



NOVEMBRE
2021



Les influences chinoises en Afrique

1. Les outils politiques et diplomatiques du « grand pays en développement »

Jean-Pierre CABESTAN
Élisa DOMINGUES DOS SANTOS
Zhao Alexandre HUANG
Philippe LE BILLION
Thierry VIRCOULON

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.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0443-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : Sommet de Beijing 2018 du Forum sur la Coopération Sino-Africaine (FOCAC). © GouvernementZA/Flickr

Comment citer cette publication :

Jean-Pierre Cabestan, Élixa Domingues dos Santos, Zhao Alexandre Huang, Philippe Le Billon et Thierry Vircoulon, « Les influences chinoises en Afrique. 1. Les outils politiques et diplomatiques du « grand pays en développement » », *Études de l’Ifri*, Ifri, novembre 2021.

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

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Jean-Pierre Cabestan, sinologue et professeur en sciences politiques, Université baptiste de Hong Kong.

Élisa Domingues dos Santos, chargée de projet pour le Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri.

Zhao Alexandre Huang, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, laboratoire DICEN-IDF, Université Paris Nanterre.

Philippe Le Billon, professeur en géographie et politiques publiques, Université de Colombie-Britannique.

Thierry Vircoulon, chercheur associé de l'Ifri, directeur de l'Observatoire de l'Afrique centrale et australe.

Résumé

La Chine et l'Afrique entretiennent des relations fortes depuis la vague des indépendances africaines des années 1960. Néanmoins, les échanges sino-africains ont connu un essor sans précédent depuis la fin des années 1990 et ont été accompagnés de la montée d'un discours sur le partenariat « gagnant-gagnant » entre la Chine et l'Afrique. Pour de nombreux gouvernements africains, la Chine représente une alternative viable aux bailleurs de fonds et aux partenaires commerciaux traditionnels de l'Afrique. De même, la Chine voit de nombreuses opportunités dans le développement de ses relations avec l'Afrique, notamment en termes de matières premières et de stratégie d'influence sur le plan international.

Néanmoins, ces relations suscitent aussi des controverses importantes et révèlent que la « Chinafrique » se caractérise, non pas par une interdépendance mutuelle, mais plutôt par une asymétrie économique et financière renouvelée de l'Afrique à l'égard de la Chine. À rebours d'une conception monolithique de la « présence de la Chine » en Afrique, ce dossier insiste sur les multiples « influences chinoises » sur le continent à travers les relations économiques, politiques, diplomatiques et sécuritaires entre les deux espaces. À travers une perspective historique, ce dossier met ainsi en lumière la diversité des acteurs et des secteurs de coopération impliqués dans ces échanges.

Cette étude se focalise sur le premier axe du dossier, les outils politiques et diplomatiques de la politique africaine de la Chine.

Executive Summary

China and Africa have enjoyed a strong relationship since the wave of African independences in the 1960s. Nevertheless, relations between China and Africa have significantly expanded since the late 1990s and have been fuelled by a growing discourse centred on a “win-win” partnership between China and Africa. For many African governments, China represents a viable alternative to Africa’s traditional donors and trading partners. Similarly, China sees many opportunities in developing its relationships with Africa, especially in terms of raw materials and international influence.

However, these relations are also highly controversial and reveal that “Chinafrica” is not characterized by mutual interdependence, but instead by a renewed economic and financial asymmetry. Opposing a monolithic conception of “China’s presence” in Africa, this series of briefs insists on the multiple “Chinese influences” on the continent, be they economic, political, diplomatic or security-related. Through a historical perspective, this series highlights the diversity of actors and sectors of cooperation involved in these relations.

This study focuses on the first axis of this series: the political and diplomatic tools of China’s African policy.

Sommaire

INTRODUCTION	6
---------------------------	----------

Par Thierry Vircoulon et Éliisa Domingues dos Santos

LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE CHINOISE À L'ÉGARD DE L'AFRIQUE CENTRALE ET AUSTRALE	11
--	-----------

Une politique étrangère qui privilégie le Sud.....	11
---	-----------

Une politique africaine plus ambitieuse	12
--	-----------

L'importance pour la Chine de l'Afrique australe et centrale	14
---	-----------

Conclusion	16
-------------------------	-----------

Par Jean-Pierre Cabestan

L'INSTITUT CONFUCIUS DANS LE CADRE DU FOCAC : UNE STRATÉGIE D'INSTITUTIONNALISATION À LA CHINOISE ...	17
--	-----------

L'Institut Confucius : un modèle de coopération Sud-Sud	17
--	-----------

Le FOCAC : la base législative d'une coopération multi-sectorielle	18
---	-----------

L'établissement d'une "communauté de destin"	20
---	-----------

Conclusion	22
-------------------------	-----------

Par Zhao Alexandre Huang

CHINESE POLICIES TOWARDS SUB-SAHARAN AFRICAN MIGRANTS.....	23
---	-----------

Policies toward 'Migrants' in China.....	24
---	-----------

Sub-Sahara Africa Migrants in China.....	25
---	-----------

Local Government Policies and Everyday Practices	29
---	-----------

Conclusion	30
-------------------------	-----------

Par Philippe Le Billon

Introduction

Thierry Vircoulon et Éliisa Domingues dos Santos

L'intérêt pour les relations entre la Chine et l'Afrique suit le rythme de leurs échanges. De ce fait, depuis plus d'une décennie, on observe un renouveau de cet intérêt lié à l'émergence de la « Chinafrique ». Popularisée par le livre de Michel Beuret et Serge Michel publié en 2008¹, l'expression « Chinafrique » signifie que les rapports sino-africains ont atteint un stade critique et abouti à une forte interpénétration économique et politique.

Si la Chine a développé ses relations avec certains pays africains dès leur indépendance, le développement des échanges sino-africains a connu un essor sans précédent depuis la fin des années 1990. La principale caractéristique de la « Chinafrique » est la rapidité de sa formation qui traduit une véritable convergence d'intérêts. Pour de nombreux gouvernements africains, la Chine incarne une alternative aux bailleurs et partenaires commerciaux traditionnels : elle offre une aide liée sans conditionnalité de gouvernance, peut mobiliser d'impressionnants financements et, en tant qu'usine du monde, elle produit presque tout à meilleur prix que ses concurrents. Pour les autorités chinoises, le continent africain représente à la fois un fournisseur de matières premières pour satisfaire sa forte demande intérieure, une vitrine de son expansion sur la scène internationale et un réservoir de soutiens au sein des instances internationales, utile à ses objectifs de politique et de sécurité intérieures (rupture des relations de tous les pays africains à l'exception de l'Eswatini avec Taïwan, soutien de sa politique répressive dans le Xinjiang et à Hong Kong²). Pour ce faire, dès 2000, les autorités chinoises ont mis en place une architecture de coopération avec le Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) qui incarne le modèle de coopération « gagnant-gagnant » promu par la Chine. Depuis, d'autres instances de coopération sino-africaines sont venues compléter le FOCAC et tous les outils du *soft power* chinois sont à

1. M. Beuret et S. Michel, *La Chinafrique : Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, Grasset, 2008.

2. J.-P. Cabestan, « Les relations Chine-Afrique : nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir », *Hérodote*, vol. 150, n° 3, 2013.

l'œuvre sur le continent, y compris la « diplomatie vaccinale³ » depuis le début de la pandémie de Covid-19.

À ce jour, le bilan est sans appel. La Chine est le premier partenaire commercial de l'Afrique, avec un volume d'échanges qui atteignait 208,7 milliards de dollars en 2019 ; elle est la principale détentrice (un tiers) de la dette extérieure africaine estimée à 365 milliards de dollars ; quasiment tous les pays du continent ont, à l'exception du royaume d'Eswatini, rejoint l'initiative chinoise des Nouvelles routes de la soie, la Belt and Road Initiative (BRI) ; 61 Instituts Confucius dans 46 pays différents ont été inaugurés et véhiculent la « diplomatie du peuple » chinoise ; elle a ouvert son unique base militaire extérieure à Djibouti en 2016 ; elle est le deuxième contributeur financier aux opérations de maintien de la paix et ne cesse de développer la coopération sécuritaire avec ses partenaires africains.

Malgré le discours officiel du partenariat « gagnant-gagnant », la relation sino-africaine est très controversée, essentiellement en raison de son asymétrie prononcée. Les chiffres montrent que, si la Chine est importante pour de nombreuses économies africaines, la réciproque est loin d'être vraie. Contrairement à ce que cette expression laisse croire, la « Chinafrique » ne traduit pas une interpénétration économique et donc une dépendance mutuelle, mais une réorientation de la dépendance de l'Afrique dans le cadre d'une nouvelle asymétrie économique et financière. La question de la dette africaine qui est actuellement au cœur des débats sur la relation sino-africaine est, à ce titre, révélatrice. Entre 2000 et 2018, 50 pays africains sur 54 ont emprunté à la Chine. Un nombre croissant de pays africains bénéficiaires de prêts chinois dépasse les niveaux d'endettement soutenables. D'autre part, les conditions dans lesquelles ces gouvernements africains se sont réendettés auprès de la Chine posent question et nourrissent des soupçons de dette cachée (recours aux prêts gagés sur les infrastructures et les ressources naturelles, fonctionnement opaque des institutions prêteuses chinoises, endettement pour des infrastructures à la rentabilité douteuse, clauses exorbitantes du droit commun, etc.). De ce fait, la politique de prêts des autorités chinoises cristallise aujourd'hui les inquiétudes autour du « piège de la dette », alors que la Chine est un simple observateur du Club de Paris⁴ et qu'elle procède seule à la

3. Pour en savoir plus sur la « diplomatie vaccinale », lire O. Alao « Les vaccins au service de la géopolitique chinoise en Afrique », Afrique Décryptage, juillet 2021, disponible sur : <https://afriquedecryptages.com>.

4. Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics qui a pour objectif de trouver des solutions coordonnées pour répondre aux difficultés de paiement de pays endettés.

restructuration de sa dette avec certains gouvernements africains⁵. Bien que la Chine soit le premier prêteur bilatéral de nombreux pays africains, l'Afrique ne représente qu'un tiers des prêts de la China Export-Import Bank et 1,3 % des prêts de la China Development Bank. De même, l'inversion de la balance commerciale entre la Chine et l'Afrique est un autre indicateur de cette asymétrie. Initialement déficitaire pour la Chine, celle-ci est maintenant excédentaire à son profit. La prise de conscience progressive de cette asymétrie alimente un sentiment antichinois en Afrique qui gagne du terrain.

Compte tenu du poids des intérêts chinois dans l'économie politique des régimes africains et du caractère novateur de la relation sino-africaine sur la scène internationale, le Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri a organisé un séminaire en ligne de trois sessions qui se sont tenu les 7, 14 et 21 avril et qui ont réuni 15 experts français et étrangers travaillant sur des thématiques variées dans des universités, des *think tanks*, des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises situées en Afrique, en Extrême-Orient, en Europe et en Amérique. Ce séminaire s'inscrit dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'Afrique centrale et australe⁶ du Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri en partenariat avec la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). Cet Observatoire fournit depuis 2016 des analyses régulières afin d'évaluer les évolutions locales et régionales des enjeux politiques, économiques et sécuritaires de la zone qui compte 24 pays. L'objectif de ce séminaire était de décrypter la complexité des rapports sino-africains dans une période de fortes interrogations et de débats académiques et politiques. Les discussions se sont articulées autour de trois axes et les résultats sont présentés ainsi dans ce dossier :

- Le premier axe d'analyse porte sur la politique africaine de la Chine à travers sa stratégie et ses outils diplomatiques. Jean-Pierre Cabestan de l'Université Baptiste de Hong-Kong dresse les grandes orientations de la politique chinoise à l'égard de l'Afrique, et plus spécifiquement de l'Afrique centrale et australe, en la replaçant au sein de sa politique étrangère générale (1). Zhao Alexandre Huang, maître de conférences au laboratoire DICEN-IDF à l'Université Paris Nanterre examine *le soft power* chinois via l'Institut Confucius dont la première antenne africaine a été ouverte en 2005 au Kenya et qui est chargé de diffuser la culture et la langue chinoise dans le monde (2). Enfin, alors que la Chine mobilise le discours d'une « communauté de destin⁷ », Philippe

5. Comme la République démocratique du Congo, Angola, Zambie, Tchad, Éthiopie, etc.

6. Pour en savoir plus sur l'Observatoire de l'Afrique centrale et australe, voir www.ifri.org.

7. Déclaration de Beijing, « Construire une communauté de destin Chine-Afrique encore plus solide », 2018, disponible sur : www.fmprc.gov.cn.

Le Billon de l'Université de Colombie-Britannique donne un aperçu de la politique migratoire chinoise et des discriminations à l'égard des étrangers originaires d'Afrique subsaharienne (3).

- Le deuxième axe d'analyse porte sur les dimensions économiques prépondérantes de la relation sino-africaine. Ainsi, Thierry Pairault, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et à l'École des hautes études en sciences sociale (EHESS), s'attache à déconstruire l'essentialisation qui dessine l'image d'une Chine monolithique et dresse un panorama des différents acteurs en présence avec leurs intérêts et stratégies variés (4). Alicia Garcia Herrero de la Hong-Kong Business School et cheffe économiste chez Natixis expose la réalité des activités de la Chine en matière commerciale, d'investissements et de prêts en Afrique (5), et Marc Bohlund, analyste à REDD Intelligence, s'intéresse aux conséquences des stratégies d'acquisition chinoises et des prêts gagés sur le marché des matières premières alors que le nombre de pays africains qui demande une restructuration de leur dette ne cesse de croître (6). Johanna Malm, chercheuse indépendante et auteure d'une thèse de doctorat à l'Université de Roskilde au Danemark, met en évidence l'évolution de la stratégie d'investissement chinoise dans un pays à haut risque comme la République démocratique du Congo (RDC). Enfin, Alain Karsenty, du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), analyse la montée en puissance des entreprises chinoises dans le secteur forestier en Afrique centrale et leurs techniques d'exploitation de ces forêts (7).
- Le troisième axe d'analyse porte sur la problématique de la sécurité. En effet, la coopération sécuritaire entre la Chine et ses partenaires africains s'est récemment intensifiée afin de sécuriser les projets liés à la Belt and Road Initiative (BRI), son approvisionnement en matières premières et ses ressortissants sur le continent, de plus en plus exposés à l'insécurité. Afin de se positionner comme un acteur international responsable et pourvoyeur de paix, la Chine a renforcé sa présence au sein des missions de maintien de la paix, multiplié les formations militaires et organisé un forum de sécurité avec l'Afrique. À ce jour, la Chine est le premier marchand d'armes légères de l'Afrique, qui participent à augmenter la violence dans des territoires instables. Cependant, comme le développe Bernardo Mariani de Saferworld, un dialogue a été entrepris sur cette question sensible et pourrait déboucher sur des opportunités inédites de régulation (8). Alessandro Arduino de l'Académie de sciences sociales de Shanghai démontre que les acteurs chinois commencent à investir le domaine de la sécurité privée.

Dorénavant très présents dans des zones à haut risque, il leur faut protéger les ressortissants chinois ainsi que les routes maritimes et terrestres de la BRI. Les acteurs chinois ont ainsi développé des outils adaptés à cette tâche tels que les Security Management Guideline for Overseas Chinese-Funded Companies (9).

Ce dossier se répartit en trois études et choisit de traiter, non pas de la « présence de la Chine » en Afrique, mais des « influences chinoises » sur le continent. Il inscrit aussi son analyse dans une perspective historique des relations sino-africaines. Ainsi, ce dossier contribue à déconstruire le mythe d'un acteur chinois monolithique en Afrique. Il aborde la diversité des acteurs impliqués, des relations économiques, politiques, diplomatiques et sécuritaires et la pluralité des secteurs de coopération. L'Observatoire a également produit des notes offrant des études de cas qui illustrent à la fois la spécificité des relations avec la Chine d'un pays africain à l'autre et la multiplicité des formes de coopération.

Les grandes orientations de la politique chinoise à l'égard de l'Afrique centrale et australe

Jean Pierre Cabestan

Il est important de replacer la politique africaine de la Chine populaire dans le cadre de sa politique étrangère et des principaux objectifs de celle-ci.

Une politique étrangère qui privilégie le Sud

La Chine se considère encore comme un « grand pays en développement ». Solidaire du Sud, elle milite pour la multipolarité et une démocratisation des relations internationales sur la base des « cinq principes de la coexistence pacifique⁸ » en particulier le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres pays. L'un des principaux objectifs de la politique étrangère chinoise est de créer le plus grand nombre de partenariats possibles (stratégiques, globaux, etc.) afin d'affaiblir les alliances américaines, de neutraliser les « forces hostiles à la Chine » et de créer des coalitions à géométries variables susceptibles de pousser son avantage. Seul pays du Sud à siéger en tant que membre permanent avec droit de veto au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), la Chine prétend l'y représenter. En tout cas, elle instrumentalise fréquemment ce statut.

La Chine soutient officiellement le multilatéralisme et est favorable à la formation d'organisations régionales (Union européenne [UE], Union africaine [UA], Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest [CEDEAO], Communauté de développement d'Afrique australe [SADEC], Communauté d'Afrique de l'Est [EAC], etc.). Depuis les années 2000, la Chine cherche à renforcer son *soft*

8. Les cinq principes de coexistence pacifique ont été énoncés par l'Inde et la Chine dans l'accord sur le Tibet de juin 1954. Ces cinq principes sont : le respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ; la non-agression mutuelle ; la non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures ; l'égalité et avantages réciproques ; ainsi que la coexistence pacifique.

power, notamment avec la multiplication des Instituts Confucius depuis 2004. La stratégie de la Chine consiste à gagner le soutien du Sud pour mieux affaiblir le Nord, en le contournant, un peu comme Mao utilisait les campagnes pour encercler les villes. Les Nouvelles routes de la soie (Belt and Road Initiative – BRI), lancées en 2013, puis la montée des tensions sino-américaines (et sino-occidentales), ont amplifié cette stratégie. Plus que jamais, Pékin insiste sur le « droit au développement » et plus particulièrement, le droit de chaque pays à choisir sa « voie » ou son modèle de développement (*Livres blancs* de 2016 et 2019). Son slogan est la « modernisation sans occidentalisation », en clair sans la démocratie libérale.

Enfin, la Chine entend réformer l'ordre mondial et les normes internationales, afin que ceux-ci soient « justes et équitables » et favorisent le dialogue entre civilisations sur la base du principe d'égalité et d'apprentissage mutuel. Dans ce cadre, la Chine est prête à « partager son expérience » avec les autres pays, leur proposer des « solutions » et construire avec eux un « destin commun pour l'humanité ». Bref, son discours est destiné à gagner le soutien du Sud.

Une politique africaine plus ambitieuse

Pendant longtemps, la politique africaine de la Chine a poursuivi en priorité des objectifs diplomatiques et économiques. Considérant le continent africain comme un tout, Pékin a cherché à y gagner des alliés diplomatiques au détriment de Taïwan. Aujourd'hui, un seul des 54 États africains, Eswatini, entretient encore des relations officielles avec Taïpei. Cette importance accordée à l'Afrique est illustrée depuis 1991 par le voyage, en janvier de chaque année, du ministre chinois des Affaires étrangères sur ce continent. Elle l'est aussi depuis 2000 par le Forum of China Africa Cooperation (FOCAC) qui se réunit tous les trois ans, alternativement en Chine et en Afrique. Parallèlement, Pékin a mis en place des partenariats avec l'UA et signé des accords avec diverses organisations régionales (Banque africaine de développement [BafD], CEDEAO, AEC).

Cet intérêt pour l'Afrique est depuis le début de l'émergence de l'économie chinoise motivé par les diverses ressources naturelles qui s'y trouvent (pétrole, bauxite, cuivre, cobalt, coltan, or, bois tropical, réserves halieutiques). À la faveur de l'internationalisation des firmes chinoises, celles-ci ont été encouragées à prendre pied sur le continent africain. C'est alors que la Chine a commencé à se positionner pour réaliser un nombre toujours plus important d'infrastructures, à l'aide de capitaux, d'entreprises et d'ouvriers chinois.

Plus largement, la Chine investit dans l'avenir de l'Afrique, une partie du monde dont la population est appelée à rester jeune et à doubler d'ici 2050 (2,5 milliards contre 1,4 milliard d'habitants aujourd'hui⁹). Par exemple, constituée principalement de dons et de prêts concessionnels, environ la moitié de l'aide chinoise au développement est destinée à l'Afrique (46 % jusqu'en 2009 et 45 % entre 2013 et 2018¹⁰). À partir des années 2000, le gouvernement chinois a développé un plus grand nombre d'instruments d'influence : augmentation des bourses pour les étudiants (19 000 entre 2010 et 2012¹¹), Instituts Confucius à compter de 2004, médias (Xinhua, CCTV), formation professionnelle (par les entreprises chinoises comme Huawei) et multiplication des relations entre le Parti communiste chinois (PCC) et les partis africains au pouvoir. Parallèlement, on a pu observer un renforcement de la coopération chinoise en matière de défense et de sécurité, à la fois bilatérale, multilatérale (missions antipirateries dans le Golfe d'Aden en 2008) et à travers les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Sud Soudan depuis 2012, Mali depuis 2013, RDC, Sahara occidental). Enfin, sur le plan politique, la Chine est « agnostique » : elle coopère avec tous les régimes africains. Ses priorités restent la stabilité de ces régimes et la protection des intérêts et ressortissants chinois.

Néanmoins, depuis 2013, la politique africaine de la Chine est devenue plus ambitieuse (Plan d'action issu du FOCAC tenu à Johannesburg en décembre 2015 ; discours de Xi Jinping au FOCAC en 2015 et 2018). Ses nouvelles priorités sont l'augmentation des investissements productifs, le développement du tourisme, ainsi qu'une plus grande contribution à la protection de l'environnement et à la sécurité du continent. Tout d'abord, après le lancement des Nouvelles routes de la soie, la coopération économique avec l'Afrique a été intégrée à un vaste projet. Pékin a voulu aussi s'aligner sur l'Agenda 2063 de l'UA, lancé en 2015. Ensuite, l'on a assisté à une montée en puissance des instruments chinois *de soft power* : bourses (12 000 par an pour 82 000 étudiants africains en Chine en 2018¹²), Instituts Confucius (62 dans 45 pays), nouvelle chaîne de télévision CGTN créée en 2016, etc.

9. « Tous les pays du monde », Institut national d'études démographiques, s.d., disponible sur : www.ined.fr.

10. « China's Foreign Aid », Conseil d'État, République populaire de Chine, 2014, disponible sur : www.gov.cn ; Conseil d'État, République populaire de Chine, « China's International Development Cooperation in the New Era », 2021, disponible sur : www.gov.cn.

11. Ministère des Affaires étrangères chinoise, s.d.

12. H. Agade, « Talk Africa: China's Scholarships to Africa », CGTN Africa, 26 juillet 2020, disponible sur : africa.cgtn.com ; « Is China Both a Source and Hub for International Students? », China Power, s.d., disponible sur : chinapower.csis.org.

Par ailleurs, la présence sécuritaire de la Chine en Afrique s'est renforcée, marquée par une augmentation des ventes de matériels militaires lourds à plusieurs pays (Algérie, Cameroun, Nigeria), l'annonce en 2015 d'une contribution de 100 millions de dollars américains à la création d'une force permanente (*standby force*) de l'UA et l'ouverture, en 2017, de la base de l'armée chinoise à Djibouti. En outre, la gestion de l'aide chinoise au développement a connu une profonde réorganisation avec la création en avril 2018 de la China International Development Cooperation Agency (CIDCA), une sorte d'Agence française du développement (AFD) « à la chinoise » destinée à mieux planifier et coordonner la coopération internationale, en liaison avec l'Agenda 2063 de l'UA et l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable (*Livre blanc* de janvier 2021).

Enfin, la Chine a tiré parti de la pandémie de Covid-19 pour intensifier son assistance sanitaire et médicale à l'Afrique, d'abord par la fourniture de masques et d'équipements de protection, puis par des livraisons de vaccins plus ou moins gratuits et sa participation au programme COVAX de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹³. Aujourd'hui, la Chine est donc devenue un partenaire incontournable de l'Afrique.

Certes, pour la Chine, l'Afrique ne représente qu'une faible partie de son commerce extérieur (4,6 % ou 209 milliards de dollars en 2019¹⁴) et de son stock d'investissement directs (IDE) à l'étranger (2 % ou 44 milliards de dollars¹⁵). Mais 30 % des prêts extérieurs de la Chine (153 milliards de dollars) lui sont destinés¹⁶, ce qui alimente la dette extérieure, notamment à l'égard de la République populaire, devenue préoccupante pour un certain nombre de pays africains (Angola, Congo, RDC, Djibouti, Zambie).

L'importance pour la Chine de l'Afrique australe et centrale

L'Afrique australe et centrale (AAC) est particulièrement importante aux yeux de la Chine pour des raisons à la fois économiques, politiques et sécuritaires. Sur le plan économique, l'AAC représente aujourd'hui 51 % des échanges extérieurs de la Chine avec l'Afrique et 55 % de son stock d'IDE¹⁷. L'Afrique du Sud y reste son principal partenaire avec

13. Voir, à ce sujet, l'article sur le blog du Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri, Afrique Décryptages, intitulé « Les vaccins au service de la géopolitique chinoise en Afrique », disponible sur : afriquedecryptages.wordpress.com (partie 1) et afriquedecryptages.wordpress.com (partie 2).

14. General Administration of Customs of China (2020), disponible sur : www.customs.gov.cn.

15. Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment (2019).

16. « Chinese Loans to Africa Database », China Africa Research Initiative, s.d., disponible sur : www.chinaafricaloandata.bu.

17. General Administration of Customs P.R.China, 2020, disponible sur : www.customs.gov.cn.

20 % des échanges (contre 25 % en 2011) devant l'Angola (12 %)¹⁸. Elle est aussi le premier destinataire des IDE chinois (14 %) avant la RDC (13 %), l'Angola, la Zambie (6,5 %) et le Zimbabwe (4 %)¹⁹.

Sur le plan politique, ce qui rapproche l'AAC de la Chine est une certaine convergence politique, les régimes y étant souvent dirigés par des partis qui entretiennent des relations étroites avec le Parti communiste chinois (African National Congress [ANC], Zimbabwe African National Union [ZANU], South West Africa People's Organization [SWAPO], Front de libération du Mozambique [FRELIMO] ou Chama cha Mapinduzi [CCM] et le Mouvement populaire de libération de l'Angola [MPLA], quoique plus récemment). En conséquence, la République populaire de Chine a tissé des liens privilégiés avec ces pays : Afrique du Sud, Zimbabwe, Namibie, Mozambique, Tanzanie et Angola. Elle forme sur son territoire un nombre croissant de cadres administratifs et politiques de ces États. Avec ces pays, la Chine a aussi développé une coopération plus étroite en matière de sécurité. Par exemple, l'Afrique du Sud a organisé, en 2019, un exercice militaire commun avec la Chine et la Russie.

Difficile d'établir une hiérarchie dans les relations de la Chine avec les pays d'AAC. On peut cependant avancer l'idée qu'outre les États cités plus haut, le gouvernement chinois entretient aussi des relations étroites avec le Cameroun de Biya, le Congo de Sassou-Nguesso, la RDC de Tshisekedi et la Zambie de Lungu pour diverses raisons : présence d'un homme fort à la tête de l'État et pouvoir stable, importance stratégique, ressources naturelles. Cependant, la Chine a nourri des relations avec tous les pays de la sous-région, tirant profit de leur isolement international (Burundi, Guinée équatoriale) ou de toutes les occasions de coopération que ceux-ci peuvent lui offrir (Gabon, Malawi, Rwanda, Sao-Tome-e-Principe). Ainsi en janvier 2021, le Botswana est devenu, juste après la RDC, le 46^e pays africain à rejoindre la BRI.

Néanmoins, certains gouvernements d'AAC ont manifesté une volonté de rééquilibrage de leurs relations, devenus à leurs yeux trop dépendantes de la Chine. C'est le cas en particulier de la Tanzanie de Magufuli et de l'Angola de Joao Lourenço. Cela étant, le niveau d'endettement à l'égard de la Chine de certains pays complique leurs relations avec Pékin et consolide leur dépendance à son endroit. C'est le cas en particulier de l'Angola (dette de 43 milliards de dollars due à

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

la Chine²⁰) dont la marge de manœuvre s'avère limitée. Ainsi, en 2020, la société chinoise Sinopec a pour la première fois acquis des parts dans la compagnie pétrolière nationale Sonangol.

La Chine a certes consenti à des annulations de dettes, mais celles-ci sont restées, comme précédemment, symboliques. Elle a ainsi annulé une dette de 78 millions de dollars pour le Cameroun et de 36 millions de dollars pour la RDC et le Rwanda. Mais Pékin préfère rééchelonner celles-ci, comme ce fut le cas pour le Congo en 2019 et pour la Zambie en 2021. Enfin, la dépendance croissante de l'AAC à l'égard de la Chine a conduit un certain nombre de gouvernements de la sous-région à soutenir ce pays dans les arènes internationales, notamment à l'ONU, y compris sur des questions très controversées, comme la nouvelle loi de sécurité nationale à Hong Kong (53 pays dont 23 pays africains et 11 AAC) ou la politique de Pékin au Xinjiang (70 pays dont 28 africains et 15 AAC).

Conclusion

La Chine est aujourd'hui un partenaire diplomatique et économique clé de l'Afrique et en particulier de l'Afrique australe et centrale. Son influence y est à la fois économique, diplomatique et géostratégique. Même si son empreinte sécuritaire y reste limitée, celle-ci mérite d'être observée de près, notamment en matière de ventes d'armements et de formation militaire. L'augmentation préoccupante de l'endettement extérieur des pays d'AAC à l'égard de Pékin est de nature à compliquer leurs relations avec la Chine et contribue à les maintenir dans des liens de dépendance étroits. La crise sanitaire du Covid-19 a aussi renforcé la présence et l'influence chinoise.

La montée des tensions sino-américaines n'a pas pour le moment affecté les relations entre la Chine et l'AAC. De toute façon, comme le reste de l'Afrique, l'AAC préférerait ne pas avoir à choisir entre les deux puissances, tant elle a besoin de tous les partenaires possibles pour assurer son développement. Néanmoins, il faut souligner que peu de pays d'AAC sont totalement « alignés » sur la Chine. La plupart d'entre eux cherchent à conserver un équilibre entre leurs principaux partenaires et cette tendance tend aujourd'hui à se renforcer.

20. « Global Debt Relief Dashboard », China Africa Research Initiative, s.d., disponible sur : www.sais-cari.org.

L'Institut Confucius dans le cadre du FOCAC : une stratégie d'institutionnalisation à la chinoise

Zhao Alexandre Huang

Les relations diplomatiques sino-africaines représentent, pour le gouvernement chinois, l'accord parfait entre politique étrangère et géopolitique¹. D'une part, l'Afrique fournit à Pékin un important réservoir de votes au niveau des instances internationales, ainsi que de nombreuses ressources naturelles stratégiques. D'autre part, de nombreux pays africains recherchent des partenaires dont les gouvernements, à l'inverse des pays occidentaux, n'insisteront pas sur la problématique démocratique, la transparence ou l'écologie, et qui n'imposeront pas de conditions politiques à la coopération économique². Ainsi, les pays africains représentent pour le gouvernement chinois la destination idéale vers laquelle exporter son modèle de développement économique et de modernisation³.

L'Institut Confucius : un modèle de coopération Sud-Sud

Dans un tel contexte géopolitico-économique, l'Institut Confucius apparaît comme un exemple précis de relations et de coopérations Sud-Sud, basées sur « le partage des responsabilités et la collaboration (*ze ren gong dan, tong li he zuo*)⁴ ». Autrement dit, la Chine conceptualise et promeut l'Institut Confucius comme une preuve et un aboutissement de son mode de coopération avec l'Afrique depuis les années 2000. Ce modèle de la coopération sino-africaine est fondé sur « les lignes non idéologiques, les valeurs harmonieuses et la confiance mutuelle pour lutter contre l'ingérence

1. « La déclaration de Beijing et un plan d'action adoptés lors du forum du FCSA », Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC), 5 septembre 2018. Consulté 23 janvier 2019, disponible sur : www.focac.org.

2. I. Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, Londres, Routledge, 2007.

3. S. Wintgens et X. Aurégan, *Les Dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique latine. Enjeux, défis et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2019.

4. L. Bao et L. Xu, « Confucius Institute: Using Education to Help the Construction of the China-Africa Community », *Theory-China Kaleidoscope*, disponible sur : <http://theory.gmw.cn>.

des pays occidentaux et leur insistance sur la conditionnalité des aides et des prêts⁵ ». En outre, l'Institut Confucius, les centres culturels chinois et les relais médiatiques sont considérés comme des institutions essentielles car capables de façonner une image favorable de la Chine dans les pays africains⁶. Jusqu'en juin 2020, il existait 61 centres culturels (Institut Confucius) et 44 laboratoires de langue (Classe Confucius) dans 46 pays africains. Ces organisations tissent un ensemble de relations et d'échanges entre les peuples, les organisations, les entreprises, les communautés et les institutions dans le cadre de la coopération sino-africaine. Nos résultats de recherche indiquent que l'Institut Confucius est missionné pour diffuser les cultures politiquement correctes de Pékin auprès des publics africains. Il s'agit de propager une valeur harmonieuse et pacifique propre au Parti-État chinois. Cette pratique renvoie en réalité à la « diplomatie du peuple » de Pékin, en usage lors de la période maoïste (par exemple, le chemin de fer construit par la Tanzania-Zambia Railway Authority (TAZARA) et financé par la Chine en 1976). Elle vise à créer subtilement un réseau de partenaires à travers des moyens attrayants (les éléments culturels et les exemples de la modernisation économique chinoise) pour consolider petit à petit le pouvoir de persuasion de la Chine dans les affaires internationales et promouvoir progressivement un « nouvel ordre international et géopolitique » à la chinoise⁷.

Le FOCAC : la base législative d'une coopération multi-sectorielle

L'inauguration des Instituts Confucius en Afrique s'inscrit en effet dans la continuité et la prolongation de « l'aide économique et technique » de la Chine en Afrique, projet géopolitique lancé par Mao Tsé-Toung dans les années 1950⁸. Dans la *Déclaration de Pékin du*

5. V. Niquet, « "Confu-Talk": The Use of Confucian Concepts in Contemporary Chinese Foreign Policy », in A.-M. Brady (dir.), *China's Thought Management*, Londres, Routledge, 2012, p. 93-111.

6. Z. A. Huang, « Étudier le chinois et fêter le Chun Jie à Nairobi : Les Instituts Confucius au service de la diplomatie publique et du *soft power* chinois », *Revue de communication sociale et publique*, vol. 25, 2019, p. 39-59 ; Z. A. Huang, « The Confucius Institute and Relationship Management: Uncertainty Management of Chinese Public Diplomacy in Africa », in P. Surowiec et I. Manor (dir.), *Public Diplomacy and the Politics of Uncertainty*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2021, p. 197-223.

7. X. Liu, « So Similar, So Different, So Chinese: Analytical Comparisons of the Confucius Institute with its Western Counterparts », *Asian Studies Review*, vol. 43, n° 2, 2019, p. 256-275 ; Y. Qin, « Development of International Relations theory in China: Progress through debates », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 11, n° 2, 2011, p. 231-257.

8. D. Sa, « Research on the International Promotion of Chinese Language in Africa: Case Study on the Confucius Institute at University of Nairobi », in *International Society 7 for Chinese*

*Forum de la coopération sino-africaine*⁹, datant de 2000, le gouvernement chinois décide de consolider sa coopération avec les pays africains pour les « aider en matière d'assistance financière et technologique ainsi que dans d'autres domaines » (FOCAC, 2000, article 5). Lors de la conférence fondatrice du FOCAC en 2000, les représentants chinois se sont engagés à « impulser énergiquement, [...] la coopération entre l'Afrique et la Chine dans les domaines économique, commercial, financier, agricole, médical, sanitaire, technico-scientifique, culturel, éducatif, de la mise en valeur des ressources humaines, des transports, de l'environnement, du tourisme et autres, en vue de contribuer au développement commun de l'Afrique et de la Chine » (FOCAC, 2000, article 10).

Certains chercheurs chinois considèrent que la fondation du FOCAC « expose un nouveau chapitre des relations éducatives sino-africaines¹⁰ », même si les gouvernements sino-africains n'ont pour le moment pas précisé comment ils collaboreront dans le domaine éducatif. La Déclaration issue de la fondation du FOCAC constitue néanmoins une base législative garantissant la politique africaine de la Chine et fournissant un cadrage collaboratif et diplomatique pour la construction ultérieure des Instituts Confucius en Afrique.

On remarque, après le deuxième FOCAC, que le gouvernement chinois s'engage à participer à l'aide au développement social de l'Afrique. Il crée le « Fonds de développement des ressources humaines exclusivement pour la formation du personnel africain » (FOCAC, 2003, article 5.1) et s'engage à « porter le nombre des bénéficiaires des programmes de formation dans les différents domaines à 10 000 personnes » (FOCAC, 2003, article 5.3). En outre, la visite du ministre de l'Éducation chinois au Kenya en juin 2003 met à exécution la promesse de Pékin concernant la coopération éducative sino-africaine et confirme l'inauguration de l'Institut Confucius au sein de l'Université de Nairobi¹¹.

Language Teaching (dir.), *Proceedings of the 11th International Conference on Chinese Language Teaching*, Beijing: Higher Education Press (China), 2013.

9. Rappelons que le Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) est fondé en 2000. Organisé tous les trois ans par la Chine et ses partenaires africains, c'est un forum de discussions pour une plus grande coopération économique entre la Chine et l'Afrique. Le dernier forum a eu lieu les 3 et 4 septembre 2018.

10. P. Qi, *Educational Exchanges and Cooperation in the China-Africa Historical Process Research and Development*, (Thèse de Master), Zhejiang Normal University, Hangzhou, Chine, 2013.

11. P. Qi, *Educational Exchanges and Cooperation in the China-Africa Historical Process Research and Development*, 2013, *op. cit.*

L'établissement d'une « communauté de destin »

Le premier Institut Confucius en Afrique fut établi fin 2005 par le Hanban, l'Université normale de Tianjin et l'Université de Nairobi. Ce centre culturel chinois est décrit comme un exemple représentatif des relations étroites entre la Chine et l'Afrique¹². Dans les deux programmes politiques de la Chine à l'égard de l'Afrique mis en avant par Pékin respectivement en 2006 et 2015, les expressions « échange culturel » et « coopération éducative Chine-Afrique », ainsi que le terme « assistance éducative » de la Chine en Afrique occupent une place importante. Ces formulations témoignent des efforts et investissements chinois dans la promotion du modèle de coopération « mutuelle » et « gagnant-gagnant¹³ ».

En outre, le modèle de l'assistance éducative menée par l'Institut Confucius est clarifié, pour la première fois, dans le *Livre blanc de l'aide chinoise à l'étranger*, paru en 2011 : « La Chine sélectionne des volontaires et les envoie dans les pays en développement. Les volontaires sélectionnés fourniront des services à la population locale dans le domaine de l'éducation, de la santé, des soins médicaux et d'autres secteurs sociaux. Parmi les volontaires que la Chine envoie, on trouve principalement des jeunes et des enseignants de langue chinoise¹⁴ ». Enfin, l'Institut Confucius est particulièrement mentionné dans les passages de la « Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique » de 2015. Celle-ci sert à inscrire la coopération sino-africaine dans la politique et les règles institutionnelles chinoises, à préciser les stratégies de Pékin ainsi que sa diplomatie publique envers les pays africains. Tout ceci concourt à fournir un appui politique et institutionnel favorisant le développement de l'Institut Confucius : « Encourager et soutenir l'enseignement du chinois dans les pays africains en continuant d'y créer les Instituts Confucius, et encourager et appuyer la mise en place réciproque des centres culturels dans l'une et l'autre partie. Soutenir l'organisation des activités pour célébrer « l'Année de la Chine en Afrique » et « l'Année de l'Afrique » en Chine. Enrichir le contenu des activités telles que « Chinese and African Cultures in Focus », le « Projet sino-africain d'échanges de visites de

12. C. Niu, « Confucius Institutes and China's Language and Cultural Diplomacy in Africa », *West Asia and Africa*, n° 1, 2014, p. 64-78.

13. Conseil des affaires de l'État de la République populaire de Chine, « La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique », janvier 2006, disponible sur : <http://bj.chineseembassy.org>.

14. Traduction de l'auteur, de l'anglais: « China selects volunteers and sends them to other developing countries to serve the local people in education, medical and health care and some other social sectors. The volunteers now China sends mainly include young volunteers and Chinese-language teachers. »

personnalités culturelles » et le « Plan de partenariat culturel sino-africain », accroître l'efficacité des échanges culturels, respecter la diversité culturelle de l'une et de l'autre partie afin de favoriser leur inclusion et la prospérité commune sur le plan culturel, et approfondir les connaissances ainsi que les liens d'amitié entre les deux peuples. Promouvoir les échanges institutionnels et humains en matière culturelle des deux parties et renforcer la formation des personnes de talent et la coopération dans le domaine de l'industrie culturelle¹⁵ ».

De ce fait, l'établissement des Instituts Confucius fait partie de la politique étrangère chinoise, notamment celle destinée aux pays africains. Les discours institutionnels chinois reflètent non seulement la stratégie de communication de l'Institut Confucius sur le continent africain, mais aussi l'évolution du Parti-État chinois quant à sa politique africaine. Bao Liang et Xu Lihua présentent l'Institut Confucius comme une « fenêtre¹⁶ » par laquelle la Chine peut établir des partenariats éducatifs et promouvoir « les avantages du régime socialiste et des investissements chinois en Afrique », ainsi que renforcer « les fondements de l'opinion publique africaine » à l'égard de la présence chinoise en Afrique. Fin 2018, le statut diplomatique de l'Institut Confucius est de nouveau promu par le Parti communiste¹⁷ dans la politique africaine de Pékin. Il s'agit de propager, d'exposer et de valoriser la nouvelle rhétorique chinoise concernant la « communauté de destin entre Chine et Afrique » dans les sociétés africaines. Inspiré par l'idée confucéenne que « sous le grand règne de la vertu, l'empire était la chose publique¹⁸ », le président Xi Jinping cherche à inscrire les signes et les idées politiques chinoises dans une certaine valeur universelle, telle que « la paix, le développement, l'équité, la justice, la démocratie et la liberté¹⁹ », dans le but de dissimuler l'ambition expansionniste de la Chine²⁰. Il vise également à relier des émotions positives (telles que la joie et l'espoir) à l'ensemble des activités et des initiatives politiques chinoises, de manière à renforcer le pouvoir de persuasion des récits chinois, tout en affirmant un esprit ouvert et une attitude bienveillante du gouvernement chinois dans la coopération internationale.

15. Xinhua, « La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique », décembre 2015, disponible sur : <http://french.xinhuanet.com>.

16. L. Bao et L. Xu, op. cit., 2018.

17. C. Duncombe, « Digital Diplomacy: Emotion and Identity in the Public Realm », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2019, p. 102-116.

18. Cette phrase est traduite par le service officiel du PCC, elle est citée de Li ji (Livre des rites).

19. J. Xi, « Xi Jinping : la gouvernance de la Chine », Tome 2.

20. M. Beuret, S. Michel et P. Woods, *La Chinafrique : Quand la Chine fait main basse sur le continent noir*, op. cit.

Conclusion

La stratégie de communication interculturelle menée par les Instituts Confucius correspond à la nouvelle rhétorique du gouvernement de Pékin sur les relations sino-africaines. Celle-ci met l'accent sur l'expression « communauté de destin sino-africaine » et sur la perspective de prospérité sino-africaine. Il s'agit de rappeler aux publics chinois et africains le soutien du gouvernement chinois aux gouvernements africains issus des luttes anticolonialistes et anti-impérialistes. La formule « communauté de destin sino-africaine » sert aussi à indiquer que les entreprises chinoises ont soutenu les sociétés africaines, investi en Afrique et participé à la construction d'infrastructures, ou apporté une aide humanitaire ponctuelle. Enfin, elle met en scène l'idée de modernisation solidaire de la Chine et des pays africains dans le cadre de projets de coopération pilotés par le gouvernement chinois.

Pourtant, cette rhétorique illustre également les efforts de Pékin pour gérer les opinions publiques des pays africains concernant l'expansionnisme politique et économique chinois en Afrique. Autrement dit, le Parti-État chinois normalise et légitime sa politique expansionniste en Afrique par la signature d'accords de coopération et par la publication de déclarations conjointes avec les pays africains. L'objectif implicite est ainsi de faire taire d'éventuelles critiques s'appuyant sur l'argument du néo-colonialisme et de la menace chinoise²¹.

21. Z. A. Huang, *op. cit.*, 2021.

Chinese Policies towards Sub-Saharan African Migrants

Philippe Le Billon

Relationships between China and Africa have attracted much interest in the past two decades. Most studies focus on China's economic presence in Africa, including through Chinese migration to African countries. Much less attention has been paid to African migration in China, including Chinese policies and attitudes towards migration and migrants from Sub-Saharan Africa (thereafter 'SSA migrants'). This chapter provides a brief overview of China's contemporary immigration policies regarding migrants originating from Sub-Saharan Africa. So far, China's policies towards SSA migrants have largely sought to facilitate Chinese influence, activities, and exports in Africa, doing so through short and medium residence for SSA migrants consisting essentially of students and traders. China's aging population and the 'cheap labor' needs of its increasingly large upper-middle class – such as demand for English-speaking house cleaners and tutors – is motivating a revamping of Chinese immigration policies. Yet, these reforms are likely to favor regional migrants (e.g. Filipinos) rather than migrants from sub-Saharan Africa, partly because of the often prejudiced and opinion of the Chinese population.¹ As discussed below, Sub-Saharan African immigration to China reflects the interplay of three main factors: central government policy reforms, local authorities' practices, and the everyday attitudes of Chinese businesses and citizens towards SSA migrants.²

1. Y. Cheng, "From Campus Racism to Cyber Racism: Discourse of Race and Chinese Nationalism", *China Quarterly*, No. 207, 2011, pp. 561-579; T. M. Pfafman, C. J. Carpenter and Y. Tang, "The Politics of Racism: Constructions of African Immigrants in China on ChinaSMACK", *Communication, Culture & Critique*, Vol. 8, No. 4, 2015, pp. 540-556; T. Liu and Z. Deng, "'They've Made Our Blood Ties Black': On the Burst of Online Racism Towards the African in China's Social Media", *Critical Arts*, Vol. 34, No. 2, 2020, pp. 104-107.

2. G. Huang, "Policing Blacks in Guangzhou: How Public Security Constructs Africans as Sanfei", *Modern China*, Vol. 45, No. 2, 2019, pp. 171-200.

So far, central government reforms, local government practices (including concerns for the implementation of central government rules), and as well as the attitude of many Chinese people indicate that the Chinese authorities will not encourage the permanent residence of a large number of SSA migrants. This shows that Chinese authorities will rather promote short (if repeated) visits, backed by more severe sanctions against offenders. This will have mixed effects on illegal (yet widespread) overstay by some SSA migrants. Despite official government antiracist rhetoric and occasional censure of anti-SSA Internet content, discriminatory practices against SSA migrants by authorities and Chinese citizens, including negative representations on social media, are likely to continue to prevail. Such discrimination will likely continue to be a source of tensions between SSA countries and China, as seen during the COVID crisis and in relation to the growing number and economic influence of Chinese migrants in Sub-Saharan Africa.

Policies toward 'Migrants' in China

China does not have an official migration law or migration policy framework, but the government – and the population – seem to have so far rejected the idea of becoming an 'immigration country', thus resembling more Japan than many western European countries. Instead, policies and regulations deal with border crossings (entry/exit), employment, and residence.³ International migrants are thus not officially recognized as "immigrants" or "migrants", but instead as "foreigners" or "aliens". The 2012 Exit-Entry Law relaxed some of the rules, allowing longer visits, easier temporary residence for highly skilled workers, and enabling asylum seekers to get ID papers. However, it also toughened sanctions against "triple illegals" (*Sanfei*, illegal entry, stay, and employment). Furthermore, it does not address the issue of "overstaying" migrants trapped in the country, nor does it contain provisions for the victims of human trafficking. It also left much to be specified by provincial regulations or ad hoc actions by law enforcement officers.⁴ Still, China joined the International Organization for Migration (IOM) in 2016, and established its first national immigration agency in 2018 (State Immigration Agency, SIA, Guojia yimin guanli ju 国家移民管理局).

3. Law on Control of the Entry and Exit of Aliens (1985), Detailed Rules on the Implementation of the Law on the Entry and Exit of Aliens (1994), Regulations on the Employment of Foreigners in China (1996), and Regulations on the Examination and Approval of Permanent Residence of Aliens in China (2004), now replaced by the Exit-Entry Administration Law (2012).

4. « Destination China: The Country Adjusts to its New Migration Reality », March 2015, available at : www.migrationpolicy.org.

The central government further relaxed permanent residence criteria in order to attract more foreign talent, with calls in some state media to create a “more open and inclusive society” – a position that led to much popular outcry among China’s netizens, reflecting years of rising ethno-nationalism.⁵

Sub-Sahara Africa Migrants in China

With the communist party ascension to power in 1949, the Chinese government sought to become a leader of the peoples of color against European and American imperialism, with an often racial and social discourse on emancipation.⁶ Sub-Sahara African presence in China rose from the 1960s onwards, though largely limited to post-secondary students and government officials in training. The number and diversity of SSA migrants in China sharply increased from the late 1990s until the mid-2010s. Spurred by China’s rapid industrialization and the globalization of its exports, including for low-cost goods, many African traders and entrepreneurs moved to coastal Chinese cities, and in particular Guangzhou where a major international trade fair is organized every year.⁷ As a result of relatively easy access to visas, especially in comparison to OECD countries, and because of the general tolerant attitude of local authorities towards foreign presence, sizeable African migrant communities established throughout at least half a dozen major cities.⁸

By the late 1970s and 1980s, tensions were relatively frequent, with “racial” riots and demonstrations targeted at or involving SSA migrants, most of them students. Academic studies focusing on that period emphasized local populations’ frequent fear, distrust, and discrimination towards SSA migrants, despite official anti-racist Third World emancipation rhetoric;⁹ an argument still largely valid in light of Chinese social media content and some journalistic reports demonstrating racialized prejudices. Provincial authorities, especially those in Guangzhou where most the SSA migrants come and reside, demonstrated both relatively welcoming practices seeking to promote commercial activities, and discriminatory practices against SSA

5. C. Jung, “China’s Proposed Immigration Changes Spark Xenophobic Backlash Online”, *The Diplomat*, March 2020, available at: <https://thediplomat.com>.

6. F. Dikötter, *The Discourse of Race in Modern China*, London: Hurst, 1992.

7. R. Castillo, *African Transnational Mobility in China: Africans on the Move*, London: Routledge, 2020.

8. A. Bodo, *Africans in China*, Amherst: Cambria Press, 2012.

9. B. Sautman, “Anti-black Racism in Post-Mao China”, *China Quarterly*, No. 138, 1994, pp. 413-437; M. J. Sullivan, “The 1988-89 Nanjing anti-African Protests: Racial Nationalism or National Racism”, *China Quarterly*, No. 138, 1994, pp. 438-457.

migrants, notably on the part of the police, as decried most recently within the context of the COVID-19 crisis.¹⁰

Overall, while some studies argue that African migrants in China act as an economic and cultural 'bridge' advancing and facilitating mutual understanding between Africans and Chinese, many point out that discrimination exists but that relations are also much more diverse and complex than the narrowly prejudiced views frequently relayed by media reports.¹¹

It is very difficult to get a precise idea of how many SSA migrants are present in China. Estimates have varied from 500,000 to two millions, but even the lower numbers are somewhat questionable. Guangzhou, the main Chinese city for SSA migrants, has been associated with estimates of up to half of million. Yet, during the 2014 Ebola crisis, the deputy mayor stated that there were only 16,000 African people residing or living in the city, whereas city border checkpoints recorded 430,000 arrivals and exits by nationals from African countries in the first nine months of that year.¹² By 2020, during the COVID crisis, Guangzhou authorities reported only 4,500 African residents, a near fourfold decrease.¹³ While this number does not account for the many migrants that overstay, it would suggest that Chinese authorities reduced the number of resident permits, at least within the city limits.

SSA migrant presence in China can be categorized into four different types. Firstly, SSA migrants can be visitors, generally traders coming for short stays, amounting to around hundreds of thousands. Secondly, SSA migrants are categorized as students, coming a few years, accounting for about a hundred thousand. The third category is residents, either long-term migrants that overstay (unknown number), or official (temporary) residents (number is not available). Finally, SSA migrants can be identified as asylum seekers. The latter are generally allowed to remain in the country until a third country accepts them and amount to less than a thousand). Chinese policies tend to favor the first two categories (visitors, students) and to prevent or keep temporary the other two categories (residents, refugees).

10. R. Castillo and P. A. Amoah, "Africans in Post-Covid-19 Pandemic China: Is There a Future for China's 'New Minority'?", *Asian Ethnicity*, Vol. 21, No. 4, 2020, pp. 560-565.

11. See for example, A. Bodo, *Africans in China*, *op. cit.*

12. R. Castillo, "[News] Guangzhou Clarifies Size of African Community amid Fears over Ebola Virus", *Africans in China*, November 1st, 2014, available at: <https://africansinchina.net>.

13. R. Castillo, *African Transnational Mobility in China: Africans on the Move*, London: Routledge, 2020.

- **Visitors from SSA countries:** There were 674,000 visitor entries from Africa in 2018. Most SSA migrants come with an ordinary visa to do business, generally to organize exports to SSA countries. Some of these migrants try to “overstay” (e.g. young Nigerians on so-called “suicidal missions”, who do not have much prior contacts and thus need to stay longer for deals to happen).¹⁴ Given the penalties associated with overstaying, many migrants are then stuck in China, as they do not dare crossing borders again for fear of fines, detention and being barred from re-entering China (for up to 10 years).¹⁵
- **Students from SSA countries:** There were 81,562 African students in China in 2018, compared to less than 2,000 in 2003.¹⁶ China is now expected to have the largest number of African international students in the world, notably as a result of Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) scholarships – though only 12 % of SSA students receive scholarships.¹⁷ Sponsored students, sometimes selected for their family ties to SSA elites, are part of China’s efforts to increase its soft power and influence, as well as to provide SSA graduates for Chinese projects in Africa, including those associated with the BRI.¹⁸ Specific institutions, such as ISSCAD at Beijing University, targets mid-level and high-ranking government officials to adopt Chinese-style development trajectory and projects.¹⁹ There has also been some debates within China about the scholarship received and academic quality of some SSA students. Some SSA students stay in China (e.g. to become English teachers or traders).
- **Temporary/permanent residents from SSA:** Migrants that reside in China should officially be under temporary residence permits of up to 5 years, renewable. However, permanent residence is rare and until 2019 required “remarkable contribution to China’s economic and social development” (it now requires at least four consecutive years of residence, ‘in-demand’ skills, tax payments, and annual income over \$82,000).²⁰ The

14. « How Many Africans Are in China? », Africans in China, available at: <https://africansinchina.net>.

15. R. Castillo, *African Transnational Mobility in China*, op. cit.

16. “There Are More African Students Than Ever in China: Why Are They Still Alienated?”, Study International, available at: www.studyinternational.com.

17. « Educational Superhighway from Africa to China Speeds Up Mobility », University World News, available at: www.universityworldnews.com.

18. O. Hodzi, “Bridging the Asymmetries? African Students’ Mobility to China”, *Asian Ethnicity*, Vol. 21, No. 4, pp. 566-584, 2020, available at: www.asiabyafrica.com.

19. “The Launch of Institute of South-South Cooperation and Development”, The UN in China, April 2016, available at: www.un.org.cn.

20. “China Implements New Immigration Policy”, CTNG America, August 2019, available at: <https://america.cgtn.com>.

number of SSA official residents within China cannot be accessed, but is expected to be in the tens of thousands. In practice, most researchers have estimated that many (if not most) residents are “visa overstayers”.²¹ As the experiences of SSA migrants are often characterized by transience and precarity, relying on SSA solidarity networks, rather than authorities’ support. Beijing’s proposed modifications of immigration laws concerning permanent residency in early 2020 led to a major backlash against Africans on Weibo, a Chinese social media site.²² Finally, China holds a very ethno-centric conception of citizenship. Naturalization is almost impossible, with only 1,448 naturalized persons reported in the 2010 census for mainland China.²³

- **Asylum seekers and refugee status:** There were only 698 asylum seekers in China in 2020, with perhaps 200 originating from SSA countries. This extremely low number contrasts with China’s status as the second largest economy in the world, its United Nations (UN) Security Council membership, and its status as as member of the Executive Committee (ExCom) of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).²⁴ Yet, the Chinese government sees refugee crises, especially those affecting Europe, as a result of the West’s own doing and responsibilities. Rather than hosting refugees, China’s government is promoting solutions to keep people in place by addressing conflict, poverty and underdevelopment (e.g. ‘three-phase solution’ for the Rohingya – or ‘Rakhine’ - crisis: cease-fire, bilateral agreement between conflicting parties, poverty alleviation). Formally, China acceded to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol in September 1982. Yet its domestic law on refugees and asylum is still under development. Currently, the only relevant legal provisions are article 32 of the Constitution and article 46 of the Exit and Entry Law. The former provides the general principle on asylum, declaring that the country may grant asylum to foreigners who request it for political reasons. The 2013 Exit-Entry Administrative Law included provisions for refugees and asylum-seekers, pending implementation. Hong Kong SAR

21. G. Mathews and Y. Yang, How Africans Pursue Low-end Globalization in Hong Kong and Mainland China”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 41, No. 2, 2012, pp. 95-120; R. Castillo, “Homing’Guangzhou: Emplacement, Belonging and Precarity Among Africans in China”, *International Journal of Cultural Studies*, Vol. 19, No. 3, 2016, pp. 287-306.

22. “Africans in Guangzhou”, CNN, available at: www.cnn.com.

23. Naturalization is more common in Hong Kong. See “The upper Han”, *The Economist*, November 19, 2016. Les données du recensement de 2020 ne sont pas encore disponibles.

24. L. Song, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, No. 2, June 2018, pp. 139-161, in: *China and the International Refugee Protection Regime: Past, Present, and Potentials*, March 2018. Read here: <https://academic.oup.com>.

established the Unified Screening Mechanism (USM) in 2014. China established the National Immigration Administration in 2018.²⁵ Yet, while recognized refugees are permitted to remain temporarily in China, contrasting with UNHCR's to find a durable solution, most of the time this involves resettlement in a third country.²⁶ According to UNHCR, the Chinese Government does not substantially involve itself in the refugee status determination procedures administered by UNHCR and does not provide financial support to refugees in China either.²⁷ China's annual donations to UNHCR have also been very minor in comparison to its budget (ranking around 40th).

Local Government Policies and Everyday Practices

As mentioned above, official regulations from the central government leave a lot of room for local administrations and discretionary power for police officers. In practice, some regulations are only loosely applied due to resource constraints and corruption. This is also because regulating transient populations is difficult, particularly since they benefit from within-group solidarity and economic actors profit from their presence.²⁸

Guangzhou (and more generally Guangdong province) is frequently identified as the main trading and residential hub for SSA migrants.²⁹ Official figures indicate that each year, approximately 63,000 Africans stay overnight in the city, including 4,500 official long-term residents. Estimates in the media have ranged from 100,000 to up to half a million people, often confusing residents with short-term (often repeated) visitors.³⁰ The majority of long-term residents consists of entrepreneurs and SSA migrants offering services to fellow SSA visitors and migrants. From 2006 onwards, the media increased its coverage of the areas where SSA visitors and residents are concentrated. They overwhelmingly portrayed African migration in a negative light, emphasizing illicit drug trafficking, illegal migration, swindling, and dealings in counterfeit and sub-standard goods. Thus, they presented the area and its African

25. "UNHCR Report: People's Republic of China", 2021, available at: <https://reporting.unhcr.org>.

26. Available at: <https://perma.cc/C573-RSBZ>.

27. L. Song, *Refugee Survey Quarterly*, *op. cit.*

28. S. Lan, "China Gives and China Takes: African Traders and the Nondocumenting States", *Focaal*, No. 77, 2017, pp. 50-62.

29. A. Bodo, *Africans in China*, *op. cit.*

30. R. Castillo, *African Transnational Mobility in China*, *op. cit.*

population as a source of danger and social ills, and migration as a source of alienation for the 'local' population.

Overall, permanent residence by SSA migrants has been on the decline. This decline can be accounted to three factors: the protests by SSA migrants against Chinese policing practices in 2009 and 2012, government crackdowns campaigns against *Sanfei* pushing migrants to peripheral areas, and the largely unspoken consensus among Chinese political elites to take tougher measures towards the foreign population and specifically in areas where Africans can be found in large concentration. Racial profiling and increasing police raids targeted at the African communities and trading centres have taken place. Among police practices against SSA migrants, surprise visa-checking raids have been implemented. Other measures include demanding the hitherto neglected taxes from local landlords who rent properties to foreigners. Authorities have also reduced SSA migrants' visibility through the "beautification" of neighborhoods and increased controls and evictions. Furthermore, Visa regulations for specific African nationalities have been tightened. Finally, crackdowns on "cheap" sub-standard and counterfeit goods often prized by SSA traders have increased.

In response, some SSA migrants fearing controls and eviction have reacted in a number of different ways. They have sought to evade or corrupt local authorities, relocate to the outskirts of neighborhoods or cities where controls are most severe, reduce visits or activities, and move to other countries. They also called for diplomatic support, through both informal SSA migrant organizations or their official representation in China. As recently noted, the COVID crisis not only increased tensions between SSA migrants, SSA governments and Chinese authorities. It also produced fear among local authorities that central government would "purge" them, should Guangzhou's foreign community "become a virus hotbed".³¹

Conclusion

The Communist Party of China has proactively invested in refashioning its image as a more responsible superpower and the champion for South-South cooperation. China has tried to forge a new modality of international relations supposedly untainted by colonial traumas and racism. Yet, this does not seem to translate into

31. R. Castillo and P. A. Amoah, "Africans in Post-Covid-19 Pandemic China", *Asian Ethnicity*, Vol. 21, No. 4, 2020, pp. 560-565.

decolonized and non-racialized relations between SSA migrants and Chinese hosts in Guangzhou.³²

China is also seeking to attract more talent to further increase its competitiveness. It may possibly have to open labor influx in some sectors where SSA migrants might be attractive. Yet, discriminatory perceptions and attitudes have remained strong and policies unaccommodating towards SSA migrants, with many observers commenting that they are likely to remain so.³³

Despite setbacks, some SSA migrants expressed a belief that their presence can help Chinese society progressively become more open to their presence. China's demography and position in the world will continue to evolve over the coming decades, but it seems unlikely that its policies and practices towards SSA migrants will.

32. K Liang and P. Le Billon, "African Migrants in China: Space, Race and Embodied Encounters in Guangzhou, China", *Social & Cultural Geography*, Vol. 21, No. 5, 2020, pp. 602-628. Hong Kong passed the territory's first anti-racist law in 2008, but it has been deemed weak. Some Chinese legal language also exists with regard to race and equality in terms of employment (e.g. Employment Promotion Law from 2008).

33. M. Zhou, S. Shenasi and T. Xu, "Chinese Attitudes toward African Migrants in Guangzhou, China", *International Journal of Sociology*, Vol. 46, 2016, pp. 141-161.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org