

FOCAC. Les enjeux du Forum de coopération Chine-Afrique

samedi 24 octobre 2015, par [Xavier AUREGAN](#)

Fin 2015 est organisé, au Cap en Afrique du Sud, le sixième Forum de coopération Chine-Afrique (FOCAC). Cet article se propose de revenir sur les cinq précédents et d'émettre quelques propositions ayant trait au contenu de la conférence sino-africaine, qui se tiendra ainsi en décembre 2015 chez le principal partenaire africain de la Chine populaire, l'Afrique du Sud. L'auteur brosse ainsi une solide mise en perspective. Un document de référence.

FOCAC ? De quoi s'agit-il ?

LA CHINE dispose, en 2015, du meilleur cadre politique pour mener à bien son « entreprise africaine » : le Forum de coopération Chine-Afrique. Le FOCAC, également nommé FCSA, est une plateforme favorisant ce jeu à somme positive entre les multiples partenaires inhérents et y participant. Selon leur site officiel, le(s) FOCAC sont des :

« conférence[s] qui [ont] pour buts de mener des consultations sur un pied d'égalité, d'approfondir la connaissance mutuelle, d'élargir les terrains d'entente, de renforcer l'amitié et de promouvoir la coopération ».

Ces sommets, ou Conférences, réunissent :

« les représentants de la Chine et des pays africains ayant des relations diplomatiques avec la Chine. Depuis, le FCSA s'est institutionnalisé progressivement pour devenir aujourd'hui une plateforme importante de dialogue collectif et un mécanisme efficace de coopération pragmatique entre la Chine et les pays africains amis et donner un bon exemple de la coopération Sud-Sud » [1].

En filigrane, ces rassemblements ostentatoires, ces « Grands-messes » pérennes et particulièrement marquées par un prisme économique bilatéral, quoique présenté comme multilatéral, mettent en exergue l'indiscutable désidéologisation de l'État chinois et de ses institutions. D'octobre 2000 à juillet 2012, cinq sommets se sont alternativement déroulés [en Chine](#) et [en Afrique](#). Organisés tous les trois ans, ils réunissent désormais la grande majorité des États africains, qui étaient d'ailleurs et déjà 44 à visiter Beijing lors du premier, du 10 au 12 octobre 2000. Ces rencontres sont, faut-il le préciser, des copier-coller des Sommets franco-africains et, plus récemment, de ceux entre le Japon et l'Afrique, le premier TICAD s'étant déroulé sept années plus tôt, soit en 1993. Durant ces deux journées, en octobre 2000, plus de 80 ministres - de 44 États africains donc - et 17 représentants d'organisations internationales et d'organisations régionales africaines, dont Salim Ahmed Salim, secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine, acclamèrent le président chinois Jiang Zemin lors des discours d'ouverture et de clôture. Ce premier Forum voit la création d'un Conseil économique conjoint Chine-Afrique et d'un Fonds de mise en valeur des ressources humaines en Afrique. Soucieuses de mieux encadrer l'ensemble de l'aide et sa répartition, les autorités chinoises entreprennent une refonte globale du système en fusionnant, en 2003, le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (MOFTEC) avec le ministère du Commerce (MOFCOM). Aux compétences élargies, ce dernier centralise, de fait, l'ensemble du processus en s'appuyant sur les institutions financières (*Exim Bank* notamment) et administratives ou techniques. Les autres ministères - techniques - ont un rôle consultatif et assistent la mise en œuvre des projets du MOFCOM, en particulier par leurs Départements d'aide au développement.

Trois années plus tard, à Addis-Abeba en Éthiopie - où se situe le siège de l'Union africaine agrandi par la

Chine -, 70 ministres de 44 États et 6 chefs d'États africains acceptèrent avec bienveillance les gestes de « solidarité » gracieusement offerts par Wen Jiabao, Premier ministre chinois. Étaient également présents, les 15 et 16 décembre 2003, Alpha Oumar Konaré, président de l'UA, et un envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU. Cette même année est celle du lancement, par le président Hu Jintao, de la « doctrine d'une grande puissance responsable » (负责任的大国).

Les 4 et 5 novembre 2006, de retour à Beijing, 48 États sont représentés. Ne reste donc plus que les cinq entretenant encore des relations avec Taïwan, dont le Malawi et la Gambie qui ont respectivement reconnu, en 2007 puis en 2013, les gouvernements menés par Hu Jintao et Xi Jinping. Nonobstant leurs liens avec Taïwan, les États africains liés à Taïpeh sont invités en tant qu'observateurs, subtile procédure permettant aux uns d'évaluer la puissance chinoise, aux autres de faire passer des messages... Par ailleurs, 2006 est également l'année de la publication du Livre blanc - *La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique* - et l'année de l'Afrique en Chine. Lors de ce troisième Forum et hormis l'annulation de dettes (pour 31 États et pour un montant de plus de 10 milliards de yuan), la Chine augmente le nombre de produits exemptés de taxes douanières, ces marchandises exportées des Pays les moins avancés (PMA) vers la Chine : de 190, ils passent à 440. En plus du *China Africa Business Council* (CABC) créé en 2005, les autorités se dotent d'un nouvel instrument financier et à vocation internationale, le *China-Africa Development Fund* (CADF), fonctionnel le 26 juin 2007 [2].

Du 8 au 9 novembre 2009, pour la quatrième Conférence sino-africaine, Charm el-Cheikh en Égypte est désignée pour accueillir 49 représentants africains. C'est un État de moins qu'en 2012, les 19 et 20 juillet, à Beijing. En Égypte, les États africains voient la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique intégrer le vaste éventail de domaines de coopération sino-africain. La Chine y déclare également soutenir ses partenaires dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Depuis les années 1950, la Chine a financé 884 projets, envoyé environ 17 000 assistants médicaux et médecins, plus de 300 volontaires et accueilli plus de 25 000 Africains venus se former sur le territoire chinois.

Ainsi, entre les Sommets de 2006 et 2012, trois Livres blancs spécifiques ou intégrant le continent africain ont été publiés sous la présidence de Hu Jintao. La Chine, à travers le Livre blanc du 12 janvier 2006, exprime par exemple :

« Renforcer sa solidarité et sa coopération avec les pays africains, c'est de tout temps l'une des pièces maîtresses de la politique extérieure d'indépendance et de paix de la Chine. Fermement attachée au maintien et à l'épanouissement de l'amitié traditionnelle sino-africaine, et prenant en considération les intérêts fondamentaux des peuples chinois et africains, la Chine veille à établir et à développer un nouveau type de partenariat stratégique avec l'Afrique, caractérisé par l'égalité et la confiance réciproque sur le plan politique, la coopération conduite dans l'esprit gagnant-gagnant sur le plan économique et le renforcement des échanges sur le plan culturel ».

L'aide étrangère chinoise (Livre blanc de 2011) se décompose aujourd'hui pour moitié en interventions *a priori* désintéressées (dons et prêts) et à 50 % environ en prêts avec intérêts. Ces derniers ne se distinguent guère des prêts octroyés par les bailleurs de fonds internationaux. Ils sont à 70 % orientés vers les infrastructures (61 % selon la Chine [3]). Entre 1949 et 2009, la Chine a par ailleurs annulé 312 dettes sur le continent africain - pour un montant de 190 milliards de yuan. Toujours selon le document chinois, l'Afrique représenterait 82 % des dettes annulées à travers le monde et 35 États africains auraient bénéficié de la solidarité de Beijing. Le continent fait enfin figure de grand privilégié, accaparant, en 2009, plus de 45 % du total des aides apportées à l'échelle internationale (Asie 32,8 %, Amérique latine et Caraïbes 12 et 7 %).

| Année | Montant (milliards de dollars) | Nombre de projets |
|-----------|--------------------------------|-------------------|
| 2006 | 5 | 1000 |
| 2009 | 10 | 2000 |
| 2012 | 20 | 4000 |
| 2013 | 10 | 2000 |
| 2014 | 30 | 6000 |
| 2015-2018 | 40 | 8000 |

Tableau. Les plans d'actions des Forums de coopération sino-africains

Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation : X.

Auregan pour *Diploweb.com*

Les différents travaux tentant de quantifier l'aide globale chinoise attribuée au continent africain se heurtent à de nombreuses difficultés. Les chercheurs et les analystes n'intègrent pas de manière homogène les multiples composantes de l'aide (prêts, dons, prêts dits concessionnels, remises de dettes, investissements publics...). De fait, les estimations divergent et ne proposent que rarement une cohésion, une convergence. Selon Chaponnière :

« L'aide chinoise pourrait représenter 10 % de l'aide totale à l'Afrique, si l'on ne tient pas compte des annulations de dette qui représentent la moitié de l'aide européenne » (Chaponnière, 2008 : 16).

Globalement et depuis les années 1950, la Chine a financé 884 projets, envoyé environ 17 000 assistants médicaux et médecins, plus de 300 volontaires et accueilli plus de 25 000 Africains venus se former sur le territoire chinois. En parcourant ces sommets, entre 2000 et 2012 et en remontant l'histoire sino-africaine récente, force est de constater une montée en puissance des programmes partiellement inscrits ci-dessous. Le FOCAC de 2006, le plus commenté en France et aux États-Unis, fut également celui qui chiffrera un nombre substantiel d'actions à venir, soit, jusqu'en 2009. Si ces chiffres sont moins présents par la suite, il ne faut pas y voir une baisse d'activité chinoise, mais une relative stabilisation des échanges, déjà fortement soutenus et mis en œuvre avant l'année 2006. De 2000 à 2012, des annulations de dettes à la coopération environnementale et à l'échange de savoir-faire relatif aux *Think Tanks*, l'évolution des Conférences et des rapports sino-africains traduit l'ajustement de la Chine aux contraintes internationales, mondiales et mondialisées. Qu'en est-il de celui à venir, le FOCAC de décembre 2015 ?

Quels enjeux pour le sixième FOCAC de 2015 ?

Au Cap, en Afrique du Sud, le continent sera quasiment au complet puisque seuls le Burkina Faso, Sao Tomé-et-Principe et le Swaziland reconnaissent encore la « 23e province chinoise », Taïwan. Outre le nombre de participants, c'est davantage le contenu du communiqué final qui intéresse, la Chine et les États africains dans un premier temps, les observateurs et chercheurs dans un second. **Quels sont ainsi les principaux enjeux et les principaux engagements que Pékin pourrait prendre au Cap ?**

Premièrement, il semble exclu que la Chine populaire annonce une « coopération » à la baisse, ni même en stagnation. Il en va de l'image même de cette puissance réémergente. De fait, **les engagements chinois vont être à la hausse**, spécifiquement en termes de financement des multiples projets bilatéraux. Ensuite, quels seront les principaux axes ou priorités développés par le pouvoir chinois et Xi Jinping en particulier ? Vont-ils corroborer nos propres évaluations en la matière ? Enfin, la question est de savoir si l'Afrique parviendra à fédérer ses revendications et priorités hétérogènes : pourra-t-elle imposer sa « vision » du partenariat sino-africain ?

Entre 2006 et 2012, la Chine a doublé le montant des financements à chaque FOCAC : de 5 milliards \$ en 2006, à 10 milliards en 2009 et finalement à 20 milliards en 2012. Fin 2013, Pékin avait même utilisé la moitié du montant du FOCAC 2012, soit de la somme devant financer les projets sur la période 2012-2015 ! En 2014, Pékin a donc ajouté 10 nouveaux milliards \$, portant à 30 les financements chinois entre 2012 et 2015. La ligne de crédit 2015-2018 devra ainsi être au minimum de 40 milliards \$, mais il est aisé d'imaginer que Pékin souhaite valoriser son action et ses investissements sur le continent en annonçant directement 60 milliards \$. Ce montant correspond aux échanges commerciaux entre l'Allemagne, l'Italie

ou l'Espagne et le continent africain en 2013. Par ailleurs, la Chine devrait annoncer la suppression des droits de douane pour tous les PMA, renforcer sa coopération judiciaire, politique, en matière de paix et de sécurité, d'éducation et de formation, culturelle, médiatique et finalement scientifique.

Les infrastructures et l'exploitation de ressources naturelles qui sont privilégiées par Pékin pour ses interventions en Afrique.

Comme lors des précédents FOCAC, le secteur agricole devrait occuper une place prépondérante dans les discours - moins dans les actes. Toujours placée en préambule de l'aide chinoise, l'agriculture induit effectivement de multiples défis. Les autres axes prioritaires consistent dans le développement des infrastructures et l'industrialisation du continent, dont les manufactures et les zones économiques spéciales. De notre point de vue, la Chine ne fait pas fausse route en privilégiant, dans les discours du moins, l'agriculture, les infrastructures et l'industrie. Néanmoins, **dans les faits, ce sont surtout les infrastructures et l'exploitation de ressources naturelles qui sont privilégiées par Pékin et ses entreprises à capitaux publics. Entre 1995 et 2013, la Chine s'est effectivement taillé la part du lion dans l'importation de ressources africaines.** Agrégée aux États-Unis, à la France, au Royaume-Uni, à l'Inde et au Brésil, elle accapare 54 % du bois, 21 % du pétrole ou 42 % des minerais ou métaux. Seuls les États-Unis dépassent Pékin dans l'exploitation du pétrole (47 % du total). De plus, le commerce « multilatéral » sino-africain est très inégal : l'Afrique du Sud, l'Angola et le Nigeria forment 48,9 % du commerce entre la Chine et l'ensemble du continent ! Sur 54 États, seuls 3 captent la moitié des marchandises importées et exportées des ports chinois. De même, l'Afrique du Sud attire à elle seule la moitié des investissements chinois. Les autres États africains récipiendaires exportent quant à eux des matières premières, et les investissements soutiennent leur extraction (Nigeria, Algérie, RDC ou Zambie).

Selon nous, [la Chine](#) devrait ainsi privilégier le secteur agricole et sa transformation, priorité des gouvernements actuels qui visent la sécurité alimentaire, la productivité, la transformation donc, parfois la diversification, ou encore l'inclusion. S'il n'est pas réellement possible d'évoquer le développement de la filière agro-alimentaire, il convient tout de même d'obtenir les financements inhérents à la première, voire à la seconde transformation des ressources. Cela passe également par les infrastructures, essentielles, dans lesquelles la Chine dispose d'un savoir-faire reconnu - bien que contesté pour la qualité parfois sommaire des matériaux utilisés. Autoroutes, voies ferrées, transport aérien, mais également réseaux routiers nationaux et sous-régionaux sont les principales infrastructures sur lesquelles l'accent doit être mis. De fait, ces dernières sont plébiscitées par la Chine et ses acteurs publics : elles sont toujours mises en avant et posées comme préambule au développement économique africain. Ce sont surtout les investissements les plus rentables pour Pékin, avec un retour sur investissement substantiel grâce à l'aide liée.

Cette aide chinoise liée et reliant entreprises, ministères et institutions financières est un atout considérable pour les États africains, qui disposent de capitaux, de marges de manœuvres et d'un choix élargi, mais elle a ses revers : **si l'État africain propose, c'est bien l'État chinois qui dispose, car c'est lui qui est propriétaire de l'extraordinaire réserve de change** (environ 4 000 milliards \$ en 2015). Il choisit donc les projets rentables, d'autant que l'*Exim Bank*, par exemple, intègre le risque-pays. Pour les États africains ayant les moyens et la volonté d'orienter la politique africaine chinoise, le curseur est à placer sur la transparence, les pratiques, la responsabilité sociale et environnementale, le renforcement des capacités et le transfert de savoir-faire. Comme le cas sud-africain l'a révélé avec le textile, seuls et isolés, ils ne parviennent pas à remettre en cause les mauvaises habitudes importées de Chine ou dupliquées sur les partenaires occidentaux. Néanmoins, à l'image du Gabon, qui a mené en interne des consultations « auprès des acteurs de la société civile et des administrations techniques dans le cadre de l'élaboration des projets à soumettre pour [le FOCAC 2015] » [4], il est nécessaire, pour l'Afrique, de mettre en commun les stratégies définies - ou à définir - nationalement. Un cadre supranational est déjà à disposition : l'Union africaine. L'UA, qui prend part aux FOCAC depuis 2012, est à même de négocier pour l'ensemble des États membres, et de signer des accords de transparence,

Conclusion

Dans un contexte de réformes structurelles menées depuis 1994, **la Chine a ainsi copié la France et le Japon pour créer ces conférences multilatérales réunissant la majorité des États africains**. Avec une hausse qualitative et quantitative des moyens alloués par Pékin, ces FOCAC ne sont pas uniquement le moyen d'annoncer la politique africaine de la Chine pour les trois ans à venir. Ils sont également l'occasion de repenser la « coopération » Sud-Sud, et donc sino-africaine en premier lieu. En cela, l'arrivée de Xi Jinping, qui intronise son premier rassemblement en Afrique du Sud en décembre 2015, correspond à une orientation et des moyens largement orientés sur les infrastructures. Sa position peut être analysée *via* le discours de Li Keqiang, Premier ministre, qui fut donné le 5 mai 2014 au centre de conférences de l'UA à Addis-Abeba [5]. S'il reprend les quatre principes généraux donnés par Xi (relations sincères et égalitaires, solidarité et confiance mutuelle, poursuite du développement inclusif, et finalement, coopération pratique), il annonce surtout **six axes majeurs** sur lesquels la Chine souhaite s'investir. Ces six axes, qui correspondent pour partie aux ODD (Objectifs de développement durable), seront assurément repris dans le communiqué du FOCAC 2015. Ils concernent les projets de coopération industrielle, la finance, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement, les échanges culturels, et *last but not least*, la paix et la sécurité.

Copyright Octobre 2015-Auregan/Diploweb.com

Bibliographie

- AURÉGAN, Xavier, *Géopolitique de la chine en Côte d'Ivoire. La puissance chinoise à l'école ivoirienne et africaine*, Thèse de doctorat en géographie-géopolitique non publiée, mars 2014, Université Paris 8- Institut français de géopolitique, Saint-Denis.
- AURÉGAN, Xavier, Le XVIIIème Congrès ou le temps de la nécessaire maturité chinoise en Afrique, In : *La Chine et le Monde. Quelles nouvelles relations, quels nouveaux paradigmes ?*, Presses de l'Université du Québec - PUQ, 2015, pp. 249-269.
- CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël, « L'aide chinoise à l'Afrique : origines, modalités et enjeux », *L'économie politique*, 2008/2, n° 38, 2008, pp. 7-28.
- CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël et GABAS, Jean-Jacques, *Le temps de la Chine en Afrique - Enjeux et réalités au sud du Sahara*, Paris, Karthala, 2012, 216 p.
- PAIRAULT, Thierry, *Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique*, *Revue de la régulation*, 2013, n° 13, <http://regulation.revues.org/10195>
- PAIRAULT, Thierry, *L'investissement chinois direct à l'étranger*, Pairault.fr, 9 novembre 2010, 17 p. <<http://www.pairault.fr/ehess/doc/thp20101109.pdf>>

P.-S.

Docteur en géographie-géopolitique, Xavier Aurégan est actuellement PRAG à l'université Paris Ouest Nanterre-La Défense et expert auprès du Centre Technique de coopération agricole et rurale ACP-UE pour lequel il mène, avec le CIRAD, une recherche sur les investissements agricoles chinois en Afrique subsaharienne.

Notes

[1] Site Internet (<http://www.focac.org/fra/ltda/ltjj/t933524.htm>).

[2] Introduction du Fonds de développement Chine-Afrique, Cad-Fund,
http://www.cadfund.com/fr/Article_List.aspx?columnID=99

[3] Livre blanc de 2011 : http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913_4.htm

[4] NTOUTOURNE Loïc, Focac 2015 : Le Gabon apprête sa stratégie, Gabon Review, 7-4-2015.

[5] Discours du Premier ministre chinois sur le site « modernghana.com ».