du Sud héberge le nouveau sommet BRICS. La taille de l'économie sud-africaine est

³³ De plus, le Vice-président Kgalema Motlanthe se rendait s'est aussi rendu dans le même temps en Turquie.

³⁴ La manifestation institutionnelle principale du groupe BRICS est un sommet annuel, dans lequel les dirigeants des pays-membres se réunissent pour essayer de consolider une alliance des pays dits émergents et arrêter des positions communes sur les principaux dossiers internationaux, notamment les grandes crises telles que la Syrie et les négociations sur la refonte des institutions internationales. Le groupe BRICS, au-delà de ses divergences internes et des intérêts contradictoires bien réels de ses membres, se retrouve sur une idéologie commune, un vague anti-impérialisme contre les puissances occidentales et leur mainmise supposée sur les organisations internationales.

bien loin de celle de ses nouveaux partenaires, mais l'arrivée de l'Afrique du Sud au sein du « club » permet à ce dernier de s'étendre à l'Afrique et d'ainsi pouvoir se poser comme le représentant légitime de l'ensemble des pays émergents, qui veulent une refonte des institutions et des régulations économiques internationales accusées d'être trop favorables aux économies occidentales. Pour l'Afrique du Sud, intégrer les BRICS est une opportunité de gagner en visibilité internationale et de consolider son influence dans les arènes multilatérales ; cela lui permet de monter des alliances fortes avec des pays partageant son goût pour le multilatéralisme et son ambition de réformer le système économique et politique mondial. Cela lui permet aussi, et ce n'est pas à négliger, de nouer des liens politiques plus étroits avec ces pays émergents vers lesquels elle veut réorienter sa politique commerciale.

Cependant, du côté sud-africain, il semblerait que les conséquences de l'adhésion au groupe BRICS n'aient pas été réellement réfléchies, et que l'empressement à se voir reconnaître un statut plus prestigieux ainsi que les gains symboliques immédiats qui y étaient associés l'aient emporté sur des considérations plus rationnelles. Si le groupe BRICS doit rester un forum épisodique permettant à des pays partageant la même vision sur les affaires internationales de peser davantage dans les négociations multilatérales sur des enjeux tels que la réforme du FMI ou du Conseil de Sécurité de l'ONU, cela sera sans conséquences. Mais si des propositions pour renforcer l'intégration économique des BRICS entre eux arrivent sur la table, les officiels sud-africains devront y réfléchir à deux fois. En effet, les complémentarités entre les économies de ces pays, et en particulier les avantages comparatifs dont pourraient disposer l'Afrique du Sud, sont loin de sauter aux yeux. Son secteur manufacturier ne peut rivaliser avec celui de la Chine ou de l'Inde, et son secteur agricole aurait fort à faire face à la concurrence brésilienne. Pour cette raison, l'empressement de l'Afrique du Sud à rejoindre le BRICS a été abondamment critiqué non seulement par des économistes, mais également par des sections de la coalition ANC, en particulier COSATU et la Ligue de la jeunesse de l'ANC (ANCYL)³⁵.

L'intérêt national

Un autre principe essentiel de la diplomatie post-Mbeki est l'articulation plus étroite entre politique étrangère et intérêts commerciaux et économiques. Zuma a d'abord été élu sur un agenda domestique (lutte contre le chômage, réduction des inégalités, services publics), et les nouveaux officiels ont vite annoncé que la politique étrangère serait désormais considérée avant tout comme un outil au service du développement économique du pays³⁶. Cette

³⁵ « SA rushed into joining BRICS: Shivambu », *Sapa*, 18 juin 2011.

³⁶ C. Landsberg, « The foreign policy of the Zuma government: pursuing the 'national interest'? », *op. cit.*

position a également été motivée par le sentiment très net chez les diplomates comme chez les patrons sud-africains que l'Afrique du Sud n'avait jamais été payée en retour pour tous ses efforts de diplomatie et de médiation en Afrique, par des opportunités de business pour ses entreprises³⁷. Le cas le plus souvent évoqué était celui de la RDC où, après s'être énormément investis dans la médiation destinée à mettre fin à la deuxième guerre du Congo (1998-2003), les diplomates sud-africains ont vu les entreprises minières ou de construction de pays tels que la Chine ou les États-Unis rafler les plus belles opportunités dans la phase de reconstruction post-conflit.

La façon dont l'administration Zuma gère ses relations avec la Chine montre cette insistance à promouvoir l'intérêt économique national. Les officiels et négociateurs sud-africains essaient sans relâche de rendre la relation plus bénéfique économiquement pour l'Afrique du Sud, notamment en pressant avec ardeur leurs interlocuteurs chinois pour que les deux administrations travaillent de concert à réduire les déséquilibres commerciaux entre les deux pays, et notamment à transformer la structure de leurs échanges. Le Partenariat stratégique de 2010 témoigne de ces efforts. Avant la visite de Zuma à Pékin, les fonctionnaires du DTI sud-africains ont négocié pied à pied avec leurs homologues chinois récalcitrants pour faire de la transformation de la structure des échanges commerciaux – censée soutenir la nouvelle politique industrielle sud-africaine – un enjeu majeur du partenariat. En particulier, les négociations furent tendues sur quelques formulations-clés du texte final, et les Sud-Africains ont fini par obtenir gain de cause. Sur leur insistance, le document mentionne en effet l'engagement des deux pays à améliorer la « *structure* » de leurs échanges commerciaux, et non pas le « *volume* » comme le souhaitaient les Chinois³⁸. Dans cette perspective, les Chinois s'engagent également dans l'accord à diversifier leurs importations venant d'Afrique du Sud, et notamment à importer davantage de produits manufacturés et transformés. La Chine s'engage également à augmenter et diversifier ses investissements directs en Afrique du Sud, notamment en encourageant ses entreprises à y investir dans des projets de transformation des minerais.

Grâce à ces concessions chinoises, l'administration sud-africaine est généralement optimiste en ce qui concerne l'évolution des relations économiques entre les deux pays. Elle a le sentiment que la Chine est prête à entendre et prendre en considération les inquiétudes et les requêtes de son partenaire³⁹. Etant donné le contrôle de l'État chinois sur l'économie du pays, où la plupart des grandes compagnies sont publiques ou parapubliques,

³⁷ Entretien avec un chercheur au DTI, *op. cit.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Entretien téléphonique avec un chercheur au DTI, avril 2011.

l'administration sud-africaine estime que le gouvernement chinois est dans une position qui lui permet d'encourager, voire de forcer, les entreprises du pays à mettre en application les engagements contenus dans le document du Partenariat stratégique, notamment ceux d'investir dans des secteurs ciblés de l'économie sud-africaine ou d'importer davantage de produits manufacturés sud-africains. Du côté chinois, les concessions accordées à l'Afrique du Sud apparaissent comme des gestes de bonne volonté à destination d'un important partenaire diplomatique que le gouvernement peut se permettre de faire car elles n'ont pas d'implication sérieuse pour la gigantesque économie du pays.

Mais l'optimisme sud-africain vis-à-vis du CSP mérite d'être nuancé. Tout d'abord, le choix de la transformation des minerais comme secteur prioritaire pour les investissements chinois peut paraître déconcertant. Les cadres du DTI avancent que ce secteur a été identifié car il permet de créer de la valeur et s'appuie sur un avantage comparatif de l'Afrique du Sud, sa richesse minière. La transformation des minerais est cependant une activité intense en capital, mais non en travail. Le fait qu'elle ait été élevée au rang de priorité dans le CSP apparaît donc en contradiction avec la ligne générale de la politique industrielle sud-africaine, qui entend développer avant tout les activités à forte valeur travail qui pourront contribuer à résorber le chômage local endémique.

Surtout, autant se mettre d'accord sur de grands principes et de grands engagements que l'on couche sur des déclarations très officielles apparaît finalement aisé, autant leur mise en œuvre se révèle souvent techniquement problématique et lacunaire. Le CSP ne contient aucune consigne, aucun détail technique guidant la mise en œuvre de ses engagements. Il est encore malaisé d'estimer la détermination réelle du gouvernement chinois à faire pression sur ses compagnies publiques pour qu'elles prennent en compte le CSP, sa capacité réelle à le faire et ses moyens. En l'absence de mécanismes et de benchmarks guidant la mise en place des principes préconisés par le CSP ainsi que l'évaluation de ses résultats, il apparaît que le nouveau document de partenariat est sans doute appelé à rester un catalogue de bonnes intentions sans conséquence.

L'Accord de libre-échange (*Free Trade Agreement - FTA*) : mort et enterré ?

L'idée d'un accord de libre-échange entre l'Afrique du Sud et la Chine a été évoquée pour la première fois par les deux pays en septembre 2002 lorsque, lors de la visite officielle de Thabo Mbeki à Pékin, les officiels chinois lui ont fait une proposition en ce sens⁴⁰. En juin 2004,

⁴⁰ Entretien téléphonique avec un ancien cadre du DTI, *op. cit.*

lors de la seconde rencontre de la Commission binationale Afrique du Sud-Chine, l'Afrique du Sud a annoncé au nom de la Southern African Customs Union (SACU) – l'union douanière rassemblant l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie, le Lesotho et le Swaziland – qu'elle était disposée à ouvrir des négociations avec la Chine en perspective d'un accord de libre-échange entre la SACU et la Chine. Dans le communiqué final du sommet, les deux pays s'engageaient à lancer ces discussions le plus rapidement possible. Cependant, ces discussions n'ont à ce jour pas abouti, et le projet d'accord de libre-échange semble désormais enterré. Cet échec résulte avant tout des revirements de l'Afrique du Sud, basés sur un calcul des effets négatifs potentiels d'un tel accord pour son économie, ainsi que d'un changement de paradigme plus général sur sa politique commerciale.

De fait, les négociations n'ont même jamais vraiment commencé. Quand le projet de FTA a commencé à être évoqué dans la période 2002-4, l'Afrique du Sud le voyait d'un bon œil. Dans la politique commerciale de l'époque, largement définie par le programme économique *Growth, Employment and Redistribution (Gear)* adopté en 1996 et basée sur la réduction des tarifs de douane et une stratégie tournée vers l'exportation, les accords de libre-échange étaient vus comme un outil essentiel pour permettre aux produits sud-africains d'accéder à de nouveaux marchés. De plus, la demande chinoise croissante en produits agricoles et alimentaires, liée à l'évolution des habitudes alimentaires découlant de la croissance économique⁴¹, semblait ouvrir à l'agriculture sud-africaine de très prometteuses perspectives. En conséquence, après la visite de Mbeki en Chine en septembre 2002, le DTI avait mis sur pied une équipe chargée de réfléchir aux implications positives et négatives qu'ouvrirait un tel accord. Cette « enquête » était un secret bien gardé au sein du DTI, car le gouvernement était bien conscient des réserves émises par les syndicats et certaines sections des entrepreneurs locaux – effrayés par la perspective de la concurrence accrue des entreprises chinoises – sur l'approfondissement des relations commerciales avec la Chine⁴².

Mais dès 2005, la perspective d'un accord de libre-échange avec la Chine n'était déjà plus populaire au sein du DTI. Les dégâts causés à l'industrie textile locale par la concurrence chinoise, notamment dans la province du Western Cape, ont en effet rapidement amené les décideurs du DTI à s'interroger sur le bien-fondé d'un tel accord, dont on subodorait soudain qu'il pouvait être une menace pour le tissu industriel sud-africain, et notamment les

⁴¹ La croissance économique, avec notamment le développement des classes moyennes, a amené une évolution des habitudes alimentaires, avec notamment une plus grande consommation de produits carnés. Voir *Tendances des consommateurs et du marché au détail en Chine*, Rapport d'analyse de marché, Agriculture et Agroalimentaire Canada, janvier 2013.

⁴² *Ibid.*

activités intensives en main-d'oeuvre⁴³. De plus, l'adoption d'un accord de libre-échange n'aurait pas éliminé les nombreuses barrières non-tarifaires (restrictions phytosanitaires, par exemple) qui empêchent notamment les produits agricoles sud-africains d'accéder plus massivement au marché chinois. En outre, le DTI, parce qu'il était déjà engagé à ce moment-là dans des discussions pour un accord de libre-échange avec les États-Unis, n'avait pas réellement les capacités humaines et techniques pour mener une analyse approfondie sur les tenants et les aboutissants d'un accord similaire avec la Chine, ce qui a d'autant plus ralenti le processus⁴⁴.

Surtout, la réticence à conclure un accord de libre-échange avec la Chine s'inscrivait dans une réorientation plus fondamentale de la politique économique sud-africaine. Depuis le début des années 2000, certaines sections du gouvernement et des décideurs économiques étaient conscients que *Gear* n'avait pas rempli l'intégralité de sa mission. Si les réformes néolibérales avaient réussi à mettre l'Afrique du Sud sur le chemin d'une croissance économique soutenue (de 6 % par an en moyenne entre 1996 et 2002), elles avaient échoué à réduire de manière significative le chômage, la pauvreté et les inégalités sociales. Notamment, la politique de commerce extérieur centrée sur une réduction des tarifs douaniers et tournée vers l'exportation avait mis l'Afrique du Sud dans une position intenable qui la voyait exporter des matières premières à faible valeur ajoutée et importer des produits manufacturés.

Sous un nouveau leadership, le DTI s'est ainsi progressivement converti à la vision d'un gouvernement plus interventionniste dans l'économie et apte à piloter une politique commerciale et industrielle volontariste. Ce changement de paradigme était tout entier contenu dans un nouveau concept, celui d'« État développementaliste ». A partir de 2004-5, la nouvelle priorité du DTI est ainsi devenue la mise en place d'une politique industrielle ambitieuse et proactive, destinée à accélérer le développement d'activités à forte valeur travail et la production de produits à haute valeur ajoutée, pour à la fois créer de l'emploi et réduire la dépendance de l'Afrique du Sud envers sa production minière. Dans ce cadre, les nouveaux documents économiques centraux produits par le DTI, le *National Industrial Policy Framework* (NIPF) de 2007 et le *South African Trade Policy and Strategy Framework* (TPSF) de 2010 ont établi très clairement que la politique commerciale était désormais considérée avant tout comme un outil au service de la politique industrielle, et que les politiques tarifaires avaient désormais pour but premier de protéger et soutenir les secteurs industriels à fort potentiel de croissance (transformation des minerais, services pour l'export). De plus, l'Afrique du Sud a été déçue par le cycle des négociations de Doha sur la libéralisation du

⁴³ Entretien téléphonique avec un économiste à la Présidence, mars 2011.

⁴⁴ Entretien téléphonique avec un ancien cadre du DTI, *op. cit.*

commerce international lancé en 2001 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans lequel elle a eu le sentiment d'être traitée injustement : elle estime que les pays occidentaux ont exigé des États émergents que ces derniers ouvrent leurs marchés de services et de biens de consommation tout en refusant d'ouvrir de manière significative leurs propres marchés agricoles⁴⁵. Le nouveau ministre du Commerce et de l'Industrie nommé après l'élection de Zuma en 2009, Rob Davies, un économiste membre du Parti Communiste Sud-Africain (SACP) qui fut précédemment vice-ministre (2004-9), incarne ce changement de philosophie.

En conséquent, la plupart des officiels sud-africains ne considère plus les accords de libre-échange comme le médium privilégié pour encadrer les relations commerciales de l'Afrique du Sud. Dès 2005, il était très clair au sein du DTI que, à cause d'un manque de volonté politique, les différentes discussions sur des accords de libre-échange en cours à ce moment-là n'aboutiraient pas. Les négociations avec les États-Unis se sont ainsi achevées sans succès en avril 2006, tandis que celles avec la Chine ont été discrètement enterrées.

Désormais, ce sont les accords commerciaux préférentiels (PTA)⁴⁶ qui sont l'option favorite de l'Afrique du Sud pour encadrer ces relations avec ses partenaires commerciaux, en particulier les pays émergents⁴⁷. De tels accords sont par définition moins ambitieux. Mais les décideurs sud-africains estiment maintenant que, s'ils sont négociés et utilisés intelligemment, ils peuvent fournir un cadre favorable à la croissance et la diversification de l'économie sud-africaine ainsi qu'un cadre juridique pour régler les litiges commerciaux avec les partenaires. Ainsi, à l'instigation de l'Afrique du Sud, la SACU a en avril 2009 conclu un accord commercial préférentiel avec le Mercosur, alors que des discussions similaires sont en cours avec l'Inde. Le CSP conclu avec la Chine en août 2010 relève lui aussi clairement de ce genre d'accord⁴⁸.

⁴⁵ Entretien avec un économiste à la Présidence, *op. cit.*

⁴⁶ Le DTI conçoit les PTA comme des accords commerciaux dans lesquels les réductions des tarifs douaniers sont moins importantes que dans un FTA, et concernent certaines catégories de produits seulement.

⁴⁷ Entretien téléphonique avec un chercheur au DTI, *op. cit.*

⁴⁸ Entretien téléphonique avec un chercheur au DTI, *op. cit.*

Une relation jamais remise en question ?

Dans un certain nombre de pays africains, l'intensification des relations, notamment commerciales, avec la Chine est devenue un sujet controversé. Non seulement les syndicats, les entrepreneurs et les petits marchands se plaignent d'une compétition déloyale des Chinois ou du non-respect par ces derniers des législations locales sociales et environnementales, mais les relations avec la Chine sont devenues un enjeu de politique intérieure, mettant aux prises le gouvernement et l'opposition. Des leaders et des organisations politiques ont ainsi recouru au répertoire du nationalisme économique contre la Chine comme argument électoral.

Le meilleur exemple en est la Zambie. Depuis le milieu des années 2000, après plusieurs sérieux accidents du travail et incidents dans des mines appartenant à des compagnies chinoises, les syndicats sont devenus extrêmement critiques sur la présence des Chinois dans le pays, accusés de ne pas respecter le droit du travail et les normes de sécurité. De plus, la présence croissante de petits commerçants chinois dans les marchés de la capitale Lusaka, la plupart actifs dans le secteur informel et profitant de leurs réseaux en Chine pour importer des produits manufacturés de faible qualité à bas coût, a aiguisé le ressentiment des commerçants locaux. Alors leader de l'opposition, Michael Sata a su tirer parti de ce mécontentement populaire grandissant en faisant de la relation avec la Chine un enjeu clivant du débat politique. La critique des étroites relations économiques nouées par la Zambie avec la Chine est devenue un fil rouge de son discours politique et sa ligne d'attaque favorite contre le gouvernement. Au grand chagrin des autorités chinoises, dont plusieurs sources rapportent qu'elles ont financé la campagne du président sortant Rupiah Banda, Sata a remporté les élections présidentielles en septembre 2011, notamment grâce à sa rhétorique anti-chinoise (qu'il avait cependant modérée en comparaison avec les élections de 2006).

Des phénomènes similaires ont eu lieu dans d'autres pays africains, quoiqu'à une échelle réduite. Au Zimbabwe, le gouvernement du président Mugabe, à la suite des sanctions prises contre son régime par les pays occidentaux à partir de 2002, s'est avec enthousiasme lancé dans ce qu'il appelé sa politique « *Look East* », capitalisant sur les liens noués pendant la lutte contre le régime rhodésien blanc entre la ZANU-PF de Mugabe et la Chine. Le gouvernement s'est engagé dans des accords miniers et de business

avec le gouvernement chinois loin d'être bénéfiques à long terme au Zimbabwe, mais qui ont permis au régime d'accéder à des lignes de crédit dont il avait urgemment besoin. Par la suite, l'opposant Morgan Tsvangirai a ainsi pu jouer contre le régime Mugabe la carte du nationalisme économique en accusant par exemple en 2006 le gouvernement ZANU-PF d'« hypothéquer le pays aux Chinois »⁴⁹. Mais l'élévation de la relation avec la Chine au rang d'enjeu partisan n'est pas l'apanage unique de l'Afrique australe. Au Ghana, alors que le gouvernement du National Democratic Congress (NDC) négociait avec la Chine un accord de prêt de 3 milliards de dollars, le principal parti d'opposition National Patriotic Party (NPP) a commencé en 2011 à accuser le NDC de « se coucher » devant la Chine, recyclant ainsi la recette politique à succès de Michael Sata⁵⁰.

En Afrique du Sud, de tels discours anti-chinois simplistes n'ont pas vraiment émergé sur la scène politique. Seul le très controversé Julius Malema, alors président de la Ligue de la jeunesse de l'ANC (ANCYL), adepte des discours radicaux, a de manière ponctuelle eu recours à une rhétorique similaire pour s'en prendre à la présence économique chinoise en Afrique du Sud et à l'entrée du pays dans le groupe BRICS, accusant à plusieurs reprises la Chine de piller les ressources naturelles sud-africaines⁵¹. Mais cette rhétorique agressive n'a pas vraiment eu d'écho dans la sphère publique et n'a pas été relayée.

Finalement, l'aspect des relations avec la Chine qui a créé le plus de controverses en Afrique du Sud, c'est celui de la politique du gouvernement vis-à-vis du Dalai Lama, le chef spirituel du Tibet, région annexée par la Chine en 1951. En effet, à deux reprises ces dernières années, le gouvernement a refusé d'accorder un visa au Dalaï Lama souhaitant se rendre en Afrique du Sud, entraînant de très vives critiques venant à la fois de la sphère politique (et parfois même de cadres de l'ANC et de la Triple-Alliance⁵²) et de la société civile. En mars 2009, alors que le Dalaï Lama était invité en Afrique du Sud pour participer à une conférence sur la Coupe du Monde de football à venir (2010), le gouvernement a justifié son refus en arguant que leader tibétain aurait fait de la conférence, initialement un événement sur le sport, une tribune politique pour la cause du Tibet, en particulier au vu du caractère symbolique de la date (mars 2009 marquait le cinquantenaire des émeutes de Lhassa, événement

⁴⁹ R. Bates, « Zimbabwe's new colonialists », *Weekly Standard*, 25 mai 2005.

⁵⁰ A. Bodomo, « Ghana's presidential election: asking the China question », *ThinkAfrica Press*, 5 novembre 2012.

H. Hall, « Ghana's opposition look to Zambia for elections tactics », *France 24*, 12 mai 2011.

⁵¹ « Take firm stand against China – Malema », *Sapa*, 11 avril 2011.

⁵² Les relations étroites forgées pendant le combat anti-Apartheid entre l'ANC et le Parti Communiste sud-africain (SACP), puis avec COSATU se sont formalisées en 1990 en une alliance officielle entre les trois organisations : la Triple-Alliance. C'est une alliance d'un type particulier, puisque l'ANC en est le véhicule électoral unique : ni le SACP, ni a fortiori COSATU, ne participent aux élections.

central de la lutte du Tibet contre le gouvernement chinois). Cette décision fut vertement critiquée non seulement par le principal parti d'opposition, la Democratic Alliance (la DA), par l'historique militant anti-apartheid et prix Nobel de la paix 1984 Desmond Tutu, par la prestigieuse université de Witwatersrand, par des organisations internationales de défense des droits de l'Homme comme Human Rights Watch, mais également par la ministre ANC de la Santé, Barbara Hogan⁵³ (qui fut limogée du gouvernement un an plus tard, payant sans doute le prix de son outrecuidance). Ces critiques dénonçaient invariablement le fait que le gouvernement sud-africain était prêt à renoncer à son idéal maintes fois affirmé de défense des droits de l'Homme pour ne pas offenser son puissant partenaire chinois.

En octobre 2011, l'histoire se répète. Invité au quarantevingtième anniversaire de Desmond Tutu, le Dalaï Lama ne se voit pas accorder de visa. Cette décision entraîne la même salve de critiques que deux ans plus tôt (Tutu allant jusqu'à déclarer que le gouvernement ANC était pire que celui de l'apartheid), COSATU se joignant en plus au chœur. Le ministère des Affaires étrangères affirme tout d'abord que les délais constatés pour traiter la démarche d'obtention d'un visa du Dalaï Lama relèvent d'une procédure normale. Mais un document interne du ministère fuitant dans la presse raconte une autre histoire et met au jour les contradictions du gouvernement : c'est bien pour ne pas mettre en péril ses relations commerciales avec la Chine que le ministère a délibérément bloqué la procédure. Cela vaudra en novembre 2012 au ministère d'être condamné par la Cour suprême d'appel. Que l'Afrique du Sud, pays auréolé de sa longue histoire de lutte contre l'apartheid, pour la démocratie et les droits de l'Homme, soit en quelque sorte prête à vendre son âme pour plaire au partenaire chinois ne passe pas bien auprès d'une société civile et d'élites libérales diagnostiquant déjà un raidissement autoritaire du gouvernement et de l'ANC sous Zuma (montée en puissance de l'appareil sécuritaire au sein de l'État, loi controversée sur la presse adoptée en novembre 2011). Mais le gouvernement de Zuma a suffisamment montré le peu de cas qu'il fait des critiques pour qu'on puisse imaginer qu'il maintiendra le cap de sa politique envers la Chine.

⁵³ M. Rossouw, « Hogan: Dead minister walking », *Mail & Guardian*, 27 mars 2009.

Conclusion

Depuis son arrivée au pouvoir, et plus encore depuis le début des années 2000, le gouvernement de l'ANC a fait le choix déterminé de se tourner vers la Chine et de faire de la coopération économique entre les deux pays un axe majeur de sa politique commerciale. C'est un choix à la fois opportuniste et stratégique. Opportuniste, car il s'agit pour l'Afrique du Sud de trouver de nouveaux partenaires au moment où la demande en matières premières des pays occidentaux s'essouffle. Stratégique, car il s'inscrit dans un cadre idéologique, celui de la coopération sud-sud et de la lutte contre l'impérialisme occidental, chers à l'ANC.

Le gouvernement sud-africain a identifié les opportunités prometteuses qu'offre une telle relation, mais également ses risques : la création d'un rapport inégal et de dépendance, l'érosion de son tissu industriel, autant de sujets qui sont au cœur des tractations permanentes entre les deux pays. La relation avec la Chine, bénéfique ou destructrice ? *The jury is still out*, mais de la capacité de l'Afrique du Sud à gérer ces risques dépendra la réponse.