

Quand la Chine rencontre l'Afrique

Solange GUO CHATELARD

Est-il justifié de croire que la Chine impose en Afrique de nouvelles formes de colonisation ? Dans un ouvrage qui s'appuie sur des enquêtes et de solides preuves, Deborah Brautigam dénonce de nombreuses idées fausses et révèle les réalités nouvelles de la présence chinoise sur le continent africain.

Recensé : Deborah Brautigam, 2009. *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa. (Le cadeau du Dragon. La véritable histoire de la Chine en Afrique.)* Oxford, Oxford University Press. 300 p., £18.

On a vu ces derniers temps l'intérêt accru que portent médias, gouvernements et milieux universitaires aux relations que la Chine développe avec le continent africain. Cette soudaine vivacité d'attention reflète d'une part la préoccupation grandissante que provoque la franche accélération des relations commerciales sino-africaines au cours de la dernière décennie¹ ; d'autre part elle reflète manifestement les certitudes hâtives par lesquelles maints observateurs s'efforcent d'ajuster à leurs schémas préexistants de pensée, d'analyse et d'interrogation, ce phénomène nouveau par son caractère transnational et par la complexité de ses multiples aspects.

¹ Selon le Ministère chinois du Commerce, le volume des relations commerciales sino-africaines qui était de 10 milliards de dollars US en 2000, a décuplé en moins d'une décennie, pour atteindre 106,8 milliards de dollars US en 2008. Consacrée 'Année de la Chine en Afrique', l'année 2006, particulièrement importante dans les relations sino-africaines, a été marquée par une série de visites officielles, de mesures politiques et de forums internationaux orchestrés par le gouvernement chinois à Pékin pour manifester sa détermination d'intensifier ses relations avec le continent africain.

Devant la pléthore de publications qui inondent le marché, on a l'impression que ces nouveaux experts autoproclamés de la Chine-Afrique cherchent à déterminer si la Chine, dans son engagement sur le continent africain, agit en partenaire, en concurrent ou en colonisateur, à moins qu'elle ne cumule ces trois attitudes. Quelques rares observateurs s'interrogent sur les distinctions entre ces catégories, et plus rares encore sont ceux qui s'interrogent sur l'origine de ces distinctions. De ce fait, le lecteur subit le plus souvent un mélange d'enquêtes bâclées et de diagnostics fallacieux, plus efficaces pour entretenir ou relayer les stéréotypes nationaux que pour analyser sous une lumière nouvelle ce phénomène social récent dans sa complexité. En somme, analystes et commentateurs semblent plus préoccupés de chercher la meilleure solution à une série de problèmes prédéterminés, que d'élaborer ensemble de nouvelles questions en se fondant à la fois sur une participation critique aux débats en cours et sur des enquêtes empiriques approfondies menées en Afrique et en Chine.

Une chasse aux idées fausses sur l'aide chinoise en Afrique

Deborah Brautigam, professeur basée à Washington et qui fut l'une des premières universitaires à étudier les objectifs du programme d'aide de la Chine à l'Afrique², plaide pour une approche plus nuancée. *The Dragon's Gift* est à l'évidence une tentative de pousser l'analyse au delà du battage médiatique et des gros titres qui ont embrouillé les distinctions entre faits et fiction ; il vise à présenter empiriquement et systématiquement ce que sont, et ce que ne sont pas l'aide chinoise en Afrique et l'engagement économique soutenu par l'État chinois. Les treize chapitres de cet ouvrage, prologue et conclusion compris, forment un exposé des mythes conventionnels sur l'engagement chinois en Afrique : « Tout est basé sur le pétrole », « la Chine aggrave la corruption existante », « les Chinois n'emploient pas de personnel local », et autres mythes que dissipe une

² Voir Deborah Brautigam (1998), *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution (Aide chinoise et développement africain : exporter la révolution verte)*, New York : St. Martin's Press ; Deborah Brautigam (1997) 'Substituting for the State: Institutions and Industrial Development in Eastern Nigeria' ('Remplacer l'Etat : Institutions et développement industriel dans l'est du Nigéria), *World Development*, Vol.25, No. 7, pp. 1063-1080 ; and Deborah Brautigam (2003), "Close Encounters : Chinese Business Networks as Industrial Catalysts in Sub-Saharan Africa" (Rencontres rapprochées : les réseaux d'affaires chinois comme catalyseurs en Afrique sub-saharienne), *African Affairs*, 102, pp.447-467.

analyse critique nourrie d'une ample quantité de données empiriques réunies au cours de trois décennies de recherche.

Dans le champ précis mais en pleine expansion des études sur les relations Chine-Afrique, *The Dragon's Gift* apporte une contribution nouvelle et rafraîchissante pour trois raisons essentielles. Tout d'abord, Deborah Brautigam dégage et soumet à un examen croisé nombre d'assertions qui prévalent dans la plupart des analyses et critiques actuelles sur les activités chinoises en Afrique. Elle développe en outre un des rares arguments systématiques qui cherche à expliquer les motivations et stratégies de Pékin en Afrique, en établissant un lien entre l'expérience nationale intérieure de la Chine et ses décisions de politique étrangère. À ses analyses théoriques, elle combine enfin de longues recherches empiriques accumulées durant plusieurs décennies en Chine et dans de nombreux pays africains. En effet, un des principaux mérites de *The Dragon's Gift* est de combiner de façon judicieuse perspectives ascendantes et descendantes (*top-down and bottom-up*), de manière à corriger l'ancienne pratique de distanciation (*othering*) qui dissimule le morcellement interne et la diversité culturelle au sein des deux entités appelées Chine et Afrique ; cette pratique, courante dans les médias, n'est pas rare, hélas, dans la production académique. En d'autres termes, Deborah Brautigam a quelque chose de nouveau à dire, et elle sait trouver les mots nouveaux pour le dire.

Distinguer l'aide au développement et les activités économiques soutenues par l'État

Selon Deborah Brautigam, la difficulté pour évaluer le rôle de la Chine sur le continent africain vient d'une méprise courante qui consiste à confondre l'aide chinoise et les activités de coopération économique soutenues par l'État. Le premier de ses arguments majeurs est que la Chine associe son aide et les affaires d'une manière nouvelle et innovante, en promouvant les intérêts nationaux à travers des partenariats mutuellement bénéfiques qui s'implantent de fait auprès d'un large éventail d'acteurs et d'instruments de toutes sortes et qui vont en se diversifiant. La méprise générale concernant l'aide chinoise tient à ces conditions liées fondamentalement à la manière déroutante dont la Chine structure ses instruments économiques selon des modalités

d'aide qui peuvent dans certains cas paraître acceptables et conventionnelles, mais qui sont également exceptionnelles et novatrices dans d'autres.

Par exemple, tandis que l'assistance technique et les fonds destinés à promouvoir le développement économique et le bien-être dans les pays en développement sont considérés comme une aide au sens du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, n'en font partie ni les crédits à l'exportation, ni certains types de prêts préférentiels que la Chine présente sous forme de commodités assemblées financières (p. 165, p. 174). Cette distinction est indispensable, si l'on sait que les crédits d'exportation sont certes plus importants que l'aide provenant de Chine, mais pas autant qu'on le croit communément (p. 307). Bien sûr, le programme chinois d'aide à l'Afrique reste de fait relativement limité, comparé à ceux des donateurs occidentaux habituels. Selon les estimations de Deborah Brautigam, en 2007 l'aide officielle au développement (AOD) de la Chine à l'Afrique s'élevait à 1,4 milliards de dollars, tandis que celle des États-Unis s'élevait à 7,6 milliards de dollars, celle de la France à 4,9 milliards de dollars et celle du Japon à 1,4 milliards de dollars (p. 170-73). C'est donc bien le nombre croissant d'outils appuyés par l'État pour soutenir les engagements économiques extérieurs chinois qui sont décisifs pour la promotion des objectifs nationaux en dehors de la République Populaire.

La Chine : preneuse de leçons

Pour mieux comprendre la rationalité qui sous-tend la stratégie chinoise et ses implications pour le développement en Afrique, Deborah Brautigam attire notre attention sur l'histoire intérieure de la Chine, et notamment sur l'évolution des principes qui structurent l'idée du développement au cours d'une période de profonds changements idéologiques et économiques. Le deuxième argument-clé de l'auteur est que le rôle de la Chine comme donateur en Afrique est largement inspiré par sa propre expérience en termes de développement intérieur et d'aide internationale. Selon Deborah Brautigam, dans la période d'instabilité qui a suivi la mort de Mao en septembre 1976, le programme d'aide extérieure de Pékin fut effectivement déterminé par deux influences nouvelles : sa propre expérience comme bénéficiaire de l'aide internationale, et le développement d'une

politique d'État caractéristique des « Tigres asiatiques » tout au long des années 1980-1990, à savoir celui de l'État développeur (*developmental state*) :

« Tandis que la Chine émergeait du chaos des années Mao et ouvrait ses portes à l'aide, aux prêts et aux investissements étrangers en provenance de l'Occident et du Japon, les dirigeants chinois ont pu observer comment l'aide pouvait être mêlée à d'autres formes d'engagement économique. Ils ont pu étudier comment les pays riches s'assurent que l'aide bénéficie tout autant au donateur qu'à celui qui la reçoit. Le contenu de leur aide reflétait ce que ces derniers estimaient bénéfique pour leur propre développement. Et, étonnamment, la manière dont les Chinois distribuent leur aide reflète en grande partie ce qu'ils ont appris de nous. » (p. 3).

Au total, la Chine aujourd'hui a inversé les rôles. Elle est passée du statut de pays bénéficiaire de l'aide à celui de pays donateur, et son aide suit un ensemble d'idées-forces à propos du développement et des voies possibles pour l'atteindre. À travers un processus fragmentaire fondé sur le célèbre mot d'ordre de Deng Xiaoping : « Traverser la rivière en tâtonnant de pierre en pierre », les dirigeants chinois ont en effet découvert qu'ils pouvaient utiliser ce dont disposait la Chine (pétrole et charbon dans les années 1970-1980, un immense marché de consommateurs dans les années 1990) pour attirer l'aide et les investissements extérieurs, afin de promouvoir le développement et la modernisation du pays. Plus important encore, la Chine a beaucoup appris au passage, notamment que l'aide étrangère « est un partenariat, pas un transfert de charité à sens unique » (p. 30), que la durabilité des projets soutenus par l'État à l'étranger dépend largement d'entrepreneurs locaux y ayant leurs intérêts propres. Selon Deborah Brautigam, cela aide à comprendre pourquoi les intérêts commerciaux sont mêlés aux politiques de développement dirigées par l'État, et pourquoi il vaut la peine de distinguer l'aide formelle du portefeuille des instruments financiers qui tiennent de plus en plus un rôle de premier plan dans la poursuite du programme de la politique étrangère chinoise.

Une approche dynamique et originale à l'image des démarches à l'œuvre

Cette forme de raisonnement présente deux avantages, mais aussi un inconvénient. Elle fournit tout d'abord l'un des rares arguments qui s'efforce de relier l'expérience intérieure chinoise à son comportement sur la scène internationale. Peu d'experts en politique étrangère et peu d'observateurs de la Chine et de l'Afrique ont en effet mis en

évidence l'intérêt de réfléchir *conjointement* en termes de développements intérieur et extérieur. En fait, relativement peu de chercheurs se sont intéressés aux implications internationales des expériences nationales, ce qui pourtant éclairerait utilement les processus de décision et les dynamiques complexes présentement à l'œuvre dans les relations que la Chine établit avec les États africains. En expliquant la nature expérimentale du programme d'aide étrangère de la Chine, Deborah Brautigam offre une perspective qui tout à la fois éclaire une partie de l'histoire récente de l'aide chinoise, et donne indirectement des indices sur la manière dont elle pourrait évoluer à court ou moyen terme. Compte tenu de ses liens de dépendance directe ou indirecte avec les développements nationaux, on peut s'attendre à ce que la politique étrangère de la Chine, dont on connaît le caractère réactif, continue de changer et de s'adapter dans ce contexte d'évolution rapide de l'économie nationale.

En second lieu, en insistant sur ce caractère dynamique et réactif des décisionnaires chinois, comme sur celui des intermédiaires locaux en matière de développement, Deborah Brautigam est l'un des rares commentateurs à reconnaître le rôle et la responsabilité actifs de la pluralité d'acteurs impliqués dans la dynamique Chine-Afrique. Chinois, Africains, et autres acteurs ou donateurs étrangers, tous ont un rôle à jouer dans la tension Chine-Afrique, aspect qui souvent est oublié ou insuffisamment exploité. Bien que son message émerge sporadiquement à la lecture des saisissants chapitres de son livre, Deborah Brautigam conclut pour finir que l'impact de l'aide et de la coopération économiques chinoises sur le développement « ne manquera pas de fluctuer pays par pays et secteur par secteur, le facteur décisif dans chaque cas n'étant probablement *pas* la Chine, mais chacun des pays africains et de leurs gouvernements » (p. 21).

Mieux rendre la complexité de la situation

A contrario, ce qui pêche dans cette argumentation, c'est l'absence de théorie convaincante de l'État. Deborah Brautigam utilise le modèle de développement de Chalmers Johnson sur l'État développeur ou interventionniste (*developmental state*), basé sur son travail au Japon au début des années 1980, pour expliquer la politique

d'internationalisation (*going global policy*) de la Chine, en particulier ses efforts pour amplifier les investissements extérieurs des entreprises chinoises à l'étranger. En soulignant les possibilités de générer ce que l'économiste Albert O. Hirschman appelle « des liens en amont et en aval » (*backward and forward linkages*) dans les économies locales africaines, Deborah Brautigam considère que la Chine joue en Afrique le rôle d'un pouvoir potentiel guidant « un troupeau d'oies en vol », plutôt que celui d'une dictature communiste imposant depuis sa capitale un strict « consensus de Pékin » (p. 194)³. Si l'idée d'un État développeur peut aider en partie à comprendre les catalyseurs industriels en Afrique, elle ne peut se substituer de manière satisfaisante à une théorie de l'État.

Les théories de l'État développeur comportent parfois en elles-mêmes le risque de confondre des variables d'explication – tels que l'appareil d'État et son action en faveur du développement - avec des variables qui demandent à être expliquées – tels que l'État lui-même ainsi que l'idée du développement⁴. Même si à Pékin le gouvernement central a réagi avec suffisamment de flexibilité pour maintenir le cadre autoritaire qui gouverne la Chine, il semble que les processus de décision et les structures de commandes qui organisent l'appareil étatique sont à une date récente devenus de plus en plus divers, complexes et pluriels. Ces tensions et ces évolutions délicates à l'intérieur du système d'État lui-même ne sont pas totalement prises en compte dans le travail de Deborah Brautigam, alors qu'elles auraient été utiles pour renforcer son point de vue sur la nature des activités chinoises en Afrique. Souvent même les relations entre divers organismes gouvernementaux chinois opérant en Afrique ne sont pas rapportées, et le passage trop rapide d'un projet à un autre dans un pays et dans un autre, empêche parfois qu'émerge de la juxtaposition de cas d'études et de descriptions de détails une vue d'ensemble plus cohérente.

3 L'expression 'Consensus de Pékin' a été inventée par l'éditeur du Time magazine Joshua Ramo en 2004, dans un rapport publié en collaboration avec le *United Kingdom Foreign Policy Centre*. Ce rapport est consultable sur : http://joshuaramo.com/_files/pdf/The-Beijing-Consensus.pdf. Pour un débat critique sur cette expression, voir l'article d'Arif Dirlik : *'Beijing Consensus : Beijing "Gongshi". Who Recognizes Whom and to What End ?*'. Cet article est disponible sur : <http://www.en.chinaelections.org/uploadfile/200909/20090918025246335.pdf>.

⁴ Cf. Richard Boyd and Tak-Wing Ngo (eds.) (2005). *Asian States. Beyond the Developmental State Perspective*, London: Routledge.

En outre, l'étude des détails techniques des différents projets par le biais du regard et de la voix des populations concernées ne nous donne que des aperçus courts et éphémères de la situation à travers des cas relativement limités et isolés. Auraient été les bienvenus dans son analyse des détails plus approfondis sur chaque projet et des descriptions plus complètes sur les interactions entre les personnes qui dirigent les projets à l'initiative de l'État, et les autres acteurs de terrain, indépendamment de leur nationalité et de leur affiliation étatique. Par exemple, il aurait été parfois instructif d'apprendre comment les entreprises publiques chinoises sont reliées ou non à la grande variété et à la large majorité d'acteurs non-étatiques chinois sur le terrain. On aurait aussi aimé connaître les réactions des entrepreneurs chinois locaux en tant que représentants improvisés de la politique étrangère de la Chine en Afrique, et savoir l'influence que ce statut a ou non sur leurs relations personnelles et professionnelles en Afrique et en Chine. C'est en effet par ces interactions interstitielles que l'on peut saisir la manière dont les nouveaux dirigeants d'entreprises mondialisées qui agissent au sein des réseaux transnationaux, se forment et se reproduisent graduellement en Afrique tout en étant « produits » par la Chine.

Enfin, quoique l'auteur s'efforce consciencieusement d'indiquer le contexte historique nécessaire pour identifier les récentes évolutions de l'engagement chinois en Afrique depuis la fin du Maoïsme, l'échelle de temps que présente *The Dragon's Gift* se révèle trop courte pour permettre une analyse historique véritablement approfondie. L'analyse de Deborah Brautigam commence en effet en 1976, et à partir d'une contextualisation similaire à celle de la période relativement courte examinée dans le livre, c'est-à-dire de 1976 à 2009. Ses efforts pour relier les actions présentes avec le passé récent auraient bénéficié de se placer à l'intérieur d'une perspective historique de plus longue durée.

Le premier chapitre du livre est un compte-rendu historique instructif qui explique les différentes origines et trajectoires de la notion d'aide, en Chine et dans les pays occidentaux, et pourquoi cela a pu aboutir à différentes conceptions de l'aide, de ses

objectifs et des moyens pour y aboutir. Selon Deborah Brautigam, l'idée d'aide étrangère « telle que nous la connaissons en Occident » a deux origines : d'une part le travail missionnaire – remplacé plus tard par les organisations non gouvernementales (ONG) et l'évolution bourgeonnante de l'industrie d'aide au développement que nous connaissons aujourd'hui – et d'autre part les projets coloniaux de développement et d'assistance sociale, qui se sont par la suite transformés en agences d'aide gouvernementales bilatérales (p. 22-23). À l'inverse, l'aide chinoise a une histoire plus récente, libre d'implications coloniale ou religieuse, ce qui lui a permis d'être plus simple dans son contenu et plus accessible dans sa mise en œuvre. Deborah Brautigam est l'un des rares observateurs à souligner cette différence cruciale, et elle rappelle fort judicieusement que l'on ne peut comprendre ni analyser deux phénomènes différents qui prennent leurs racines dans différentes expériences historiques, si l'on applique à l'un et à l'autre des hypothèses temporelles et politiques indifférenciées.

Néanmoins, à travers cette comparaison, Deborah Brautigam explique moins les origines de l'aide chinoise qu'elle ne décrit ses principales caractéristiques. Une comparaison plus pertinente des trajectoires historiques chinoise et occidentale aurait permis de relier la construction progressive d'un programme d'aide internationale dans la République Populaire de Chine alors récemment proclamée, en octobre 1949, avec la formation naissante de l'État chinois moderne lui-même. Si l'analyse de l'histoire coloniale et du rôle de la religion en tant que précurseurs des stratégies liées au changement de pouvoir dans et parmi les empires mondialisés permet de comprendre l'aide occidentale, une voie comparable pour comprendre les racines de l'aide chinoise serait de la considérer comme une des stratégies adoptée par une nation nouvellement établie, pour assurer la cohésion nationale et la reconnaissance internationale à travers l'imitation prudente et instrumentale des jeux de pouvoir internationaux pratiqués entre nations en devenir – et en rapide évolution – depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En d'autres termes, de manière à saisir le sens profond des tendances historiques longues et des changements structurels en Chine comme en Afrique aujourd'hui, il semble nécessaire d'engager l'analyse avant la période des réformes des années 1970 et avant l'ère Mao qui la précède, de 1949 à 1976, et de prendre en compte à l'inverse les essais et

les tribulations du programme chinois récent d'aide internationale seulement comme l'une des tentatives incertaines, peut être la dernière en date, d'une longue marche ardue et autoproclamée vers la modernisation définie en termes d'État-nation moderne.

Jugé selon ses propres critères, *The Dragon's Gift* répond aux objectifs qu'il s'est fixés : il offre une analyse claire de l'aide chinoise et des activités économiques parrainées par l'État chinois, dans l'intention de dissiper les incompréhensions qui prévalent généralement dans les débats en cours. Dans un style entraînant qui reflète la rapidité et l'autorité des réalités qui se déploient en Chine et en Afrique aujourd'hui, Deborah Brautigam présente de façon fascinante un phénomène sans précédent, en dépit de ce qu'en disent les commentaires habituels. La présentation de sa thèse, à la fois claire et pertinente, ouvrira à n'en pas douter le champ à de nouvelles recherches opportunes sur le sujet.

Traduit de l'anglais par **Sylvie Taussig**

Pour aller plus loin :

Alden, Chris, *China in Africa*, New-York and London, Zed Books, 2007.

Alden, Chris/Smith, Karen E. (2003). "Strengthening Democratic Structures and Processes in Africa: A Commentary on the Role of the European Union". In: Os Desafios das Relações Europa-África: Uma Agenda de Prioridades (The Challenges of Europe-Africa Relations: An Agenda of Priorities), p. 23-24, October 2003, Lisbon, Portugal. http://www.ieei.pt/files/Paper_ChrisAlden_final.pdf

Breslin, Shaun/Taylor, Ian (2008). "Explaining the Rise of 'Human Rights' in Analyses of Sino-African Relations", *Review of African Political Economy*, no.115, p. 59-71.

Downs, Erica (Summer 2007). "Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations", *China Security*, vol. 3, number 3, World Security Institute, p.42-68.

Gaye, Adama (2006). *Chine-Afrique : le dragon et l'autruche. Essai d'analyse de l'évolution contrastée des relations sino-africaines : sainte ou impie alliance du XXIe siècle ?* Paris, L'Harmattan, 2006.

Large, Dan (2008). "Beyond 'Dragon in the Bush' : the study of China-Africa Relations", *African Affairs*, vol.107, number 426, p. 45-61.

Liu, Hong (ed.) (2006), *The Chinese Overseas*. Abingdon: Routledge Library of Modern China.

Mawdsley, Emma (2008). “Fu Manchu versus Dr Livingstone in the Dark Continent? Representing China, Africa and the West in British broadsheet newspapers”, *Political Geography*, vol.27, p. 509-529.

Kernen, Antoine/Vuillet, Benoît (2008). “Les petits commerçants et entrepreneurs chinois au Mali et au Sénégal”, *Revue européenne d’analyse des sociétés politiques*, Rapport du 8 mai 2008. Disponible sur:
http://www.fasopo.org/reasopo/n5/societespolitiquescomparees5_article.pdf

Rodrik, Dani (2006). “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?”, *Journal of Economic Literature*, XLIV, p. 969-983.

Sautman, Barry/Yan, Hairong (December 2007). “Friends and Interests: China’s Distinctive Links with Africa”, *Africa Studies Review*, vol. 50, number 3, p. 75-114.

Publié dans laviedesidees.fr, le 16 juillet 2010

© laviedesidees.fr