



## poldev@brief

02/07

politique de développement briefing

### Politique de développement de la Chine en Afrique: illustration du rôle des «nouveaux» donateurs

**Les puissances économiques émergentes bouleversent l'ordre mondial, une redistribution des cartes qui touche aussi les acteurs du développement. Depuis quelque temps déjà, l'Occident manifeste sa consternation face à des Etats tels que la Chine ou l'Inde, dont la politique individualiste de développement fait fi des normes occidentales. Cette nouvelle réalité soulève une question critique: est-il possible de concilier deux concepts d'aide radicalement différents?**

*Marie-Thérèse Karlen*

Précisons d'entrée de jeu: il est faux de penser que des pays comme la Chine, l'Inde et la Russie n'œuvrent dans l'aide au développement que depuis le moment où l'Occident<sup>1</sup> a pris conscience de leur statut de puissances économiques émergentes. Certes, l'aide consentie a fortement décliné dans les années 1990 et au début du nouveau millénaire, mais une analyse rétrospective révèle que les «nouveaux» pays donateurs s'intéressent depuis bien longtemps aux pays en développement: dans les années 1950, l'Inde accordait déjà une aide au Népal, entre autres, et une décennie plus tard, la Chine construisait des lignes de chemin de fer en Afrique. Du temps de la Guerre froide, l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie fournissaient en outre dix pour cent de l'aide publique totale à l'échelle mondiale. Richard Manning, président du Comité d'aide au développement

(CAD) de l'OCDE<sup>2</sup>, dresse un portrait différencié, rappelant que si les membres du CAD octroient à l'heure actuelle 95 pour cent des fonds affectés à l'aide au développement, il n'en a pas toujours été ainsi. «Nous devrions admettre que la majorité des donateurs non affiliés au CAD sont des donateurs de longue date et que nombre d'entre eux disposent d'une expérience certaine en la matière. Au lieu de nous limiter au seul examen de leurs politiques d'aide, nous devrions évaluer l'envergure de leur impact sur les pays pauvres.»<sup>3</sup> Vu sous cet angle, il est erroné de parler de nouveaux donateurs ou de donateurs émergents, puisqu'à l'aune de l'histoire, le seul terme approprié est celui de «donateurs nouvellement émergents». Cette catégorie réunit différents groupes, à commencer par les membres de l'OCDE non membres du CAD (notamment la Turquie, la Corée du Sud, le Mexique et certains pays européens comme la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie), les pays du Moyen-Orient et ceux de l'OPEP<sup>4</sup>, qui ciblent leur aide sur le monde musulman et l'Afrique. Sans oublier les Etats non membres de l'OCDE comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, communément appelés les pays du BRICS, qui – notamment du fait de leur potentiel – suscitent le plus grand intérêt et dont le rôle de donateurs est sujet à controverse. L'exemple des activités de la

<sup>1</sup> Par Occident, on entend ici avant tout les membres du CAD et les organisations multilatérales – ONU, Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI). Nous avons explicitement renoncé à utiliser le terme «donateurs traditionnels», les autres pays disposant aussi d'une longue tradition en la matière.

<sup>2</sup> Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE réunit les 22 principaux pays donateurs occidentaux, dont la Suisse.

<sup>3</sup> L'exposé présenté par Richard Manning en mars 2006 à l'Institut du développement outre-mer (Overseas Development Institute, ODI) de Londres est disponible sous le lien suivant:

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf>.

<sup>4</sup> Pays de l'OPEP: Iran, Irak, Koweït, Arabie saoudite, Venezuela, Qatar, Indonésie, Libye, Emirats arabes unis, Algérie et Nigéria. Les membres de l'OPEP fournissent près de 40 pour cent de la production mondiale de pétrole et disposent, de plus, des trois quarts des réserves mondiales.

Chine en Afrique illustre parfaitement la situation.

### **Intérêts économiques: «La Chine inonde l'Afrique de capitaux»**

C'est ainsi qu'un article du quotidien allemand FAZ décrit la politique de la Chine en Afrique.<sup>5</sup> Il faisait suite à un voyage du président chinois Hu Jintao sur le continent noir début mai 2006. «Lors de ce voyage, le groupe pétrolier chinois China National Petroleum s'est adjugé, pour plus de 2 milliards de dollars, une part de 34 pour cent d'un champ de pétrole réputé particulièrement riche au Nigeria». Toujours selon le journal, la Chine veut, en échange de l'obtention d'un droit à l'exploitation à outrance de quatre autres gisements, investir quatre milliards dans les infrastructures du pays, notamment des routes, des centrales électriques et des lignes ferroviaires. En résumé, la politique de l'empire du Milieu est motivée par la promotion de ses propres intérêts. La Chine n'impose à l'Afrique aucune valeur occidentale telle que le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance ou d'autres principes essentiels de la démocratie. Sa stratégie est principalement dictée par la garantie de l'accès à des matières premières et à des marchés pour ses produits. Ainsi, le déferlement des habits bon marché «made in China» constitue entre-temps une menace sérieuse pour les entreprises textiles locales. Jonathan Holslag, chercheur à l'Institut de recherche de Bruxelles sur la Chine contemporaine, critique en outre l'inondation du marché du travail par de la main-d'œuvre chinoise peu coûteuse. Il met aussi en garde contre un autre danger: selon lui, le fait que la puissance chinoise limite son engagement à des pays riches en matières premières ou en opportunités de marché intéressantes risque en outre d'aggraver les conflits en cours sur le continent africain<sup>6</sup>. Ce risque est d'autant plus réel que ni l'Inde ni la Chine n'hésitent à faire du commerce avec des pays tels que le Zimbabwe, l'Angola et le Soudan, boudés par l'Occident. Preuve est ainsi faite du caractère purement mercantile de cette forme d'aide, effectuée au mépris de

<sup>5</sup> «China rollt den afrikanischen Kontinent auf – und die Welt merkt es nicht», Frankfurter Allgemeine Zeitung, édition du 11 mai 2006.

<sup>6</sup> «The new scramble for Africa»: Europe's World – the only europe-wide policy journal: <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=16d5d99d-ad2e-43f6-a51c-1dad3a0cfe82>.

toute considération pour les plus défavorisés et profitant souvent aux élites au pouvoir. Rien d'étonnant à ce que ces dernières se délectent de la manne chinoise, aussi inconditionnelle que dépourvue de toute aversion contre les agissements des régimes même les plus corrompus.

### **Utilité politique: le poids de l'Afrique sur la scène internationale**

Pas moins de 48 des 53 chefs d'Etat africains ont répondu à l'invitation au Sommet sino-africain à Pékin en novembre dernier. La Chine leur a promis d'augmenter massivement son aide au développement au cours des prochaines années, en la doublant d'ici à 2009: elle injectera ainsi 20 milliards de dollars US dans la construction d'infrastructures et dans le financement des activités commerciales, notamment. Ces sommes faramineuses ne suffisent pourtant pas à museler toutes les critiques, même en Afrique. A l'occasion de la rencontre annuelle de la Banque africaine de développement à Shanghai<sup>7</sup>, l'InterPress Service de Johannesburg a été explicite: à son sens, l'empire du Milieu est une puissance économique motivée par les intérêts commerciaux obtenus en échange des capitaux qu'elle déverse par millions sur le continent noir, au point de s'y imposer bientôt comme le principal investisseur. L'article critique la stratégie de la Chine, dont le Soudan est l'un des premiers fournisseurs de pétrole: vu ses relations économiques - mais aussi militaires - avec le gouvernement de Khartoum, elle a usé de son droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU pour empêcher le déploiement de casques bleus au Darfour. «Le Soudan cristallise les contradictions auxquelles la Chine se trouve confrontée en Afrique... Au moins 250 000 victimes de la violence et des maladies auraient péri au Darfour, et près de 2,5 millions de personnes ont dû fuir leur domicile depuis le début du conflit en 2003.»<sup>8</sup> Sur ce point, l'attitude de la Chine est indiscutablement guidée par des considérations politiques, les 53 Etats africains formant l'un des principaux groupes de vote au sein de l'ONU. Il est certes aisé, en alléguant le principe de «non-ingérence dans les affai-

<sup>7</sup> La rencontre a eu lieu pour la première fois en Asie, dans l'espoir de tirer des enseignements des expériences acquises par la Chine en tant que modèle de développement.

<sup>8</sup> Article intitulé «China as a Role Model for Development » publié le 17 mai 2007 sur le site all.Africa.com: <http://allafrica.com/stories/printable/200705170449.html>.

res intérieures d'un Etat souverain» et en laissant ainsi carte blanche à des régimes autoritaires et corrompus, de s'assurer un tel soutien dans le but de promouvoir ses propres objectifs politiques sur la scène internationale. Or, début août, la Chine a fini par accepter d'augmenter massivement les contingents de soldats de l'Union africaine (UA) au Darfour d'ici à la fin de l'année, une volte-face qui, selon les observateurs, est liée aux Jeux Olympiques 2008. En tant que pays-hôte, la Chine a tout intérêt à redorer son blason sur la scène internationale...

### **Les «nouveaux» donateurs ont-ils encore besoin de l'appui de l'Occident?**

A l'exemple de la Chine, les pays donateurs orientent leurs activités de développement en fonction de leurs propres intérêts – sans détour et avec pragmatisme, s'appuyant sur les efforts déployés par les donateurs occidentaux dans le domaine de la bonne gouvernance, de la démocratie et des droits de l'homme. Comment l'Occident doit-il réagir? Doit-il couper les vivres aux pays qui le narguent? La question est brûlante d'actualité. Fin juillet, en Allemagne, des personnalités politiques de la CDU et du FDP ont exigé qu'il soit mis fin à l'aide au développement consentie à la Chine, au motif qu'elle n'était plus «un pays en développement mais une nation hautement technologique». Spécialiste en politique de développement, Ingrid-Gabriela Hoven<sup>9</sup> ne partage pas cet avis, estimant que seule la poursuite de la coopération menée de longue date permettra de réaliser des synergies dans des domaines d'intérêt international tels que la justice, l'environnement et la recherche. Sans oublier que plus d'un tiers des personnes qui, confrontées à l'extrême pauvreté, subsistent avec moins d'un dollar par jour vivent dans les pays émergents<sup>10</sup>; ces derniers disposent donc d'expériences précieuses – en dépit du manque de coordination au sein de la communauté de donateurs. Les experts vont jusqu'à affirmer que les nations émergentes sont ainsi mieux armées pour aider les pays en

<sup>9</sup> Ingrid-Gabriela Hoven est à la tête de la section «Politique de développement avec les pays et les régions; Asie; Amérique latine; Europe; maintien de la paix; Nations Unies» rattachée au Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) depuis novembre 2006.

<sup>10</sup> Etude publiée par *Brot für die Welt*. «China, Indien, Brasilien und Südafrika: Plädoyer für die Fortsetzung einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit», à consulter sous le lien: [http://www.suedwind-institut.de/Odt\\_sw-start-fs.htm](http://www.suedwind-institut.de/Odt_sw-start-fs.htm).

développement plus pauvres: «Ces grands pays donateurs en développement ou nouvellement industrialisés ayant accompli des progrès si récents et spectaculaires sont certainement plus aptes à guider ceux qui sont plus pauvres dans leur développement et leurs stratégies OMD que ne le sont les vétérans parmi les donateurs industrialisés et traditionnels de l'APD. Les conseils prodigués par des pays qui «viennent d'accéder au statut de pays développé» ou, mieux encore, qui sont sur le point d'y arriver, sont vraisemblablement plus pertinents et plus avisés que ceux dont l'expérience est plus ancienne», explique Jean-Luc Maurer, ancien directeur de l'IUED (Institut universitaire d'études du développement) de Genève.<sup>11</sup>

### **L'Afrique est soudain l'objet de toutes les attentions**

Certes, la croissante collaboration Sud-Sud présente des avantages pour les pays en développement, non seulement du fait qu'ils sont traités comme des partenaires d'égal à égal mais aussi parce que la «concurrence» ambiante les valorise. Un exemple: le Sommet Afrique-Union européenne, réunion au plus haut niveau entre les deux continents, n'a cessé d'être repoussé pendant sept ans. Or voilà que l'UE met soudain les bouchées doubles. Elle a besoin de ce sommet, car elle craint de voir ses chances en Afrique fondre comme neige au soleil; elle veut même, pour la première fois de son histoire, nommer un envoyé spécial pour l'Afrique, chargé d'assurer la liaison entre la Commission et le Conseil des ministres pour les questions ayant trait à la sécurité, au développement et à l'aide humanitaire. Ce geste trahit la ferme volonté de l'UE de présenter un front plus cohérent face à l'Afrique et de mieux coordonner les politiques de ses Etats membres et celle de sa Commission à Bruxelles.

Courtisé plus que jamais, le continent africain se retrouve confronté à deux concepts d'aide: celui du Nord, qui subordonne de plus en plus son aide à des conditions politiques et sociales et non pas à des performances économiques; celui du Sud, qui poursuit une stratégie diamétralement opposée, ne pose aucune condition d'ordre politique ou social et se borne à aider là où le pactole est le plus prometteur. Deux approches radicalement diffé-

<sup>11</sup> Consulter l'interview (en anglais) avec Jean-Luc Maurer sous le lien: [www.inwent.org/ef/events/governance/08265/index.en.shtml](http://www.inwent.org/ef/events/governance/08265/index.en.shtml)

rentes, dont le télescopage constitue une grave menace pour les pays tributaires de l'aide au développement. Selon Jean-Luc Maurer, il est nécessaire de trouver entre les deux catégories de donateurs un terrain d'entente «qui, à un moment donné, aboutira vraisemblablement à des politiques reposant sur une combinaison équilibrée entre un niveau de conditionnalité et un degré d'aide liée qui soient raisonnables et fixés d'un commun accord.» Il s'engage en outre pour que l'on reconnaisse aux pays émergents le statut qu'ils méritent dans les enceintes décisionnelles internationales (G8+, ONU, institutions de Bretton Woods, OMC, OCDE-CAD, etc.).

### Arrivera-t-on à trouver un terrain d'entente?

On peut toutefois se demander si les pays émergents ne se complaisent pas dans leur statut. Les plus grands profitent en effet de la liberté qu'il leur laisse, ne sont pas membres de l'OCDE (à l'exception du Mexique) et continuent à montrer peu d'empressement en la matière.<sup>12</sup> A la lumière de ce constat, comment les convaincre de se plier à des conventions telles que la Déclaration de Paris<sup>13</sup>, qu'ils n'ont pas corédigées et dont l'Occident lui-même peine à respecter l'objectif d'harmonisation qu'il s'est fixé? Cette tâche, pour difficile qu'elle soit, est pourtant essentielle: si la communauté internationale des donateurs veut parvenir à réduire la pauvreté – le premier des huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) -, elle doit s'y atteler sur la base de règles communes. La nécessité d'une coordination des politiques étant reconnue, il s'agit maintenant de poursuivre le dialogue amorcé en la matière. Au printemps 2006, à l'initiative de la présidence russe du G8, une première conférence s'est tenue à Moscou. Si l'Afrique du Sud, le Mexi-

<sup>12</sup> Après dix ans de suspension de toute velléité d'expansion (dernier membre en date: la Corée du Sud, en 1996), c'est la première fois que des pays frappent aux portes de l'OCDE; en l'occurrence, il s'agit de la Russie, du Chili, de l'Estonie, d'Israël et de la Slovénie. Mi-mai, le Comité ministériel a décidé de mener des entretiens d'adhésion avec ces pays, tandis que l'organisation souhaite approfondir la collaboration avec le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud. Ces derniers se montrent peu intéressés par une adhésion en bonne et due forme à l'OCDE.

<sup>13</sup> La «Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide» est un accord international auquel plus de 90 pays et plusieurs dizaines d'organisations multilatérales ont déjà adhéré et au travers duquel ils se sont engagés à renforcer leurs efforts d'harmonisation et à mieux aligner leurs actions sur la politique des pays bénéficiaires.

que, la Corée du Sud et la Turquie ont répondu du présent, la Chine et l'Inde – avec lesquelles le CAD cherche tout particulièrement le dialogue - ont brillé par leur absence. Le gouvernement sud-coréen, conjointement avec l'OCDE, a lancé aux pays membres du CAD et aux non membres une nouvelle invitation à se réunir début septembre de cette année pour aborder les thèmes de la collaboration, du dialogue et de l'apprentissage réciproque. Les pays du BRICS<sup>14</sup> sont eux aussi conviés à cette réunion, ces cinq grandes nations émergentes donnant le ton au sein du G-77 pour les négociations à l'échelle internationale. Leur domination est d'ailleurs quelque peu problématique pour les autres membres de ce groupe, à savoir les pays en développement plus pauvres. Cet état de fait est particulièrement flagrant au sein de l'OMC et sur la question du réchauffement climatique<sup>15</sup>. Pourquoi en effet ces États émergents seraient-ils intéressés par une coopération internationale en matière de développement ciblée sur les besoins des plus pauvres? Il ne faut guère chercher la réponse à cette question dans les systèmes de valeurs occidentaux, mais plutôt dans la poursuite de leurs intérêts propres, qui prime ici aussi: la Chine a en effet tout intérêt à ce que l'Afrique connaisse une situation stable, puisque les relations commerciales sino-africaines ne cessent de gagner en importance et que le continent noir compte d'ores et déjà plus d'un million de Chinois expatriés. Helmut Asche, de l'Institut de langues et cultures africaines de l'Université de Leipzig, en est convaincu: «La Chine commence visiblement à réaliser qu'une stabilité de type zimbabwéen n'est pas viable sur le long terme. C'est là une chance à saisir pour instaurer avec la Chine un dialogue géopolitique constructif sur l'avenir politique et économique de l'Afrique.»

<sup>14</sup> Le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

<sup>15</sup> Voir les poldev@briefs 03/06 «Le cycle du commerce mondial dans l'impasse» et 03/07 «La politique climatique, de Heiligendamm à Bali».