

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



L'aide chinoise à l'Afrique

La difficulté à penser la notion
d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Octobre 2009

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours POL 8501. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

Sommaire

Introduction

I – Perceptions et réactions à la présence chinoise en Afrique

- 1.1 Évaluation de la politique d'APD chinoise en Afrique – cadres théoriques
- 1.2 L'impact négatif de la présence chinoise en Afrique
- 1.3 L'impact positif de la présence chinoise
- 1.4 Les tentatives de synthèse
- 1.5 Les réactions africaines à la présence chinoise
 - Les dirigeants
 - La société africaine
- 1.6 Les réactions des bailleurs de fonds traditionnels
 - Les États-Unis
 - Le Royaume Uni
 - La France
 - L'Allemagne
 - Le Japon
 - Les institutions internationales
 - Les ONG

II – L'APD chinoise en Afrique subsaharienne : historique, structure, discours et enjeux

- 2.1 Historique de l'aide chinoise à l'Afrique
 - 2.1.1 1950-1970 : les débuts de l'aide
 - 2.1.2 La décennie 1980
 - 2.1.3 Le tournant des années 1990
 - 2.1.4 Les années 2000
 - Le sommet de Beijing (2000)
 - Le sommet d'Addis-Abeba (2003)
 - Le sommet de Beijing (2006)
 - La politique africaine de la Chine post-2006
- 2.2 La structure de l'aide
 - 2.2.1 Instances centrales
 - 2.2.2 Organismes impliqués dans la gestion de la composante-don de l'aide
 - 2.2.3 Organismes non impliqués directement dans la gestion de l'aide
 - 2.2.4 Organismes qui gèrent la composante-prêt
 - 2.2.5 Autres acteurs
- 2.3 Le discours chinois
 - 2.3.1 L'histoire des relations sino-africaines
 - 2.3.2 Le consensus de Beijing
 - 2.3.3 Un modèle de développement
 - 2.3.4 Une capacité à dialoguer

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

2.4 Les enjeux de l'aide

**III. L'apd chinoise à l'Afrique Subsaharienne:
volumes, typologie et répartition géographique**

3.1 Volumes

3.2 Répartition géographique

3.3 Type d'aide

3.4 Répartition sectorielle de l'aide

**IV. Pistes explicatives:
la difficulté à penser la notion d'aide chinoise**

Conclusion

Bibliographie

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté de penser la notion d'aide chinoise

La Chine, troisième économie mondiale en 2008, constitue le plus important des donateurs émergents¹. Étudier sa politique d'aide apparaît nécessaire et pertinent pour mieux comprendre cette grande puissance en devenir. De manière générale, les données concernant l'APD chinoise restent difficiles d'accès et parcellaires. Deux raisons ont motivé le choix de l'aide à l'Afrique comme objet d'étude. D'une part, l'Afrique est le continent qui absorbe la plus grande part de l'APD chinoise². D'autre part, depuis la tenue du deuxième forum de la coopération sino-africaine en 2006 à Beijing, où le "monde occidental" a pris conscience de l'importance des relations Chine-Afrique, plusieurs ouvrages ont été publiés sur le sujet. Bien que la majorité des auteurs étudie la relation sino-africaine dans sa totalité, la documentation existante est suffisante pour pouvoir se concentrer sur l'aspect «aide» de la relation.

Cette étude a pour but de dresser un portrait critique de l'APD chinoise (à travers l'exemple de l'Afrique) en cherchant à savoir si le cadre utilisé pour analyser l'APD des donateurs traditionnels peut s'appliquer à l'aide chinoise, ou bien si l'aide des donateurs émergents tels que la Chine nécessite un nouveau cadre analytique en raison de sa particularité. Les deux hypothèses de départ qui ont guidé l'analyse sont les suivantes :

- Partant du constat que les analyses qui se basent sur les mêmes éléments que ceux utilisés pour l'étude des donateurs traditionnels ne parviennent pas à rendre de façon satisfaisante les enjeux et la spécificité de l'aide chinoise, il semble nécessaire de réaménager le concept d'aide pour pouvoir effectuer une analyse pertinente de l'APD chinoise à l'Afrique.

- L'analyse de l'aide chinoise est souvent biaisée par les préjugés favorables ou défavorables des chercheurs.

¹ Jean-Raphaël Chaponnière, «L'aide chinoise à l'Afrique: origines, modalités et enjeux», *L'économie politique*, no.38, avril 2008, p.9. Cette catégorie désigne les pays qui «bénéficient de l'aide internationale tout en ayant engagé une politique d'aide publique au développement dans d'autres pays» (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Corée, Inde, Malaisie, Thaïlande, Turquie).

² Environ 40%, voir partie 3.2 Répartition géographique.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Pour confirmer ou infirmer ces hypothèses, la structure argumentative de cette étude a été divisée en trois parties. La première partie recense les perceptions et les réactions à la présence chinoise sur le continent africain. La seconde partie traite de l'APD chinoise et sa relation avec le continent africain (histoire des relations d'aide, structure de gestion de l'aide, discours chinois et enjeux de l'aide). La troisième partie se concentre sur le volume, la typologie, la répartition géographique et sectorielle de l'aide chinoise à l'Afrique. Enfin, une quatrième partie tente de faire le point sur les difficultés à concevoir la notion d'aide chinoise.

I – Perceptions et réactions à la présence chinoise en Afrique

Lorsque l'on se penche sur la littérature concernant la politique de la Chine en matière d'aide publique au développement en Afrique, on constate que la plupart des études ont un parti pris qui oriente l'analyse. On recense généralement deux approches dominantes : la première considère que la présence de la Chine sur le continent et sa politique ont un impact négatif tandis que la seconde approche estime au contraire que l'action chinoise est globalement positive. Quelques études tentent de dépasser ce clivage, toutefois elles restent minoritaires. Dans cette partie nous présenterons les trois approches, ainsi que les réactions des différents acteurs de l'aide (pays, organisations internationales, États africains, etc.) face au nouveau joueur chinois.

1.1 Évaluation de la politique d'APD chinoise en Afrique – cadres théoriques

Les études qui évaluent l'impact de la politique africaine de la Chine sont façonnées par les motivations que leurs auteurs attribuent à la Chine. Ces motivations peuvent être classées en fonction du cadre théorique dans lequel elles s'inscrivent : néoréaliste, libéral, néolibéral, idéaliste, etc. Il est intéressant de commencer par présenter ces "cadres théoriques de la motivation" avant de traiter des approches mentionnées ci-dessus, de manière à mieux les mettre en perspective.

Le cadre néoréaliste analyse les motivations d'une politique d'aide en termes de recherche de la puissance. Selon cette perspective, l'aide est un instrument de la

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

puissance qui permettrait au donneur «d'influencer, de récompenser ou de punir d'autres pays»³. Selon ce point de vue l'APD permet par exemple au donneur de «s'attacher des votes» au sein des institutions internationales. On relève que les partisans de l'approche de l'impact négatif s'inspirent du cadre théorique néoréaliste pour formuler certaines de leurs critiques.

L'approche théorique libérale formule les motivations de l'aide en termes d'intérêt : le donneur met en place une politique d'APD car celle-ci sert ses intérêts. Le pays bénéficiaire encourage cette aide car elle lui permet «d'accroître son bien être matériel»⁴. La logique de l'échange n'est donc pas celle de la puissance mais celle de l'investissement et des «bénéfices mutuels». Ce cadre théorique est privilégié par les tenants de l'approche de l'impact positif et par les dirigeants chinois. La théorie libérale diffère quelque peu du cadre néolibéral en ce sens que les politiques d'aide répondent à des intérêts privés. L'APD est formulée en termes de «rente au service d'agents privés»⁵, par exemple des lobbies exportateurs. De même, dans les pays bénéficiaires, l'aide est détournée de son objectif initial et profite aux intérêts privés. Les éléments développés par la théorie libérale sont repris par les partisans de l'approche de l'impact négatif. Quant à la théorie idéaliste, celle-ci présente l'aide comme une action morale (désintéressée). Cette approche est surtout utilisée par les dirigeants chinois pour justifier leur politique d'APD.

1.2. L'impact négatif de la présence chinoise en Afrique.

Ce corpus d'études présente l'action de la Chine en Afrique comme essentiellement négative. Il est produit à la fois par des analystes occidentaux (majoritaires) mais aussi africains, et par des organisations internationales. Étant donné la difficulté à isoler l'APD des autres types d'échanges sino-africains⁶, de nombreux auteurs étudient la politique africaine de la Chine de manière générale, c'est-à-dire en se penchant sur les aspects commerciaux, politiques et d'aide de la

³ O. Charnoz, J.M. Severino, *L'aide publique au développement*, Coll. Repères, Paris, La découverte, 2007, p.37.

⁴ *Ibid.* p.38.

⁵ *Ibid.* p.39.

⁶ Cette question sera traitée dans la partie IV. Pistes explicatives : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

relation sino-africaines. Les études de ce corpus présentent généralement la Chine comme une puissance «prédatrice», implantée dans une logique de pillage des ressources naturelles. Selon ce courant, la présence chinoise dans le domaine de l'exploitation pétrolière (Soudan, Nigéria, etc.), l'exploitation forestière et l'extraction des ressources minières (Afrique centrale) démontrent la logique de pillage dans laquelle s'inscrit la Chine. De même, le fait que la Chine n'embauche pas de main d'œuvre locale mais préfère importer des travailleurs chinois⁷ et introduise «des standards de travail très bas» (salaires, conditions de travail, sécurité sur les chantiers), ou encore le fait qu'elle ne se soucie par des dégradations environnementales induites par son activité, sont autant d'arguments qui viennent renforcer l'aspect prédateur de la présence chinoise. La Chine est également présentée comme un nouveau concurrent économique de l'industrie et du commerce local mais aussi des puissances occidentales déjà présentes en Afrique.

Certains tenants du courant de l'impact négatif l'accusent de procéder à une nouvelle colonisation du continent. Ce point demeure extrêmement controversé. Les auteurs de l'ouvrage *Chinafrique* tentent de faire le point des estimations et citent le chiffre de 750 000 chinois pour l'ensemble du continent. Ils relèvent que «les journaux africains se laissent parfois aller à évoquer "des millions" de Chinois»⁸, alors que du côté chinois, Huang Zequan⁹, avance le chiffre de 500 000 chinois. Ils notent également qu'après avoir tenté de la freiner, le gouvernement chinois encourage l'émigration vers l'Afrique : «dans l'esprit des dirigeants chinois, l'immigration est devenue une partie de la solution pour faire baisser la pression démographique, la surchauffe économique, la pollution»¹⁰. La perception du phénomène de la communauté scientifique est plus nuancée. Martyn Davies¹¹ estime que la présence chinoise en Afrique ne permet pas de parler de colonisation «il y a 2000 entreprises chinoises à Singapour et personne ne parle de colonisation chinoise. Il n'y a que 900 entreprises chinoises dispersées en Afrique, le second plus grand continent du monde et l'on parle de colonisation». De son côté, C. Alden note que «les caractéristiques de la

⁷ Et suivante, C. Alden, *China in Africa*, Coll. African Arguments, London/New York, Zed Books, 2007, p.2-3.

⁸ S.Michel, M.Beuret, *La Chinafrique : Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, Grasset, 2008, p.13.

⁹ Journaliste pour le Quotidien du Peuple (Renmin ribao), spécialiste des questions africaines.

¹⁰ S.Michel, M.Beuret, *op. cit.* p.16.

¹¹ Chercheur au Centres d'études chinoises de l'université Stellenbosch, Afrique du Sud.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

colonisation telles que l'idéologie de mission civilisatrice, la prise de possession du territoire, les relations commerciales exclusives ne sont pas présentes»¹².

Une autre critique adressée à la Chine est celle «saper le processus démocratique» du continent africain. Dans son ouvrage, *la Chine et l'Afrique*, Adama Gaye estime que la Chine conforte et renforce les dirigeants autoritaires : « la trop forte inclinaison de la Chine à surévaluer les priorités liées à la souveraineté des États par opposition aux attentes des peuples africains pour plus de libertés publiques et de démocratie véritable comporte le risque de voir la coopération sino-africaine conforter les comportements voyous de beaucoup d'entre eux»¹³. Selon lui, le Soudan constitue un bon exemple du cynisme des dirigeants chinois et de leur "non-préoccupation" de la démocratie. Il estime qu'en général, «la Chine a indirectement encouragé un retour de l'autoritarisme en Afrique»¹⁴.

Au niveau de l'aide chinoise, les partisans de l'approche de l'impact négatif la définissent comme «sans impact économique et financier véritable»¹⁵, ne contribuant pas au développement durable et destinée à servir d'abord les intérêts de la Chine, notamment en sécurisant ses apports énergétiques. Concernant l'impact de l'aide, ce sont les critiques africaines qui sont plus nombreuses. Adama Gaye en rapporte quelques unes : d'une part l'aide de la Chine ne s'effectue pas dans le domaine productif, «les dirigeants chinois se contentent de construire des infrastructures, notamment des stades et des palais de Congrès, pour faire plaisir aux États qui reconnaissent leur pays»¹⁶; d'autre part, «les Chinois créent des emplois n'ayant aucun impact sur le produit national brut des pays qui les accueillent tandis que les grands travaux qu'ils réalisent, surtout leurs routes, ont une durée de vie limitée et leurs produits sont du toc»¹⁷. Concernant le développement durable, de nombreux analystes notent que les infrastructures réalisées par la Chine «vont dans le sens d'une extraversion» (Gaye, Chalmin) et confortent les pays africains dans un rôle de

¹² C. Alden, *China in Africa*, *op cit.* p.126.

¹³ A. Gaye, *Chine-Afrique : le dragon et l'autruche*, Coll. Études Africaines, Paris, L'Harmattan, 2006 p.286.

¹⁴ A. Gaye et D. Braütigam «Is Chinese Investment Good for Africa», *Council on Foreign Relations*, 20 février 2007.

¹⁵ A. Gaye, *Chine-Afrique*, *op cit.* p.244.

¹⁶ Président de la chambre de commerce d'une capitale africaine, cité par A. Gaye, *op cit.* p.33.

¹⁷ Banquier de l'Afrique de l'ouest, cité par A. Gaye, *Chine-Afrique*, *op cit.* p.33.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

producteurs de matières premières : «tout comme dans la période 60-70, la relance d'une rente des matières premières paraît ponctuelle (en raison des réserves prouvées) et peut nourrir une hausse des taux de croissance sans entraîner le développement durable»¹⁸. Enfin, une dernière inquiétude des partisans de cette approche est celle de l'abandon prochain du continent africain par la Chine: selon A. Gaye, «une fois ses objectifs atteints, la Chine pourrait "laisser tomber" l'Afrique, de la même manière qu'elle l'a fait en 1980, lorsque son agenda a changé».

1.3. L'impact positif de la présence chinoise

À contrario, les partisans de la thèse d'un impact positif définissent la présence de la Chine en termes d'opportunité historique, de catalyseur de développement, de partenaire économique, d'investisseur et de "nouveau joueur" permettant de desserrer l'étau des bailleurs de fonds traditionnels. Pour eux, l'APD chinoise se concentre en effet sur des secteurs qui sont nécessaires (voire préalables) au développement tel les infrastructures, les ressources humaines, la fourniture de biens publics¹⁹, etc. De plus, l'aide chinoise s'inscrit plutôt dans la complémentarité que dans la concurrence à l'aide traditionnelle, tant du point de vue sectoriel que géographique. En effet, l'aide chinoise se concentre surtout dans le secteur des infrastructures et vient pallier un manque, ce secteur étant délaissé par les donateurs traditionnels. Quant à la répartition géographique de l'aide, la complémentarité réside dans le fait que «la Chine s'engage dans les pays que l'OCDE évite»²⁰.

Pour les tenants de ce courant, l'impact majeur de l'arrivée de nouveaux donateurs sur la scène africaine a été de briser le cartel des bailleurs traditionnels. Leur aide n'obéissant pas aux mêmes règles et critères que les bailleurs classiques, cela a eu pour effet de desserrer l'étau de conditionnalités. La percée de la Chine sur le continent a été accueillie de façon mitigée par les bailleurs conventionnels, certains

¹⁸ Jean Pierre Braud, cite par A. Gaye, *Chine-Afrique, op cit.* p.275.

¹⁹ «La Chine réalise également des infrastructures "douces". Ainsi, au Sénégal, elle a réalisé la mise en place de l'intranet gouvernemental, au Bénin, elle a financé la construction d'un hôpital universitaire à Parakou (capitale nord du Bénin)». Madeleine Mukamabano, *Chine-Afrique, une stratégie de long terme*. La Société des nations (France Culture). Paris, France Culture, émission du jeudi 19 février 2009 (60 min).

²⁰ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.21.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

l'ayant accusé de mener une stratégie de passager clandestin²¹. Certains auteurs estiment qu'en plus de briser le cartel des bailleurs traditionnels, l'aide chinoise est plus appropriée aux besoins africains, notamment au niveau du type et de la méthode de livraison de l'aide²².

Les autres aspects de la présence chinoise en Afrique (investissements, échanges commerciaux, etc.) sont également jugés de façon positive par les auteurs de l'approche de "l'impact bénéfique": «l'Afrique a d'énormes besoins en capitaux, technologie et infrastructure et la Chine répond à ces besoins [...] au contraire de l'Occident qui est dans une logique d'extraction des dividendes»²³. La Chine est perçue comme un partenaire de développement, impliquée de façon durable sur le continent, «certes poussée par ses besoins économiques mais aussi engagée dans la construction d'un partenariat sud-sud»²⁴. Selon les tenants de l'approche de "l'impact bénéfique", la structure des investissements chinois confirme ce statut de partenaire de développement. Premièrement, ce sont les investissements chinois qui expliquent en majeure partie les taux de croissance des pays africains ces dernières années : la croissance est due à l'augmentation des exportations vers la Chine et à la hausse de la croissance mondiale – soutenue par la Chine²⁵. Deuxièmement, les investissements chinois ne se sont pas uniquement portés vers les matières premières (pétrole), ils se sont aussi dirigés vers des secteurs générateurs de développement²⁶ (infrastructures, télécoms, textiles, tourisme, industrie alimentaire, etc.).

Ils estiment également que la présence chinoise a contribué à améliorer le niveau de vie des populations les plus pauvres: «l'impact le plus évident est l'accessibilité à des biens de consommation bon marché (de qualité variable) comme jamais

²¹ Voir par exemple les accusations de la Banque Mondiale concernant la politique de prêt de la Chine – la Chine alourdirait la dette insoutenable de pays déjà très endettés ou contribuerait à ré-endetter les pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE.

²² «China's African aid program, launched in 1958, has proven better over time than the West's at addressing African concerns», D. Braütigam, «Is Chinese Investment Good for Africa», *loc cit.*

²³ L. Zinssou (Intervenant), *Émission La société des nations, op. cit.*

²⁴ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.3.

²⁵ «La Chine a contribué pour plus de 30% à la croissance mondiale depuis 2000». T.Dzaka, *L'aide publique au développement de la Chine aux pays pétroliers et miniers d'Afrique centrale contribue-t-elle au développement durable des pays récipiendaires*. Tunis, BAD-CEA : Conférence économique africaine, 12-14 novembre 2008, p.8.

²⁶ H.Broadman, senior economist, Banque Mondiale, cité par S. Michel et M. Beuret, *op cit.*p.59.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

auparavant»²⁷. Enfin, certains auteurs estiment que la Chine a un impact positif au niveau de la paix et de la stabilité politique du continent. Selon D. Braütigam, la Chine, estimant qu'un environnement politiquement stable répond mieux à ses intérêts, cherchera à préserver un tel environnement. Cette analyse est toutefois sujette à controverse, d'autres experts estiment au contraire que l'irruption de la Chine sur le continent africain est au contraire facteur de déstabilisation et de tensions. Ils citent en exemple la rébellion d'avril 2006 au Tchad dans laquelle la Chine a été indirectement impliquée²⁸ (les rebelles étaient officieusement soutenus par Beijing).

1. 4. Les tentatives de synthèse

Aucun n'auteur n'appartient exclusivement à une seule approche, il s'agit en fait de partisans de l'une ou l'autre des approches évoquées ci-dessus qui tentent de dépasser ce clivage simpliste. En général, leurs réflexions s'articulent autour du fait que c'est la réponse africaine qui donnera son caractère positif ou négatif à la présence chinoise.

Premièrement, ils soulignent que l'effet principal de la présence chinoise a été de raviver l'intérêt par rapport au continent africain. Ensuite, ils estiment que la Chine représente une opportunité historique de développement que les dirigeants africains peuvent choisir ou non de saisir. En effet, des réformes du côté des dirigeants africains sont nécessaires pour que la présence de la Chine devienne réellement positive : ceux-ci «devraient réaliser une mutation de leur comportement rentier et prédateur»²⁹, prendre des mesures pour «transformer une économie de rente en une économie de production [...] et arrimer leur pays à l'économie de la connaissance». Pour l'instant, les dirigeants africains ont surtout utilisé la Chine pour renforcer leurs capacités de négociation face aux bailleurs occidentaux. Certains auteurs s'inquiètent que ce ne soit qu'une stratégie de court terme : «les dirigeants africains sauront-ils être à la hauteur pour utiliser ces fonds pour développer leur pays [...]?»³⁰.

²⁷ C. Alden, *China in Africa*, *op cit.* p.56.

²⁸ S.Michel, M.Beuret, *op cit.* p.234.

²⁹ Et suivante. T.Dzaka, *loc cit.* p.21.

³⁰ S.Michel, M.Beuret, *op cit.* p.326.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Le deuxième corpus d'observation concerne la Chine. Celle-ci est confrontée à deux types de défis :

- premièrement, les dirigeants chinois doivent convaincre leurs homologues africains que la montée en puissance de leur pays s'inscrit dans la durée et qu'il est donc avantageux "d'abandonner" l'occident au profit de la Chine.

- deuxièmement, la présence chinoise «se banalise», en Afrique. Cela implique que l'état de grâce dont elle bénéficiait en tant que nouvel acteur touche à sa fin³¹ et que, par conséquent, «un échec de la Chine en Afrique n'est pas exclu»³².

Enfin d'autres auteurs (J.R.Chaponnière, C.Alden) jugent que la Chine est engagée dans un processus de rapprochement avec les pratiques occidentales de l'aide. Ce rapprochement s'effectue soit de manière volontaire (mise en place d'un groupe de jeunes volontaires chinois sur les modèles américains et japonais, par exemple), soit de façon automatique (évolution de son principe d'ingérence en parallèle son engagement croissant sur le continent³³).

1.5. Les réactions africaines à la présence chinoise

Dans l'ensemble l'accueil africain à la présence chinoise a été plutôt favorable même s'il faut établir une distinction entre la réponse des gouvernements et la réponse de la société civile.

▪ Les dirigeants

La réaction globalement positive des dirigeants s'explique par l'attrait du modèle chinois (une croissance économique rapide doublée d'un modèle politique autoritaire) et par les principes particuliers de son aide (non-ingérence, absence de conditionnalités, etc.). On constate qu'il n'y a pas de coordination au niveau de la

³¹ «[...]elle commence à ressembler aux autres acteurs, avec ses cohortes de gardes de sécurité, ses chantiers qui s'enlisent, ses scandales de corruption et son mépris parfois pour la population locale», S.Michel, M.Beuret, *op cit.* p.325.

³² «Certains analystes soulignent à quel point les attaches chinoises sont récentes et fragiles, dans une compétition de plus en plus vive livrée par d'autres puissances émergentes (Inde, Brésil)», S.Michel, M. Beuret, *op cit.* p.324.

³³ «À mesure qu'elle s'implique en Afrique, la Chine se trouve confrontée aux mêmes problèmes que les autres puissances : pour sécuriser ses investissements, elle doit s'engager», S.Michel, M.Beuret, *op cit.* p.233-234.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

réponse des gouvernements africains, mais que celle-ci varie en fonction du type de régime politique. Selon C.Alden, les réponses produites sont différentes selon qu'il s'agit d'États «voyous», de «démocraties faibles» ou de «démocraties fortes à économie diversifiée». Chris Alden définit les États voyous comme des États mis au banc de la communauté internationale et dont l'économie repose sur l'exploitation d'un petit nombre de matières premières (pétrole, produits miniers) et dont les ressources sont accaparées par l'élite du pays³⁴. Pour ces États, la Chine constitue une nouvelle source de financement et un moyen de desserrer l'étau des conditionnalités occidentales, elle est donc bien accueillie.

Les régimes non-libéraux ou démocraties faibles, sont des États qui «sont sur la voie de la reconstruction économique»³⁵ (après une guerre civile, par exemple) et engagés dans un processus de démocratisation encore fragile. C.Alden classe dans cette catégorie le Sierra Leone, l'Angola, le Libéria, le Sénégal, le Nigéria, la Tanzanie et la Zambie. Pour le gouvernement de ces pays, la Chine est un partenaire stratégique, un nouvel investisseur et une nouvelle source de financement. La majeure partie de l'élite de ces pays restant «indifférente» aux conséquences négatives que l'arrivée de la Chine peut avoir sur leur population, sa réponse est majoritairement favorable.

La réponse de l'Afrique du Sud, unique démocratie à économie diversifiée selon Chris Alden, est plus mitigée. La Chine est perçue à la fois comme une opportunité et une menace. Opportunité car elle est une source d'investissement et menace car elle concurrence l'industrie et le commerce local. Au-delà de cette schématisation des réponses, il est à noter que certains gouvernements (Afrique du Sud, Zambie, etc.) ont «commenc[é] à commanditer des études pour évaluer l'impact de l'implication chinoise sur le continent»³⁶.

▪ La société africaine

La réponse de la société africaine varie en fonction des catégories de population. Pour les couches les plus pauvres, la Chine représente avant tout l'accès à des biens de

³⁴ C. Alden, *China in Africa*, *op cit.* p.60. Il cite notamment comme exemple d'États voyous, le Soudan, le Zimbabwe, l'Angola et le Tchad.

³⁵ *Ibid.* p.66.

³⁶ C.Alden, *China in Africa*, *op cit.* p.76.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

consommations tandis que pour les commerçants elle représente surtout une menace. La perception des employés des entreprises chinoises est plutôt négative³⁷. Les ONG africaines ont un point de vue plus critique de la présence chinoise et relèvent que la Chine contribue à l'éviction de la société civile sur la scène publique. Elles soulèvent également les questions qui fâchent de la coopération sino-africaine : «l'impact négatif en matière d'emploi, de commerce, de gouvernance, d'environnement, etc.»³⁸.

Dans certains cas (Zimbabwe, Namibie, Zambie), on observe que les partis d'opposition utilisent le mécontentement vis-à-vis de la présence chinoise pour «accéder au pouvoir et gagner le soutien de la population»³⁹. De manière paradoxale et tout à fait involontaire, la Chine contribue donc au débat public de certains pays.

1.6. Les réactions des bailleurs de fonds traditionnels⁴⁰

▪Les États-Unis

La rhétorique officielle des États-Unis s'articule autour des questions de démocratie et des ressources naturelles. La présence chinoise est considérée comme un frein au fragile processus de démocratisation et la main mise grandissante sur les ressources africaines est analysée en termes de menaces⁴¹. Les think thank ont produit deux types de réponses reprises par Washington : le discours de la menace, qui implique des mesures pour contenir la présence chinoise sur le continent et le discours critique, plus nuancé, qui prône le dialogue avec la Chine en raison d'intérêts et de points de vue communs. 2006 constitue une rupture dans le discours américain : la rhétorique de la menace a été remplacée par un discours de la conciliation.

▪Le Royaume Uni

Le discours officiel fait état d'«inquiétudes envers certaines activités de la Chine en Afrique»⁴². On peut le comprendre comme un compromis entre la position alarmiste

³⁷ Voir les témoignages recueillis par S.Michel et M. Beuret dans leur ouvrage *La Chinafrique*, p. 302.

³⁸ C. Alden, *China in Africa*, loc cit, p.82.

³⁹ *Ibid.* p.91.

⁴⁰ C. Alden est l'un des seuls à avoir recensé les réactions des différents acteurs de l'aide, par conséquent cette partie s'inspire essentiellement du chapitre 4 «Between hope and fear : Western reactions to China», de son ouvrage *China in Africa*.

⁴¹ C. Alden, *China in Africa*, p.105.

⁴² *Ibid.* p.107.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

des médias et la position plus nuancée des cercles de formulation de politique extérieure qui considèrent qu'il faut «accepter la Chine comme un joueur clé»⁴³ et s'adapter. Selon Chris Alden, en l'acceptant⁴⁴, le Royaume Uni cherche à persuader la Chine de se rapprocher des donateurs traditionnels tant au niveau des points de vue que des pratiques.

▪La France

L'ambiguïté de la réponse officielle française reflète 1) une difficulté à prendre position par rapport aux sujets qui touchent l'Afrique (notamment depuis la présidence de N. Sarkozy), 2) un débat parmi les cercles de politique étrangère et 3) la difficulté de gérer les limitations à la formulation de sa politique étrangère imposés par le cadre européen⁴⁵. Même au sein de la communauté scientifique, la Chine fait débat : certains chercheurs analysent la Chine comme une puissance prédatrice qui menace les intérêts français en Afrique (V.Niquet, P.Chalmin) tandis que d'autres ont une approche plus nuancée (J.R.Chaponnière). Comme au Royaume Uni, les médias adoptent un ton alarmiste, voyant dans le recul de la France en Afrique «un signe de déclin de la puissance française»⁴⁶.

▪L'Allemagne

La réponse de l'Allemagne est semblable à celle produite par le Royaume Uni : il s'agit «d'insérer l'Afrique dans le dialogue Chine-Union Européenne» et de «conserver le thème de l'aide à l'Afrique à l'agenda du G-8»⁴⁷.

▪Le Japon

En tant que «pays faiblement doté en ressources naturelles et fortement dépendant des ressources africaines»⁴⁸, le Japon a adopté une politique "d'observation attentive" de la progression chinoise. Très présent en Afrique, la principale crainte du Japon est d'être évincé par la Chine avec laquelle il est en concurrence sur le plan politique : «le

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ En 2005, la Chine a été invitée au sommet de du G-8 de Gleneagles à titre d'observateur officiel, sommet au cours duquel le G-8 a annoncé son nouveau plan pour l'Afrique.

⁴⁵ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.108

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibid.* p.109.

⁴⁸ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.110.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

soutien des gouvernements africains est considéré comme crucial pour le Japon au sujet de son obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité»⁴⁹.

▪ Les institutions internationales

Les institutions internationales ont réagi de façon plus mesurée que les autres acteurs. Généralement, le premier réflexe a été de mettre en place des commissions d'enquête pour «évaluer les conséquences de la présence de la Chine et des autres nouveaux donneurs sur le développement africain»⁵⁰. Les études réalisées par l'OCDE ont mis en évidence la structure inégale des échanges (matières premières africaines contre produits manufacturés chinois) et le risque de désindustrialisation des pays africains⁵¹, les industries locales n'ayant pas la compétitivité nécessaire pour faire face à la concurrence chinoise. La réaction de la Banque Mondiale a été plus vindicative, celle-ci désignant la Chine comme un «passager clandestin de l'aide internationale» qui ne se conforme pas aux normes internationales en matière prêt et qui «sape les efforts d'annulation de la dette»⁵² des bailleurs de fonds traditionnels.

▪ Les ONG

De nombreuses ONG occidentales ont été extrêmement déconcertées par la présence chinoise sur le continent. D'une part, l'irruption de ce nouveau joueur vient bouleverser leurs agenda, leur «action critique [étant] construite autour du comportement des bailleurs de fonds occidentaux»⁵³ et d'autre part, elles ne parviennent pas à «exercer de pressions» sur la Chine car celle-ci «refuse tout dialogue».

II – L'APD chinoise en Afrique subsaharienne : historique, structure, discours et enjeux

Après avoir commenté les différentes réactions et perceptions de la présence chinoise sur le continent africain, nous présentons dans cette partie les éléments qui permettent d'analyser la Chine en tant que donneur. La première sous partie retrace

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibid.*, p.112.

⁵¹ Ce risque est défini par le *syndrome hollandais* : phénomène économique qui établit un lien entre exploitation des matières premières et déclin de l'industrie manufacturière locale.

⁵² C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.113 et J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.23.

⁵³ Et suivantes. *Ibid.* p.111.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

l'historique de l'aide chinoise à l'Afrique, la seconde présente la structure de gestion de l'aide (dons et prêts). La troisième sous partie présente une brève analyse du discours chinois, élément essentiel pour expliquer la percée chinoise sur le continent en un laps de temps si court. Enfin, la cinquième partie présente les principaux enjeux de l'aide.

2.1 Historique de l'aide chinoise à l'Afrique

La Chine est actuellement classée dans la catégorie des donateurs émergents par l'OCDE. Cette catégorie regroupe les pays qui «bénéficient de l'aide internationale tout en ayant engagé une politique d'aide publique au développement dans d'autres pays»⁵⁴. La qualification de nouveau donneur est cependant problématique, la Chine disposant d'une politique d'aide depuis le milieu des années 1950. Les premiers bénéficiaires de l'aide chinoise ont été le Cambodge, l'Égypte et l'Algérie⁵⁵. On peut diviser la politique d'aide de la Chine à l'Afrique en quatre périodes : la période maoïste, (1956-1978), les années 1980, les années 90 et la décennie 2000.

2.1.1 1950-1970 : les débuts de l'aide

L'Égypte est le premier pays d'Afrique à avoir bénéficié de l'aide chinoise, en 1956. L'aide chinoise est alors essentiellement idéologique et s'articule autour des huit principes exposés par Zhou Enlai⁵⁶. Les huit principes reposent sur : 1) l'égalité et les bénéfices mutuels entre les partenaires, 2) le respect de la souveraineté, l'absence de conditions, 3) l'utilisation de dons ou de prêts sans intérêts, 4) le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie du pays bénéficiaire, 5) la réalisation de projets qui nécessitent des investissements restreints et qui peuvent être réalisés dans le court terme, 6) la fourniture d'équipement et de matériel de qualité aux prix du marché, 7) l'assistance technique et 8) l'engagement de payer les experts

⁵⁴J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.9. Les donateurs émergents sont : Afrique du Sud, Brésil, Chine, Corée, Inde, Malaisie, Thaïlande, Turquie.

⁵⁵*Ibid.* p.9-10.

⁵⁶Ces principes ont été énoncés au Mali, lors de sa tournée africaine de 1964. Voir J.R. Chaponnière, *loc cit.* p.10.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

aux tarifs locaux. Il est à noter que la rhétorique officielle chinoise déclare encore s'inspirer de ces principes pour élaborer sa politique d'aide actuelle.

Dans les années 1960, la Chine maoïste utilise l'aide comme un outil diplomatique⁵⁷ opérant à trois niveaux: il s'agit d'offrir une aide aux pays nouvellement indépendants, de promouvoir le communisme, puis le tiers-mondisme (après la rupture avec l'URSS) et de contrer l'influence de Taïwan. On note une forte hausse de l'aide à partir de 1970 ainsi que l'apparition d'un débat qui aboutit à une réorientation de l'APD vers moins d'idéologie et plus de pragmatisme : l'APD «prenant désormais en compte les intérêts nationaux chinois»⁵⁸. L'aide chinoise atteint son plus haut niveau en 1976, année de l'achèvement du projet de chemin de fer Zambie-Tanzanie. Chaponnière note qu'en 1975, «l'aide est plus importante que le commerce dans les relations avec l'Afrique». Il est à noter que pendant cette période, la politique d'aide se caractérisait par des projets à forte valeur symbolique (projets de grande taille, mais dont l'impact en matière de développement était moindre) et par des projets «clés en main» : la partie chinoise «gère tous les aspects du projet, incluant l'envoi de travailleurs chinois pour la construction»⁵⁹.

2.1.2 La décennie 1980

La décennie 1980 marque un désengagement de la Chine. Après les réformes économiques de 1978, le pays se concentre sur son propre développement et le volume de son APD diminue fortement. Les projets qui demeurent sont des projets qui comportent des bénéfices à la fois pour le pays bénéficiaire et pour la Chine. Ce changement est illustré par le discours des «quatre principes» du Premier ministre Zhao Ziyang, en 1982. Le tournant pragmatique de l'APD chinoise se confirme à partir de la fin des années 1980 : «l'Afrique est alors perçue comme un marché et un accès aux indispensables ressources en énergie et en matières premières»⁶⁰.

La totalité de l'aide chinoise à l'Afrique sur ces deux premières périodes (1957-1989) s'est élevée à 4.9 milliards de dollars, selon D.Braütigam⁶¹.

⁵⁷ J.R.Chaponnière, *loc cit*, p.10.

⁵⁸ G.Chin et B.Frolic, *loc cit*, p.4.

⁵⁹ *Ibid.* p.5.

⁶⁰ S. Michel et M. Beuret, *op cit*, p.111.

⁶¹ Citée dans J.R. Chaponnière, *loc cit*, p.15.

2.2.3 Le tournant des années 1990

Les années 1990 voient un retour de la Chine sur le continent africain après une décennie de relatif éloignement. Selon le chercheur français Roland Marchal⁶², ce retour s'explique par deux évènements précis : Tian an men et la nouvelle politique de Jiang Zemin (1995). À la suite de la répression de Tian an men, la Chine a été mise au banc de la communauté internationale. Sa réaction a été de chercher à sortir de son isolement «en mobilisant les ressources diplomatiques latentes», c'est à dire le continent africain qui «représente plus du quart des votes à l'Assemblée générale des Nations Unies». Ensuite, en 1995, lorsque le président Jiang Zemin incite les entreprises chinoises à s'internationaliser⁶³, la plupart choisissent de s'implanter en Afrique car le continent est perçu comme un terrain vide de concurrence où il est possible de «se faire les griffes avant de se frotter à la concurrence globale en Europe ou en Amérique»⁶⁴. Il est à noter que le gouvernement encourage ce mouvement des entreprises en les soutenant par une politique d'APD active, c'est ainsi que les prêts concessionnels sont introduits en 1995⁶⁵. De même que Zhao Ziyang en 1982, le discours de Jiang Zemin lors de sa visite sur le continent africain en 1996 a confirmé cette réorientation commerciale des relations sino-africaines⁶⁶.

Il faut également mentionner le fait qu'en 1993, la Chine est devenue un importateur net de pétrole. L'objectif de sécurisation des apports énergétiques est alors devenu dominant en matière de politique étrangère. Cela constitue certainement un facteur de la poussée africaine de la Chine. Il est à noter que le discours de Jiang Zemin de 1996, mettait également l'accent sur l'acquisition des ressources naturelles.

2.2.4 Les années 2000

⁶² Cité dans S. Michel et M. Beuret, *op cit.* p.111.

⁶³ C'est en 1995 qu'il lance la politique officielle : *zou chu qu* (Sortez!)

⁶⁴ S. Michel et M. Beuret, *op. cit.* p.112.

⁶⁵ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.11.

⁶⁶ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p. 15.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

La décennie 2000 peut être considérée comme une décennie de consolidation de la coopération sino-africaine et de normalisation des relations après une décennie de prise de contact essentiellement «déclarative»⁶⁷. Les *Forums de la coopération sino-africaine* de novembre 2000 (Beijing), 2003 (Addis-Abeba) et 2006 (Beijing) constituent la principale illustration du rapprochement Chine-Afrique⁶⁸.

▪ Le sommet de Beijing (2000)

Parmi les réalisations du premier forum, on note la «création d'un fonds de développement pour financer la formation professionnelle»⁶⁹, la mise en place du «China-Africa Joint Business Council» et l'annonce de la Chine de l'annulation de 1.4 milliard de dollars de dette⁷⁰.

On peut considérer que le premier forum sino-africain s'inscrit dans la nouvelle stratégie économique de Beijing (officiellement lancée au début 2001). Comme en 1995, le gouvernement encourage en effet les entreprises chinoises à "sortir", à s'internationaliser car il cherche à «former des champions de certaines branches économiques, capables de faire partie à terme des 500 entreprises les plus importantes au monde»⁷¹. Par sa politique d'APD et par son soutien aux entreprises sélectionnées, le gouvernement s'efforce de fournir les meilleures conditions pour la formation de ces "champions".

▪ Le sommet d'Addis-Abeba (2003)

Le forum suivant (Addis-Abeba, novembre 2003) a abouti à la mise en place d'un plan d'action pour guider la coopération sino-africaine de 2004 à 2006. Le document établit une liste de mesures et de domaines dans lesquels la coopération doit être renforcée. T.Dzaka estime que ce forum a fixé trois objectifs majeurs : «la promotion des investissements bilatéraux, la coopération dans divers domaines et un engagement en faveur de la paix sur le continent africain». Le second objectif (coopération dans divers domaines) concerne : le domaine de la paix et de la sécurité (incluant la coopération militaire et les opérations de maintien de la paix) ; la consultation au sein

⁶⁷ *Ibid.* p.127.

⁶⁸ Le prochain forum devrait se tenir fin 2009 en Égypte.

⁶⁹ Et suivante. J.R.Chaponnière, *loc cit.*, p.11.

⁷⁰ *Ibid.* p.13.

⁷¹ C.Alden, *China in Africa, op cit.*, p.39.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

des organisations internationales (ONU, OMC, etc.); la coopération dans les secteurs identifiés comme prioritaires par le NEPAD⁷²; les domaines agricole, de la santé, des infrastructures, du tourisme, des ressources humaines mais aussi l'exploitation des matières premières. Enfin, le forum s'est également penché sur la question du rééquilibrage de la balance commerciale.

En janvier 2006, Beijing a publié un livre blanc de la politique africaine de la Chine⁷³, premier document du genre qui «insiste sur l'esprit gagnant-gagnant qui doit animer la coopération»⁷⁴. Ce document peut être compris comme une volonté de rassurer de la part de Beijing mais aussi de répondre aux critiques de la présence chinoise en Afrique (occidentales, mais surtout africaines).

▪ Le sommet de Beijing (2006)

Le troisième sommet (Beijing) est celui qui a suscité le plus de réactions au sein de la communauté internationale. Alors qu'il marque la «découverte» de la coopération sino-africaine pour l'occident, les dirigeants chinois et africains ont entériné un nouveau partenariat stratégique qui «ne représente pas le début d'une relation mais plutôt la fin d'une décennie d'efforts chinois pour percer sur le continent»⁷⁵. Ce nouveau partenariat stratégique reprend de nombreux éléments du plan d'action d'Addis-Abeba tels que la consultation au sein des organisations internationales et la coopération en matière d'aide au développement dans les domaines établis par le plan de 2003. Il vise également à renforcer les échanges interprovinciaux, à travailler ensemble contre des problèmes communs (réforme de l'ONU, lutte contre le terrorisme, etc.).

Le forum de 2006 marque un approfondissement de l'engagement de la Chine qui a saisi cette occasion pour annoncer le doublement de son aide entre 2006 et 2009⁷⁶. Selon C.Alden, l'aide chinoise de chiffrerait à 44 millions de dollars en 2005 et passerait à 88 millions en 2009. Parmi les autres engagements annoncés en matière

⁷² infrastructures / prévention et traitement des maladies infectieuses / développement des ressources humaines / agriculture.

⁷³ *China's African Policy*. <http://english.focacsummit.org>

⁷⁴ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.11.

⁷⁵ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.120.

⁷⁶ *Ibid.* p.121.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

d'APD, on note la création d'un fonds de développement Chine-Afrique⁷⁷ de 5 milliards de dollars (3 milliards de dollars de prêts concessionnels et 2 milliards de prêts commerciaux). T. Dzaka, partage l'interprétation de C.Alden : ce fonds destiné à «appuyer les entreprises chinoises dans les réalisations d'investissements directs en Afrique» démontre la supériorité du volet business (commerce et affaires) de la relation sino-africaine. Les autres mesures annoncées font état de la mise en place de «zones franches industrielles pour accueillir des investisseurs chinois»⁷⁸ ainsi que des mesures d'annulation de la dette⁷⁹ (1.4 milliards).

Lors du forum de 2006, les dirigeants chinois se sont également efforcés de répondre aux critiques de leurs homologues africains quant à l'impact négatif de la présence chinoise : ils ont promis «d'améliorer les standards de leurs entreprises en matière de corruption et de respect des normes environnementales»⁸⁰, de rééquilibrer la balance commerciale entre les deux régions en «s'engageant à augmenter l'accessibilité des exportations africaines au marché chinois», notamment en supprimant les droits de douane pour certains produits en provenance des PMA. Sur le plan commercial, C. Alden remarque que le sommet a été l'occasion de renforcer les échanges : le montant des contrats signés s'est élevé à 1.9 milliards de dollars⁸¹.

▪ La politique africaine de la Chine post-2006

On note un changement après 2006, à la fois dans la politique africaine de la Chine et dans les relations Chine-Afrique. Au niveau des relations sino-africaines, l'évolution des rapports est révélatrice d'un changement des rapports de force : les dirigeants africains deviennent de plus en plus confiants tandis que les dirigeants chinois prennent conscience de la complexité que revêt la gestion de leurs relations avec le continent⁸². Au niveau de la politique africaine de la Chine, celle-ci, après une décennie de présence sur le continent n'est plus jugée par son discours mais par ses actions. Elle commence à mesurer le coût de ses relations avec les États «voyous»

⁷⁷ C. Alden estime qu'il s'agit de prêts destinés à financer l'implantation des entreprises chinoises en Afrique. C.Alden, *China in Africa, op cit.* p.121.

⁷⁸ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.11. Les zones franches concernent la Zambie, Maurice, l'Égypte, le Nigéria et la Tanzanie.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ C.Alden, *China in Africa, op cit.* p.122.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Ibid.* p.123.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

(Soudan, Zimbabwe, etc.) au niveau de son image sur la scène internationale mais aussi au niveau de la société civile africaine. Elle mesure également la difficulté à maintenir sa position de non ingérence et de respect de la souveraineté, notamment sur la question du Darfour⁸³.

2.2. La structure de l'aide

La structure de gestion de l'aide chinoise est éclatée et complexe. Éclatée car elle est divisée en une multitude d'acteurs et complexe car au niveau étatique viennent s'ajouter les provinces et les municipalités. On peut faire le découpage suivant pour présenter les différents acteurs de l'aide : tout d'abord on présentera les deux instances centrales qui émettent des directives générales. Ensuite, on présentera les quatre organismes (au niveau national) qui gèrent la composante-don de l'aide, auxquels viennent s'ajouter les provinces et les municipalités. On mentionnera brièvement les quatre autres instances qui ne sont pas impliquées directement dans la gestion de l'aide mais qui ont un impact sur la formulation de la politique d'aide. Enfin, au niveau de la composante prêt, on présentera les principales banques qui en assurent la gestion.

2.2.1 Instances centrales

Le Bureau principal des affaires étrangères du PCC (CCP Leading Grouping for Foreign Affairs) «formule les directives politique générales [...] qui servent de référence aux organismes gouvernementaux»⁸⁴ en charge de l'élaboration des programmes d'aide. Ce Bureau est sous la direction du président Hu Jintao.

La deuxième instance dépend du Premier ministre Wen Jiabao, il s'agit du Conseil d'État pour les Affaires Étrangères. Celui-ci remplit une «fonction de régulation, mais n'est pas impliqué dans la gestion pratique de l'aide»⁸⁵.

⁸³ *Ibid.* p.303.

⁸⁴ Gregory Chin, Bernie Frolic (IRDC, CRDI) *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case – One of the five reports on the role played by emerging economies in funding international development*, sept. 2007. p.6.

⁸⁵ *Idem.*

2.2.2 Organismes impliqués dans la gestion de la composante-don de l'aide

Ces organismes sont le ministère du Commerce (MOFCOM), le ministère des Affaires étrangères (MFA), les différents ministères "techniques" (ministère de l'Agriculture, de l'Éducation, etc.) et le Bureau de liaison internationale du Comité Central du PCC.

Le département de l'aide étrangère du MOFCOM est l'organisme le plus important de la gestion de l'aide. Le département effectue les analyses de faisabilité des projets, «prépare les négociations bilatérales», «formule les plans des pays receveurs» et gère l'octroi de l'aide⁸⁶. Le MOFCOM dispose également de conseillers économiques dans les ambassades pour le représenter. On estime que le MOFCOM gère environ 90% des dons⁸⁷.

Concernant le MFA, les différentes analyses ne parviennent pas à déterminer clairement son rôle. Selon les auteurs du rapport *China Case*, il apparaît que la fonction générale du MFA est de s'assurer que les programmes d'aide du MOFCOM sont en conformité avec les orientations générales de politique étrangère. Ces auteurs estiment également que c'est le MFA qui décide l'octroi de l'aide humanitaire d'urgence (le MOFCOM se chargeant de la livraison et la gestion une fois les accords en place). Par ailleurs, ils relèvent l'existence d'un think tank interne (Département de la planification politique du MFA) qui aurait un impact non négligeable sur la formulation de la planification stratégique de l'aide à l'étranger. Au niveau de l'aide à l'Afrique, J.R. Chaponnière note que «depuis le sommet de Pékin, le MFA a été chargé du suivi des engagements en Afrique». Il relève également une divergence entre le MOFCOM et le MFA concernant les objectifs de l'aide : le MOFCOM privilégierait le soutien aux exportations» tandis que le MFA serait avant tout préoccupé par l'image de la Chine⁸⁸.

En plus de ces deux ministères centraux, chaque ministère "technique" dispose d'un département d'aide étrangère qui lui permet de mettre en place des projets d'aide spécifiques. Parmi les plus importants de ces ministères, on note : le ministère de

⁸⁶ Voir J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.12 et G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.6.

⁸⁷ G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.8.

⁸⁸ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p. 13.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

l'Agriculture (MOST) qui gère environ 10% de l'aide-don⁸⁹, le ministère des Sciences et des Technologies, de l'Éducation (MOE), de la Santé (MOH) et des Communications (MOC). Selon le rapport China Case, ce sont ces ministères qui reçoivent les demandes d'aide de la part de leurs homologues des pays en développement. Au niveau interne, le rapport note une concurrence entre ces acteurs et les ministères principaux en charge de l'aide car les ministères techniques cherchent à participer davantage au processus de formulation des politiques d'aide.

Enfin, le Bureau de liaison internationale du comité central du PCC joue un rôle mineur dans l'aide : sa principale fonction est d'évaluer la conformité des projets d'aide avec la ligne politique du PCC⁹⁰.

On peut également ajouter à cette catégorie d'acteur les acteurs infra-étatiques que sont les provinces et les municipalités, celles-ci pouvant établir des bureaux à l'étranger. Selon une étude du ministère des Affaires étrangères français cité par J.R. Chaponnière, on relève «l'existence de 73 coopérations décentralisées entre des villes chinoises et des villes africaines»⁹¹.

2.2.3 Organismes non impliqués directement dans la gestion de l'aide

Le ministère des Finances (MOF) est celui qui a le plus d'impact parmi les acteurs de cette catégorie puisque c'est lui qui détermine les budgets d'aide. Un autre acteur important est le ministère de la Défense Nationale (MND). Par l'intermédiaire de son Bureau des affaires étrangères, il s'occupe des opérations de coopération impliquant la participation de l'Armée populaire de libération, en matière d'assistance humanitaire par exemple.

2.2.4 Organismes qui gèrent la composante- prêt

Créée en 1994 et dépendante du Conseil d'État, la China Import Export Bank (Exim Bank) est le plus important des organismes qui gèrent la composante prêt de

⁸⁹ G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.8.

⁹⁰ G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.7.

⁹¹ J.R.Chaponnière, *loc cit* p.12.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

l'aide. L'Exim Bank gère les prêts commerciaux et concessionnels liés aux opérations de coopération économique de la Chine⁹² (projets industriels, infrastructures). Parmi ses fonctions principales, on note le soutien aux entreprises chinoises en matière d'exportation et d'investissement dans les pays en développement, la mise à disposition de lignes de crédit, et l'octroi de «garanties internationales pour les prêts destinés au financement des projets de construction»⁹³.

C. Alden note que l'Exim Bank, bien que créée sur le modèle occidental (États-Unis et Japon) en diffère sur de nombreux points. Premièrement, elle a «un portefeuille beaucoup plus large»⁹⁴, elle «ne prend pas en compte l'impact environnemental et social des projets qu'elle finance» et ses liens étroit avec l'État permettent aux entreprises chinoises d'être plus compétitives que leurs vis-à-vis occidentales.

Selon J.R. Chaponnière, le mode de fonctionnement de l'Exim Bank est le suivant :

«Le gouvernement africain soumet une demande à l'Exim Bank et, après évaluation par le MOFCOM, un accord cadre est signé entre les gouvernements. Une fois qu'elles ont réalisé les projets prévus dans l'accord, les entreprises chinoises présentent leurs factures au maître d'ouvrage qui les soumet *via* son gouvernement, à l'Exim Bank. Le gouvernement africain rembourse les intérêts et le capital à l'Exim Bank»⁹⁵.

Par ailleurs, il note que les conditions de prêts de l'Exim Bank restent très opaques, celles-ci n'étant pas rendues publiques. Citant une étude réalisée par P. Hubbard sur la concessionnalité des prêts accordés par l'Exim Bank entre 2002 et 2007, il relève que ces prêts peuvent être qualifiés de concessionnels : «la maturité de ces prêts était comprise entre 10 et 20 ans, le délai de grâce était de 3 à 7 ans et le taux d'intérêt était en moyenne de 2.85%»⁹⁶.

⁹² Sur le fonctionnement de l'Exim Bank, voir T.Dzaka, *loc cit*, p.5, J.R.Chaponnière, *loc cit*, p.12-13 et G.Chin et B.Frolic, *loc cit*, p.6.

⁹³ T.Dzaka, *loc cit*, p.5.

⁹⁴ Et suivante. C. Alden, *China in Africa, op cit*, p.24.

⁹⁵ J.R.Chaponnière, *loc cit*, p.13-14.

⁹⁶ *Ibid.* p.17.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Concernant la stratégie de cavalier seul de la Chine en matière d'octroi de prêts et le peu d'attention qu'elle accorderait à la solvabilité de l'emprunteur J.R.Chaponnière considère que :

«La position chinoise pourrait évoluer par la force des choses. La part des prêts de l'Exim Bank augmente dans son engagement, et celle-ci, plus soucieuse de remboursement est sensible à la notion de risque-pays [...] la banque deviendra plus attentive aux conditions d'endettement. Une attention qui peut l'amener à davantage se coordonner avec les autres donateurs»⁹⁷.

Parmi les autres banques chargées de la coopération, on recense la Banque de développement et la Banque populaire de Chine⁹⁸. Comme l'Exim Bank, la Banque de développement dépend du Conseil d'État et a pour politique officielle de soutenir les entreprises chinoises qui souhaitent s'internationaliser⁹⁹ (en conformité avec la politique officielle du gouvernement lancée en 2001 : *Go global!*). Selon les auteurs du rapport *China Case*, la banque a pour objectif «d'aider les entreprises chinoises à investir dans les pays en développement». Quant à la Banque Populaire de Chine, elle s'occupe de «la participation chinoise dans les institutions multilatérales»¹⁰⁰.

Enfin, une dernière entité (créée en 2001) la China Export and Credit Insurance Corporation ou SINOSURE a pour fonction de «soutenir les exportations et les investissements chinois à l'étranger en assurant ses clients contre les risques commerciaux et extra-commerciaux»¹⁰¹.

L'aide chinoise est gérée par de multiples acteurs aux objectifs contradictoires et dont les domaines de compétences se chevauchent. À cette gestion fragmentée, il faut ajouter le fait que la politique étrangère envers l'Afrique est formulée à trois niveaux différents. Le niveau bilatéral¹⁰² est le niveau privilégié pour les "engagements sérieux" c'est-à-dire toutes les questions touchant aux ressources naturelles, Taïwan, la promotion des multinationales chinoises, l'ouverture de nouveaux marchés, etc. Le

⁹⁷ *Ibid*, p.26.

⁹⁸ Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, on peut également ajouter la Banque de Construction.

⁹⁹ <http://www.cdb.com.cn/English/index.asp>

¹⁰⁰ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p. 13.

¹⁰¹ T.Dzaka, *loc cit.* p.6.

¹⁰² Voir C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.27.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

niveau régional, dont le cadre privilégié est le Forum de Coopération Sino-africaine, sert essentiellement de «plateforme pour exposer les bénéfices du partenariat Chine-Afrique»¹⁰³. Enfin, le niveau multilatéral est utilisé pour faire passer le discours chinois sur certains points qui concernent l'ensemble des pays africains comme la position chinoise anticoloniale ou l'importance du panafricanisme.

2.2.5 Autres acteurs

La Chine a mis sur pied un corps de jeunes volontaires chinois¹⁰⁴, en se basant sur l'exemple des organisations existantes aux États-Unis et au Japon. Recrutés parmi les jeunesses communistes, les jeunes volontaires jouent un rôle «d'ambassadeurs de bonne volonté» et apportent une aide dans divers domaines (santé, agronomie, langue, etc.). La création de cette institution dénote une volonté de rapprochement de la Chine, à tout le moins en termes de structure, avec les donateurs traditionnels.

Le principal défi de l'aide chinoise est celui de la cohérence, la gestion de l'aide s'effectuant de manière parcellaire par de multiples acteurs. Selon J.R.Chaponnière, les dirigeants chinois envisageraient une réforme des structures d'aide et la création d'une agence nationale d'aide au développement¹⁰⁵ pour palier à ce problème de coordination et de cohérence.

2.3. Le discours chinois

De nombreux analystes soulignent la rapide percée de la Chine sur le continent africain et l'attribuent en grande partie à son discours. Ainsi que mentionné dans la première partie, le discours de justification de sa politique d'aide a été interprété à travers les cadres théoriques néolibéral et idéaliste. En qualifiant son aide de partenariat gagnant-gagnant et en mettant l'accent sur les investissements le discours chinois reprend de nombreux éléments de la tradition néolibérale. Quant à l'aspect moral de la théorie idéaliste, on le retrouve dans le discours de justification chinois : l'aide serait désintéressée et essentiellement motivée par la solidarité sud-sud. Pour ce

¹⁰³ *Ibid.* p.28.

¹⁰⁴ Selon T. Dzaka et C.Alden, ils seraient 300 en 2009.

¹⁰⁵ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.13.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

faire, ils se présentent comme un «grand frère du Sud» ayant souffert des mêmes avaries causées par l'occident (colonisation, exploitation, etc.) et soulignent leur expérience de pays bénéficiaire.

Le discours chinois vise en réalité un double objectif. Il s'agit d'une part de répondre aux critiques (occidentales) et d'autre part de "séduire" les élites africaines. Les thèmes suivants sont abordés :

- l'histoire des relations sino-africaines

Les dirigeants chinois font appel au passé, quitte à réécrire l'histoire des relations sino-africaines¹⁰⁶ pour démontrer que les relations sino-africaines s'inscrivent dans la continuité, que la Chine «a découvert l'Afrique avant les occidentaux, que ses intentions ont toujours été bienveillantes et qu'elle a toute légitimité pour intervenir sur le continent noir».

- le consensus de Beijing

Les éléments du consensus de Beijing, soit la non-ingérence et le respect de la souveraineté étatique, la non-conditionnalité et la "stabilité comme préalable aux réformes et au développement" constituent des éléments clés du discours chinois.

Le principe de non ingérence est très favorablement accueilli par l'élite africaine. Cependant, au fur et à mesure que la Chine approfondit son engagement sur le continent, son discours de non-ingérence révèle ses limites, comme le montrent les exemples du Tchad¹⁰⁷ et du Soudan¹⁰⁸. Concernant la non-conditionnalité, la Chine met l'accent sur cette particularité de son aide, cependant la non-reconnaissance de

¹⁰⁶ Et citation suivante. Sur ce point voir S.Michel et M.Beuret, *op cit. Chapitre 4*, «Petite histoire de la Chine-Afrique», p.101-113. Face aux accusations de colonisation, les dirigeants chinois insistent sur le fait que la découverte de l'Afrique par l'amiral Zheng He a entraîné commerce et échanges pacifiques, non colonisation, exploitation, etc.

¹⁰⁷ «Le fait est là : la Chine a commencé à jouer les rebelles contre les gouvernements», son image de «grand frère responsable et bienveillant qui évite toute ingérence, [...] tous ces mythes ont été égratignés un matin d'avril 2006 par une colonne de rebelles tchadiens qui croyaient pouvoir faire tomber Idriss Déby avec l'aide de Pékin», S.Michel et M. Beuret, *op cit.* p.234.

¹⁰⁸ «Nous appliquons strictement notre principe de non interférence dans le cadre d'une coopération gagnante-gagnante [...] si nous utilisons notre bonne influence, c'est avec de bonnes intentions», haut responsable du Bureau africain du ministère des Affaires étrangères, cité dans S. Michel et M.Beuret, *op cit.* p. 261.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Taïwan peut être considérée comme une conditionnalité politique officieuse¹⁰⁹. Une autre condition politique concerne le soutien des pays bénéficiaires aux positions défendues par la Chine : celle-ci cherche en effet à gagner de nouveaux alliés politiques pour «sécuriser sa place et ses visions»¹¹⁰ au sein des institutions internationales (ONU, FMI, etc.). Enfin, le consensus de Beijing s'opposerait au consensus de Washington, le premier accordant «la priorité à la stabilité et au développement»¹¹¹ et le second «faisant des réformes un préalable au développement et à la stabilité»¹¹².

- un modèle de développement

La Chine met de l'avant son modèle de développement, le développement économique s'étant effectué en conservant un gouvernement autoritaire. Il va sans dire que ce modèle exerce un attrait considérable sur les États autoritaires africains.

- une capacité à dialoguer

Au début de l'année 2009, la visite de Hu Jintao au Mali, au Sénégal, en Tanzanie et à l'Ile Maurice cherchait à démontrer que la Chine peut dialoguer avec tous, c'est-à-dire aussi bien avec les régimes autoritaires que les démocraties, les pays producteurs de matières premières et les pays non producteurs et qu'elle n'a pas de préférences en matière de potentiel économique. Il faut ajouter que cette visite de communication¹¹³ visait aussi à rassurer les pays bénéficiaires, délivrant le message que l'aide chinoise ne cesserait pas malgré la crise économique mondiale.

2.4. Les enjeux de l'aide

On peut classer les intérêts de la Chine selon qu'ils appartiennent au domaine économique ou politique¹¹⁴. Les enjeux politiques de l'APD chinoise à l'Afrique

¹⁰⁹ La stratégie d'isolement de l'île semble efficace : en 2000, une dizaine de pays reconnaissaient Taïwan contre 5 en 2009.

¹¹⁰ C.Alden, *China in Africa, op cit.* p.22.

¹¹¹ Par cette prise de position, la Chine assure à ses partenaires qu'elle ne se préoccupe pas de la question de la démocratie ce qui rencontre un écho très favorable parmi les dirigeants chinois.

¹¹² J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.25.

¹¹³ *La Société des Nations*, émission du 19 janvier 2009, *op cit.*

¹¹⁴ Il est à noter qu'une autre interprétation soutient qu'il est souvent difficile de séparer ces domaines et par conséquent, émet des réserves quant à cette catégorisation.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

concernent principalement la question taïwanaise et l'alliance au sein des organisations internationales.

Au niveau économique, de nombreux auteurs¹¹⁵ soulignent que la Chine considère le continent africain comme un "terrain d'entraînement" pour ses entreprises. Dans cette optique les notions d'efficacité de l'aide et de compétitivité revêtent une autre dimension que celle comprise dans la déclaration de Paris¹¹⁶. Ainsi, J.R.Chaponnière note que la Chine a une «conception beaucoup plus pragmatique de l'efficacité [...] car elle juge l'efficacité à l'aune de ses projets : ils sont réalisés rapidement et à des coûts moins élevés que ceux des autres donateurs».

Concernant les autres engagements contenus dans la Déclaration de Paris, la Chine obtient de moins bons résultats, ce qui suggère que sa préoccupation du développement africain est relative. En matière d'alignement, la Chine estime que sa méthode d'octroi de l'aide (aux pays qui en font la demande) respecte le principe d'alignement. Le principe d'appropriation est rarement respecté puisque la Chine fournit des projets "clés en main". Au niveau de l'évaluation, ce volet reste mal documenté mais J.R.Chaponnière note que les évaluations des projets «ne sont pas systématiques». Quant au principe d'harmonisation, il n'est pas respecté.

La coopération dans le domaine des ressources naturelles constitue un aspect clé de la relation sino-africaine. Selon T.Dzaka, La structure générale des échanges montre «un excédent commercial de 2 milliards de dollars par an au profit de l'Afrique». Par contre, si l'on regarde les flux par pays, on s'aperçoit que seuls les pays exportateurs de pétrole et de produits miniers dégagent un excédent : «les excédents des pays pétroliers (Guinée, Angola, Nigéria, Soudan) [sont] supérieurs aux déficits des 41 pays non pétroliers»¹¹⁷. La politique de sécurisation des apports énergétiques que la Chine a mis en place à partir des années 1990 peut se comprendre en lien avec son "retour" en Afrique à la même période. Actuellement, la Chine est le 2^{ème} plus gros importateur de pétrole africain et celui-ci représente 25 à 30% de son approvisionnement¹¹⁸. En plus du pétrole, la Chine importe du bois tropical et des

¹¹⁵ Voir par exemple S. Michel et M. Beuret, *op cit*, p12.

¹¹⁶ La Chine a signé la Déclaration de Paris (en tant que pays bénéficiaire de l'aide).

¹¹⁷ J.R.Chaponnière, *loc cit*. p.7.

¹¹⁸ T.Dzaka, *loc cit*. p.8.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

produits miniers, ceux-ci se classent au 2^{ème} et 3^{ème} rang des importations chinoises (après le pétrole). Il est à noter que les principaux bénéficiaires de l'aide sont des pays producteurs de ressources naturelles¹¹⁹.

III. L'aide publique chinoise à l'Afrique Subsaharienne: volumes, typologie et répartition géographique

Cette partie détaille le type d'aide que fournit la Chine au continent africain. Elle se découpe en plusieurs sous-parties : étude des volumes généraux, répartition géographique, type d'aide et répartition sectorielle.

3.1. Volumes

«La Chine ne fournit aucune statistique sur son aide et se limite à publier des communiqués de presse à la suite de visites ministérielles ou de conférences»¹²⁰. Le manque de données concernant l'aide chinoise constitue un obstacle majeur à l'analyse. La totalité des auteurs soulève ce problème. Il faut ajouter à cette carence la qualité médiocre des données disponibles : les chiffres cités par les communiqués ou les sources officielles restent généraux et ne précisent pas la nature ou la répartition de l'aide. De même, ils ne distinguent en général pas les montants qui relèvent des investissements commerciaux et de l'APD. Plusieurs hypothèses ont été émises pour expliquer le manque de données. Certains auteurs estiment que la Chine minimise volontairement son rôle de donneur en raison du fait qu'elle continue à recevoir des montants non négligeables d'APD¹²¹. D'autres avancent que le gouvernement ne publie pas de chiffres sur son aide étrangère en raison d'un souci de stabilité sociale : certaines provinces sous-développées (notamment dans l'ouest du pays) pourraient s'estimer lésées et réclamer que le gouvernement œuvre à leur développement plutôt qu'à celui de pays étrangers. D'autres encore émettent l'hypothèse que la Chine «impose une clause de non publication des données sur son aide»¹²². Pour ce qui est

¹¹⁹ Voir la section 3.2 Répartition géographique de l'aide, p31.

¹²⁰ J.R. Chaponnière, *loc cit*, p.8.

¹²¹ G.Chin et B.Frolic, *loc cit*, p.11.

¹²² J.R.Chaponnière, *loc cit*, p.25.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

des explications officielles, le gouvernement chinois met de l'avant la pluralité des acteurs de l'aide pour justifier la non-publication des données.

Les communiqués de presse citant le plus souvent les promesses d'aide du gouvernement, il est donc difficile d'évaluer le niveau réel de l'aide chinoise. L'évaluation des volumes d'aide varie selon les auteurs : tandis que certains estiment que le niveau de l'aide réelle «est bien loin des promesses citées par les communiqués de presse»¹²³, d'autres affirment que la Chine est un donneur important. Les auteurs du rapport China Case évaluent la totalité de l'aide chinoise (aide et prêts, toutes régions comprises) à 10 milliards de dollars US pour l'année 2004. Par ailleurs, ils soutiennent qu'une partie importante de l'aide chinoise ne transite pas par des canaux officiels et n'est pas enregistrée¹²⁴.

Concernant l'Afrique, J.R.Chaponnière fait l'appréciation suivante :

Au niveau du commerce, il estime que celui-ci a été multiplié par 7 entre 2000 et 2007, passant de 10 à 70 milliards de dollars US et que la structure des échanges «s'apparente à un commerce Nord-Sud»¹²⁵, l'Afrique exportant des matières premières et important des produits manufacturés. Pour les projections concernant la période 2007-2010, il reprend la déclaration de Hu Jintao selon laquelle «le commerce entre la Chine et l'Afrique attendrait les 100 milliards de dollars en 2010»¹²⁶, faisant de la Chine le premier partenaire commercial du continent.

Au niveau de l'aide, il présente les différentes évaluations avant de donner la sienne:

Selon Braütigam, entre 2000 et 2006, l'aide-projet bilatérale a atteint un montant de 1.6 milliards de dollars¹²⁷ tandis que les prêts concessionnels se chiffrent à 1.5 milliards de dollars¹²⁸. Selon Kurlantzick, en 2004, l'aide chinoise s'est élevée à 2.4

¹²³ G.Chin et B.Frolic, *loc cit.*, p.11.

¹²⁴ «The difference between the modest figures for development assistance that have been reported and the multibillion-dollar commitments made by Chinese leaders indicates that the official figures for development assistance are underreported and the unreported channels are likely used to approve and convey development assistance», G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.12.

¹²⁵ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.7.

¹²⁶ *Idem.* p.27.

¹²⁷ Ce montant comprend «les prêts/dons, l'assistance technique et médicale». J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.15.

¹²⁸ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.15.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

milliards de dollars¹²⁹. J.R.Chaponnière cite également les chiffres d'un chercheur associé au Mofcom, Qi Guoqiang. Selon lui, «l'aide à l'Afrique est passées de 300 millions de dollars par an en 1998 à près de 1 milliard en 2007»¹³⁰, cette évaluation ne prend toutefois pas en compte l'aide octroyée par les provinces ainsi qu'une partie des activités de l'Exim Bank. L'estimation la plus large est faite par Jian Ye Wang, auteur d'un rapport pour le FMI, qui estime que l'aide s'élèverait à 2 milliards de dollars en 2005¹³¹, soit 10% de la totalité de l'aide à l'Afrique (hors annulations de dette). Pour sa part, J.R.Chaponnière évalue l'aide à 2 milliards de dollars, ce qui se rapproche des estimations de Kurlantzick et du FMI. Les évaluations de l'aide chinoise générale et de l'aide à l'Afrique varient donc d'une étude à l'autre et sont à considérer avec recul pour l'analyse.

3.2. Répartition géographique

Concernant la répartition géographique de l'Aide chinoise, les études s'accordent davantage : l'Afrique reçoit la plus grande proportion de l'APD chinoise (les chiffres varient entre 40 et 44% selon les auteurs), l'Asie vient en deuxième position (25%), puis c'est l'Amérique centrale et du sud (13%) et les 10% restants sont affectés aux autres régions¹³². En ce qui a trait à la répartition géographique de l'aide chinoise sur le continent africain, J.R.Chaponnière se base sur l'étude réalisée par Braütigam¹³³ pour montrer la concentration croissante de l'aide chinoise : entre 1959 et 1989 les 5 premiers pays bénéficiaires recevaient 38% du total de l'APD chinoise alors que ce pourcentage passe à 68% en 2005. Il note également que les pays les plus aidés sont en majorité des pays producteurs de pétrole ou de matières premières¹³⁴.

3.3. Type d'aide

¹²⁹ *Idem*. «Kurlantzick a travaillé à partir de données africaines [...] et estime qu'une partie importante de cette APD correspond à la définition du CAD».

¹³⁰ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.16.

¹³¹ *Idem*.

¹³² Données tirées de G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.12.

¹³³ Étude comparative des principaux bénéficiaires de l'aide chinoise de 1959-1998 et de 2004-2005. Voir J.R.Chaponnière, *loc cit.* pp.19-20.

¹³⁴ Pays les plus aidés en 2004-2005: Soudan, Algérie, Nigeria, Angola, Égypte, Botswana, Tanzanie, Mali, Libye, Zimbabwe. J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.19.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

La Chine diffère des donateurs traditionnels au niveau de sa définition de l'aide publique, beaucoup plus large que celle des membres du CAD. En effet, elle classe dans la catégorie "aide" les dons, l'assistance technique, les remises de dette et les prêts sans intérêts mais également les investissements commerciaux, le «financement commercial concessionnel», les programmes d'échanges culturels et les échanges dans le domaine de l'éducation¹³⁵. Si l'on ajoute à cette définition particulière le fait que la Chine ne fournit pas d'information précise sur le type et la répartition sectorielle de son aide, il apparaît ardu d'évaluer précisément la répartition de son aide.

La majorité des études s'accordent sur le fait que l'APD de la Chine est principalement bilatérale. L'aide bilatérale chinoise prend la forme de dons, «dons directs au bénéficiaire»¹³⁶, prêts sans intérêts, prêts à taux concessionnels, remises de dettes, «garanties gouvernementales d'investissement»¹³⁷, etc. L'aide multilatérale reste encore minoritaire mais sa part tend à s'accroître, surtout ces dernières années. Les auteurs du rapport *China Case* notent que le succès de leurs premières expériences en tant que donneur multilatéral (ONU, OMS, FMI, BAD) «encourage les autorités chinoises à approfondir leur collaboration» avec les acteurs traditionnels de l'aide. Ils posent que cette convergence constitue le premier pas d'une nouvelle orientation durable de l'aide chinoise. L'aide multilatérale prend la forme de participation à des projets mis en place par les organisations internationales (Nations Unies), par les organisations régionales (ASEAN) et par les banques régionales de développement (Banque Africaine de développement, Banque asiatique de développement). Concernant le continent africain, la Chine est «entrée au capital de banques régionales africaines d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, ainsi que dans la Banque africaine de développement (BAfD)»¹³⁸.

Il est à noter que l'aide bilatérale chinoise est très fortement liée. Selon J.R.Chaponnière qui reprend des sources chinoises, 70% de l'aide serait «dépensée en biens et services chinois».

¹³⁵ Voir T.Dzaka, *loc cit.* p.5 et G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.13.

¹³⁶ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.22.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.13.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

L'une des particularités de l'aide chinoise réside dans sa méthode d'attribution, par le biais de «paquets d'aide» (package deals) qui comprennent à la fois des volets dons et des volets prêts. Cette imbrication ne facilite pas l'analyse selon les critères utilisés pour évaluer les donateurs traditionnels. De manière générale, on note que les dons, prennent la forme de «dons en nature» comme la construction d'installations spécifiques, mais aussi d'assistance technique et de remises de dettes.

Concernant le volet prêt de l'aide¹³⁹, le type de prêt généralement octroyé est le prêt concessionnel. T.Dzaka note d'une part que dans 90% des cas, ceux-ci ne sont pas remboursés car la Chine procède à des annulations de dettes et d'autre part qu'ils sont principalement destinés à la réalisation de projets industriels ou d'infrastructures. Ainsi, en 2000, lors du forum sino-africain, la Chine a procédé à l'annulation de 1.4 milliards de dollars de dette concernant 31 pays¹⁴⁰. En 2003, au forum d'Addis-Abeba, c'est 1.7 milliards de dollars de dettes qui ont été annulés¹⁴¹.

La politique de prêt de la Chine a suscité l'inquiétude parmi les acteurs traditionnels de l'aide, soucieux de la voir contribuer au réendettement des pays pauvres ayant bénéficié de l'initiative PPTE. Cette inquiétude a été reflétée par la prise de position en mars 2007 de l'ancien président de la BM qui a «accusé la Chine d'avoir une stratégie de "passager clandestin" en Afrique en prêtant à des pays qui venaient de bénéficier de remises de dettes»¹⁴². J.R.Chaponnière note toutefois que «la répartition indicative de son aide par pays montre que les pays les plus aidés par la Chine ne sont pas ceux qui ont le plus bénéficié de remises de dette»¹⁴³. Il en conclut que la contribution de la Chine au réendettement insoutenable des pays africains n'est pas tout à fait clairement établie.

3.4. Répartition sectorielle de l'aide

¹³⁹ «Selon la Banque Mondiale, le total des prêts concessionnels et non concessionnels accordés à l'Afrique subsaharienne par l'Exim Bank pour les projets d'infrastructure s'élèverait à 12.5 milliards de dollars à la mi-2006». Dzaka, *loc cit.* p.5.

¹⁴⁰ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.13.

¹⁴¹ C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.28.

¹⁴² J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.23.

¹⁴³ Voir tableau 2. Aide chinoise et pays bénéficiaires de l'initiative PPTE. J.R. Chaponnière, *loc cit.* p.24.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Contrairement aux donateurs traditionnels qui se sont engagés dans la Déclaration de Paris à privilégier l'aide programme, la Chine se concentre sur l'aide projet¹⁴⁴ et sur l'assistance technique. L'aide humanitaire et l'aide alimentaire restent marginales¹⁴⁵. On note une évolution au niveau de l'aide projet (type d'aide dominant) : jusque dans les années 1990, ce sont des projets de petite taille qui sont privilégiés¹⁴⁶ alors qu'on note une augmentation des grands projets à partir de la décennie 2000 (stades, barrages, palais présidentiels, etc.).

Au niveau de la répartition sectorielle de cette aide, la part des infrastructures est clairement dominante. Les estimations varient entre 60% et 70%. Selon des sources chinoises citées par J.R.Chaponnière, la construction d'infrastructures représenterait 70% de l'aide chinoise à l'Afrique. Il rapporte également qu'en 2005-2006, «25% des projets de la BAFD étaient réalisés par des entreprises chinoises»¹⁴⁷, de même que «15% des projets de la Banque Mondiale». Selon une étude de la Banque Mondiale citée par Dzaka, la part des infrastructures physiques représenterait 60% de l'aide chinoise. Sur ce total, 28% seraient affectés au secteur de l'énergie, 19% au secteur des télécommunications et 13% au transport¹⁴⁸.

Les avis sont cependant partagés quant à l'impact et aux motifs qui sous tendent cette politique. Certains auteurs estiment que la présence d'infrastructures est une condition première du développement et que l'une des entraves majeures au développement du continent est justement ce manque d'infrastructures. Dans cette optique, la Chine joue un rôle primordial et de plus complémentaire à celui des donateurs traditionnels qui ont délaissé ce secteur (Chaponnière, Dzaka). D'autres, comme Adama Gaye, estiment que l'impact de ces actions n'est pas obligatoirement positif puisque la Chine «finance principalement des infrastructures qui vont dans le sens d'une extraversion»¹⁴⁹. Par ailleurs, l'utilité des infrastructures (stades, palais présidentiels) que finance la Chine est parfois à questionner. C.Alden, note que la démarche de la Chine s'effectue davantage dans une logique de séduction des élites africaines plutôt

¹⁴⁴ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.14.

¹⁴⁵ Selon C. Alden, en 2004, ce type d'aide aurait représenté 160 000\$ destinés au Darfour.

¹⁴⁶ *Idem.* Introduction de la riziculture, construction de ponts, de routes ou d'hôpitaux dans les zones rurales, etc.

¹⁴⁷ Et suivante, *Ibid.* p.18.

¹⁴⁸ T.Dzaka, *loc cit.* p.11.

¹⁴⁹ Adama Gaye, Émission *La Société des nations*, 19 janvier 2009, *op cit.*

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

que dans une démarche de réel développement : «les projets de prestige ont surtout une valeur symbolique [...] et visent à rassurer les élites africaines autant qu'à faire la démonstration de la générosité chinoise»¹⁵⁰. Il note d'ailleurs que certains projets rappellent les éléphants blancs précédemment financés par les donateurs traditionnels.

La coopération dans le domaine de la santé constitue un volet historiquement important de l'aide chinoise. Ce type d'aide se retrouve essentiellement sous forme de missions médicales (envoi de "médecins aux pieds nus"), de formation de personnel, de projet de lutte contre les pandémies (paludisme, Sida, etc.), de construction d'hôpitaux mais également de projets de recherche conjoints appuyés par l'OMS.

La coopération dans le domaine agricole s'inscrit également dans la durée. Il est à noter qu'elle a pris une orientation particulière ces dernières années : parallèle de l'importance croissante de ce secteur dans l'APD chinoise¹⁵¹ (renforcement des formes traditionnelles d'assistance technique et de formation), on note un investissement croissant des entreprises chinoises dans l'exploitation de terres agricoles¹⁵² (Cameroun, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe, Afrique du Sud). Il est également intéressant de relever que la Chine constitue l'un des quatre plus gros acquéreurs de terres agricoles de la planète¹⁵³ (avec la Corée du Sud, l'Arabie Saoudite et les Émirats Arabes Unis).

Pour sa part, la coopération sur le plan de l'éducation se traduit essentiellement par la mise en place de programmes d'échanges pour la formation d'étudiants africains¹⁵⁴ et par l'envoi de professeurs chinois en Afrique. Depuis 2004, l'implantation d'Instituts Confucius¹⁵⁵ témoigne d'un renforcement de la coopération sur le plan éducationnel.

¹⁵⁰ C. Alden, *China in Africa*, *op cit.* p.23.

¹⁵¹ Le forum sino-africain de 2006 a «prévu pour la période 2006-2010, dans le cadre de l'APD, l'installation en Afrique de 10 centres spéciaux de démonstration de technologie agricole [...] ainsi que l'envoi de 10 000 experts chinois». T.Dzaka, *loc cit.* p.13.

¹⁵² V.Niquet, «La stratégie africaine de la Chine», *Politique étrangère*, no.2 (2006), p.11.

¹⁵³ La Chine a acquis à ce jour 2.1 millions d'hectares, dont environ 15 000 en Afrique. «Les quatre plus gros acquéreurs de terres agricoles», *Le Monde* du 14/04/09.

¹⁵⁴ «De 1950 à 2004, près de 18 000 étudiants africains ont été accueillis dans les universités chinoises», Dzaka, *loc cit.* p.14.

¹⁵⁵ On trouve des Instituts Confucius au Cameroun, Kenya, Rwanda, Afrique du Sud, Liberia, Togo, etc.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

En 2006, lors du sommet Chine-Afrique, le gouvernement chinois a annoncé la formation de 15 000 Africains dans la période 2006-2009¹⁵⁶.

Le soutien aux opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies ou de l'Union Africaine¹⁵⁷ est un type d'aide qui tend à devenir de plus en plus important. En effet, depuis le début des années 1990, Beijing est passé d'une forte réticence aux interventions à un engagement plus grand, sa position en matière d'intervention et de souveraineté s'étant quelque peu assouplie¹⁵⁸. Il est à noter que la majorité des opérations de maintien de la paix auxquelles participe la Chine se situent en Afrique. Selon C. Alden, la Chine est «le contributeur le plus important de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité», avec l'envoi de plus de 3000 soldats participant à plusieurs missions sous l'égide de l'ONU, notamment en Côte d'Ivoire, au Libéria, en RDC, en Érythrée, au Sahara Occidental, etc.

La coopération dans le domaine militaire est un secteur qui tend à prendre de plus en plus d'ampleur, surtout depuis 2001. Entre 2001 et 2006, la Chine a mis en place des partenariats militaires avec 43 États africains, mené 110 consultations bilatérales à la sécurité et les leaders militaires chinois ont effectué une trentaine de visites sur le continent¹⁵⁹. V. Niquet note que la Chine a également mis en place des programmes de formation de personnel militaire africain en Chine et en Afrique. Selon elle, la coopération militaire permet à la Chine «de tester un matériel qui demeure rudimentaire»¹⁶⁰. Corolaire de cette coopération, les ventes d'armes et de matériel militaire ont connu une très forte progression, classant la Chine au rang de «premier fournisseur d'armes légères des groupes armés qui déchirent le continent africain»¹⁶¹.

¹⁵⁶ J.R.Chaponnière, *loc cit.* p.11.

¹⁵⁷ L'aide aux forces de maintien de la paix de l'Union Africaine s'est élevée à 3.5 millions de dollars en 2006. C. Alden, *China in Africa, op cit.* p.25.

¹⁵⁸ Voir A. Carlson «More than just say no: China's evolving approach to sovereignty and intervention», dans Alastair I. Johnson et Robert S. Ross, *New Direction in the Study of China's Foreign Policy*, 2006.

¹⁵⁹ Données tirées de S.Michel et M.Beuret, *op cit.* p.232-233.

¹⁶⁰ V.Niquet, *loc cit.* p.365 : «C'est en Afrique que la RPC trouve un marché pour ses avions d'entraînement » K8, fournis à la Namibie, au Soudan et au Zimbabwe. La Chine fournit des hélicoptères au Mali, à l'Angola et au Ghana, de l'artillerie légère et des véhicules blindés à la quasi-totalité des pays de la région, ainsi que des camions militaires, des uniformes, du matériel de communication... et des bicyclettes».

¹⁶¹ *Idem.*

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Selon Chris Alden, les ventes d'armes chinoises à l'Afrique s'élèveraient à 1.3 milliards de dollars, soit 6 à 7% de la totalité des ventes au continent.

Enfin, les nouveaux domaines de l'aide tels le développement durable, la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de l'environnement restent les grands absents de la coopération chinoise, ce qui est fortement déploré par les bailleurs occidentaux mais des voix s'élèvent également dans les pays récipiendaires¹⁶².

V. Pistes explicatives: la difficulté à penser la notion d'aide chinoise

Plusieurs facteurs expliquent la difficulté à concevoir la notion d'aide chinoise et la difficulté à l'évaluer.

L'APD chinoise reste difficile à évaluer au regard des critères habituels. Les donateurs traditionnels font partie du Comité d'aide au développement de l'OCDE : on en dénombre 23 (dont la Commission Européenne) auxquels il faut ajouter les institutions qui ont un statut d'observateur (Banque Mondiale, FMI, PNUD). Les membres du CAD financeraient à eux seuls «plus de 95% de l'APD mondiale»¹⁶³. Selon la définition adoptée par le CAD, l'aide publique au développement est considérée comme telle si elle remplit un certain nombre de critères : il doit s'agir d'une dépense 1) publique, 2) destinée à des pays ou territoires en développement, 3) ayant pour intention le développement et 4) accompagnée de conditions financières favorables¹⁶⁴. L'aide peut prendre plusieurs formes, elle est généralement classée en 1) aide humanitaire d'urgence, 2) aide alimentaire, 3) assistance technique, 4) aide projet et 5) aide programme (soutien à la balance des paiements, aide budgétaire globale, aide budgétaire sectorielle).

La Chine n'est pas membre du CAD, ce qui signifie que les données de son aide ne sont pas traitées par l'OCDE. Bien que disposant de programmes d'aide depuis plusieurs décennies, son aide s'inscrit dans le cadre du phénomène des nouveaux

¹⁶² T.Dzaka, *op cit*, p.11.

¹⁶³ O. Charnoz, J.M.Severino, *op cit*. p.7.

¹⁶⁴ Définition tirée de O.Charnoz, J.M.Severino, *op cit*. p.7-12.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

donneurs¹⁶⁵, phénomène relativement peu étudié en raison de son caractère récent et de la difficulté d'accès aux données.

Ensuite, l'aide chinoise se distingue de l'APD des donateurs traditionnels, ce qui la rend difficile à évaluer en fonction des critères habituels. Au niveau du type d'aide, l'aide chinoise se compose surtout d'aide projet et d'assistance technique. Les montants de l'aide humanitaire d'urgence et de l'aide alimentaire demeurent très marginaux, quant à l'aide programme, la Chine n'en délivre pas. La structure du type de l'aide est donc différente de celles des membres du CAD qui privilégient l'aide programme. Au niveau de l'aide projet, on note également une différence importante : alors que les projets financés par la Chine concernent principalement le secteur des infrastructures, il ne s'agit pas d'un secteur dans lequel les donateurs traditionnels sont présents.

Concernant la définition de l'APD, la Chine a une définition beaucoup plus large que celle des membres du CAD, puisqu'elle englobe les investissements commerciaux¹⁶⁶, les joint-ventures, etc. Selon T.Dzaka, les joint-ventures «bénéficient aussi de l'APD de la Chine, à travers les prêts concessionnels octroyés par la China Eximbank et la China Africa Development Fund aux groupes industriels publics»¹⁶⁷. La ligne de partage entre aide et coopération qui ne relève pas de l'aide est donc très imprécise. De plus, les liens étroits entre les entreprises chinoises et les institutions gouvernementales chargées de la gestion de l'APD contribuent également à entretenir le flou. Plusieurs auteurs relèvent cette complémentarité entre secteur privé et institutions publiques (T.Dzaka, S.Michel et M.Beuret, etc.) : C.Alden note par exemple «l'aptitude des firmes chinoises à solliciter la diplomatie et le soutien financier gouvernemental (dons, prêts concessionnels, etc.)»¹⁶⁸, ce qui leur permet de réaliser leur percée africaine.

¹⁶⁵ Voir J.R.Chaponnière, *loc cit.* p. 9 : Pour l'OCDE, le terme de «donateurs émergents» désigne des États qui «bénéficient de l'aide internationale tout en ayant entamé une politique d'APD dans d'autres pays».

¹⁶⁶ G.Chin et B.Frolic, *loc cit.* p.13.

¹⁶⁷ T.Dzaka, *loc cit.* p.2.

¹⁶⁸ Chris Alden, *China in Africa, op cit.* p.104.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Le "modèle angolais de l'aide chinoise" analysé par T.Dzaka constitue un autre exemple qui met en évidence ce lien privilégié. Premièrement, il observe que la Chine accorde la plupart de son aide par le biais de «package deals», ce qui lui permet de conclure des ententes particulières avec les pays bénéficiaires. Dans un deuxième temps, il présente le fonctionnement du modèle angolais :

«[...] les fonds ne sont pas directement prêtés au gouvernement africain, mais le gouvernement chinois mandate une entreprise publique de construction – recevant en général le soutien de China Eximbank – pour réaliser des projets d'infrastructures avec l'accord du gouvernement africain concerné. Ensuite, en contrepartie de la provision de ces infrastructures, le gouvernement africain accorde aux entreprises chinoises, le droit d'exploiter les ressources naturelles dans le pays d'accueil à travers l'acquisition des parts dans une entreprise nationale [...]»¹⁶⁹.

Ces exemples montrent que la Chine considère l'APD comme faisant partie d'un tout indissociable (relevant de la politique étrangère), et s'inscrivent dans une stratégie d'implantation en Afrique¹⁷⁰. Il est à noter que cette stratégie s'articule à plusieurs niveaux : sécurisation des apports énergétiques et des matières premières, soutien à l'implantation des entreprises chinoises, pénétration des marchés africains, etc. Dans cette optique la définition de l'APD du CAD est elle pertinente pour analyser l'aide chinoise? Si non, sur quels critères se baser? Et quelle valeur de l'analyse ainsi produite? Il est à noter que, dans le cas de l'Afrique, la plupart des auteurs a tenté de contourner cette difficulté en choisissant de traiter l'ensemble de la stratégie africaine de la Chine plutôt que de se concentrer sur l'APD.

Un autre facteur explicatif de la difficulté à penser la notion d'aide chinoise est le manque de donnée de l'APD chinoise. La non-publication des volumes d'aide, de la répartition géographique et sectorielle de son aide constituent de sérieux obstacles à toute analyse.

¹⁶⁹ T.Dzaka, *loc cit.* p.9.

¹⁷⁰ Sur ce sujet, voir C.Alden, *China in Africa, op cit.* p.41-45.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

Enfin, il est à noter que certaines des analyses actuellement produites par les donateurs traditionnels contribuent à renforcer l'imprécision qui entoure l'aide chinoise. En effet, certaines études ont un parti pris qui oriente l'analyse (voir partie 1). Par exemple, il peut être dans l'intérêt de certains donateurs traditionnels de produire un discours négatif sur la présence chinoise en Afrique, ainsi que le relève Stephen Marks (collaborateur à la revue *African Agenda*) :

«Les déclarations qui présentent le rôle de la Chine en Afrique comme un supposé recommencement du passé colonial européen, ont-elle réellement pour but de mieux comprendre les actes chinois? Ou bien s'agit-il de laisser entendre (en comparant ce que fait actuellement la Chine avec le passé occidental) que l'attitude occidentale actuelle est très différente (et meilleure) de son passé?»¹⁷¹

Dans cette perspective, le discours alarmiste de certains pays occidentaux sur les agissements chinois en Afrique peut être interprété comme une tentative de conserver leurs acquis dans certains pays africains où ils se trouvent soudainement en situation de concurrence avec la Chine. C. Alden relève également ce phénomène qu'il nomme «la Chine miroir de l'occident» : les critiques occidentales des agissements chinois en Afrique (alliances avec les États voyous, exportation d'un capitalisme sauvage) ont une dimension quelque peu hypocrite dans la mesure où les États occidentaux se sont comportés de façon similaire dans le passé¹⁷².

Conclusion

L'analyse de l'APD chinoise reste un sujet complexe et dont les données demeurent parcellaires. Malgré cela, il apparaît tout de même possible d'évaluer l'APD chinoise (en partie). En effet, le cadre d'analyse traditionnel peut être utilisé pour évaluer la part de l'aide chinoise qui correspond (plus ou moins) à celle des donateurs traditionnels telle que la typologie, la répartition géographique ou sectorielle. La difficulté à évaluer l'APD chinoise réside en fait dans la conception chinoise de l'aide, celle-ci étant considérée comme un tout et ne se différenciant pas

¹⁷¹ S. Marks «What does China think?», *African Agenda*, vol. 11, no.2 (2008). p.27.

¹⁷² «Les critiques de l'occident concernant les normes de travail, la rémunération, les droits humains sonnent creux car les entreprises occidentales ont fait la même chose (en Chine et en Afrique) il n'y a pas si longtemps». C.Alden, *China in Africa, op cit.* p.131.

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

de la coopération commerciale. Il existe également d'autres éléments qui rendent difficile l'analyse de l'APD chinoise au moyen des outils utilisés par le CAD. Parmi ces éléments, il faut noter : 1) l'impact des acteurs sub-étatiques (provinces, municipalités) dont les données ne sont pas ou peu accessibles, 2) l'éclatement de la structure de gestion de l'aide, 3) le manque de données, 4) le parti-pris de certains chercheurs, 5) la relative nouveauté du phénomène (peu d'études produites), etc. Les hypothèses de travail énoncées dans l'introduction se révèlent validées en partie seulement : le biais de certains chercheurs constitue un obstacle majeur à l'analyse mais certains des outils utilisés par évaluer les donneurs traditionnels sont pertinents pour analyser une partie de l'APD chinoise.

Il est à noter que de nombreux auteurs (J.R.Chaponnière, S.Michel et M.Beuret, C.Alden) estiment que la politique d'APD de la Chine envers l'Afrique (et, de manière générale, la politique africaine de la Chine) aurait tendance à converger vers le type d'aide produit par les membres du CAD. Cette convergence peut être mise en perspective par les éléments suivants: premièrement, on relève que l'un des objectifs de politique étrangère du gouvernement chinois est de faire reconnaître le statut de grande puissance de leur pays. Ensuite, si l'on considère la Chine comme une puissance "responsable" et donc partisane du statut quo, on peut considérer que la politique d'APD chinoise aura effectivement tendance à converger vers l'aide traditionnelle (la mise sur pied d'une politique d'APD permettant de faire connaître son statut de grande puissance). Dans cette optique, les particularités de la Chine peuvent être interprétées comme étant dictées par son statut de "dernier arrivé" sur le continent africain. Ainsi, pour s'assurer une place sur le continent africain, la Chine doit adopter une stratégie particulière pour réussir sa percée africaine (stratégie de séduction des élites du continent, occupation de secteurs ou d'États délaissés par les bailleurs de fonds, etc.).

Il serait hasardeux d'émettre des hypothèses quant au caractère positif ou négatif de l'impact de l'aide chinoise en Afrique sur le long terme, mais on peut déjà relever quelques externalités positives de la présence chinoise, notamment le fait que celle-ci a contribué à raviver l'intérêt de la communauté internationale pour le continent, ses modalités d'octroi de l'aide qui viennent desserrer l'étau des bailleurs de fonds sur

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

certains pays, ou encore les nombreux projets d'infrastructure qu'elle a réalisés et qui constituent la condition première du développement. Ces effets positifs ne doivent toutefois pas évincer les aspects négatifs de l'aide chinoise, notamment au niveau de l'environnement, question cruciale sur le temps long.

Bibliographie

Monographies

Alden, Chris. *China in Africa*. Coll. African arguments. London/New York: Zed Books, 2007, 157p.

Carlson, A «More than just say no: China's evolving approach to sovereignty and intervention», dans Alastair I. Johnson et Robert S. Ross, *New Direction in the Study of China's Foreign Policy*, 2006

Charnoz, Olivier et Severino Jean Michel. *L'aide publique au développement*. Coll. Repères. Paris : La Découverte, 2007, 121p.

Gaye, Adama. *Chine-Afrique: le dragon et l'autruche*. Coll. Études Africaines. Paris : l'Harmattan, 2006, 294p.

Michel, Serge et Beuret, Michel. *La Chinafrique : Pékin à la conquête du continent noir*. Paris : Grasset, 2008, 348p.

Articles de périodiques scientifiques

Alden, Chris. «China in Africa : A New Development Partnership», *Strategic Analysis*, vol.32, no.2 (mars 2008), p.297-304.

Chaponnière, Jean-Raphaël. «L'aide chinoise à l'Afrique : origines, modalités et enjeux», *L'Économie politique*, no.38 (avril 2008), p.7-28.

Dzaka, Théophile. *L'aide publique au développement de la Chine aux pays pétroliers et miniers d'Afrique centrale contribue-t-elle au développement durable des pays récipiendaires*. Tunis : BAD-CEA : Conférence économique africaine, 12-14 novembre 2008, 21p.

Marks, Stephen, «What does China think?», *African Agenda*, vol.11, no.2 (2008), p.25-27.

Niquet, Valérie. «La stratégie africaine de la Chine», *Politique étrangère*, no.2 (2006), p.361-374.

Publications gouvernementales et sites internet gouvernementaux

L'aide chinoise à l'Afrique : la difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement

Marie-Hélène Pozzar

IRDC, CRDI, The International Development Research Center, Partnership & Business Development Division. *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case – One of the five reports on the role played by emerging economies in funding international development*, rédigé par Chin, Gregory et Frolic, Bernie. Septembre 2007, 22p.

http://www.idrc.ca/en/ev-123514-201-1-DO_TOPIC.html

Ministry of commerce – The People's Republic of China.
<http://english.mofcom.gov.cn/>, pages consultées en mars 2009.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China.
<http://www.fmprc.gov.cn/eng/>, pages consultées en mars 2009.

China Exim Bank – The Export-Import Bank of China.
<http://english.eximbank.gov.cn/>, pages consultées en avril 2009.

Forum of China Africa Cooperation.
<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/>, pages consultées en février-mars 2009.

China's African Policy, (Livre blanc de la politique africaine de la Chine), janvier 2006. <http://english.focacsummit.org/>, page consultée le 20 mars 2009.

Émissions de radio

Mukamabano, Madeleine. *Chine-Afrique, une stratégie de long terme*. La Société des nations (France Culture). Paris : France Culture, émission du jeudi 19 février 2009 (60 min). Intervenants : Jean Raphaël Chaponnière, Philippe Chalmin, Lionel Zinsou, Adama Gaye.

<http://sites.radiofrance.fr/chaines/france-culture2/emissions/epoque/index.php>

Autres

Council on Foreign Relations. Braütigam Deborah, Gaye Adama. *Is Chinese Investment Good for Africa?* Online debate, 20 février 2007.

http://www.cfr.org/publication/12622/is_chinese_investment_good_for_africa.html, page consultée le 7 mars 2009.

«Les quatre plus gros acquéreurs de terres agricoles» Infographie, *Le Monde* du 14/04/09, www.lemonde.fr