



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org

Fondé à Bruxelles en 1979 par Bernard Adam, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité s'est développé dans un contexte particulier, celui de la Guerre froide.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP a depuis acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

Centre de recherche indépendant, le GRIP est reconnu comme organisation d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il a en outre été désigné en 1990 par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, « Messenger de la Paix » en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

NOTE D'ANALYSE – 26 novembre 2013

HELLENDORFF Bruno. *La Chine en Afrique de l'Ouest : un modèle de partenariat durable ?* Note d'Analyse du GRIP, 26 novembre 2013, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1134>



NOTE D'ANALYSE

LA CHINE EN AFRIQUE DE L'OUEST : Un modèle de partenariat durable ?

Par **Bruno Hellendorff**

26 novembre 2013

Résumé

Les succès de la Chine en Afrique ont attiré une attention considérable envers le « modèle de partenariat » proposé par Pékin à ses partenaires. Pourtant, ces succès ont aussi entraîné dans leur sillage de nouvelles difficultés, parfois paradoxales. Trois défis majeurs, qui posent la question de la durabilité de la présence et de l'influence chinoise sur le continent, peuvent être aujourd'hui schématiquement isolés. D'abord, la fragmentation des partenariats. Ensuite, la hausse des attentes des partenaires africains. Enfin, la difficile implication de la Chine dans le maintien de la paix en Afrique. Ces enjeux et défis pointent vers une même problématique : en quoi le modèle de coopération sino-africain peut-il constituer un levier de l'émergence africaine ? La présente note s'attaque à cette question sur base des cas et enseignements fournis par l'expérience de l'Afrique de l'Ouest dans sa relation à la Chine.

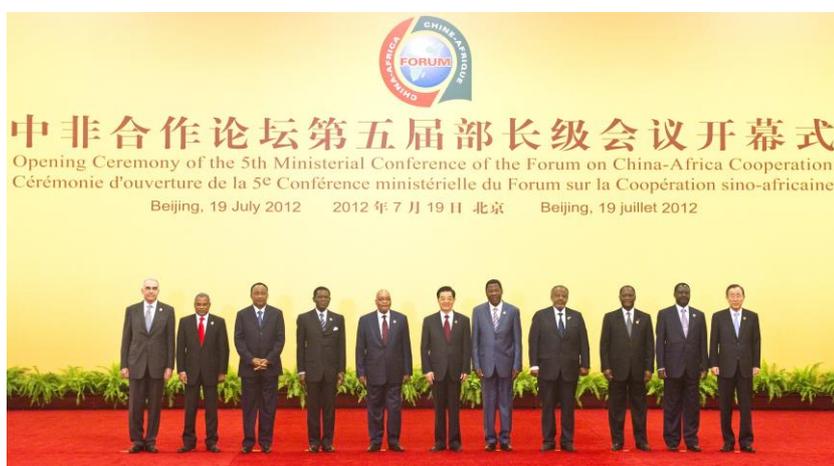
Abstract

China in West Africa: a sustainable model of partnership?

China's successes in Africa attracted considerable worldwide attention to the « partnership model » offered by Beijing to its partners. However, these very successes have also, quite paradoxically, generated a new set of challenges. Three of these challenges can schematically be isolated, that together cast doubt on how sustainable the Chinese presence and influence in Africa can be. First, Sino-African partnerships remain highly fragmented. Second, African partners have rising expectations towards China. Third, the increasing role of China as a security actor in Africa brings with it additional strains and questions. These issues and challenges all point towards one question: can the Sino-African model of cooperation constitute a leverage for emerging African powers, and how? The present note tackles this question through cases and lessons provided by West Africa's experience of its relationship with China.

Introduction

En 2006 a eu lieu à Pékin le très médiatisé sommet Chine-Afrique, au cours duquel plus de quarante chefs d'État et de gouvernement africains sont venus serrer la main du Président chinois Hu Jintao. Ce sommet est apparu rapidement comme le symbole de la percée chinoise en Afrique et le chant du cygne de la domination occidentale dans les affaires du Continent noir. Malgré la crise économique de 2008, les échanges commerciaux sino-africains ont continué à s'intensifier, dépassant les 160 milliards de dollars en 2010¹. Les gigantesques « contrats chinois », échangeant ressources contre infrastructures², sont aujourd'hui une réalité courante dans de nombreux pays africains comme la RDC, l'Angola ou le Soudan. Les produits, les petits commerçants et les entrepreneurs chinois se retrouvent partout sur le continent. Et la diaspora africaine n'a jamais été si importante en Chine.



Le Président chinois Hu Jintao entouré de chefs d'État et de diplomates africains, lors de la 5^{ème} conférence ministérielle du forum sur la coopération sino-africaine, organisé à Pékin en juillet 2012 (source : Eskinder Debebe/ONU)

Le poids de cette présence est tel que l'Union européenne et les États-Unis ont chacun exploré les possibilités de coopération avec Pékin en Afrique, mais continuent à regarder avec suspicion (au mieux) l'évolution de cette coopération Sud-Sud désormais qualifiée de « Chinafrique »³. Lors d'un discours à Dakar en 2012, la Secrétaire d'État Hillary Clinton déclarait, dans une allusion à peine voilée à l'action chinoise sur le continent, que « tous les partenaires [de l'Afrique] ne font pas le choix [des États-Unis de soutenir la démocratie et les droits de l'Homme] »⁴.

Les succès de Pékin sont indéniables. Pourtant, ils entraînent dans leur sillage de nouvelles difficultés pour la Chine, parfois paradoxales⁵. Trois défis majeurs qui menacent la présence et l'influence chinoises en Afrique peuvent être aujourd'hui schématiquement isolés.

1. Cisse Daouda, « [FOCAC: trade, investments and aid in China-Africa relations](#) », *CCS Policy Briefing*, mai 2012.
2. Zongwe Dunia, « Ore for Infrastructure: The Contractual Form of Economic Complementarities Between China and Africa », *The China Monitor*, 42, juillet 2009, p. 7-11.
3. Beuret Michel & Michel Serge, *La Chinafrique : Pékin à la conquête du continent noir*. Paris, Grasset, 2008.
4. « [Remarks on Building Sustainable Partnerships in Africa](#) », par Hillary R. Clinton, Secretary of State. Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal, 1^{er} août 2012.
5. Voir à ce sujet : Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, Note d'Analyse du GRIP, 13 décembre 2010, Bruxelles : www.grip.org/fr/node/150

Premièrement, l'ambition chinoise d'une stratégie continentale se heurte à l'écueil d'une absence de stratégie africaine collective et équivalente pour encadrer les relations avec la Chine. La réalité reste celle du bilatéralisme avec différents pays africains, dont une poignée seulement s'est dotée d'un début de stratégie à l'égard de la Chine. Cette fragmentation des partenariats bilatéraux confronte son modèle global de partenariat « gagnant-gagnant », valorisé et défendu au travers du Forum de coopération sino-africain (FOCAC), à autant de défis particuliers.

Deuxièmement, l'introduction par la Chine du facteur concurrentiel parmi les partenaires de l'Afrique lui a bien réussi, mais elle en est aussi aujourd'hui également victime : Pékin doit maintenant tenir ses promesses, alors même que les attentes des leaders africains sont en hausse⁶. Ces derniers réclament des retombées économiques significatives (notamment dans le domaine du transfert de technologie et de la diversification), dans un contexte marqué par une forte poussée démographique et d'importants risques de crises.

Troisièmement, si l'instabilité chronique de certaines régions n'a pas privé la Chine de nombreuses opportunités de faire des affaires sans concurrence sur le continent, cette même instabilité menace dorénavant la sécurité de ses intérêts⁷. Cette évolution rend nécessaire une implication grandissante de la Chine dans les opérations de maintien de la paix sur le continent, ce qui confronte Pékin à un double défi. D'une part, celui d'accorder ce positionnement avec sa doctrine de non-interférence. Et d'autre part, celui de la collaboration avec d'autres acteurs, aux intérêts parfois divergents, au sein de ces opérations.

L'Afrique de l'Ouest offre une bonne illustration de ces différents défis. La région se donne une certaine cohérence, au travers d'institutions – comme la CEDEAO (communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) – qui démontrent et formalisent la prise de conscience et la poursuite par les acteurs nationaux d'une nécessaire collaboration autour d'enjeux communs. Cependant, l'amorce d'une doctrine chinoise de la CEDEAO semble au mieux lointaine, et l'action chinoise s'y heurte comme ailleurs à une fragmentation des partenariats, renforcée par le fait que le Burkina Faso⁸ entretient encore des relations diplomatiques avec Taiwan. Les promesses du modèle de partenariat sino-africain y sont également évaluées de manière critique et mises à l'épreuve, au Nigéria notamment, où la Chine a beaucoup investi (politiquement et économiquement). Enfin, les diverses crises qui ont récemment secoué la région (Côte d'Ivoire et Mali plus particulièrement) ont confronté Pékin à un périlleux exercice politique et diplomatique, dont les répercussions sont encore loin d'être claires.

6. Hellendorff Bruno, « China and DRC : Africa's Next Top Models ? », Note d'Analyse de la Chaire InBev-Baillet Latour, 13, Louvain-la-Neuve, février 2011 : www.grip.org/fr/node/655

7. Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, op.cit., p. 14.

8 . La Gambie entretenait elle aussi des relations avec Taiwan jusqu'à la mi-novembre 2013, où elle a décidé de les suspendre unilatéralement pour des « raisons d'intérêts stratégiques », comme l'a précisé son Président. « [Gambia severs diplomatic ties with Taiwan](#) », *BBC News*, 15 novembre 2013.

Ces enjeux et difficultés, qui ne peuvent être considérés isolément les uns des autres, convergent tous vers une même problématique : l’Afrique dans sa diversité ne peut pas être abordée comme un acteur passif et seulement l’objet des convoitises externes. Les acteurs du continent cherchent à renouveler les modèles d’échange avec les partenaires extérieurs pour les besoins de leur essor économique et politique... En quoi, dès lors, le modèle de la coopération chinoise pourrait-il constituer un levier de l’émergence africaine ?

1. Une ambition continentale contrariée

1.1. L’approche politique chinoise et ses limites

La percée chinoise en Afrique doit beaucoup à l’approche particulière de la Chine vis-à-vis du continent, qui conjugue pragmatisme économique et réalisme politique (au travers de sa doctrine de non-interférence). Cette dernière est largement sous-tendue, et légitimée, par un discours « tiers-mondiste » qui fait de Pékin le défenseur des intérêts des pays en développement, et leur leader *de facto*⁹. Le ministre des Affaires étrangères chinois Wang Yi, déclarait ainsi en septembre 2013, en marge de la 68^{ème} assemblée générale des Nations unies, que « la Chine et l’Afrique sont devenues un [ensemble] avec une destinée commune », et que « la Chine [était] prête à rejoindre [ses] amis africains pour contribuer [plus] au rêve d’un [monde prospère et en paix] »¹⁰.

En 2012, Ban Ki-moon, faisait savoir que les Nations unies s’engageaient à soutenir la coopération entre la Chine et l’Afrique¹¹. Alors même que de nombreux autres acteurs – dont l’Inde, le Brésil, la Turquie, ou encore l’Afrique du Sud – investissent considérablement dans le continent, en même temps que les européens et les américains y tentent un « retour gagnant »¹², la Chine a réellement besoin de conserver cet atout majeur dans sa panoplie politique et diplomatique.

Si la Chine se définit comme une grande puissance, elle n’en continue pas moins de défendre l’image d’un pays en développement, partenaire de l’Afrique plutôt que donateur. Cette « double identité » pose question, alors que « depuis près d’un an maintenant, il y a chez les dirigeants chinois une vraie prise de conscience des difficultés de la relation Chine-Afrique »¹³.

L’Afrique de l’Ouest constitue dans ce cadre, à la fois un terrain d’application et une caisse de résonance au discours chinois de « coopération Sud-Sud » et de partenariat « gagnant-gagnant ».

9. Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, op.cit., p. 10-11.

10. Fu Peng (ed.), « [Chinese FM stresses China-Africa cooperation at UN consultations](#) », *Xinhua*, 23 septembre 2013.

11. « [At China-Africa meeting, Ban highlights role of South-South cooperation](#) », *UN News Centre*, 19 juillet 2012.

12. Voir par exemple : Struye de Swielande Tanguy, *La Chine et les Grandes Puissances en Afrique : Une approche géostratégique et géoéconomique*. Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 2010.

13. Propos d’un diplomate rapportés dans : Lagarde Stéphane, « [Ce qu’il faut retenir de la tournée africaine du président chinois Xi Jinping](#) », *RFI*, 30 mars 2013.

Il est difficile aujourd'hui pour la Chine de maintenir, chez ses partenaires, l'engouement qu'elle suscitait au début des années 2000. En 2005, le président sénégalais Wade faisait le choix de reconnaître Pékin au détriment de Taipei. Dans une lettre à son homologue taiwanais Chen Shui-bian, il justifiait ce choix en citant de Gaulle : « Les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts »¹⁴, sa décision s'inscrivant clairement « dans une lecture réaliste et pragmatique du contexte géopolitique et économique [contemporain] »¹⁵. Le Sénégal voulait profiter des avantages du « modèle chinois ».

Cette prise de position est apparue encore plus distinctement en 2008, lorsque Wade écrivit que « l'approche chinoise [est] tout simplement mieux adaptée à nos besoins que la lente, et parfois paternaliste, approche postcoloniale des investisseurs, donateurs et ONG européens »¹⁶. Pourtant, cinq ans plus tard, son successeur, Macky Sall, tenait un discours plus mesuré, reconnaissant néanmoins à l'action chinoise l'avantage de la rapidité¹⁷.

L'enjeu taiwanais n'a, cela dit, qu'une influence aujourd'hui très limitée sur l'attrait et l'image du « modèle chinois ». Ce qui fait prioritairement la différence, c'est bel et bien la concrétisation, sur le terrain, des promesses chinoises en matière de commerce et d'investissement.



Hong Lei, porte-parole du ministère des Affaires Étrangères chinois

Ce que démontre amplement l'évolution de la position du Nigéria, par exemple, où les déboires rencontrés par les opérateurs chinois sont à la hauteur des enjeux (voir *infra*). En 2006, le président nigérian Olusegun Obasanjo disait à Hu Jintao, lors d'une visite de ce dernier à Abuja : « nous souhaiterions que la Chine dirige le monde et quand ce sera le cas, nous voulons être juste derrière vous. Quand vous allez sur la Lune, nous ne voulons pas être laissés derrière, nous voulons être avec vous »¹⁸. En 2013 pourtant, le même Obasanjo – qui avait depuis laissé son siège de Président – déclarait que « la présence de la Chine en Afrique est fort bienvenue. Mais que des travailleurs chinois semblent prendre la place des travailleurs et commerçants pourrait causer des tensions, que les deux parties devraient éviter.

Les lois, règles, et régulations locales doivent être respectées [...] pour ne pas causer de ressentiment ou abuser de l'hospitalité offerte par soit la Chine, soit l'Afrique »¹⁹.

14. Champin Christophe, « [Le Sénégal renoue avec la Chine](#) », *RFI*, 26 octobre 2005.

15. Correia Patrice, « Dakar-Pékin : une réconciliation opportuniste mais problématique », *Outre-Terre*, 4 (30), 2011, p. 353.

16. Wade Abdoulaye, « Time for the west to practise what it preaches », *Financial Times*, 23 janvier 2008.

17. Seck Babacar, Macky Sall sur l'expansion chinoise en Afrique : « [Je ne dis pas que ce que la Chine fait est bien, mais c'est plus rapide](#) », *Senego*, 22 août 2013.

18. Garcia Antonio, « [La boulimie pétrolière de Hu Jintao](#) », *RFI*, 27 avril 2006.

19. « [President Obasanjo recounts his Chinese Dream](#) », *Olusegun Obasanjo Foundation*, 8 août 2013.

Les investissements chinois en Afrique ne sont pas uniformes. Les « contrats chinois », typiquement décrits comme « ressources contre infrastructure », sont le plus souvent mis en œuvre par des entreprises paraétatiques, qui peuvent compter sur un certain soutien de Pékin, mais qui en dépendent également (encore que le contrôle du gouvernement sur ces entreprises soit fortement influencé par la fragmentation du pouvoir politique au sein du parti communiste chinois). Or, ces entreprises paraétatiques ne sont pas les seules à opérer en Afrique de l’Ouest, pas plus que dans le reste du continent. De nombreux entrepreneurs privés y ont émigré ces dernières années en vue d’y faire des affaires, en dehors de toute supervision (et encore moins du contrôle) des autorités chinoises. L’Afrique de l’Ouest offre plusieurs cas empiriques de résistances croissantes à la pénétration chinoise, dans ces deux différentes dimensions.

1.2. Les « contrats chinois » en difficulté

La difficile relation avec le Nigéria illustre bien les défis nouveaux auxquels est confrontée la Chine, dans l’application de son modèle (à portée continentale) aux différents cas nationaux qu’elle rencontre. Plusieurs entreprises paraétatiques chinoises ont tenté d’appliquer au Nigéria la recette qui a fait leur succès en Angola, au Soudan ou au Niger, à savoir négocier des contrats de troc, échangeant « pétrole contre infrastructures ». L’intérêt majeur de tels contrats se trouve à la fois dans le profit que tirent les deux parties de leurs complémentarités économiques – l’Afrique a des ressources naturelles qu’elle doit écouler, tandis que la Chine a des compagnies de construction extrêmement compétitives – et dans la minimisation du risque, les investissements chinois étant garantis par un volume fixé de ressources (collatéral). Bien souvent, leurs initiateurs peuvent compter sur un financement bon marché, via le soutien de la banque officielle d’import-export chinoise par exemple (*Exim Bank*).

Le problème, selon les termes d’un diplomate occidental cité par le spécialiste Gregory Mthembu-Salter, c’est que « les Nigériens [au contraire des Angolais] ont cru [qu’en échange du pétrole, ils recevraient à la fois des infrastructures et du cash] ». Le même observateur tirait également la conclusion lourde de sens que, lorsqu’ils ont dû choisir entre cash et infrastructures, « [les décideurs nigériens] préfèrent le cash »²⁰. L’élément déterminant fut l’arrivée au pouvoir d’un nouveau président à Abuja. Que ce dernier, une fois en place, demande une renégociation des contrats en faveur de ses propres soutiens n’a pas surpris grand-monde, sauf peut-être les négociateurs chinois. La Chine a ainsi appris à ses dépens qu’au-delà de la corruption, endémique au Nigéria, les élites politiques y fonctionnaient avant tout dans le court-terme, selon le calendrier électoral²¹, et au bénéfice de leurs propres intérêts et réseaux.

Ces contrats particuliers n’ont pas non plus permis à la Chine de faire face aux difficiles enjeux sécuritaires que connaît l’Afrique de l’Ouest. Toujours au Nigéria, *Sinoma International*, une filiale de *China National Materials Company*, avait signé en 2008 un contrat de 3,3 milliards de dollars avec le groupe nigérien Dangote, pour la construction de neuf cimenteries.

20. Mthembu-Salter Gregory, « Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria’s Relations with China », *SAIIA Occasional Paper #42*, septembre 2009.

21. Mthembu-Salter Gregory, « China’s Engagement with the Nigerian Oil Sector », *SAIIA Policy Briefing #11*, novembre 2009.

À la fin de l'année, cinq de ces projets étaient suspendus, à cause de la crise économique d'une part, mais aussi (et probablement surtout) à cause de la situation sécuritaire fragile dans le pays²².

En Guinée, un autre contrat a attiré énormément d'attention et de réactions négatives. En octobre 2009, deux semaines après le massacre d'au moins 150 manifestants par la junte militaire alors au pouvoir, les autorités guinéennes annonçaient avoir signé un contrat avec le *China International Fund* (CIF) et Sonangol (la société pétrolière d'État angolaise). Ce contrat portait sur l'acquisition et le développement d'une mine de bauxite. Dans plusieurs médias, cette annonce fut relayée comme preuve que la Chine « déverse ses milliards »²³ dans le pays, voire « achète »²⁴ la Guinée.

Le contrat semblait démontrer que la Chine profitait cyniquement de l'instabilité pour faire des affaires, et que l'impératif d'une sécurisation de ses approvisionnements passait bien avant toute considération d'ordre humanitaire. Or, le CIF est un organe privé, particulièrement opaque, basé à Hong Kong. Que cette firme soit assimilée à « Pékin » pose problème et démontre une fois encore que les stéréotypes ont la vie dure. En fait, là où Pékin est effectivement impliqué (via certaines entreprises paraétatiques, ou des sociétés privées mais très connectées au politique), les choses ont connu une évolution diamétralement opposée. L'incertitude politique consécutive au coup d'État en Guinée a ainsi conduit la Chine à se retirer d'un projet de construction d'un barrage hydroélectrique. Selon l'ambassadeur chinois de l'époque, Huo Zhengde, « le barrage n'est pas un cadeau, c'est un investissement ; c'est ça la signification de gagnant-gagnant »²⁵.

Il ressort de ces différentes difficultés que les grands projets ou « contrats géants », en tant que symboles de l'investissement chinois en Afrique, peuvent porter en eux autant d'éléments positifs que négatifs pour l'image de Pékin²⁶. Ils confrontent aussi les opérateurs chinois aux difficultés d'un environnement changeant et instable (dont ils avaient profité pour s'installer). La réaction des acteurs chinois a été pragmatique. Pour la spécialiste Deborah Bräutigam, « les sociétés chinoises [...] préfèrent désormais nouer des accords avec des compagnies occidentales, plutôt que de se risquer seules.

Elles se montrent aussi plus prudentes dans les pays instables politiquement »²⁷. Au Nigéria, CPCC (*China Petroleum and Chemical Corporation*) a revu sa copie et a racheté le pétrolier canadien Addax, qui disposait d'importants avoirs dans le pays, pour 7,2 milliards de dollars²⁸.

22. Ibidem.

23. Berthemet Tanguy, « [La Chine déverse ses milliards sur la Guinée](#) », *Le Figaro*, 14 octobre 2009.

24. Balint-Kurti Daniel, « Guinea: Bought by Beijing », *The World Today*, 66 (3), 2010.

25. Brautigam Deborah, « [Was Guinea Bought by Beijing?](#) », *China in Africa: The Real Story*, 5 mars 2010.

26. Voir : Hellendorff Bruno, « [China and DRC : Africa's Next Top Models ?](#) », Note d'Analyse de la Chaire InBev-Baillet Latour # 13, février 2011.

27. Citée dans : Le Bec Christophe, « [La fin du rêve chinois ?](#) », *Jeune Afrique*, 22 février 2011.

28. Mthembu-Salter Gregory, « China's Engagement with the Nigerian Oil Sector », *SALIA Policy Briefing #11*, novembre 2009.

En Guinée, le chinois Chalco a choisi d'être partenaire minoritaire dans le projet géant (20 milliards de dollars !) de Simandou – un projet qui a déjà connu son lot de scandales²⁹ – avec l'expérimentée Rio Tinto, la société financière internationale, et l'État guinéen. Ces prises de participation démontrent donc que les entreprises chinoises ne sont, d'une part, pas aussi tolérantes vis-à-vis des risques qu'il a souvent été avancé et, d'autre part, qu'elles s'intègrent de plus en plus aux circuits et schémas financiers traditionnels.

Le « modèle » chinois n'apparaît en outre plus si unique, ou particulier, depuis que des entreprises étrangères en émulent certains aspects. Par exemple, le brésilien Vale s'est ainsi engagé à construire une centrale hydroélectrique au Libéria en échange du droit d'y exploiter des gisements de fer³⁰.

1.3. L'intégration problématique des opérateurs chinois

L'alternance politique n'est pas seule en cause, ni au Sénégal, ni au Nigéria, dans la remise en question des piliers du modèle de partenariat sino-africain. Pas plus que la difficile gestion du risque par les conglomérats mettant en œuvre les contrats « ressources contre infrastructures ». La portée et la crédibilité du discours chinois (partie intégrante de son modèle) souffrent d'un déficit de communication, entre les parties et vis-à-vis des populations. En 2010 déjà, il apparaissait que « Pékin se retrouve confrontée avec de plus en plus d'acuité à une société civile [africaine] dont les préoccupations, ressentiments et aspirations entrent souvent en conflit avec ses intérêts.[...] La rencontre de deux mondes diamétralement opposés génère des frictions qui se traduisent parfois par des manifestations de colère et des éruptions de violence mettant à mal le pouvoir des dirigeants locaux. Le « facteur chinois » est ainsi devenu un enjeu électoral dans certains pays »³¹.

D'une part, les activités des entrepreneurs chinois qui viennent faire des affaires sur le continent sont mal accueillies par les acteurs économiques locaux qui voient d'un mauvais œil cette nouvelle concurrence.

D'autre part, lorsque des grandes entreprises chinoises, bien souvent paraétatiques, sont présentes pour mettre en œuvre les grands travaux prévus dans les contrats « géants » conclus entre Pékin et les gouvernements africains, l'emploi d'une main-d'œuvre chinoise pose problème aux populations locales qui se sentent marginalisées.

En réaction, les gouvernements africains insistent dorénavant sur l'inclusion, dans les contrats qu'ils négocient, de quotas minimum de main-d'œuvre locale. Cela dit, lorsque les entreprises concernées ont bien recours à cette main-d'œuvre locale, leurs méthodes et pratiques peuvent malgré tout générer des frictions. Avec leurs employés, au niveau du respect des législations sociales principalement, mais aussi avec la population plus généralement, au niveau du respect des règles environnementales notamment.

29. Hopkin Benoît, « [Guinée : les milliards de Simandou](#) », *Le Monde*, 24 septembre 2013.

30. Ballong Stéphane, « Dossier BTP : le leadership chinois pointé du doigt », *Jeune Afrique*, 15 mai 2012.

31. Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, op.cit., p. 11-12.

Les exemples de telles complications abondent. Bräutigam rapportait ainsi en février 2013 le cas d'un ouvrier nigérian se plaignant des conditions d'emploi sur le chantier de construction de l'autoroute Lagos-Badagry dépendant de la *China Civil Engineering and Construction Corporation* (CCECC). Il déclarait gagner trop peu et être forcé de travailler comme jardinier ou poseur de brique, alors qu'il avait été engagé comme menuisier³².

En 2007, Ian Taylor, un autre spécialiste du sujet, détaillait lui aussi le cas du Nigéria, où le MEND (Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger³³) a fait détonner une bombe près d'une raffinerie, dans un avertissement explicitement dirigé vers la Chine³⁴.

En se focalisant de manière souvent excessive sur les relations avec les élites politiques africaines, Pékin a laissé peu de place aux considérations liées à la bonne gouvernance. Cette distanciation vis-à-vis des différentes conditionnalités (politiques surtout) défendues par l'Union européenne ou les États-Unis a fait partie de la recette de son succès. Les gouvernements africains y trouvant certainement leur compte. Cependant, le principe « *business is business* » convient de moins en moins aux premiers concernés, les populations africaines, qui demandent un encadrement plus strict. Poussées par des forces internes de plus en plus pressantes, les autorités publiques se trouvent dès lors dans l'obligation de réagir. Au Bénin, suite au meurtre d'un habitant par un employé de la *China Railways N° 5 Engineering Group*, le syndicat national des transports et des travaux publics a accusé non pas la Chine, ni la compagnie, mais le gouvernement béninois de laisser son peuple et son économie « sans défense [face] à l'impérialisme chinois en marche »³⁵.

1.4. Une réponse régionale nécessaire

Là se trouve l'essence du problème d'une stratégie continentale chinoise qui n'a pas de contrepartie. Les élites africaines, confrontées aux demandes et protestations de leurs populations, ont une marge de manœuvre limitée et réagissent au cas par cas, en fonction de l'agenda électoral ou des pulsations de la conjoncture politique interne.

Par exemple, depuis 2005, 50 000 prospecteurs illégaux chinois se seraient rendus au Ghana pour y chercher de l'or³⁶.

Cet afflux, et les frictions qui en ont résulté, ont conduit à une réaction radicale des autorités ghanéennes : en juin de cette année, le gouvernement a arrêté 169 mineurs artisanaux chinois et expulsé depuis plusieurs milliers d'entre eux³⁷. De tels exemples pourraient se multiplier à l'avenir.

L'absence d'une stratégie africaine empêche la Chine de se positionner vis-à-vis de telles décisions, et de les appréhender au travers du prisme des intérêts politico-économiques de long terme des pays africains.

32. Brautigam Deborah, « [Nigerian workers protest conditions at Chinese construction projects](#) », *China in Africa: The Real Story*, 1 février 2013.

33. Voir : Luntumbue Michel, Le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND) – Fiche documentaire, Note d'Analyse du GRIP, 7 octobre 2011, Bruxelles : www.grip.org/fr/node/14

34. Taylor Ian, « [China's environmental footprint in Africa](#) », *Chinadialogue*, 2 février 2007.

35. « [Bénin - Pourquoi la coopération avec la Chine est impopulaire](#) », *Slate Afrique*, 22 juin 2012.

36. Kane Mouhamadou, « [Ghana takes action against illegal Chinese miners](#) », *AllAfrica*, 23 août 2013.

37. Hirsch Afua, « [Ghana deports thousands in crackdown on illegal Chinese goldminers](#) », *The Guardian*, 15 juillet 2013.

Dans le cas ghanéen, la réaction de Pékin a été de traiter la déportation des mineurs chinois par le gouvernement comme une « dissonance dans la relation bilatérale », et qu'il fallait néanmoins « toujours garder l'ensemble du tableau en tête »³⁸.

C'est donc de manière unilatérale que Pékin doit ajuster ses politiques, et les méthodes d'encadrement dont elle dispose envers une partie de ses ressortissants et entreprises. Ainsi, une récente étude tend à démontrer que non seulement les entreprises chinoises ne sont pas forcément moins regardantes envers l'environnement que leurs consœurs occidentales, mais aussi que les enjeux en termes d'image et la conscientisation environnementale en Chine rendent les grandes entreprises publiques chinoises plus attentives à ces considérations aujourd'hui³⁹. Cette conscientisation se reflète aussi dans le champ des normes de qualité. Le livre blanc édité par Pékin en 2013 sur les relations commerciales et financières avec l'Afrique, indique qu' « afin de garantir la qualité des produits exportés vers l'Afrique, entre décembre 2010 et mars 2011, la partie chinoise a pris des mesures spéciales pour s'attaquer à l'exportation potentielle [...] de produits contrefaits ou de mauvaise qualité »⁴⁰.

Il est donc permis d'espérer. Un forum économique et commercial Chine-CEDEAO a été créé : sa première édition eut lieu en Chine en 2008, et sa deuxième au Ghana en 2012. Ce forum vise à maximiser les liens commerciaux et financiers entre Pékin et l'Afrique de l'Ouest, mais aussi à renforcer l'apport de la Chine dans le processus d'intégration économique régionale. Cet outil représente un premier mouvement vers la régionalisation des relations commerciales et financières entre la Chine et la CEDEAO, et l'ébauche d'une réponse concertée de la part des pays d'Afrique de l'Ouest.

Que la Chine s'engage sur cette voie du soutien à l'intégration régionale n'est pas nouveau en soi (l'Union Africaine lui doit son bâtiment principal à Addis-Abeba) mais démontre le glissement de la relation vers un schéma qui dépasse les seuls rapports bilatéraux. Il n'en reste pas moins que c'est aux États africains, et non à Pékin, de parvenir à une gestion plus concertée des enjeux liés à la présence chinoise, et à les intégrer à leurs propres priorités, en termes de sécurité et de développement.

38. Kpodo Kwasi, « [China says Ghana's arrest of its miners will not harm relations](#) », *Reuters*, 18 juin 2013.

39. Compagnon Daniel & Alejandro Audrey, « China's External Environmental Policy: Understanding China's Environmental Impact in Africa and How It Is Addressed », *Environmental Practice*, 15 (3), 2013, p. 220-227.

40. [White Paper on China-Africa Economic and Trade Cooperation](#). Information Office of the State Council, août 2013, Pékin.

2. Confronter des attentes en hausse

Au cœur des relations entre la Chine et l’Afrique se trouvent les enjeux économiques. Ces derniers sont très visibles et discutés, tout particulièrement lorsqu’il s’agit de ressources naturelles. Dans les médias occidentaux, la Chine a très souvent été caractérisée, de manière plus ou moins voilée, de « dragon assoiffé de ressources », et de péril pour le développement de l’Afrique⁴¹.

Si les stéréotypes ont la vie dure⁴², la réalité est évidemment plus complexe. Les enjeux économiques dépassent le seul échange commercial, biaisé il est vrai, de ressources africaines contre produits manufacturés chinois.

D’un côté, l’Afrique devient de plus en plus importante pour la Chine. De l’autre, la Chine se trouve confrontée à des exigences en hausse de la part de ses partenaires africains, qui réclament non seulement un équilibrage des échanges, mais aussi des bénéfices tangibles aux investissements chinois (en termes de transferts de technologies, de diversification, d’emplois locaux, etc.).

2.1. Une importance qui se confirme

L’Afrique représente pour la Chine un réservoir de matières premières, un marché d’exportation en développement, une plateforme de réexportation (vers l’UE et les États-Unis principalement), et un incubateur à ses opérateurs publics⁴³. Les relations commerciales et financières de l’Afrique de l’Ouest à la Chine confirment largement ce constat.

Au niveau des matières premières, l’Afrique de l’Ouest dispose de larges quantités de pétrole, d’or, de bauxite, de diamants, mais aussi de coton, de cacao, d’arachides, etc. La région dispose aussi de marchés en pleine expansion, grâce aux effets conjugués d’une croissance économique soutenue et d’un fort dynamisme démographique. La CEDEAO dans son ensemble a ainsi connu une croissance économique de 6,9% en 2012 (la Sierra Leone connaissant quant à elle une croissance de 18,3%)⁴⁴.

Via les régimes de libre-échange conclus, ou en négociations, avec les États-Unis (l’*African Growth and Opportunity Act* ou AGOA) et l’Union européenne (Accords de partenariat économique ou APE⁴⁵), de nombreux pays de la région offrent en outre un accès intéressant aux marchés occidentaux. L’Afrique de l’Ouest représente donc une importante mine d’opportunités à saisir, aussi bien pour les entrepreneurs chinois en quête de profit, que pour les décideurs politiques cherchant à sécuriser les approvisionnements de leur économie (les deux allant souvent de pair).

41. Voir: Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, op.cit.

42. Kriesch Adrian & Blanchard Sandrine, « [Les clichés envers les Chinois en Afrique ont la vie dure](#) », *Deutsche Welle*, 4 juin 2012.

43. Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique : Survol des enjeux*, op.cit.

44. Quandzie Ekow, « [West African economy records 6.9% growth in 2012 – ECOWAS](#) », *Ventures*, 4 mars 2013.

45. Sur cet enjeu à l’importance considérable, voir : Hellendorff Bruno, *L’initiative matières premières de l’Union européenne*, Note d’analyse du GRIP, octobre 2013 : <http://www.grip.org/fr/node/1101>

Cet intérêt envers la région s'est traduit par une série de contrats et d'investissements chinois, ainsi que par l'arrivée d'une diaspora de plus en plus importante et active ces dernières années. Le contrat de 3 milliards de dollars signé en 2012 par *UNIPEC Asia Company Limited*, et facilité par *China Development Bank*, pour accéder au pétrole ghanéen pendant 15 ans est là pour démontrer l'intérêt chinois pour le pétrole ouest-africain⁴⁶. Au Niger, les entreprises chinoises *China National Nuclear Corporation (CNNC)* et *China National Petroleum Corporation (CNPC)*, ont pu compter sur un soutien important de la banque officielle d'import-export chinoise (*Exim Bank*) pour investir dans l'exploitation uranifère et pétrolière⁴⁷.

Ce qui démontre là encore un double jeu économique et politique, dirigé vers la sécurisation de sources d'approvisionnement en énergie. Mais au-delà de ces contrats géants centrés sur les ressources, qui concentrent l'attention des observateurs extérieurs, nombre d'autres entreprises chinoises investissent en Afrique de l'Ouest pour y profiter du dynamisme des marchés. Ainsi, *Huawei* ou *ZTE* ont acquis une visibilité particulière au travers de leurs importants investissements dans le secteur des télécommunications sur le continent. À une échelle inférieure, de nombreux entrepreneurs chinois se sont installés en Afrique de l'Ouest ces dernières années, investissant dans les secteurs de la vente de détail par exemple, ou la construction. Comme exemple de l'attrait de la région comme plateforme de réexportation, l'usine textile nigérienne *ENITEX* a été rachetée par le *China World Best Group Ltd.* et se positionne aujourd'hui « comme l'une des meilleures compagnies ouest-africaine de textile »⁴⁸.

2.2. Un équilibrage des échanges difficile mais incontournable

Malgré ces succès les écueils restent nombreux, au niveau du commerce comme des investissements. Dans ces deux domaines, la relation entre la Chine et ses partenaires africains apparaît biaisée. D'une part, l'Afrique de l'Ouest exporte majoritairement des matières premières – surtout du pétrole et du coton – vers la Chine, mais elle importe principalement des produits manufacturés (ainsi que les équipements et outils nécessaires aux grands travaux d'infrastructures).

D'autre part, les investissements chinois en Afrique de l'Ouest se concentrent (quoique les données disponibles soit notoirement peu fiables) essentiellement dans des pays riches en ressources comme le Nigéria, le Ghana et le Niger.

De plus, si la Chine est aujourd'hui le premier partenaire commercial de la plupart des États d'Afrique de l'Ouest, ces derniers ne représentent que des partenaires mineurs pour Pékin. Hormis pour le cacao, « l'Afrique compte peu dans les importations chinoises des grandes matières premières agricoles que sont le café, le sucre, le caoutchouc naturel et le coton »⁴⁹.

46. Sackitey Francis, « [In Ghana – The \\$3 billion Chinese loan and the controversies surrounding it](#) », *Newstime Africa*, 8 avril 2012.

47. Voir: Deltenre Damien, *Gestion des ressources minérales et conflits au Mali et au Niger*, Note d'Analyse du GRIP, 12 décembre 2012, Bruxelles: <http://grip.org/fr/node/762>

48. Ndiaye Mohamed, « La Chine championne des investissements en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*

49. « [Hors cacao, l'Afrique exporte peu de matières premières agricoles en Chine](#) », *Commod@frica*, 23 septembre 2013.

Comme l'exprimait Jean-Pierre Boris en 2011, dans un article expliquant que l'Afrique (et plus particulièrement le Mali et le Burkina Faso) est de plus en plus dépendante de la Chine pour écouler son coton, « la coopération est un joli mot mais le commerce, lui, est toujours très brutal »⁵⁰. La part de l'Afrique dans les investissements directs étrangers chinois est également minime. L'Australie, les États-Unis, ou encore l'Union européenne reçoivent bien plus d'investissements de Chine.

Ces déséquilibres ont poussé les partenaires africains de Pékin à réagir, et demander une intervention du politique. Le gouverneur de la banque centrale nigériane défrayait ainsi la chronique en écrivant, en mars 2013, que « [Pékin est] capable de mener les mêmes pratiques d'exploitation que les anciennes puissances coloniales »⁵¹. Abuja impose depuis, dans ses contrats avec ses différents partenaires, une clause sur l'emploi de main d'œuvre locale et rendant obligatoire le transfert de technologies.

Pour la Chine, le Nigéria représente un partenaire africain de première importance sur le continent. Abuja est un pôle économique, culturel et démographique régional, ainsi que l'acteur géopolitique principal dans sa sous-région⁵². Le commerce sino-nigérien représente à lui seul pratiquement un tiers du commerce entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest, et le pays concentre la plupart des investissements directs étrangers (IDE) chinois dans la région⁵³. Pourtant, le Nigéria n'exporte que peu d'hydrocarbures vers la Chine : en 2010, seul 1,6% de sa production était destiné au marché chinois. Le commerce bilatéral est donc constitué à 87,3 % (en 2010) d'exportations de la Chine vers le Nigéria, ce qui représente pour Abuja un déficit commercial majeur vis-à-vis de Pékin. Et si aujourd'hui les firmes chinoises présentes dans le pays emploient environ 30 000 Nigériens, l'afflux massif de biens chinois aurait coûté plus de 350 000 emplois dans l'industrie locale, selon des représentants syndicaux⁵⁴.

2.3. Des investissements dont les partenaires africains veulent plus profiter

Un effort particulier a été dès lors consenti par la Chine, au niveau de sa communication, et de ses politiques d'investissement. Dans le livre blanc publié par le Conseil d'État chinois en août 2013, Pékin insiste ainsi sur le fait que le secteur industriel (*manufacture*) est le domaine clé de ses investissements en Afrique, et que des pays pauvres en ressources, comme le Mali, en ont aussi bénéficié⁵⁵.

50. Boris Jean-Pierre, « [Coton : l'Afrique de plus en plus dépendante de la Chine](#) », *RFI*, 22 décembre 2011.

51. « [Experts : les défis inévitables pour la coopération Chine-Afrique](#) », *FOCAC*, 26 mars 2013.

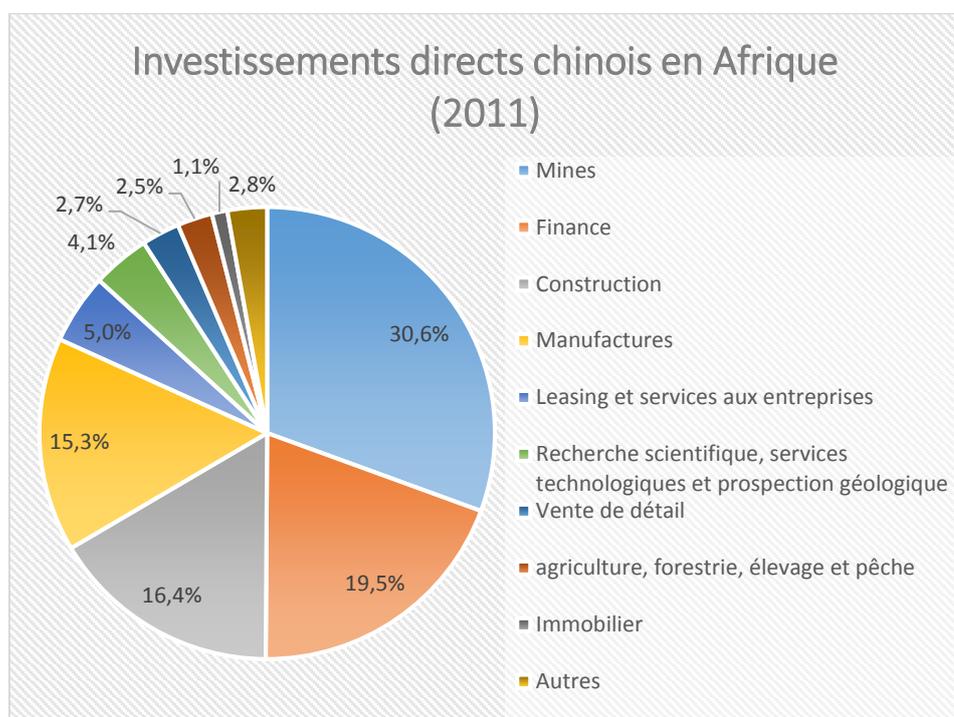
52. Luntumbue Michel, *Le Nigéria dans la géopolitique ouest-africaine : atouts et défis d'une puissance émergente*, Note d'Analyse du GRIP, 18 juillet 2013, Bruxelles : www.grip.org/fr/node/941

53. Egbula Margaret & Qi Zheng, « China and Nigeria: A Powerful South-South Alliance », *op.cit.*

54. *Ibidem*.

55. *White Paper on China-Africa Economic and Trade Cooperation*. Information Office of the State Council, août 2013, Pékin

Et en effet, sur l'ensemble du continent, les investissements chinois apparaissent relativement diversifiés (voir la figure ci-dessous). Cela dit, le secteur industriel englobe très certainement les raffineries et autres fonderies⁵⁶.



Source: *China-Africa Economic and Trade Cooperation. Information Office of the State Council*, août 2013, Pékin

Par exemple, le prêt concédé par *Exim Bank* au Niger pour la construction d'une raffinerie de pétrole à Zinder (pour un montant de 980 millions de dollars) y est probablement inclus. De même, la part importante que prend le secteur financier dans ce schéma doit beaucoup à l'entrée de *ICBC (Industrial and Commercial Bank of China)* au capital (à hauteur de 20%) de la *Standard Bank d'Afrique du Sud* en 2007, pour un montant proche des 5,5 milliards de dollars.

Les investissements représentent ainsi un enjeu majeur de la relation de Pékin au continent dans son ensemble. Ce n'est pas un hasard si, lors du dernier sommet de la FOCAC les 19 et 20

juillet 2012, le président chinois a annoncé que la Chine offrirait 20 milliards de dollars de crédits aux pays africains. Ces montants, contrairement à ce qui a pu être rapporté dans les médias occidentaux, ne correspondent donc pas à une aide, ou à des prêts forcément concessionnels⁵⁷.

Le plan d'action de la FOCAC pour la période 2013-2015 indique ainsi que ces lignes de crédit seront destinées avant tout au développement des infrastructures, de l'agriculture, de l'industrie et des PME africaines⁵⁸.

Plus concrètement encore, deux « zones économiques spéciales » ont été mises en place au Nigéria, pour dynamiser les investissements chinois dans le pays : la *Ogun-Guangdong Free Trade Zone*, dans l'état d'Ogun, et la *Lekki Free Trade Zone (LFTZ)* à Lagos.

56. Brautigam Deborah, « [Chinese Investment in Africa](#) », 8 janvier 2013.

57. Brautigam Deborah, « [China's Pledge of \\$20 Billion to Africa: Aid or Not?](#) », *China in Africa: The Real Story*, 19 mars 2013.

58. *The 5th Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2013-2015)*. 23 juillet 2012: www.focac.org/eng/zxxx/t954620.htm

De l'avis de Bräutigam et Tang, elles sont en partie destinées à servir des objectifs politiques de « *soft power* », en démontrant l'efficacité du modèle de croissance chinois et en le partageant, ainsi qu'à aider certaines industries chinoises à se restructurer et à s'internationaliser⁵⁹.

D'autres zones économiques spéciales se développent en dehors du Nigéria : en Zambie, à l'île Maurice, en Égypte, en Éthiopie et en Algérie, quoique ce dernier projet ait été arrêté. Des initiatives similaires ont également été entamées, mais sans le soutien du gouvernement central chinois (dans le cadre de sa politique de soutien à l'internationalisation de ses entreprises), au Nigéria et en Sierra Leone notamment, mais restent, au mieux, très peu développées⁶⁰.

Ces projets font face non seulement à certaines difficultés « classiques » (accès à l'énergie, infrastructures de communication insuffisante, main d'œuvre peu qualifiée, etc.), mais aussi aux enjeux de la communication interculturelle et de gouvernance, ainsi qu'à certains facteurs politiques et relations de pouvoir changeants⁶¹.

3. Une doctrine de « non-interférence » sous pression

3.1. Une gestion pragmatique des crises

La « Chinafrique » souffre aujourd'hui des limites de sa coopération « *Win-Win* », principalement liées à la protection de ses intérêts économiques dans un contexte changeant. Les acteurs comme les intérêts chinois se diversifient de plus en plus en Afrique de l'Ouest. « La Chine » n'est pas un acteur unique et homogène. Paradoxalement, la diminution du contrôle politique chinois sur ses agents économiques coïncide avec l'augmentation de son implication dans la sécurité du continent. Entre 2007 et 2009, 70 citoyens chinois ont été kidnappés et 30 tués, tandis que les intérêts chinois ont été attaqués dans cinq pays et menacés dans six⁶².

Les autorités de Pékin sont dès lors de plus en plus pressées d'assurer la sécurité de leurs ressortissants. Et cela non seulement par les opérateurs (publics et privés) chinois concernés, mais aussi à l'aide d'une opinion publique plus informée et impliquée dans le domaine. Il faut dire qu'aujourd'hui, entre 800 000 et un million de citoyens chinois seraient présents sur le continent : un autre défi majeur auquel est confrontée la Chine aujourd'hui.

59. Brautigam Deborah & Tang Xiaoyang, « African Shenzhen: China's special economic zones in Africa », *Journal of Modern African Studies*, 49 (1), 2011, p. 27–54.

60. Brautigam Deborah & Tang Xiaoyang, « China's Investment in Special Economic Zones in Africa », in: Farole Thomas & AKINCI Gokhan, *Special economic zones: progress, emerging challenges, and future directions*. Washington D.C.: World Bank, 2011, p. 69-100.

61. Brautigam Deborah, Farole Thomas & Tang Xiaoyang, « China's Investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities », *World Bank Economic Premise*, 5, Mars 2010.

62. Holslag Jonathan & Van Hoeymissen Sara (ed.), « The Limits of Socialization: The Search for EU-China Cooperation towards Security Challenges in Africa », *BICCS Policy Report*, 2010, p. 7, cite dans: Hellendorff Bruno, *La sécurité en Afrique : quelle évolution pour l'approche chinoise?*, Note d'Analyse du GRIP, 10 mars 2011, Bruxelles : www.grip.org/fr/node/140

Plusieurs crises ont secoué l'Afrique de l'Ouest ces dernières années, lesquelles ont placé la Chine face à des choix difficiles et à un délicat exercice diplomatique. Parmi celles-ci, les poussées de violence en Côte d'Ivoire et au Mali ont été particulièrement significatives. Elles ont provoqué d'importants questionnements quant au principe de non-interférence chinois et sur l'application plus ou moins stricte de ce principe dans la politique étrangère de Pékin lorsque ses intérêts sont directement menacés. Il ressort d'une série d'analyses que dans ce cas de figure le pragmatisme l'emporte sur l'orthodoxie : Pékin s'adaptant au cas par cas, en fonction de ses intérêts, même si son discours reste relativement constant⁶³. En 2011, le ministère des Affaires étrangères chinois réagissait à la crise ivoirienne en appelant les parties « à résoudre d'une manière appropriée les disputes et les différends à travers le dialogue »⁶⁴.

En 2013, le même ministère appelait « les parties concernées au Mali à agir selon les intérêts fondamentaux de la nation et de son peuple, à résoudre de manière appropriée les divergences politiques par le dialogue et les négociations, et à sauvegarder la stabilité et l'unité de la nation »⁶⁵.

Au Mali, le spectre de l'intervention libyenne – qui aurait coûté à la Chine 20 milliards de dollars⁶⁶ – a projeté son ombre sur les débats et fortement déteint sur la prudente réaction de Pékin. Plusieurs voix chinoises se sont ainsi élevées pour dénoncer un « interventionnisme » français dirigé contre les intérêts chinois sur le continent⁶⁷. Dans un premier temps, la Chine a déclaré « [toujours défendre] les efforts réalisés par le gouvernement malien pour sauvegarder sa souveraineté et son intégrité territoriale »⁶⁸. Mais lorsque ces efforts sont apparus comme insuffisants, et l'intervention française comme inévitable, elle s'est adaptée à la situation. La Chine s'est dès lors tournée vers les institutions régionales, et a mis l'accent sur la nécessaire appropriation des politiques et missions de paix par les acteurs africains concernés. Une prise de position qui fait largement écho à celle qu'elle adoptait en 2011, lorsqu'elle déclarait apprécier « les efforts positifs de l'Union africaine et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest pour promouvoir une résolution pacifique de la crise en Côte d'Ivoire »⁶⁹.

63. Osondu Adaora, « Off and On: China's Principle of Non-Interference in Africa », *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4 (3), septembre 2013, p. 225-234; Hess Steve & Aidoo Richard, « Beyond the Rhetoric: Noninterference in China's African Policy », *African and Asian Studies*, 9, 2010, p. 356-383.

64. « [La Chine appelle à résoudre la crise en Côte d'Ivoire par le dialogue](#) », *Xinhua*, 7 janvier 2011.

65. « [La Chine salue le progrès de la résolution de la crise constitutionnelle au Mali](#) », *Afrique Chine*, 9 avril 2012.

66. En projets interrompus ou dégradés, matériels abandonnés ou détruits, et autres contrats perdus. Sun Yun, « [How China views France's intervention in Mali: an analysis](#) », *Brookings*, 23 janvier 2013.

67. *Ibidem* ; Zhao Jinglun, « [Mali and the fight for Africa](#) », *China.org*, 22 janvier 2013.

68. « [Mali. La Chine préfère une force internationale à l'intervention française](#) », *Ouest-France*, 14 janvier 2013.

69. Gweth Guy, « [Comment Pékin a vécu l'intervention française en Côte d'Ivoire](#) », *Les Afriques*.

3.2. Un investissement nécessaire dans les opérations de paix

Que la Chine notifie l'expédition de troupes par des « pays associés et organisations régionales »⁷⁰, sans condamner explicitement Paris a mené certains observateurs (français) à en conclure qu'elle soutenait, à sa manière, l'opération Serval⁷¹. L'intervention française confrontait pourtant la Chine à des intérêts et enjeux contradictoires. D'un côté, le fait que la France s'engage à combattre des mouvements islamistes ou sécessionnistes ne pouvait que plaire à la Chine, étant elle-même confrontée à cet enjeu dans ses propres frontières. De l'autre, soutenir l'intervention d'une puissance étrangère en Afrique pose problème, au vu de la posture diplomatique particulière, non-interventionniste, mais aussi « tiers-mondiste » de Pékin. La Chine insiste en effet fortement sur le caractère différent de son approche vis-à-vis de l'Afrique, basée sur une longue histoire commune, des intérêts communs, mais aussi une expérience partagée et douloureuse de la colonisation.

La Chine craignait également, selon les termes de He Wenping, directrice des études africaines à l'influente Académie chinoise des sciences sociales (CASS) de Pékin, que la France ne parvienne pas à stabiliser le pays et, pire encore, reproduise les erreurs faites par les États-Unis en Afghanistan⁷².

Face à ces difficultés, et pour « garder la main » dans un pays traditionnellement proche de Pékin, la Chine a vite réagi et envoyé 500 soldats sur place dans le cadre de la MINUSMA, la mission de stabilisation des Nations unies. Que la Chine investisse dans les institutions multilatérales régionales et les efforts de maintien de la paix des Nations unies, est une conséquence de son implication de plus en plus importante dans les questions de paix et de sécurité en Afrique, formalisée dans le plan d'action 2013-2015 de la FOCAC⁷³.

Mais que la Chine envoie, pour la première fois de son histoire, des troupes combattantes dans une mission de maintien de la paix à l'étranger⁷⁴ est tout à fait révélateur d'un changement de ton, et d'un engagement à défendre ses intérêts sur le long terme plus ferme et conséquent que par le passé.

70. Sun Yun, « How China Views France's Intervention in Mali: An Analysis », *op.cit.*

71. Barret Philippe, « [La Chine aussi soutient la France au Mali](#) », *Le Nouvel Economiste*, 24 janvier 2013.

72. He Wenping, « [Mali: France's New Afghanistan](#) », *Global Research*, 23 janvier 2013.

73. Wheeler Thomas, « [Changing perceptions: reflections on the fifth Forum on China-Africa Co-operation](#) », *Saferworld*, 3 août 2012.

74. Bien qu'elle ait participé à de nombreuses opérations de maintien de la paix sur le continent depuis une dizaine d'années (au travers de troupes du génie civil, de médecins, etc.).

Conclusion

Pour la Chine, s'imposer en Afrique dans la durée apparaît plus difficile que prévu, et les recettes qui ont fait le succès de Pékin et de ses différents opérateurs économiques sur le continent, sont aujourd'hui soumis à rude épreuve. Les enjeux sont doubles : d'une part, l'acteur chinois change. Comme l'expliquait très bien l'économiste Jean-Jacques Gabas, « il n'y a aucun pilote dans l'avion », il n'y a aucun chef d'orchestre à Pékin, à jouer avec les capitaux de l'ensemble des intervenants et des acteurs présents sur le terrain. Le paysage institutionnel chinois est extrêmement complexe et éclaté »⁷⁵. La poursuite d'un modèle unique de coopération sino-africaine souffre ainsi d'une multiplication des acteurs impliqués, aux intérêts souvent divergents et parfois même concurrents.

D'autre part, le contexte africain lui-même soumet le modèle de coopération sino-africain prôné par Pékin, et mis en vitrine au sein de la FOAC, à des défis de plus en plus pressants. Trois d'entre eux ont été ici décrits et analysés, au travers de cas tirés de l'expérience de l'Afrique de l'Ouest.

Le premier se rapporte à la fragmentation du paysage politique africain. La stratégie africaine de Pékin s'inscrit dans un cadre continental mais ne se concrétise qu'au travers de partenariats bilatéraux. Ce qui fut un avantage – lorsqu'il s'agit de négocier des contrats notamment – devient aujourd'hui de plus en plus problématique. L'absence d'une « stratégie chinoise » africaine ou, à tout le moins, d'une réponse concertée (à un niveau régional ou même sous-régional) aux enjeux que pose la présence chinoise, empêche toute visibilité à long terme pour le partenariat sino-africain. La marge de manœuvre des gouvernements du continent, face aux revendications de leur population concernant les aspects négatifs de la présence chinoise, en est dramatiquement limitée et se concentre « au coup par coup ». Et la Chine se trouve dès lors, par défaut, seule aux commandes.

Le second défi concerne la difficile réconciliation entre les attentes et les besoins en hausse des partenaires africains et les intérêts et impératifs politiques et économiques – eux aussi en hausse – chinois. Les partenaires africains de Pékin demandent aujourd'hui non seulement un équilibrage des échanges, mais aussi à plus profiter des investissements chinois – principalement au travers d'emplois locaux et de transferts de technologies. Les gouvernements africains se rapportent au cadre général du partenariat sino-africain, et défendent leur interprétation du principe « gagnant-gagnant », pas toujours en ligne avec la vision qu'en a la Chine. Mais là encore, c'est Pékin qui garde la main.

Le troisième challenge est représenté par le périlleux exercice diplomatique que constitue la gestion des crises pour la Chine, vu qu'elle présente le principe de non-interférence dans les affaires internes d'un autre pays comme clé de voûte de son modèle de partenariat. Elle investit désormais de plus en plus dans les opérations de paix et autres initiatives de prévention et de gestion des conflits, mais cela la confronte à la double difficulté d'identifier des partenaires fiables, et de rester cohérente avec ses principes.

75. Cité dans : « [Les relations Chine-Afrique : impacts pour le continent africain et perspectives](#) », Conférence-débat ID4D, Agence française de développement, 8 février 2013.

L'Afrique de l'Ouest concentre de nombreux enjeux illustratifs de ces différents défis, mais pose aussi des jalons qui permettent d'avoir foi en l'avenir du partenariat sino-africain. Une esquisse de concertation au niveau régional (via la CEDEAO) semble s'amorcer ; les partenaires africains semblent aussi obtenir effectivement plus des investissements chinois et semblent bien vouloir encadrer plus efficacement les activités des différents opérateurs présents sur leur territoire. Enfin, l'implication de la Chine au sein de la MINUSMA au Mali, illustre une évolution positive de l'action chinoise en matière de gestion des crises, et une conscientisation plus forte des enjeux de paix et de stabilité dans la région.

En quoi, dès lors, le modèle de la coopération chinoise pourrait-il constituer un levier de l'émergence africaine ? La Chine change, mais sa présence en Afrique s'inscrit clairement dans le long terme. Alors que le « modèle chinois » apparaît aujourd'hui dans une période de transition, s'adaptant graduellement aux défis de la durée, il est important – aussi bien pour la Chine que l'Afrique – que les pays du continent influent sur le processus, et développent une stratégie inclusive et durable.

Les défis ne feront que s'amplifier à l'avenir. Pour certaines élites africaines, il s'agit dès lors aujourd'hui de dépasser les calculs de court terme et les intérêts particuliers, pour développer un front « uni », et capitaliser sur les efforts d'intégration régionale déjà entrepris. C'est à ce prix qu'elles pourront bénéficier au maximum de leurs partenaires chinois, et qu'elles pourront mettre en place, au niveau international, une saine concurrence entre leurs partenaires, qui leur accorde l'entièreté du choix – mais aussi de la responsabilité – des modalités de développement qu'elles choisiront pour leur pays.

* * *

L'auteur

Bruno Hellendorff est chercheur au GRIP depuis 2011, où ses recherches portent principalement sur les questions de paix et sécurité, ainsi que les enjeux stratégiques en Asie-Pacifique. Il est également doctorant à l'UCL, où il poursuit une thèse sur la politique étrangère de l'Indonésie. Il a aussi publié sur les liens entre conflits et ressources naturelles, dans un cadre essentiellement africain.

Avec le soutien du



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération
au développement