

La stratégie africaine de la Chine : des succès et des doutes

Alain Antil *

*** Alain Antil**

est chercheur, directeur du Centre Afrique subsaharienne, Institut français des relations internationales (Ifri).

Depuis le début des années 2000, les relations de l'Afrique subsaharienne avec le reste du monde sont sorties du tête-à-tête postcolonial pour se diversifier.

À mesure que le produit intérieur brut de la zone s'accroissait¹, de nouveaux pays, souvent émergents, sont apparus sur le continent, où ils concurrencent les partenaires traditionnels européens et nord-américains de l'Afrique et les institutions internationales. La Chine, même si sa présence en Afrique est plus ancienne que celle de la plupart des pays émergents, représente la figure de proue de ce mouvement tant par l'intensité des échanges et la palette des secteurs d'activité concernés que par la diversité géographique de son déploiement.

Les chiffres sont impressionnants : la République populaire de Chine (RPC) est devenue le premier partenaire commercial du continent africain – les échanges passant de 12 milliards de dollars en 2000 à plus de 200 milliards en 2014 – et l'un des principaux investisseurs. La Chine a en outre ouvert sa première base navale outre-mer à Djibouti et elle est l'un des principaux pourvoyeurs bilatéraux de prêts et d'infrastructures.

L'arrivée de la Chine sur le continent, qui s'est traduite par celle de centaines de milliers de ses ressortissants, a été saluée par de nombreux dirigeants africains et les opinions publiques du continent. Cette présence chinoise et des autres pays émergents a notam-

ment permis aux pays d'Afrique de négocier plus favorablement avec leurs partenaires traditionnels, et en particulier de s'affranchir des nombreuses « conditionnalités » mises à l'aide et/ou aux investissements.

Toutefois, la perception par les intéressés d'une telle présence s'est en partie modifiée, des représentations négatives venant récemment contrebalancer l'enthousiasme initial.

¹ Selon la Banque mondiale, le PIB de l'Afrique subsaharienne est passé de 367,9 à 1 498 milliards de dollars courants entre 2000 et 2016.

Une présence chinoise qui remonte aux indépendances

La conférence de Bandung en 1955 constitue l'occasion pour Pékin de nouer de nombreux contacts avec les pays et les mouvements de libération africains². La Chine essaie alors de tisser des relations avec un maximum de pays indépendants, prioritairement parmi les non-alignés, non tant pour exporter la révolution que pour tenter de lutter contre la reconnaissance de Taïwan par les pays du continent. Elle se pose comme anti-impérialiste, héraut de la solidarité Sud-Sud et leader du monde en développement.

Cette politique est néanmoins limitée par les faiblesses de l'économie chinoise. Pékin concentre sa coopération sur la santé, le développement agricole et surtout sur la construction d'infrastructures de prestige : multiples ports, stades, bâtiments officiels...

La première visite d'importance d'un dirigeant officiel chinois sur le continent est la tournée du Premier ministre Zhou Enlai de décembre 1963 à février 1964, durant laquelle il visite dix pays. Soucieux de proposer une troisième voie aux pays africains non alignés, Pékin édicte alors un certain nombre de principes fondateurs de sa politique africaine qui sont censés la distinguer des politiques occidentales et soviétiques.

Dans la même logique, Pékin s'abstient d'intervenir militairement de façon directe pendant la guerre froide, même si la RPC soutient des mouvements de libération comme le Front de libération du Mozambique (FRELIMO), l'Union des populations du Cameroun (UPC) ou le Front national de libération de l'Angola (FNLA), principalement par des livraisons d'armes ou des formations militaires.

C'est au cours des années 1990 que s'élabore en Chine une nouvelle politique africaine.

Le contexte est différent, la fin de la guerre froide exposant l'Afrique à un relatif « déclassément stratégique » de la part de ses partenaires traditionnels. Et la croissance économique de la Chine pousse ses dirigeants à multiplier les partenariats, essentiellement avec des pays qui peuvent alimenter en matières premières l'appareil industriel chinois en constante croissance.

Les années 1990 sont aussi celles où la Chine perd son autosuffisance en pétrole et doit se tourner vers les marchés internationaux pour s'approvisionner. Ces partenariats énergétiques constituent pour Pékin le moyen de diversifier et de sécuriser ses approvisionnements. L'Angola et le Soudan deviennent alors des acteurs stratégiques de premier plan. Le début des années 2000 correspond également à une période où les autorités chinoises enjoignent aux entreprises d'investir à l'étranger. C'est la politique dite du *going out*.

Les axes de la politique africaine de la RPC deviennent prioritairement économiques : acquisitions d'entreprises du secteur extractif ou obtention de concessions minières et pétrolières parfois en échange de la construction d'infrastructures ou l'allocation de prêts³, exportations de produits manufacturés, accès à des terres agricoles et à des concessions forestières...

Pékin se doit également de constituer une alternative crédible aux partenaires traditionnels des pays africains. Outre les échanges et les investissements, l'aide au développement devient alors un axe important de sa stratégie sur le continent. Pékin plaide pour un autre modèle de développement que celui prôné par les Occidentaux, un modèle de développement « dans la stabilité », c'est-à-dire qui n'impose pas de réformes de gouvernance comme préalables à tout programme d'aide.

Dans la continuité de sa politique durant la guerre froide, la Chine entend s'imposer comme le leader des pays du Sud, respectueux des États et de leurs régimes. Elle s'interdit toute

² Pour cet aspect, voir David Bénazéraf, « *Soft power* chinois en Afrique. Renforcer les intérêts de la Chine au nom de l'amitié sino-africaine », *Asie. Visions* 71, Ifri, septembre 2014, p. 7-9, et « Les Chinois, faiseurs de villes africaines », *Géocoïnfluences*, 14 février 2016.

³ Il s'agit d'un type d'accord que les chercheurs désignent par l'expression « *Angola mode* ». Voir Valérie Niquet et Sylvain Touati, *La Chine en Afrique : intérêts et pratiques. Essai d'analyse du mode de fonctionnement d'un système*, « Les Études de l'Ifri », 2011.



Terminal de Nairobi de la ligne de chemin de fer Nairobi-Mombasa.

forme d'ingérence. Comme le soulignent de nombreux textes et discours, l'approche chinoise se démarque des positions des Occidentaux, « donneurs de leçons⁴ ».

La Chine à l'assaut économique du continent

Déjà premier partenaire commercial de l'Afrique, Pékin entend accroître ses échanges avec le continent à hauteur de 400 milliards au début de la prochaine décennie, les portant ainsi à des niveaux comparables à ceux existant entre l'Union européenne et l'Afrique.

⁴ Voir par exemple Zhang Hongwei, « China's Cooperation with Africa: A Different Story from That of the West », *Foreign Affairs Journal*, Chinese People's Institute of Foreign Affairs, n° 115, été 2015, p. 51-58.

Ses principaux partenaires sont l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Algérie⁵. Les importations concernent les secteurs pétrolier, minier et agro-alimentaire. Les exportations sont principalement constituées de biens intermédiaires, de biens d'équipement et de biens de consommation.

Les échanges, notamment de biens de consommation, sont stimulés par la présence d'une forte diaspora chinoise sur le continent, mais aussi par de nombreux réseaux de commerce africains transnationaux. Ceux-ci vont directement s'approvisionner dans les zones industrielles et/ou commerciales chinoises de Canton, Shenzhen, Macao, Yiwu, Shanghai et Pékin, de

⁵ Statistiques de l'année 2012, voir Jean-Pierre Cabestan, « Les relations Chine-Afrique : nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir », *Hérodote*, n° 150, 3^e trimestre 2013, p. 150-171.

même que dans les plateformes commerciales relais de Dubaï ou du Sud-Est asiatique.

En Afrique de l'Ouest, des réseaux de commerce au long cours ont mis en place des filières d'importation depuis des décennies, contribuant ainsi à concurrencer et à affaiblir les fragiles tissus industriels nationaux. Ces réseaux commerciaux ont généralement une base communautaire. En Afrique de l'Ouest, on mentionnera les réseaux Haoussas (Niger, Nigeria) ou encore les réseaux Dioulas (Mali, Guinée, Côte d'Ivoire).

Les investissements directs chinois en Afrique subsaharienne se sont également fortement accrus, bien que dans des proportions plus modestes que les échanges. Ils sont passés d'un peu plus de 100 millions de dollars en 2003 à 3 milliards en 2013⁶. Bien que concernant plus d'une trentaine de pays au sud du Sahara, ils sont avant tout concentrés vers l'Afrique du Sud, le Soudan, le Nigeria, l'Angola, la Zambie... Plus de 2 500 entreprises chinoises y sont désormais implantées, et particulièrement dans les secteurs extractif, agricole, le BTP, la téléphonie...

La Chine a mis en place un système d'échange d'infrastructures contre ressources, appelé *Angola mode*. Ainsi, grâce à des prêts de l'Exim Bank ou de la Banque chinoise de développement, des entreprises chinoises s'installent sur le continent africain, bâtissent des infrastructures et se paient en obtenant des droits d'exploitation de concessions minières ou pétrolières. La Chine a également institué depuis 2000, pour développer les liens économiques avec l'Afrique, le *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) qui se tient tous les trois ans sur son sol ou en Afrique.

Pékin essaye aussi de dupliquer en Afrique l'une des recettes de son fulgurant succès industriel et économique, les zones économiques spéciales (ZES). Les quatre premières ZES chinoises, créées en 1979, ont été des incubateurs

de l'économie de marché et des pôles d'attraction des investissements étrangers qui ont permis le développement économique et technologique du pays⁷. Il y en existe désormais plus de cent sur le territoire chinois.

La Chine en a implanté une cinquantaine dans le monde, dont une dizaine en Afrique : en Sierra Leone, au Nigeria, à Maurice, en Zambie ou encore en Éthiopie. Ce sont des parcs industriels où se concentrent des activités à forte intensité de main-d'œuvre – textile, cuir, matériaux de construction, pièces de rechange... Ils sont généralement intégrés dans les stratégies nationales de développement et, à l'image des différentes ZES que l'on peut trouver à Addis-Abeba, les acteurs, côté chinois, peuvent être étatiques comme relever des gouvernements provinciaux et même d'initiatives privées. Du côté des pays d'accueil, on ménage évidemment un soutien à ces zones à travers différents outils fiscaux et économiques, comme l'allègement des taxes ainsi que l'accès facilité aux devises.

Le volume d'aides chinoises à destination du continent est lui aussi en constante expansion. Le programme de recherche américain sur l'aide, *Aid Data*, montre qu'entre 2000 et 2014 parmi les dix pays dans le monde les plus aidés par la RPC sept étaient africains⁸.

Seule une partie très minoritaire de l'aide chinoise répond toutefois aux critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'aide chinoise est en effet composée de prêts ou de dons qui servent généralement à acheter des produits et des services chinois. C'est une aide liée, une aide vouée prioritairement au déploiement des entreprises chinoises sur le continent, qui souvent accroît la dépendance des pays récipiendaires à l'égard de Pékin.

⁶ Voir Miria Pigato et Wenxia Tang, *China and Africa: Expanding Economic Ties in a Evolving Global Context*, « Working Paper », World Bank, mars 2015, et David Pilling, « Chinese investment in Africa: Beijing's testing ground », *Financial Times*, 13 juin 2017.

⁷ Sur ce thème, voir en particulier Deborah Bräutigam et Tang Xiaoyang, « Shenzhen Africain : les zones économiques spéciales de la Chine en Afrique », *Outre-Terre*, n° 30, 2011/4, p. 133-149, et Françoise Nicolas, « Chinese Investors in Ethiopia: The Perfect Match? », *Notes de l'Ifri*, mars 2017.

⁸ Voir Sébastien Le Belzic, « La Chine s'aide plus qu'elle n'aide l'Afrique en lui accordant des milliards de dollars », *Le Monde Afrique*, 16 octobre 2017.

Dans un article récent, l'universitaire Haley J. Swedlund⁹ a montré que Pékin se substitue aux partenaires traditionnels pour plusieurs raisons. À mesure que certains pays deviennent moins dépendants de l'aide internationale, ils sont moins enclins à accepter les conditionnalités des donateurs traditionnels – bonne gouvernance, droits de l'homme, protection de l'environnement, soutenabilité de la dette... – et ils se tournent vers Pékin. Des pays isolés sur la scène internationale, à l'instar du Zimbabwe du très longtemps inamovible Robert Mugabe, se tournent aussi vers l'aide chinoise.

D'une manière générale, de nombreux dirigeants préfèrent l'aide chinoise et le *Consensus de Pékin* – non-ingérence dans les affaires intérieures, développement « à la chinoise » par les infrastructures et l'industrie... – au modèle que souhaite leur imposer l'Occident.

Évolution de la perception de la présence chinoise

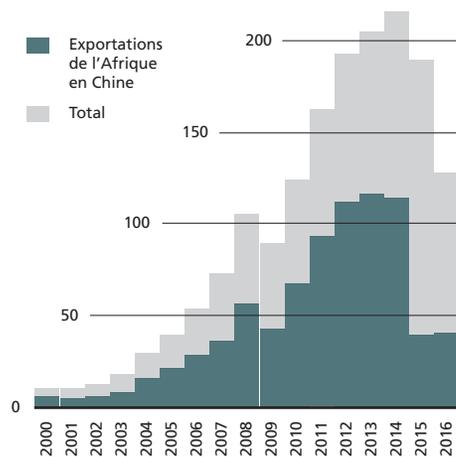
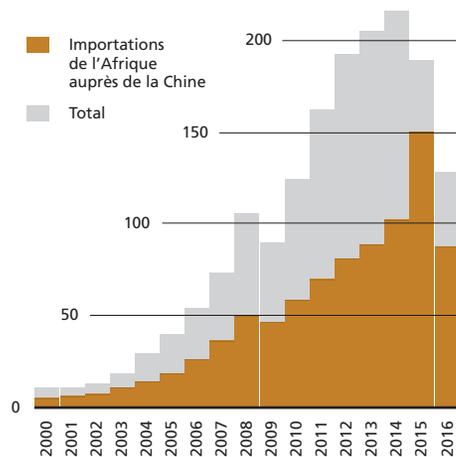
La perception de ces relations et de la présence chinoise en Afrique a néanmoins évolué. Dans un premier temps, l'approfondissement des relations avec Pékin a été salué à la fois par les dirigeants et les opinions publiques. Le discours Sud-Sud et anti-impérialiste de Pékin correspondait alors pleinement aux attentes des chefs d'État africains, parfois irrités des leçons continuellement données par les Occidentaux. Nombre de dirigeants ont pu se donner des marges de manœuvre, tant sur le plan intérieur par la construction rapide d'infrastructures que dans leurs relations avec leurs autres partenaires grâce aux « facilités » offertes par Pékin.

Les régimes africains estiment qu'il est plus aisé de travailler avec les Chinois, moins chers, plus rapides dans les réalisations et moins à cheval sur un certain nombre de normes internationales, y compris sur les aspects de corruption. Pour les populations africaines, l'essor des

⁹ « Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa? », *International Affairs*, vol. 93, n° 2, mars 2017, p. 389-408.

La Chine : partenaire commercial de l'Afrique (2000-2016)

Commerce de marchandises
(en milliards de dollars)



Source : UN Comtrade, www.comtrade.un.org

relations avec la Chine permet l'importation de produits adaptés à leur pouvoir d'achat, le développement de nouvelles aménités (infrastructures, fourniture d'eau et d'électricité, hôpitaux, soins médicaux...) et la possibilité nouvelle de se rendre sur le territoire chinois afin de bénéficier des offres de formations, lesquelles sont également dispensées sur le continent même à travers les instituts Confucius.

Dans un second temps, surtout depuis le début des années 2010, un retournement partiel

Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2018

de cette perception positive est intervenu, notamment parmi les populations. Certes, cette perception varie beaucoup selon les pays.

Les infrastructures et, plus globalement, les produits chinois sont considérés comme étant de très mauvaise qualité. Beaucoup d'Africains pensent aussi que cette invasion de biens de consommation contribue à la désindustrialisation du continent. La construction d'infrastructures entraîne par ailleurs l'arrivée d'une main-d'œuvre chinoise qui peine à communiquer et à travailler avec les nationaux et qui, d'une manière générale, se mélange peu aux populations locales. Sans compter que les Chinois ne respectent pas toujours le droit du travail. Bien sûr, il s'agit de perceptions et, à ce titre, elles ne rendent pas justice à la grande diversité des situations.

Les réseaux commerciaux chinois sont en outre régulièrement accusés de participer au pillage des ressources naturelles (bois précieux, espèces animales protégées...). Dans certains pays comme Madagascar¹⁰, leurs accointances avec les activités de pillage du bois de rose sont avérées. De nombreux articles ont pointé ces dernières années le rôle de ressortissants chinois dans le marché noir de grumes au Sénégal, de bois de rose au Nigeria, de diamants en Centrafrique, dans le trafic d'ivoire, dans le pillage des ressources halieutiques ou encore dans la production et la diffusion de faux médicaments. Ces faits attestent la participation de ressortissants chinois à la criminalisation des économies africaines.

Les opinions publiques et certains dirigeants partagent désormais le sentiment que la Chine construit en Afrique un néo-impérialisme à travers la reproduction de ce que les tiers-mondistes appelaient hier « l'échange inégal », et contribue au ré-endettement de certains pays, à l'image du Kenya, dont elle est le principal créancier. En 2011, le leader politique zambien Michael Sata a fait victorieusement campagne pour l'élection présidentielle en dénonçant « l'impérialisme chinois » dans son pays et le soutien de Pékin à son principal adversaire.

¹⁰ Voir Mathieu Pellerin, « Madagascar face à la criminalité multiforme », *Notes de l'Ifri*, mars 2017.



En moins de vingt ans, la Chine est devenue l'un des principaux partenaires du continent africain. Cette vague chinoise coïncide avec la volonté de Pékin d'inciter ses entreprises nationales à investir à l'étranger. En Afrique, les échanges économiques et les investissements se sont surtout concentrés vers les pays pouvant assurer à la Chine un accès privilégié aux ressources minières et pétrolières.

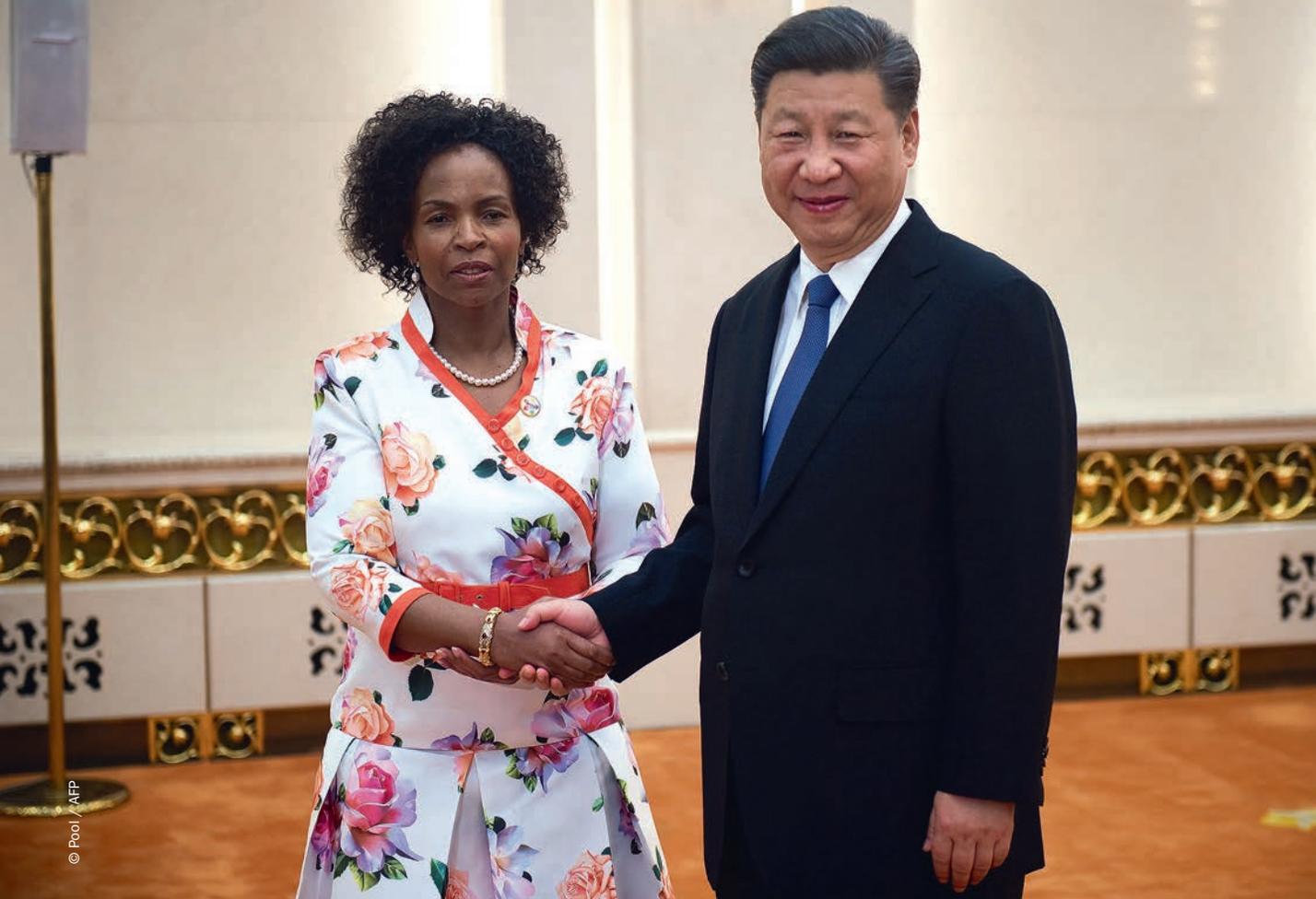
Des relations particulièrement fortes ont été bâties avec plusieurs États : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Soudan, l'Éthiopie, la Zambie... La Chine en a également profité pour effacer presque définitivement les soutiens africains à Taïwan – dont les deux derniers partenaires sur le continent sont le Swaziland et le Burkina Faso – et tisser des liens forts avec certains pays isolés sur le plan international, comme le Soudan.

Partenaire africain clé de l'approvisionnement énergétique chinois, Khartoum a bénéficié en retour du soutien diplomatique de Pékin dans différentes instances, en particulier au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Si la Chine n'est pas devenue le chef de file des pays africains « non alignés », elle a réussi à se faire accepter comme un partenaire structurant, fiable, y compris par les Occidentaux qui demandent désormais à Pékin de jouer son rôle dans la sécurisation et la stabilisation du continent.

Il s'agit-là de la conséquence logique d'une présence économique forte, avec plus de 2 500 entreprises et plusieurs centaines de milliers de ses ressortissants présents sur le continent. Pékin a eu par ailleurs ces dernières années à déplorer les assassinats ou les enlèvements de plusieurs de ses ressortissants, en Libye, au Nigeria, au Soudan, au Mali, au Cameroun ou en Zambie.

La Chine s'est engagée de manière multilatérale dans la sécurité du continent : participation à la coalition de pays luttant contre la piraterie maritime le long des côtes de la Corne de l'Afrique, soutien financier aux efforts sécuritaires de l'Union africaine, incorporation de plus de 2 500 soldats chinois aux missions de



© Pool / AFP

maintien de la paix de l'ONU en Afrique (Sahara occidental, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Darfour, Mali, Soudan du Sud). L'ouverture de la base militaire chinoise de Djibouti, qui comptera à terme 10 000 hommes, constitue une autre preuve de cet engagement.

L'Afrique de l'Est est un intéressant laboratoire de la stratégie africaine de la RPC. Même si sur les cartographies officielles de la *Belt and Road Initiative* (le nom officiel des « routes de la soie ») le Kenya est seul à figurer dans ce gigantesque projet géoéconomique, on ne peut qu'être frappé par la grande densité des relations entre Pékin et cette zone : partenariat stratégique avec le Soudan ; rénovation du chemin de fer Addis-Abeba - Djibouti qui offre un accès facilité à la mer pour l'Éthiopie, par ailleurs devenue un partenaire important de Pékin (plusieurs ZES, construction du tramway d'Addis-Abeba par des compagnies chinoises¹¹...) ; base militaire

¹¹ Voir Clélie Nallet, « Le défi des mobilités urbaines en Afrique. Le cas du tramway d'Addis-Abeba », *Notes de l'Ifri*, février 2018.

Maite Emily Nkoana-Mashabane, alors ministre des Relations internationales et de la Coopération d'Afrique du Sud, avec le président chinois Xi Jinping, à Pékin, le 19 juin 2017.

à Djibouti qui permettra à la fois de surveiller l'un des segments de la route maritime la plus fréquentée du monde et d'être capable de projeter des forces dans la sous-région ; intensité des liens avec le Kenya – avec la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire Nairobi-Mombasa – dont Pékin est devenu le principal créancier.

Tous ces intérêts feront de la zone un observatoire privilégié de la stratégie africaine de la Chine. ■

Bibliographie

● **China Africa Research Initiative**
www.sais-cari.org

● **Africa-China Reporting Project**
<http://africachinareporting.co.za>

● **China-Africa Knowledge Project**
<http://china-africa.ssrc.org>