
Le développement et l'intégration régionale en Afrique, une dimension dans les coopérations sino-africaines

Jin MENG

 <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=538>

DOI : 10.35562/rif.538

Référence électronique

Jin MENG, « Le développement et l'intégration régionale en Afrique, une dimension dans les coopérations sino-africaines », *Revue internationale des francophonies* [En ligne], 2 | 2018, mis en ligne le 11 avril 2018, consulté le 23 avril 2021. URL : <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=538>

Le développement et l'intégration régionale en Afrique, une dimension dans les coopérations sino-africaines

Jin MENG

PLAN

- I. L'ambivalence du concept de développement et les puissances émergentes
- II. La régionalisation africaine sous l'angle du développement, la réorientation de l'intégration régionale
- III. L'inscription de la stratégie chinoise dans l'objectif de la régionalisation africaine
- IV. L'initiative « La ceinture et la route », exemple de l'inter-régionalisme hybride
- Conclusion

TEXTE

- 1 Le panafricanisme né dans le contexte colonial et les projets fédéralistes durant la période de la décolonisation sont des sources d'inspiration pour les pays africains qui cherchent à construire des dynamiques régionales dépassant le cadre des États-nations depuis leur indépendance (Kebe, 2010). « Ces luttes d'idées correspondaient aussi à des jeux d'alliances, articulant différentes échelles et enjeux politiques (intérieurs, sous-régionaux, continentaux et internationaux) » (Awenengo Dalberto, 2010).
- 2 Aujourd'hui, il s'agit d'une part de répondre aux besoins du développement économique à l'ère de la mondialisation, et d'autre part de doter le continent d'une réalité politique. Le processus d'intégration régionale est toujours accompagné et parfois impulsé par des acteurs extérieurs tels que les anciennes puissances coloniales ou les institutions internationales. Mais ces pays émergents participent depuis ces dernières décennies de manière importante et active à la construction régionale de l'Afrique. Les interactions revêtent ainsi de nouvelles caractéristiques d'autant importantes qu'elles s'inscrivent dans une phase décisive du développement de l'Afrique.

- 3 Les pays émergents appliquent des méthodes relativement différentes des pays développés dans leur coopération avec l'Afrique du point de vue économique, politique et idéologique. Satisfaire leurs besoins prioritaires et affirmer leur supériorité étaient les buts des conquérants, eux-mêmes en rivalité. Dépourvus de passé colonial, les pays émergents affirment qu'ils souhaitent renouveler les relations avec l'extérieur, en particulier l'Afrique, d'autant plus que certains d'entre eux ont été colonisés et aspirent à établir « un équilibre horizontal », dont la vitalité proviendrait de l'interdépendance mutuelle, non « un équilibre vertical » fondé sur l'exploitation à sens unique (Coquery-Vidrovitch, 2012).
- 4 L'établissement de cet équilibre nécessiterait la construction d'un monde pluriel en substance et polycentrique en forme (Katzenstein, 1997 ; Acharya, 2014). L'Afrique pourrait en être un exemple continental. L'intégration régionale serait alors un élément-clé de ce processus à condition que les volontés politiques et les besoins économiques et sociaux y soient exprimés collectivement et entendus. La participation de la Chine à cette transformation du continent africain illustre l'interrégionalisme hybride (Telo, Fawcett et Ponjaert, 2015).
- 5 La Chine, soutien politique des non-alignés, a tenté de créer et de maintenir des liens avec les pays africains dans le contexte de la Guerre froide. Ce fut le cas de l'Égypte, premier des pays avec lequel elle a établi des relations diplomatiques en 1956. Son soutien au développement de l'Afrique et au renforcement de son unité était surtout de nature politique et morale jusqu'à la mise en place de coopérations plus concrètes qui se sont progressivement formalisées dans le cadre du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC). L'initiative « La ceinture et la route », annoncée en septembre 2013 par le Président Xi Jinping à Astana, inscrit les coopérations sino-africaines dans une stratégie de développement à long terme visant non seulement à dynamiser les échanges économiques mais surtout à initier un nouveau type de relations internationales s'appuyant notamment sur l'expérience des coopérations sino-africaines. Il s'agirait d'une extension au niveau global des principes à l'œuvre dans le FOCAC, et de la combinaison des moyens bilatéraux et multilatéraux, en illustration de la diplomatie multiple.

- 6 Le développement africain prend-il un autre visage dans une phase où la participation des pays émergents dans la mondialisation équilibre celle des pays industrialisés ? Quelles sont les évolutions de la régionalisation en Afrique en tant que moyen d'impulser le développement ? Quel rôle la Chine joue-t-elle dans le processus d'intégration et avec quelles visions ?
- 7 L'initiative « La ceinture et la route » illustrant la vision régionale et interrégionale de la Chine nous permet d'appréhender ses approches visant à stimuler le développement intérieur et mondial par la coopération. Son extension en Afrique nous offre un point de vue intéressant pour analyser de quelles manières la politique régionale de la Chine peut rencontrer celle de l'Afrique.
- 8 Dans cet article, nous analyserons d'abord l'évolution du concept de développement avec l'entrée en jeu des puissances émergentes (I). Ensuite, nous prendrons la régionalisation africaine sous l'angle du développement (II). Puis nous traiterons de la stratégie chinoise dans la régionalisation en Afrique (III). À la fin de l'article, l'exemple de l'initiative « La ceinture et la route » lancée par la Chine évoquera des modes de coopération des pays émergents dans leur contribution à la régionalisation (IV).

I. L'ambivalence du concept de développement et les puissances émergentes

- 9 « Il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées » (Savès, 2017). Le concept de développement induit par le discours de Harry S. Truman sur le sous-développement en 1949 fut aussitôt l'objet à la fois de critiques et d'une large adhésion. L'Asie et l'Afrique représentaient à l'époque l'essentiel des régions sous-développées du globe, et le développement dont il était question paraissait le moyen de généraliser un mode de production reposant sur la consommation de masse de biens tant matériels que symboliques.

- 10 Les régions sous-développées devaient donc pouvoir bénéficier des avantages de l'avance scientifique et du progrès industriel pour améliorer leur croissance. Ce fut le cas de l'Asie après la fin des guerres de la deuxième moitié du 20^e siècle. Les IDE (investissements directs étrangers) et la mise en œuvre par les États d'une dynamique régionale efficace a permis à l'Asie d'occuper aujourd'hui une place centrale dans l'économie mondiale.
- 11 Pour l'Afrique, le développement était encore à l'état d'objectif sinon de slogan. « La légitimation idéologique s'est exprimée par des mythes, au premier plan desquels le mythe du développement » (Médard, 1991), écrit Jean-François Médard qui qualifie le développement de mythe dans la quête de légitimation des dirigeants de l'indépendance. En effet, quel que soit l'indicateur, PIB par habitant ou IDH, le classement des États africains n'a guère varié au fil des ans.
- 12 Les investissements n'ont pourtant pas manqué à l'Afrique mais ils sont surtout orientés vers l'extraction des ressources naturelles. Leur contribution au développement est restée modeste d'autant que les faiblesses institutionnelles des États concernés favorisaient entre autres l'évasion fiscale. Les productions africaines à faible valeur ajoutée ne permettaient pas de progrès significatifs. Le manque de connectivité régionale réduisait les flux commerciaux. Le retard technologique limitait les capacités de production. De surcroît, sans forte capacité de gouvernance, les dépendances et la vulnérabilité des États se trouveraient renforcées.
- 13 Les États-Unis et l'Europe contribuent encore aujourd'hui pour 60 % aux IDE en Afrique mais le développement peine à devenir une priorité. Certes, il s'agit essentiellement d'investissements privés, contrairement aux investissements chinois, qui n'obéissent pas tout à fait aux mêmes règles. À titre d'exemple pour l'Afrique de l'Ouest, la réfection de la voie ferrée Abidjan-Ouagadougou dont le démarrage des travaux, après avoir été reporté plusieurs fois, était prévu cette fois pour le 15 septembre 2017, était conditionnée par son prolongement jusqu'aux sites miniers du Nord, Kaya et Tambao, et par un accord entre les sociétés privées Sitarail (Société de transport africain par rail) et PAM (Pan African Minerals) pour le transport du minerai jusqu'à Abidjan, l'État burkinabé jouant le rôle de conciliateur. Mais le tronçon Abidjan-Ouagadougou fait partie pour les organisations ré-

gionales et sous-régionales du projet de boucle ferroviaire ouest-africaine validé en 2014, qui doit relier non seulement ces deux villes mais aussi Cotonou, Accra, Lomé, Niamey et Bamako. Visions publiques et intérêts privés sont parfois longs à concilier pour un État mis en position d'agent d'ajustement d'intérêts divergents.

- 14 Autre exemple, le cacao est cultivé en Côte d'Ivoire depuis le début du 20^e siècle, et représente aujourd'hui 22 % de son PIB et plus de 50 % de ses recettes d'exportation. L'Europe et les États-Unis, premiers importateurs de fèves de cacao et premiers consommateurs de chocolat, n'avaient pas, avant mai 2015, permis au premier producteur mondial depuis 1978 d'avoir une fabrique de chocolat dans son pays. Bien que modeste, cette unité de production du chocolatier Cémoi, marque une évolution dans le rapport du pays à ses ressources et de l'industriel français au marché local.
- 15 Enfin, la volonté des autorités algériennes de réduire l'importation de voitures en encourageant la construction d'unités de production locales se heurte à des obstacles tels que le manque de réseau de sous-traitance et de personnel formé. Ces difficultés rencontrées par l'Algérie dans la mise en place d'une industrie d'assemblage automobile, illustrent l'ensemble des problèmes soulevés par le passage d'une économie de rente à l'industrialisation, ce qui est le cas d'un certain nombre de pays africains alors qu'aucun des pays asiatiques ne présentait cette caractéristique lors de leur décollage. Cette transformation nécessite une solide cohérence stratégique à long terme qui va de la formation des personnels, administratifs et techniques, à l'intégration économique nationale et régionale des unités de production, en passant par la rigueur dans l'élaboration des cahiers des charges, le contrôle de leur respect et l'évaluation des résultats. C'est ce que soulignent Mahdjoub Bedda, Ministre de l'industrie et des mines et Mohamed Baïri, patron d'Ival et importateur d'Iveco.
- 16 Si l'Afrique devait poursuivre dans cette voie avec ses nouveaux partenaires, et sous-traiter son développement aux puissances émergentes, cela permettrait vraisemblablement de préserver une gestion néo-patrimoniale toujours en cours, et encore une fois, de « Tout changer pour ne rien changer ». Mais cela affecterait surtout la position des puissances émergentes qui tentent de concevoir des coopérations dynamiques. L'intégration régionale nous semble être un

point de vue judicieux pour observer le développement auquel participent les pays émergents et le changement du rapport entre l'Afrique et ses partenaires lors de ce processus.

II. La régionalisation africaine sous l'angle du développement, la réorientation de l'intégration régionale

- 17 Lors de la Conférence de l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine) en 1964, les États sahélo-sahariens ont validé le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation au nom du principe d'*uti possidetis juris*. Les États s'engagèrent donc à respecter ce qui était acquis au moment où ils ont accédé à l'indépendance. Les frontières, tracées « à la règle et au crayon » pendant la Conférence de Berlin en 1885, qui privilégiaient les intérêts économiques et administratifs des pays colonisateurs, étaient légitimées. Ces frontières ont été vite défiées, non seulement par la fragilité des pouvoirs qui ne peuvent préserver l'intégrité territoriale, mais aussi par la fluidité des populations qui méconnaissent leur existence (Bouquet, 2003).
- 18 Symbole matériel de la souveraineté, les frontières marquent l'entrée des pays africains dans le système stato-centrique. Si les maux post-coloniaux ne peuvent être dissociés du dispositif colonial, les effets de ce dernier doivent être relativisés par la prise en compte des dynamiques sociales et politiques africaines. L'identification et la délimitation des frontières n'excluent pas pour autant les visions, les revendications et les prétentions internes africaines. Si les pouvoirs coloniaux ont commencé à concevoir d'autres formes de présence en Afrique dans les années 1950, cela répondait également à un processus d'autonomisation. Le territoire, étant le lieu d'exercice du pouvoir, constitue la condition préalable pour sa légitimité. La définition du territoire résulte donc en partie du jeu politique qui détermine les conditions d'accès au pouvoir, et sa préservation garantit les équilibres en place.
- 19 Bien qu'il ne soit plus question aujourd'hui de remettre en cause le principe de l'intangibilité à partir duquel les pays africains ont entamé

le processus d'étatisation, la pertinence de la construction de l'État-nation constitue un sujet à caution et la nécessité de l'intégration régionale se fait toujours sentir, tant pour les penseurs africains réfléchissant sur la fondation de l'État-nation (Diouf, 2006), que pour les peuples vivant les frontières comme obstacle à la circulation et à la communication.

- 20 Après la vague d'indépendances des années soixante, convaincus par l'intégration économique comme moteur du développement et moyen de l'indépendance, les dirigeants africains ont lancé plusieurs institutions ayant pour objectif de créer une meilleure fluidité des échanges dans des zones géographiques spécifiques. L'Union monétaire et économique ouest africaine (UEMOA créée en 1994) et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC créée en 1994) en sont des exemples. Tenant compte d'une profonde mixité et d'une grande mobilité malgré la diversité linguistique et communautaire qu'elles regroupent, ces organisations visaient à préserver la région comme unité de base, sans remettre en cause les frontières nationales fraîchement adoptées.
- 21 Ces deux organisations ont été précédées respectivement par des organisations monétaires, à savoir l'Union monétaire ouest africaine (UMOA créée en 1962) et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC créée en 1964), dont la conception est inspirée de la théorie des unions douanières qui institutionnalise un tarif commun au profit des pays membres. Les crises économiques successives des années 1980-1990 ont montré que les politiques tarifaires n'ont pas permis de garantir une stabilité économique réelle ni d'éviter le surendettement des États (Nubukpo, 2014). Le lancement d'un nouveau processus d'intégration économique et sociale avec des structures plus dynamiques et des objectifs plus globaux apparaît nécessaire au regard des préconisations de la Banque africaine de développement.
- 22 Cette nouvelle conception de l'intégration se caractérise selon Bruno Békolo-Ebé non seulement par la construction d'un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, mais surtout par l'impulsion de modifications structurelles affectant toute l'économie dans le but de créer une interdépendance et un réseau de relations (Békolo-Ebé, 2001). Cela se traduit

essentiellement, dans la pratique, par une meilleure surveillance et une harmonisation multilatérale des politiques économiques et sectorielles des États membres, conditionnées par l'abandon d'une part de la souveraineté et par l'extension des actions d'intégration à des domaines divers tels que la défense et la sécurité, créant un environnement favorable aux activités économiques.

III. L'inscription de la stratégie chinoise dans l'objectif de la régionalisation africaine

- 23 La coopération sino-africaine s'inscrit dans cette nouvelle phase d'intégration. Les relations sino-africaines remontent au 2^e siècle avant J.-C. sous la dynastie des Hans (220-202 av. J.-C.), où la Chine commença des échanges d'objets précieux de manière indirecte. Les échanges continuèrent à se développer jusqu'à la dynastie des Ming (1368-1644) avec en apogée plusieurs visites officielles de la flotte chinoise sous la direction de Zheng He dans des ports de la Somalie et du Kenya (Korinman, 2012), mais ce n'est que dans les années 1990 que la Chine intensifie les coopérations avec l'Afrique. Sa présence croissante en Afrique est depuis 2000 encadrée par le FOCAC, avec un tournant marqué en 2009 quand la Chine est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique, dépassant les États-Unis et l'Europe.
- 24 L'unité des pays africains a été soulignée, lors de la visite du Premier ministre Zhou Enlai de décembre 1963 à février 1964, dans dix pays africains¹. Dans le Livre blanc de « la politique de la Chine à l'égard de l'Afrique » publié à l'occasion du Sommet sino-africain de Pékin en 2006, le gouvernement chinois déclare « soutenir les pays africains dans leurs efforts pour s'unir et accroître leur puissance ». Une décennie plus tard, un second document officiel de « la politique de la Chine à l'égard de l'Afrique » a vu le jour, dans lequel sont mises en avant les nouvelles caractéristiques du monde actuel et notamment l'affirmation de la multipolarité. L'Afrique, continent prometteur et enregistrant une forte croissance économique, est considérée comme « pôle important sur la scène politique internationale, nou-

veau pôle de la croissance économique mondiale et pôle multicolore de la civilisation humaine ».

- 25 Les directives encadrant les relations sino-africaines reflètent l'évolution des préoccupations des pays africains : l'indépendance, le développement et la revendication d'une place plus importante sur la scène internationale. Pour répondre à cette évolution, l'intégration africaine est plus que jamais nécessaire.
- 26 La création du FOCAC montre l'intérêt et le besoin de la Chine et de l'Afrique de structurer leurs coopérations². Cette plateforme définissant les grandes orientations des relations sino-africaines offre un cadre politique et stratégique. En tant que structure qui concerne un pays d'un côté et un continent de l'autre, le FOCAC apparaît comme exemple de l'interrégionalisme hybride. Nous ne pouvons le qualifier de cadre bilatéral dans la mesure où il regroupe aujourd'hui la quasi-totalité des pays africains, ni de cadre multilatéral car chacun est indépendamment en discussion avec la Chine. Cette forme a fait d'ailleurs l'objet de critiques de la part de certains chercheurs qui soulignent l'aspect déséquilibré entre un pays et un continent. Or, « l'égalité » pour les Chinois fait référence à la souveraineté, et « la réciprocité » relève de la complémentarité dans les échanges et les coopérations : deux mots récurrents quand il s'agit de la position de la Chine à l'égard de l'Afrique. Dans ce sens, une intégration africaine plus forte et performante permettrait de corriger ce déséquilibre. La prise en compte de ces particularités nous aide à analyser comment les questions régionales de l'Afrique sont abordées dans ce cadre, et à comprendre la vision chinoise de la régionalisation et de l'intégration africaines.
- 27 Les plans d'action trisannuels élaborés lors de la Conférence ministérielle du FOCAC définissent la place des organisations régionales et sous-régionales dans la coopération sino-africaine. L'examen des six plans d'action mis en place depuis la création du Forum nous permet de faire à ce propos les observations suivantes. Premièrement, l'Union africaine (UA) et le NEPAD (le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, créé en 2001) constituent un aspect de coopération important. Les priorités identifiées par le NEPAD sont partagées par la Chine. Selon le Plan d'action d'Addis-Abéba, cette dernière déploie des efforts concrets pour « renforcer la coopération

avec les pays africains, les organisations régionales et sous-régionales africaines, dans les secteurs prioritaires identifiés par le NEPAD ». Deuxièmement, depuis le Plan d'Action de Beijing (2007-2009), la coopération entre la Chine et l'UA et les organisations sous-régionales constitue à elle seule un volet de coopération. Troisièmement, les coopérations entre la Chine et les organisations sous-régionales prennent une forme institutionnelle et pragmatique : dans le premier cas, le lancement du mécanisme de dialogue stratégique entre la Chine et l'UA en 2008, l'adhésion de la Commission de l'UA au FOCAC en 2011, la création de la mission chinoise auprès de l'UA en 2005 à Addis-Abeba, ainsi que le projet d'ouverture d'un bureau de représentation de l'UA à Beijing ; dans le deuxième cas, la construction du centre de conférences à Addis-Abeba, la construction d'un complexe de conférences et de bureaux pour l'UA et l'octroi d'une aide sans contrepartie de 600 millions de yuans RMB à l'UA sur trois ans à partir de 2012.

- 28 Bien que le mécanisme régional et sous-régional présente une occasion d'harmoniser les positions des pays africains et de s'exprimer d'une seule voix face au gouvernement chinois, les négociations de coopération se déroulent, dans la plupart des cas, bilatéralement.
- 29 Il n'y a pas de mécanisme national structuré équivalent au Comité de suivi chinois dans les pays africains, à l'exception de l'Afrique du Sud et de l'Éthiopie (Liu et Li, 2014). Cela met en difficulté la coordination du travail lors de la réalisation des projets. Pour combler cette lacune, certains pays africains mettent en place une commission mixte pour faire le point sur la mise en œuvre des projets et dégager des perspectives de coopération. Par exemple, au Sénégal, il existe une commission mixte qui pilote les projets de coopération, composée de membres de la présidence et des différents ministères concernés, et des membres de l'Ambassade de Chine et du Bureau du Conseiller économique et commercial³. C'est le ministère des Affaires étrangères et les ministères des domaines concernés qui assurent le suivi des projets. Le ministère des Affaires étrangères est l'interlocuteur privilégié de la Chine. Les ministères techniques sont également mobilisés pour leurs compétences en cas de besoin.
- 30 L'intensification des interactions entre le FOCAC et l'UA améliore l'efficacité de la concertation, du suivi et de la réalisation des projets de

coopération. L'UA pourrait jouer un rôle majeur en tant qu'interlocuteur de la Chine facilitant le dialogue institutionnel et la coordination. Le FOCAC, un mécanisme collectif de dialogue, contraint les pays africains à s'organiser institutionnellement pour élaborer leurs besoins et fixer leurs exigences (Liu et Li, 2012). La construction institutionnelle de l'UA et l'amélioration de la cohérence avec les mécanismes sous-régionaux permet de combler le manque de politique structurée et stratégique. D'ailleurs, les réalités régionales s'imposent et doivent être prises en compte dans la mesure où les connectivités ferroviaire, routière et aérienne préparent selon les Chinois les conditions pour améliorer le niveau de vie de la population africaine et impulser le processus d'industrialisation (Yao, 2016).

- 31 L'approfondissement du processus d'intégration régionale de l'Afrique demande non seulement une standardisation des institutions nationales, mais aussi la facilitation des mouvements transnationaux. Ces derniers nécessitent de prime abord la réalisation des infrastructures de transport qui font encore défaut dans la plupart des pays africains (Alvergne, 2007). Le gouvernement chinois considérant le manque d'infrastructures comme une entrave au développement, fait de leur construction une priorité (Liu et Cui, 2017). Les entreprises chinoises, encouragées par la politique de leur gouvernement et stimulées par le besoin d'extension du marché en raison de leur surcapacité de production, mènent des projets d'infrastructures en Afrique, qui servent aussi des fins de développement endogène en canalisant les flux transnationaux⁴. Les investissements et la participation de la Chine à leur développement mobilisent différents moyens tels que l'octroi de crédits ou d'aides sans contrepartie, de prêts à taux préférentiels, et l'encouragement des investissements des entreprises chinoises.
- 32 Si les infrastructures constituent toujours une dimension clé dans la coopération sino-africaine, leur inscription dans le projet global de l'intégration régionale ne date que du plan d'action de Charm-el-Cheikh (2010-2012), dans lequel elle déclare soutenir les projets de développement contribuant à l'intégration régionale. Le plan d'action de Beijing (2013-2015) marque les premiers pas pour structurer le partenariat de la Chine avec l'UA en matière de conception, d'étude, de financement et de gestion des projets du Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) et de l'Initiative présidentielle des Champions des Infrastructures (PICI) dans l'objectif de

soutenir l'interconnexion et l'intégration de l'Afrique par la construction de plus d'infrastructures intégrées. Les projets de construction sont précisés notamment dans le plan d'action qui contient les connexions routière, ferroviaire, aérienne, électrique, numérique, de communication, etc.

- 33 La construction des infrastructures étant une voie efficace menant vers la modernité représente un aspect majeur dans les expériences du développement chinois. La Chine en a subi le manque lors de son décollage économique et leur construction constitue à la fois en elle-même un moyen de croissance et un moteur stimulant d'autres secteurs tels que le commerce, l'industrie, le tourisme etc. La réalisation des projets d'infrastructures sous la direction d'un leadership puissant est une des caractéristiques de « l'État développeur ».
- 34 La trajectoire de la Chine est souvent qualifiée de développementalisme en opposition au mode de développement traditionnel caractérisé par la combinaison du marché libéral et de la démocratie politique. La voie chinoise peut certainement influencer d'autres pays en voie de développement, y compris les pays africains (An, 2016). Néanmoins, les effets du « modèle chinois » sont à relativiser : d'une part, ce modèle, loin d'être unique à la Chine, est partagé par la plupart des pays d'Asie de l'Est, d'autre part les dirigeants africains en tirent des bénéfices et des leçons, et en mesurent les avantages et les inconvénients (Elsje, 2015). C'est un modèle d'économie de marché dirigée, graduellement intégrée aux marchés régionaux et globaux.
- 35 Le modèle chinois n'est pas considéré comme la panacée du développement. De surcroît, plus qu'une panoplie, il se traduit par un travail constant, une discipline rigoureuse, une mobilisation générale et la maîtrise du destin collectif. Sa capacité de formation des techniciens, acteurs indispensables dans les phases de conception et de réalisation, est aussi remarquée par les interlocuteurs africains⁵.
- 36 L'exemple montré par la Chine est réel. « Do what I do » (Faites ce que je fais), la Chine se sent confiante dans sa voie sans vouloir exporter son modèle (Horesh et Kavalski, 2014). Le modèle au sens strict d'un ensemble fini, n'existe pas chez les Chinois, il est toujours en train de se construire et de se perfectionner. Plutôt que le terme « modèle chinois » (中国模式, *zhong guo mo shi*), qui suscite de la méfiance de la part du gouvernement chinois considérant que l'expé-

rience du développement de la Chine n'est pas forcément adaptée aux réalités africaines, les pays africains devant trouver leur propre voie de développement en tâtonnant selon les situations qui sont les leurs, c'est le terme « voie chinoise » (中国道路, *zhong guo dao lu*) qui est employée dans les discours officiels. La voie est expérimentale et originale, tandis que le modèle suppose la possibilité d'une transposition.

IV. L'initiative « La ceinture et la route », exemple de l'inter-régionalisme hybride

- 37 L'approche régionale s'affirme au cours de l'histoire dans la démarche africaine et chinoise. La participation des acteurs extérieurs dans le processus d'intégration africaine, dont fait partie la Chine, dote cette démarche d'une nouvelle caractéristique. Le terme d'inter-régionalisme nous permet de surmonter le malaise structurel et institutionnel mentionné plus haut (Santander, 2012). Ce niveau intermédiaire entre le système international et la région apporte de nouvelles possibilités et souplesses à la coopération internationale « dans le contexte de l'interdépendance croissante de l'économie et l'autorité politique fragmentée de la scène mondiale » (Giovanni, 2009).
- 38 La typologie proposée par Hanggi inclut quatre types d'acteurs : les groupes d'intégration régionale, les organisations régionales, les groupes d'États et les États (Hanggi, 2006). L'interrégionalisme (pur) est ainsi le résultat des activités entre institutions régionales ou entre groupes régionaux. Des formes « hybrides » existent pourtant quand il s'agit de relations entre un État et un groupe régional, un groupe d'États ou une organisation régionale, et lorsque le phénomène inclut des organisations régionales ou groupes d'États appartenant à des régions différentes, il est dénommé transrégionalisme.
- 39 Si on s'appuie sur cette typologie, la coopération sino -africaine encadrée par le FOCAC est bien un interrégionalisme hybride, dans la mesure où elle concerne un État (la Chine) et un groupe d'États ou des organisations régionales. La littérature sur l'interrégionalisme aborde dans la plupart des cas la politique de coopération de l'Union

Européenne (Santander, 2013). Les analyses sont souvent marquées par l'aspect structurel du fait de l'avancement institutionnel de l'Organisation. Nous explorerons et soulignerons une autre vision ou approche de l'interrégionalisme en cours de construction, s'agissant de l'Asie et de l'Afrique, à l'exemple de l'initiative de la Chine « La ceinture et la route ».

- 40 Le Président chinois Xi Jinping a lancé en 2013 l'initiative « La ceinture économique de la route de la Soie et la route maritime de la Soie du 21^e siècle ». D'après la Commission nationale du Développement et de la Réforme, le choix du terme « initiative » met en avant l'idée de « partage », portée par le principe de « consultation ample, de construction conjointe et de bénéfices partagés ». Le Forum de « La ceinture et la route » pour la coopération internationale, qui a eu lieu à Pékin les 14 et 15 mai 2017, matérialise cette initiative par des rencontres de haut niveau, la signature d'accords, et de nouvelles pistes de coopération. Les 65 pays et régions concernés par l'initiative « La ceinture et la route » se répartissent en Asie, Europe et Afrique. Les coopérations régionales dans l'objectif d'améliorer les connectivités à l'intérieur des régions et entre les régions différentes sont mises en avant dans le projet.
- 41 « La construction de la ceinture et la route constituant un ouvrage systématique, il est impératif d'observer les principes de consultation commune, de construction conjointe et de partage, et de favoriser la synergie des stratégies de développement des pays riverains », et « les pays riverains doivent conjuguer leurs efforts pour avancer ensemble vers l'objectif de bénéfices mutuels et de sécurité commune. Il faut s'appliquer à perfectionner les infrastructures régionales, à bâtir un réseau de transport terrestre, maritime et aérien sûr et efficace, et à porter l'interconnexion à un nouveau palier », peut-on lire dans un document de la Commission nationale du développement et de la réforme du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Commerce de Chine de mars 2015, détaillant les principes sur lesquels reposent le projet et ses contenus.
- 42 Un réseau d'interconnexion, « intégré, tous azimuts et à divers niveaux » en matière de prise de décision, d'infrastructures, de commerce, de finance et de culture, constitue le mot-clé de cette initiative. Dans un contexte où la mondialisation est confrontée, plus que

jamais, aux obstacles du protectionnisme et du communautarisme, et à leurs effets néfastes tels que les antagonismes religieux et idéologiques, la Chine se veut gardienne d'une mondialisation ouverte et équilibrée.

- 43 Sous cet angle, elle rejoint la Francophonie, qui préconise une autre mondialisation, caractérisée par l'équité, le respect de l'environnement et le droit au développement. Ces objectifs partagés sont d'ailleurs renforcés par le fait que des pays africains francophones sont concernés par « La ceinture et la route »⁶. D'autre part, ces pays, eux-mêmes, situés dans des régions différentes, nécessitent une connectivité renforcée dans leur région et entre les régions.
- 44 « La ceinture et la route » implique d'une part des coopérations bilatérales sous forme de nombreux accords, d'autre part elle sollicite la participation des organisations internationales et régionale⁷. En ce sens, elle illustre une sorte d'inter-régionalisme hybride. L'inter-régionalisme, à l'initiative d'un pays émergent, dont les parties prenantes sont des pays en voie de développement, repose sur des choix nouveaux parmi lesquels : la priorité accordée aux échanges transnationaux plutôt qu'à la construction institutionnelle, la primauté des liaisons tangibles par rapport à l'établissement de normes et de valeurs partagées.
- 45 La restauration de la voie ferrée Addis-Abéba-Djibouti est un exemple emblématique dans cette initiative, qui démontre la dimension régionale du projet. Le projet permet tout d'abord de désenclaver l'Éthiopie qui a perdu son accès à la mer après l'indépendance de l'Érythrée, et d'autre part de renforcer la place de Djibouti comme port important de la Corne d'Afrique. Ce projet correspond au besoin d'interconnectivité routière, ferroviaire et aérienne. Sa réalisation confirme la place des infrastructures dans les orientations politiques chinoise et africaine pour l'intégration régionale.
- 46 Djibouti et l'Éthiopie, encouragés par la Chine qui veut s'implanter davantage en Afrique de l'Est, jouent le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale à travers l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui regroupe Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud. La Chine a été « le seul partenaire qui nous a accompagnés sur

cette voie » déclare Mahamoud Ali Youssouf, ministre des Affaires étrangères de Djibouti (Belaud, 2016).

- 47 « [...] Nos intérêts sont complémentaires » ajoute le Président de Djibouti Ismaïl Omar Guelleh. Mais les perspectives africaines sont diverses : « Quelle complémentarité y a-t-il entre les intérêts chinois et ceux de la République de Djibouti ? Une grande puissance économique, industrielle et militaire ne peut partager les mêmes intérêts qu'un petit pays, classé dans le groupe des Pays les Moins Avancés (PMA) » (Abdillahi Bahdon, 2016), une question récurrente lorsqu'il s'agit de la Chine en Afrique.
- 48 Ses besoins nationaux constituent pour la Chine une condition préalable à la coopération, et leur satisfaction est le moteur du développement. Pour Mahamoud Ali Youssouf, « Les pays ne se développent que lorsqu'ils ont des infrastructures » (Belaud, 2016). La Chine ne peut que souscrire à ce constat, elle en est l'illustration. Le cas de Djibouti est celui de la plupart des partenaires africains de la Chine qu'elle n'a rattrapés, si l'on s'en tient au PIB par habitant, qu'à la fin des années 1990, et dépassés par la suite. Les ambitions de Djibouti rencontrent les intérêts chinois et donnent une réalité à la carte des coopérations régionales (Meng, 2017).
- 49 La dimension régionale ne peut être négligée dans la réalisation du projet. Le chemin de fer Addis-Abéba-Djibouti constitue un maillon des corridors définis par le PIDA, visant, selon le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique, à « ressusciter le réseau ferré d'un corridor ARTIN (African Regional Transport Network) multi-modal hautement prioritaire en Afrique orientale, et à accroître les flux transfrontaliers de biens entre Djibouti et l'Éthiopie ». Ce projet implique deux organismes sous-régionaux : le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et l'IGAD. Ces derniers doivent jouer un rôle de « chevilles ouvrières » dans la planification et l'harmonisation des projets, entre les organes continentaux (Commission de l'UA, NEPAD) chargés du suivi et de la diffusion du processus de mise en œuvre au niveau continental, et les acteurs nationaux responsables de la conception des schémas directeurs des projets et de l'identification des infrastructures régionales intégrantes. L'inscription de la coopération sino-africaine dans le PIDA défini par le conti-

nent africain illustre le rapprochement entre les objectifs de la Chine et de l'Afrique dans le processus de régionalisation.

- 50 Il est avéré que les organisations régionales et sous-régionales ont un rôle irremplaçable à jouer dans le mécanisme institutionnel de gestion des projets. Néanmoins, dans la pratique, elles ont, en plus des insuffisances financières, des difficultés à s'imposer dans l'élaboration des projets et à assumer la coordination lors de leur réalisation face aux États membres voulant préserver leur souveraineté et leurs intérêts particuliers⁸. À cela s'ajoutent encore les intentions et les stratégies des partenaires extérieurs.
- 51 Le mouvement d'intégration régionale, entamé depuis les indépendances, fait face à de nombreux obstacles, parmi lesquels la surcharge institutionnelle, le manque de volonté nationale, etc. Cette régionalisation « par le haut », c'est-à-dire par des ajustements et des modifications institutionnels à l'initiative des gouvernements, n'a pas permis plus d'efficacité. La construction institutionnelle caractérisée par la superposition d'instances et une évolution discontinue semble prendre le pas sur une régionalisation « par le bas », autrement dit, une régionalisation réelle représentée par les flux transnationaux, limités par le mauvais état voire l'absence d'infrastructures. La première ne peut trouver son utilité que dans le service à la seconde. La coopération de la Chine répond à ce besoin sans pour autant négliger les aspects politiques. Le développement du continent comme objectif s'est posé bien avant l'implication de la Chine. Mais le développementisme chinois est un apport opportun pour les dirigeants africains engagés sur cette voie. Leur adhésion aux projets chinois résulte plutôt de la recherche de réponses appropriées à des besoins réels que du simple mimétisme. Pour mener à bien les projets d'interconnexion régionale, les organisations sous-régionales représentent une plateforme indispensable pour coordonner les politiques des États membres et définir les attentes. Leur participation permet de mieux défendre les intérêts communs face aux enjeux multiples et aux acteurs extérieurs.

Conclusion

- 52 Les puissances émergentes d'Asie contribuent indéniablement au développement africain. Si elles n'y sont pas les premiers investisseurs,

l'Inde et la Chine sont avec la Turquie les trois premiers employeurs. On peut cependant se demander si le développement porté par l'Asie ne serait pas de la même nature que celui annoncé par Truman au milieu du siècle dernier. Ce n'est pas le qualificatif « durable » qui lui est accolé aujourd'hui qui en modifierait le sens. Pas plus que « socialiste » n'adoucit les rigueurs de l'économie de marché, comme le montre le « modèle chinois ».

- 53 Mais en même temps que se mondialise le capitalisme, se mondialisent les alternatives qui s'expérimentent parfois à des échelles nationales. Les coopérations Sud-Sud n'ont pas pour objectif de changer les régimes politiques en place au nom d'idéaux universels. Les régimes évolueront ou non par la force des choses et/ou la volonté des peuples.
- 54 Les interactions n'ont pas les mêmes effets selon les partenaires en présence. Celles qui concernent l'Asie et l'Afrique sont à observer avec précaution. La Chine présente des caractères que n'ont pas d'autres acteurs, cependant les enjeux de sa coopération avec l'Afrique recoupent ceux de bien d'autres partenaires du continent.
- 55 Aborder les interactions sous le double angle de la régionalisation et du développement permet de mesurer la pertinence politique et l'opérationnalité technique d'une structuration territoriale au regard d'un processus de transformation globale. Bien que les États qui les composent soient en formation, les dimensions régionales et sous-régionales offrent à l'audace africaine un cadre susceptible de concrétiser et d'assumer la place qui lui est assignée de toutes parts dans le futur proche.

BIBLIOGRAPHIE

Abdillahi Bahdon M. (2016), « Djibouti, la stratégie d'implantation chinoise », *Afrique education.com*, 25/02/2016, disponible sur : http://afriqueeducation.com/politique/djibouti_la_strategie_d_implantation_chinoise (http://afriqueeducation.com/politique/djibouti_la_strategie_d_implantation_chinoise).

Acharya A. (2014), « Global International Relations and regional worlds. A new agenda for internationalist studies », *International Studies Quarterly*, vol. 58, n° 4, p. 647-659.

Alvergne C. (2007), « Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans

la mondialisation ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 238, p. 203-216.

An Chunying (2016), « Experiences and Lessons for Africa from China's Success in Economic Development », *Journal of Shanghai Normal University*, vol. 45, n° 2, p. 108-117.

Awenengo Dalberto S. (2010), « Frontières et indépendances en Afrique subsaharienne, Compte rendu de colloque », *Afrique contemporaine*, n° 235, p. 73-83.

Békolo-Ebé B. (2001), « L'intégration régionale en Afrique : caractéristiques, contraintes et perspectives », *Mondes en développement*, n° 115-116, p. 81-88.

Belaud C. (2016), « Le développement de Djibouti lié à celui de l'Éthiopie, avec la Chine comme intermédiaire », *Afriqueexpansion.com*, 05/04/2016, disponible sur : <http://www.afriqueexpansion.com/fil-de-presse-manchettes/1380-le-developpement-de-djibouti-lie-a-celui-de-l-ethiopie-avec-la-chine-comme-intermediaire.html>, consulté le 23/03/2018.

Bouquet C. (2003), « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, p. 181-198.

Commission nationale du Développement et de la Réforme, ministère des Affaires étrangères, ministère du Commerce de Chine (2015), *Construire ensemble la Ceinture économique de la Route de la Soie et la Route de la Soie maritime du XXI^e siècle, Perspectives et actions*, 28 mars 2015, disponible sur : <http://www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/t1251984.shtml>, consulté le 02/02/2018.

Coquery-Vidrovitch C. (2012), « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire@Politique*, n° 17, p. 149-164.

Diouf A. (2006), « Afrique : l'intégration régionale face à la mondialisation », *Politique étrangère*, n° 4, p. 785-797.

Elsje F. (2005), « L'Éthiopie et le Kenya face au "modèle chinois" de développement. Une nouvelle carte pour l'Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n° 253, p. 87-103.

Giovanni M. C. (2009), *La notion d'interterritorialisme: une lecture critique pour en construire une autre démarche d'analyse*, UNU-CRIS Working Papers W-2009/14, disponible sur <http://cris.unu.edu/la-notion-dinterr%C3%A9gionalisme-une-lecture-critique-pour-en-construire-une-autre-d%C3%A9marche-danalyse>, consulté le 02/02/2018.

Hanggi H. (2006), « Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology », dans Hanggi H., Roloff R., Ruland J., *Interregionalism and International Relations*, Abingdon-New York, Routledge.

Horesh N. et Kawalski E. (dir.) (2014), *Asian thought on China's Changing International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Marx K. (1971), *Le Capital : critique de l'économie politique. Livre premier : Le développement de la production capitaliste*, Paris, Éditions sociales.

Katzenstein P. (1997), *A world of regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell University Press.

Kebe M.H. (2010), « Le panafricanisme dans le contexte de la mondialisation », *Présence Africaine*, n° 181-182, p. 221-249.

Korinman M. (2012), « Les tribulations de l'amiral Zheng He », *Outre-Terre*, n° 30, p. 9-20.

Li Anshan et Liu Haifang (2012), « On the Operation Mechanism of FOCAC and Its Relation with African Integration », *Teaching and Research*, vol. 47, n° 6, p. 57-65.

Liu Haifang et Li Anshan (2014), « On Operation Mechanism of FOCAC and its Potential Trends », dans Zhang H. et An C. (dir.), *Annual Report on Development in Africa, 2011-2012*, n° 16, Beijing, Social Sciences Academic Press, p. 131-146.

Liu Yishuang et Cui Guangqi (2017), « Wang Yi réaffirme l'engagement de la Chine à soutenir la lutte contre la pauvreté en Afrique », *Xinhua.org*, 22/06/2017, disponible sur : <http://french.peopledaily.com.cn/Chine/n3/2017/0622/c31354-9231701.html>.

La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique (2006), 21/06/2006, disponible sur <http://bj.china-embassy.org/fra/zxx/t230780.htm>, consulté le 21/07/2017.

Médard J.-F. (1991), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », *Politique Africaine*, n° 43, p. 92-104.

Meng J. (2017), « La Chine à Djibouti et en Afrique de l'Est : la voie chinoise au croisement des routes, une idée qui fait son chemin », *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 6, disponible sur : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1524>

Nubukpo K. (2014), « Cinquante ans d'Union monétaire ouest africaine : qu'avons-nous appris ? », *Revue d'économie financière*, n° 110, p. 145-164.

Forum sur la coopération sino-africaine – Plan d'action d'Addis-Abéba, 29/12/2003, disponible sur : <http://www.focac.org/fra/lt-da/dejbjzjhy/DO2009/t163459.htm>, consulté 29/07/2017.

Santander S. (2012), *Relations internationales et régionalisme : entre dynamiques internes et projections mondiales*, Liège, Presses universitaires de Liège.

Santander S. (2013), « L'Union européenne, l'interrégionalisme et les puissances émergentes, The EU, interregionalism and the rising powers. The case of the EU-Brazilian "partnership" », *Politique européenne*, n° 39, p. 106-135.

Savès J. (2017), « Émergence du "sous-développement" », *herodote.net*, 10/12/2017, disponible sur : https://www.herodote.net/20_janvier_1949-evenement-19490120.php, consulté le 23/03/2018.

Telo M., Fawcett L. et Ponjaert F. (2015), *Interregionalism and the European Union. A post-revisionist approach to Europe's place in a changing world*, London, Ashgate.

Yao G. (2016), « A Study on the New Dynamic of African Industrialization from Perspective of African Integration », *West Asia and Africa*, n° 249, p. 18-33.

NOTES

- 1 À savoir, l'Égypte, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Ghana, le Mali, la Guinée, le Soudan, l'Éthiopie et la Somalie.
- 2 Loin d'être une structure dominée par la Chine, le FOCAC a été créé à l'initiative des pays africains. Lors de la visite de Tang Jiaxuan, Ministre des Affaires Étrangères, en 1998 en Afrique, les dirigeants africains ont exprimé la volonté de créer un mécanisme qui a été évoqué officiellement par Monsieur Lila Hanitra Ratsifandrihamanana, Ministre des Affaires Étrangères de Madagascar à l'occasion de sa visite en Chine en 1999.
- 3 Entretien avec l'Ambassadeur du Sénégal en Chine, Beijing, 27 novembre 2014.
- 4 Le Premier ministre chinois, Li Keqiang a annoncé, lors du Sommet concernant l'Afrique au Forum économique mondial organisé au Nigeria en mai 2014, que la Chine continuerait à accorder la priorité à la construction des réseaux ferroviaires, routiers et aériens dans la coopération sino-africaine et à fournir l'assistance financière, personnelle et technique à cette fin.
- 5 Réflexions recueillies par l'auteure dans les entretiens avec les hauts fonctionnaires maliens, ivoiriens et sénégalais du 14 juillet au 1^{er} septembre 2014.
- 6 Les pays africains francophones concernés par cette initiative sont l'Égypte, Djibouti, Madagascar et l'île Maurice.
- 7 Plus de 70 organisations internationales ont participé au Forum de « la Ceinture et la Route » pour la coopération internationale les 14 et 15 mai 2017.
- 8 Prenons l'exemple de l'Union africaine, plus de 90 % de ses programmes sont financés par les bailleurs étrangers. L'indépendance financière est loin d'être une réalité.

RÉSUMÉS

Français

Les frontières, en tant que partie intégrante des États-nations, occupent une place importante dans leur formation. Les États africains en construc-

tion sont confrontés en même temps aux défis de la mondialisation, caractérisée par l'affaiblissement des frontières et l'intensification des mouvements transnationaux. Ces derniers, vus comme moteurs du développement, sont facilités par l'intégration régionale. L'implication des pays émergents dans la régionalisation africaine modifie la nature des interactions entre les pays africains et les acteurs extérieurs. L'exemple de la coopération sino-africaine nous permet d'observer les spécificités des visions et approches chinoises concernant les enjeux du développement et l'intégration régionale.

English

Borders, as an integral part of nation-states, occupy an important place in their formation. African states under construction are confronted at the same time with the challenges of globalization, characterized by the weakening of borders and the intensification of transnational movements. The latter, seen as engines of development, are facilitated by regional integration. The involvement of emerging countries in African regionalization modifies the nature of interactions between African countries and external actors. The example of the Sino-African cooperation allows us to observe the specificities of the Chinese visions and approaches concerning the stakes of development and regional integration.

INDEX

Mots-clés

développement, intégration régionale, coopération sino-africaine, pays émergents, initiative « La ceinture et la route »

Keywords

development, regional integration, Sino-African cooperation, emerging countries, "The belt and the road" initiative

AUTEUR

Jin MENG

Docteur en Science politique de l'Université Jean Moulin Lyon 3, chercheuse assistante à l'Institut d'études sur l'Asie occidentale et l'Afrique de l'Académie des Sciences sociales de Chine, Chercheuse associée à l'Institut d'Asie Orientale de l'École Normale Supérieure de Lyon.