



L'agentivité africaine « alimentée par la Chine » et ses limites : Le cas de la RDC 2007-2019

JOHANNA MALM

Résumé

La Chine fournit-elle aux pays africains une agentivité – ou capacité d'action – « alimentée par la Chine » pour défier d'autres acteurs extérieurs dans leur propre intérêt politique ? Ce fut le cas en République démocratique du Congo (RDC) de 2007 à 2009. Un accord global avec la Chine – l'accord de la Sino-Congolaise des Mines (SICOMINES)- a permis au régime congolais d'avoir recours à une agentivité « alimentée par la Chine », montant ainsi la Chine et le Fonds Monétaire International (FMI) l'un contre l'autre. Pendant cette période, la RDC a pu obtenir un prêt chinois important pour ses infrastructures et bénéficier d'un allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTÉ)¹.

Cependant, les limites de la stratégie de levier financier « alimentée par la Chine » sont devenues évidentes depuis lors. Au cours de la période 2010-2019, la Chine n'a pas permis au régime congolais d'exercer une telle agentivité. Le « changement » autorisé par l'accord avec la Sicomines reposait sur le fait qu'il s'agissait d'un accord de financement à grande échelle négocié au plus haut niveau du gouvernement. Après l'accord de la Sicomines, l'approche de la Chine envers la RDC a changé. La Chine conserve des intérêts stratégiques forts en RDC et soutient toujours le régime congolais, mais dans les années qui ont suivi l'accord de la Sicomines, sa stratégie dans le pays a consisté à appliquer une diplomatie prudente, plutôt que faire des déclarations audacieuses et des offres de financement du développement à grande échelle. Cela montre que si les acteurs politiques des pays dépendants d'une aide peuvent effectivement être dotés d'une agentivité « alimentée par la Chine » qu'ils peuvent utiliser en relation avec la Chine et d'autres acteurs extérieurs, il s'agit d'un type d'agentivité circonscrite qui s'articule autour des propres intérêts stratégiques de la Chine.

Introduction

Quelle est la configuration des relations de pouvoir entre la Chine et les pays africains ? Cette question s'est posée depuis que les relations sino-africaines ont commencé à se développer de manière décisive au tournant du XXI^e siècle. Les premières publications sur les relations sino-africaines s'attachaient à comprendre les différentes facettes de la présence chinoise croissante sur le continent, et cherchaient à répondre à la question sous-jacente de savoir si la Chine était une puissance néocoloniale en Afrique.² Par la suite, une littérature de plus en plus abondante a démystifié les différents mythes qui entourent les activités chinoises en Afrique. Avec une minutie empirique, différentes contributions ont

1 NDT (*note du traducteur*): HIPC en anglais (l'initiative *Heavily Indebted Poor Countries*).

2 Voir Garth Le Pere, *China in Africa: Mercantilist Predator, Or Partner in Development?* (Tshwane : Institute for Global Dialogue, 2007).

exploré l'éventail des engagements chinois avec les différentes parties prenantes africaines.³ C'est dans ce cadre que des preuves de l'existence d'une « agentivité africaine » en relation avec la Chine sont apparues. Des contributions ont montré que divers acteurs africains, des gouvernements aux petits entrepreneurs, façonnent en fait activement leurs interactions avec les parties prenantes chinoises, en cherchant à ce que ces relations se développent à leur propre avantage.⁴ Par conséquent, l'argumentation est que les acteurs africains ne sont pas des bénéficiaires passifs des initiatives chinoises. Au contraire, les acteurs africains disposent d'une marge de manœuvre importante pour façonner la relation en leur faveur. Toutefois, d'autres chercheurs ont mis en garde contre une surestimation de l'importance de l'agentivité africaine. Si certaines élites politiques sont en mesure de tirer parti de leur relation avec la Chine pour assurer un certain niveau de sécurité au régime en place, cette agentivité dépend largement des intérêts stratégiques de la Chine elle-même.⁵

Ce débat n'est nullement nouveau dans la littérature sur les relations internationales de l'Afrique. Depuis l'indépendance des pays africains, des chercheurs ont débattu à propos de l'existence d'une agentivité des acteurs africains vis-à-vis des acteurs extérieurs et, le cas échéant, comment celle-ci est utilisée. La théorie de la dépendance a souligné les limites de l'agentivité des pays en développement, suggérant que dans une économie capitaliste mondiale, le pouvoir réside au centre, laissant aux pays périphériques une marge de manœuvre limitée.⁶ Des contributions ultérieures ont fait valoir que les dirigeants africains exploitent activement les relations extérieures de leurs pays pour s'approprier les ressources ou assurer la stabilité de leur régime.⁷ En RDC, ce dernier point a été particulièrement pertinent pendant la guerre froide.⁸

Cette analyse politique contribue à cette littérature en fournissant une étude de cas spécifique des relations de la RDC avec la Chine et d'autres acteurs extérieurs de 2007 à 2019. La littérature existante sur les relations entre la RDC et la Chine se concentre

3 Voir Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (Oxford : Oxford University Press, 2009).

4 Voir Lucy Corkin, *Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines* (Farnham : Ashgate, 2013) ; Aleksandra Gadzala, *Africa and China: How Africans and Their Governments Are Shaping Relations with China* (Lanham : Rowman & Littlefield, 2015); Aleksandra Gadzala, "Ethiopia: Toward a Foreign-Funded 'Revolutionary Democracy'", in *Africa and China: How Africans and Their Governments Are Shaping Relations with China*, ed. Aleksandra Gadzala (Lanham : Rowman & Littlefield, 2015); Giles Mohan et Ben Lampert, "Negotiating China: Reinserting African Agency into China-Africa Relations", *African Affairs* 112, no. 446 (2013): 92-110; Cobus van Staden, Chris Alden et Yu-Shan Wu, "In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU and the BRI" (Occasional Paper 286, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 2018); Ulrikke Wethal, "Passive Hosts or Demanding Stakeholders? Understanding Mozambique's Negotiating Power in the Face of China", *Forum for Development Studies* 44, no. 3 (2017): 493-516.

5 Voir Padraig Carmody et Peter Kragelund, "Who Is in Charge? State Power and Agency in Sino-African Relations", *Cornell International Law Journal* 49, no. 1 (2016): 1-24; Jon Phillips, "Who's in Charge of Sino-African Resource Politics? Situating African State Agency in Ghana", *African Affairs* 118, no. 470 (2019): 101-24.

6 Voir Samir Amin, "Underdevelopment and Dependence in Black Africa: Origins and Contemporary Forms", *Journal of Modern African Studies* 10, no. 4 (1972): 503-24; Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review* 18, no. 4 (1966); Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa* (Washington DC : Howard University Press, 1972).

7 Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996); Tobias Hagmann, *Stabilization, Extraversion and Political Settlements in Somalia* (Londres : Rift Valley Institute, 2016); G Prunier, *From Genocide to Continental War: The "Congolese" Conflict and the Crisis of Contemporary Africa* (Londres : Hurst & Co, 2009).

8 Michael Schatzberg, *Mobutu or Chaos?: The United States and Zaire, 1960-1990* (Lanham : University Press of America/Foreign Policy Research Institute, 1991).

principalement sur différents aspects de l'accord de la Sicominex.⁹ Cependant, aucune étude de cas n'a encore été réalisée sur la question spécifique de la capacité d'agir congolaise par rapport à la Chine et aux autres acteurs extérieurs. Cet article comble ce vide. Il examine les relations de la Chine avec la RDC de 2007 à 2019 et la manière dont celles-ci ont affecté l'agentivité de la RDC par rapport aux autres acteurs extérieurs pendant cette période.

La période étudiée est divisée en deux : 2007-2009 et 2010-2019. L'analyse politique s'appuie sur la définition de « l'agentivité » proposée par Van Staden et al., à savoir la « capacité [d'un acteur] à prendre des décisions indépendantes et à renforcer son pouvoir de négociation ».¹⁰

Période I (2007–2009) : Succès de l'agentivité congolaise « alimentée par la Chine » lors de la controverse sur la Sicominex

Les liens politiques entre la Chine et la RDC remontent à plus d'un demi-siècle. La Chine a reconnu le pays, alors connu sous le nom de Zaïre, lorsqu'il a obtenu son indépendance en 1960. Elle a fourni au pays à la fois une aide au développement et une formation militaire jusqu'à ce que la deuxième guerre du Congo éclate en 1998. Joseph Kabila, le président du pays de 2001 à 2019, a reçu, en Chine, une formation militaire de ce type dans sa jeunesse. En 2007, les liens bilatéraux ont été considérablement renforcés avec la signature de l'accord de la Sicominex.

Cet accord était sans précédent en RDC, car il liait directement le secteur minier du pays au financement d'infrastructures. Auparavant, le pays ne bénéficiait du secteur minier que par le biais des redevances minières et du paiement des impôts, et la reconstruction des infrastructures était financée par le budget de l'État. Cependant, à cause de la guerre, cette reconstruction n'eut pas vraiment lieu dans la pratique.¹¹ L'accord avec la Sicominex changea la donne. Il fut structuré de telle sorte que la Chine financerait la reconstruction à grande échelle des infrastructures en RDC par l'octroi d'un prêt dont le remboursement devait être garanti par les bénéfices d'une entreprise minière. Plus précisément, le prêt devait être accordé par la China Export Import (Exim) Bank à un consortium d'entreprises

9 David G Landry, 'The Risks and Rewards of Resource-for-Infrastructure Deals: Lessons from the Congo's Sicominex Agreement' (Working Paper 21, John Hopkins School of Advanced International Studies, China-Africa Research Initiative, Washington DC, 2018); Andoni Maiza-Larrarte et Gloria Claudio-Quiroga, 'The Impact of Sicominex on Development in the Democratic Republic of Congo', *International Affairs* 95, no. 2, (2019): 423-46; Johanna Malm, "When Chinese Development Finance Met the IMF's Public Debt Norm in DR Congo" (PhD diss., Roskilde University, 2016); Stefaan Marysse and Sara Geenen, "Win-Win or Unequal Exchange? The Case of the Sino-Congolese Cooperation Agreements", *The Journal of Modern African Studies* 47, no. 3 (2009): 371

10 Van Staden, Alden et Wu, "In the Driver's Seat?".

11 Johanna Jansson, 'The Sicominex Agreement: Change and Continuity in the Democratic Republic of Congo's International Relations' (Occasional Paper 97, China in Africa Project, SAIIA, Johannesburg, 2011).

chinoises et congolaises, appelé la Sino-Congolaise des Mines (Sicomines). La Sicomines allait être débitrice et, à ce titre, responsable du remboursement du prêt, en utilisant les bénéfices de la mine. La ligne de crédit accordée par la China Exim Bank à la Sicomines prévoyait la remise en état des infrastructures, estimée à environ 6,5 milliards de dollars, et le financement d'une entreprise minière dans la province de Lualaba en RDC, estimée à environ 3 milliards de dollars.¹²

L'accord, dans sa forme originale, a suscité une controverse pour plusieurs raisons. Les montants concernés étaient importants par rapport au produit intérieur brut (PIB) de la RDC en 2006, évalué à 14,5 milliards de dollars.¹³ Le FMI et un certain nombre de donateurs occidentaux ont affirmé que cette dette serait insoutenable, compte tenu du fardeau de la dette de la RDC, qui s'élevait alors à 13,1 milliards de dollars.¹⁴ En outre, l'accord avec la Sicomines comprenait une garantie de l'État, ce qui signifie que si la Sicomines n'arrivait pas à rembourser le prêt en utilisant les bénéfices de l'entreprise minière, l'État congolais interviendrait pour rembourser le prêt. Cette disposition a été jugée controversée car elle privait le FMI et la Banque mondiale de leur statut de créancier privilégié et, selon certains, donnait à l'entreprise minière de la Sicomines un avantage concurrentiel.¹⁵

L'accord de la Sicomines a également été considéré comme sapant le processus d'allègement de la dette des PPTTE en cours. Après les élections de 2006, l'une des principales priorités de la communauté internationale a été de garantir l'allègement de la dette de la RDC afin que ce pays déchiré par la guerre puisse prendre un nouveau départ macroéconomique. Cette mesure a été considérée comme essentielle pour assurer la stabilité à long terme du pays. Néanmoins, le fait que la RDC ait maintenant signé une ligne de crédit avec la Chine, qui pourrait lui imposer une dette de plusieurs milliards de dollars, a complètement bloqué le processus d'allègement de la dette. La raison pour ceci était qu'il serait politiquement impossible pour les créanciers de la RDC d'annuler la dette du pays si celui-ci contractait des montants importants de dette auprès de la Chine.¹⁶ Parmi les donateurs bilatéraux de la RDC, l'ancienne puissance coloniale, la Belgique, fut la plus active à protester contre l'accord. Des représentants du gouvernement belge s'étaient même rendus en Chine pour en discuter.¹⁷

Une importante controverse politique s'est ensuivie tout au long de l'année 2008. Le Parlement congolais affirma qu'il n'avait pas été informé de l'existence de l'accord avant sa signature, tandis que les citoyens congolais ordinaires, ainsi que les organisations de la société civile locales et étrangères, avaient largement débattu l'accord. La Chine adopta

12 Malm, 'When Chinese Development Finance'.

13 Banque Mondiale, 'Congo, Rep. Dem.', 2020, <https://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep>.

14 Fond Monétaire International : 'IMF Executive Board Approves US\$551 Million PRGF Arrangement for the Democratic Republic of the Congo and US\$73 Million in Interim HIPC Assistance' (Communiqué de presse : 09/455, IMF, Washington DC, 11 décembre 2009).

15 Jansson, 'The Sicomines Agreement'.

16 Malm, 'When Chinese Development Finance'.

17 Thierry Vircoulon, 'Autopsie d'une controverse internationale: Le partenariat sino-congolais sous le feu des critiques', *Les Temps Modernes* 657, no. 1 (2010) : 73-81.

une position active durant la controverse, principalement par l'intermédiaire de son ambassadeur en RDC, Wu Zexian, qui participait à des entretiens pour défendre l'accord.¹⁸

Cette controverse donna à Kabila l'occasion d'exercer son pouvoir d'agentivité « alimentée par la Chine », à la fois vis-à-vis de la Chine et vis-à-vis des autres donateurs extérieurs du pays. À ce stade, il était le président élu de la RDC depuis deux ans et devait montrer des résultats à l'électorat. La remise en état des infrastructures après le conflit et l'initiative d'allègement de la dette des PPTe étaient deux résultats tangibles, et il semblait que l'accord de la Sicominex pourrait permettre à la RDC de réaliser ces deux objectifs. D'une part, Kabila savait que la Chine, avec son économie en plein essor, sa politique « d'ouverture » et son plan à long terme pour garantir l'accès aux ressources naturelles – était prête à faire des compromis pour garantir l'accord de la Sicominex. D'autre part, Kabila s'est probablement aussi rendu compte que le FMI et les donateurs traditionnels ayant des intérêts majeurs dans cette organisation, tels que les États-Unis et la France, avaient des enjeux politiques dans le processus d'allègement de la dette des PPTe et qu'ils iraient loin pour s'assurer que le point d'achèvement des PPTe soit atteint.¹⁹ Il s'agissait donc d'une opportunité de politique étrangère pour Kabila.

Tirer parti de l'importance stratégique du pays pour exercer une influence sur les questions de politique étrangère n'est pas une stratégie propre à Kabila. Il s'agit plutôt d'une stratégie commune aux régimes congolais depuis l'indépendance. L'ancien président Mobutu Sese Seko, au pouvoir de 1965 à 1997, a excellé dans l'exploitation des intérêts américains pendant la guerre froide, s'étant positionné comme un garant contre le communisme en Afrique centrale.²⁰ Cette stratégie a contribué à assurer la sécurité du régime de Mobutu, les États-Unis lui ayant apporté un soutien politique et financier. Cependant, après la guerre froide, ce soutien s'est rapidement effrité et Mobutu a été évincé en 1997.²¹ Maintenant, dix ans plus tard, le décor a à nouveau été planté pour qu'un dirigeant congolais tire parti de l'importance stratégique du pays au profit d'un régime politique, cette fois celui de Kabila.

Kabila a réussi à mettre en place une agentivité de politique étrangère « alimentée par la Chine ». Après plusieurs cycles de discussions et de négociations politiques, y compris une réunion en personne avec le directeur général du FMI, il a été convenu que la RDC pouvait conserver « les contrats chinois » tout en bénéficiant de l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTe. Cependant, le FMI a stipulé que l'accord devait être réduit et la garantie de l'État congolais sur la composante minière supprimée. Si la Chine a fait valoir que ces conditions augmentaient son risque d'exposition, les exigences ont finalement été satisfaites : le mécanisme de financement des infrastructures a été plafonné à 3 milliards de dollars et la garantie de l'État sur la ligne de crédit pour l'entreprise minière a été

18 Entretien avec Freddy Mulumba et Claude Mukeba, 'L'ambassadeur Wu Zexian : La Chine n'a pas de visées impérialistes', *Le Potentiel*, 2008, <http://cd.china-embassy.org/fra/xw/more/t399806.htm> ; Ambassadeur Wu Zexian (Ambassadeur chinois en RDC), entretien par Johanna Malm, 23 février 2009.

19 Jansson, 'The Sicominex Agreement'; Malm, 'When Chinese Development Finance'.

20 Schatzberg, *Mobutu or Chaos?*.

21 Thomas Turner, 'Kabila Returns, In a Cloud of Uncertainty', *African Studies Quarterly* 1, no. 3 (1997): 23–37.

supprimée. La garantie de l'État congolais sur le prêt pour les infrastructures a toutefois été maintenue, ce qui a permis d'aligner cette partie de l'accord avec les autres accords conclus par la RDC avec des institutions de financement du développement telles que la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.²²

On pourrait dire que tous les acteurs concernés ont eu tout à gagner de l'accord qui a finalement été conclu. Le régime de Kabila s'est attiré des éloges politiques en obtenant à la fois « les contrats chinois » et l'allègement de la dette des PPTTE. Le FMI a permis à la RDC d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE et a pu accorder à ce pays un allègement de sa dette, ce qui est considéré comme une étape importante pour l'organisme. La Chine a obtenu l'accès aux concessions minières et a garanti le remboursement du prêt minier grâce aux bénéfices de l'entreprise minière. En outre, elle a obtenu une garantie de l'État congolais sur le prêt d'infrastructures. Néanmoins, cette analyse politique soutient que la controverse sur la Sicominex représente un cas où le régime congolais a pu exercer une agentivité « alimentée par la Chine » importante aussi bien vis-à-vis de la Chine que du FMI. Il y a de fortes chances que sans « les contrats chinois », le processus d'allègement de la dette des PPTTE aurait été beaucoup plus lent en RDC. Un observateur a même affirmé que Kabila ne pensait probablement même pas que l'allègement de la dette était une possibilité pour la RDC avant la controverse sur la Sicominex.²³ L'apparition soudaine d'un accord important avec la Chine a rendu d'autant plus urgent politiquement pour le FMI et les grands donateurs occidentaux de résoudre le problème de la dette de la RDC avant qu'ils ne perdent leur influence politique au profit de la Chine. En ce qui concerne la Chine, Kabila a tiré parti du fait que, tel qu'exposé ci-après, les Chinois ont sous-estimé les risques liés aux prêts et aux investissements en RDC. Kabila a ainsi réussi à obtenir des montants importants de financement d'infrastructures pour son projet phare, connu sous le nom de « Cinq Chantiers » un projet qu'aucun autre acteur extérieur n'aurait financé à l'époque.

Période II (2010–2019) : Pas d'agentivité congolaise « alimentée par la Chine » après l'allègement de la dette des PPTTE

Depuis la controverse sur la Sicominex, le régime congolais n'a pas été en mesure d'exercer l'agentivité « alimentée par la Chine » vis-à-vis de la Chine ou d'autres acteurs extérieurs. La raison en est simplement que l'approche de la Chine à l'égard de la RDC a changé et ne permet plus au régime congolais de mobiliser la présence chinoise pour son propre bénéfice politique. Cette analyse politique soutient que le changement d'approche de la Chine s'explique à la fois par l'expérience de la Sicominex et par l'ambition de la Chine d'être un acteur international responsable.

22 Jansson, 'The Sicominex Agreement'.

23 Diplomate occidentale (Kinshasa), entretien par Johanna Malm, 11 février 2011.

Les acteurs chinois plus prudents en raison du risque opérationnel en RDC

La première raison pour laquelle l'approche chinoise en RDC a changé après l'expérience de la Sicominex est que les acteurs chinois ont pris conscience des risques opérationnels de mener des affaires en RDC. Après la renégociation de l'accord de la Sicominex et l'octroi de l'allègement de la dette PPTE, la plupart des observateurs ont supposé que les « contrats chinois » allaient maintenant être appliqués comme prévu. Cependant, la réalité s'est avérée plus compliquée. Dans les années qui ont suivi le règlement de la controverse sur la Sicominex, les parties prenantes chinoises impliquées dans l'accord ont rencontré divers problèmes dans sa mise en œuvre. Cela a abouti au retrait de la China Exim Bank de l'accord en 2012, après avoir jugé que les risques opérationnels en RDC étaient trop élevés. En conséquence, les deux entreprises publiques chinoises impliquées – China Railway Engineering Corporation et Sinohydro – ont été livrées à elles-mêmes en RDC avec environ 1 milliard de dollars de prêts accordés pour des projets d'infrastructure et d'exploitation minière. Même si la China Exim Bank est finalement revenue à la table des négociations la même année, après que des discussions aient été entamées avec la Banque de Chine et la Banque de développement de Chine pour la remplacer en tant que financier, le retrait temporaire de la banque souligne l'insécurité à laquelle sont confrontées les entreprises chinoises en RDC.²⁴

Un autre facteur aggravant est le fait que les prix du cuivre et du cobalt ont fluctué de manière significative depuis 2008. Il existe donc un risque que les bénéfices de la coentreprise Sicominex ne suffisent pas à rembourser le prêt.²⁵ Si la garantie de l'État congolais était une mesure de sauvegarde à cet égard, au vu de la faiblesse de l'économie de la RDC et ses antécédents en matière d'arriérés de dette, il était loin d'être certain que la garantie aiderait les Chinois à récupérer leur argent si les prix des matières premières devaient chuter.

En résumé, les acteurs chinois impliqués dans l'accord avec la Sicominex ont, depuis 2010, acquis une expérience de première main des difficultés rencontrées pour faire des affaires en RDC. D'autres entreprises et banques publiques chinoises, qui auraient pu envisager de mettre en place des dispositifs de financement similaires, ont probablement observé l'évolution de la situation autour de la Sicominex et ont décidé de ne pas poursuivre ces initiatives. En effet, aucun prêt chinois de grande envergure lié à des entreprises minières et destiné à financer des infrastructures à caractère de biens publics (telles que des routes, des hôpitaux et des écoles) n'a été accordé à la RDC depuis la Sicominex. Si l'activité économique chinoise en RDC était encore importante entre 2010 et 2019, elle ne constituait pas le type d'offres de financement qui aurait donné au régime congolais l'occasion d'exercer une agentivité « alimentée par la Chine » vis-à-vis d'autres acteurs extérieurs. Par exemple, dans le secteur minier, important sur le plan stratégique,

24 Johanna Jansson, 'The Sicominex Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies', *Review of African Political Economy* 40, no. 135 (2013) : 37-41 (publié sous le nom de jeune fille de l'auteur).

25 Landry, 'The Risks and Rewards'.

la présence chinoise s'est développée par le biais d'acquisitions, plutôt que par des investissements directs garantis par des prêts importants du gouvernement chinois. La première des deux importantes acquisitions chinoises pendant cette période a été réalisée par China Molybdenum lorsqu'elle a racheté le plus grand producteur de cuivre de la RDC, Tenke Fungurume, à la société américaine Freeport-McMoran en 2016. La deuxième grande acquisition chinoise concernait le projet de cuivre Kamo-Kakula de la société canadienne Ivanhoe à Kolwezi. Le groupe minier chinois Zijin est devenu partenaire du projet en 2015, et détenait une participation de 39,6 % en juillet 2020.²⁶ Toutefois, aucun de ces investissements ne comprend un véhicule de financement du développement destiné à financer des infrastructures publiques.

L'absence d'initiatives de financement du développement à grande échelle et soutenues par l'État en RDC après l'accord de la Sicomines reflète un changement global de la stratégie de la Chine en Afrique. La Chine en est progressivement venue à accorder moins d'importance aux mégaprojets soutenus par l'État et à se concentrer davantage sur la stimulation d'investissements des entreprises privées chinoises en Afrique. À titre indicatif, lors du Forum sur la coopération sino-africaine en 2018, le président Xi Jinping s'est engagé à accorder 60 milliards de dollars de financement aux pays africains, mais seuls 50 milliards de dollars ont été alloués (sous la forme de fonds publics chinois) à des subventions, des prêts et des financements d'importation. Le montant restant correspond à ce que le gouvernement chinois encourage les entreprises chinoises à investir en Afrique entre 2019 et 2021.²⁷ Cela indique que le secteur privé chinois devrait désormais jouer un rôle plus important, ainsi qu'une plus grande part des risques et des bénéfices, au sein des relations entre la Chine et l'Afrique.

Cet ajustement dans l'approche de la Chine envers l'Afrique a également été perceptible dans les déclarations faites par Yang Jiechi, l'envoyé de Xi pour l'Afrique, lors de son voyage en Afrique en 2019.²⁸ Par exemple, aucun nouveau prêt en faveur du Nigeria n'a été discuté lors de la rencontre de Yang avec le président nigérian Muhammadu Buhari, mais les deux ont souligné l'importance d'un accroissement des investissements des entreprises chinoises au Nigeria.²⁹ De même, aucun nouveau prêt chinois au Kenya n'a été discuté lors de la rencontre de Yang avec le président kenyan Uhuru Kenyatta, mais les deux hommes ont parlé de la nécessité d'attirer des investissements privés chinois pour soutenir le

26 'The China Price', *Africa Confidential* 60, no. 18 (13 septembre 2019), https://www.africa-confidential.com/article/id/12741/The_China_price ; Ivanhoe Mines, 'Kamo-Kakula Project', 2020, <https://www.ivanhoemines.com/projects/kamo-kakula-project/> ; 'Zijin Increases Ivanhoe Stake', *Mining Journal*, 9 octobre 2019, <https://www.mining-journal.com/copper-news/news/1373148/zijin-increases-ivanhoe-stake> ; Cecilia Jamasmie, 'Ivanhoe's Giant Kamo-Kakula Copper Project in DRC Keeps Getting Bigger', *Mining. Com*, 5 février 2020, <https://www.mining.com/ivanhoes-giant-kamo-kakula-copper-project-in-drc-keeps-getting-bigger>.

27 Deborah Brautigam, 'China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts', *The China-Africa Research Initiative*, 3 septembre 2018, <http://www.chinaafricarealistory.com/2018/09/chinas-focac-financial-package-for.html?spref=tw> ; République populaire de Chine, Ministère du Commerce, 'Elaboration on the Eight Major Initiatives of the FOCAC Beijing Summit', 19 septembre 2018, <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Cocoon/201809/20180902788698.shtml>.

28 'The China Price'.

29 République populaire de Chine, Ministère des affaires étrangères, 'Yang Jiechi Meets with Nigerian President Buhari', 6 septembre 2019, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1695139.shtml.

développement du secteur privé kenyan.³⁰ Bien que M. Yang ait réitéré l'engagement de la Chine à financer la construction d'infrastructures au Kenya par le biais de son initiative des nouvelles routes de la soie ou « Belt and Road » (BRI) en anglais,³¹ au moment de la rédaction du présent rapport, en mai 2020, le Kenya n'avait pas encore obtenu de prêts de la Chine pour construire la troisième phase du chemin de fer à écartement standard qui s'étend de Naivasha à la frontière ougandaise. La Chine a déclaré que le Kenya devait réaliser une étude de faisabilité portant sur la viabilité commerciale de l'ensemble de la ligne de chemin de fer avant que des prêts supplémentaires puissent être accordés.³² La prudence affichée par la Chine est probablement liée à l'augmentation du ratio dette/PIB du Kenya, qui s'élevait à 62 % à la fin de 2019.³³

La Chine pourrait aussi, dans une certaine mesure, faire preuve de prudence en raison de la critique internationale à l'égard de ses prêts aux pays en développement : c'est ce qu'on appelle le « piège de la dette ».³⁴ En 2019, la Chine a répondu à cette critique internationale en publiant un cadre de viabilité de la dette pour la BRI.³⁵ La formulation d'un cadre de viabilité de la dette était sans doute une façon pour la Chine de montrer qu'elle agit comme un acteur international responsable. L'expérience de la Sicomines en RDC a probablement été l'une des raisons pour lesquelles la Chine a décidé de publier un document en anglais qui pourrait communiquer son approche de la relation entre dette et développement à un public occidental.

L'ambition de la Chine d'être un acteur international responsable la rend moins susceptible de fournir à la RDC une capacité d'agir « alimentée par la Chine »

La deuxième raison pour laquelle l'approche chinoise en RDC a changé après l'expérience de la Sicomines est l'ambition de la Chine d'être un acteur international responsable. Cette ambition a probablement été renforcée après la controverse sur la Sicomines en RDC, mettant en évidence une dissonance dans la politique étrangère chinoise qu'il fallait concilier pour régler le différend politique international causé par l'accord. En effet, le défi que l'accord de la Sicomines a posé au processus PPTTE et au cadre de viabilité de la dette du FMI n'était pas intentionnel. Il a été monté par des entreprises d'État et des banques politiques chinoises, et n'a été, ni souhaité, ni approuvé par les représentants

30 Aggrey Mutambo, 'Is Kenya Dropping China Loans for Private Deals?', *The East African*, 7 septembre 2019, <https://www.theeast.african.co.ke/business/Kenya-China-investment-loans/2560-5264280-qb2yns/index.html>.

31 Jevans Nyabiage, 'China Vows to Keep Funding African Infrastructure Projects despite Debt-Trap Claims', *South China Morning Post*, 5 septembre 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3025760/china-vows-keep-funding-african-infrastructure-projects>.

32 Nyabiage, 'China Vows to Keep Funding'.

33 CEIC Data, 'Kenya Government Debt: % of GDP', 2020, <https://www.ceicdata.com/en/indicator/kenya/government-debt--of-nominal-gdp>.

34 Voir, par exemple, Jeremiah Jacques, 'Kenya: The Next Nation to Fall Into China's Debt-Trap Diplomacy?', *The Trumpet*, 25 décembre 2019, <https://www.thetrumpet.com/21682-kenya-the-next-nation-to-fall-into-chinas-debt-trap-diplomacy>.

35 Johanna Malm, 'China's New Debt Sustainability Framework for the BRI', *The China-Africa Research Initiative*, 27 août 2019, <http://www.chinaafricarealistory.com/2019/08/chinas-new-debt-sustainability.html>.

chinois auprès du FMI à Washington DC.³⁶ La preuve en est qu'après le règlement de la controverse sur la Sicomines, les prêts chinois n'ont pas davantage remis en cause le cadre de viabilité de la dette du FMI.³⁷ Cela est dû en partie au fait que le FMI a modifié son cadre de viabilité de la dette en 2009,³⁸ sans doute pour s'assurer que les grands prêts chinois pour les infrastructures puissent désormais être acceptés également dans les pays en développement qui participent aux programmes du FMI.

L'absence de contestation par la Chine du cadre de viabilité de la dette du FMI peut probablement aussi s'expliquer par le fait que la Chine est plus intéressée par le renforcement de son rôle d'acteur international responsable que par la mise à disposition des dirigeants africains d'une agentivité « alimentée par la Chine » vis-à-vis des pays occidentaux.

Sur le plan diplomatique, le rôle de la Chine en RDC est plus prudent depuis la controverse sur la Sicomines. Comme nous l'avons vu plus haut, avant la renégociation, l'ambassadeur chinois en RDC a publiquement contesté les positions occidentales de l'accord de la Sicomines. Après l'accord, cependant, la Chine a gardé un profil plus bas en RDC. De 2010 à 2019, la Chine a fourni une aide au développement à la RDC sous forme de dons, de prêts à des conditions favorables, d'équipes médicales et de bourses pour les étudiants congolais.³⁹ Cela signifie qu'au cours de la période 2010-2019, l'engagement de la Chine a été plus conforme à celui des autres partenaires de développement de la RDC.

Les élections de 2018 : Kabila pas capable d'exercer l'agentivité « alimentée par la Chine »

Les élections de 2018 ont été l'événement politique le plus important en RDC au cours de la période 2010-2019. Reportées à deux reprises par Kabila, qui a utilisé les tentatives de changements constitutionnels et les dispositions de la loi électorale comme pistes pour y parvenir, les élections ont finalement eu lieu en décembre 2018.⁴⁰ À ce moment-là, la pression des donateurs occidentaux, en particulier des États-Unis, s'était accrue pour que Kabila se retire et laisse se dérouler des élections démocratiques. En d'autres termes, c'était une époque où Kabila aurait vraiment pu faire usage de l'agentivité « alimentée par la Chine » pour résister aux pressions d'autres acteurs extérieurs. Cependant, ce type de soutien chinois ne s'est pas concrétisé. La Chine a certainement soutenu le processus électoral en tant que tel, favorisant une solution locale à la controverse autour des élections. Par exemple, lors d'une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU en janvier 2019, juste après la tenue des élections en décembre 2018, la Chine a « loué la manière dont les élections ont été menées », tandis que des acteurs occidentaux tels que la France et les États-Unis ont

36 Malm, 'When Chinese Development Finance'.

37 Malm, 'When Chinese Development Finance'.

38 FMI, 'Concessionality and the Design of Debt Limits in IMF-Supported Programs in Low-Income Countries', 2013, <http://www.imf.org/external/np/pdr/conc>.

39 Ambassade Chinoise en RDC, entretien par Johanna Malm sous forme de courriel, 5 juin 2020.

40 Gulia Paravicini et Stanis Bujakera, 'Both Sides Claim Lead in Congo's Chaotic Election', *Reuters*, 31 décembre 2018, <https://www.reuters.com/article/us-congo-election/both-sides-claim-lead-in-congos-chaotic-election-idUSKCN1OU0CD>.

exprimé des critiques.⁴¹ Mais la Chine n'a soutenu aucun candidat au cours du processus électoral.

Après de longs retards dans l'annonce des résultats, il a finalement été annoncé que Félix Tshisekedi de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social avait remporté le scrutin, et il a prêté serment le 29 janvier 2019. Alors que des observateurs, dont l'Église catholique de la RDC, la France et l'Allemagne, ont contesté le résultat en affirmant que Tshisekedi était dans un accord informel de partage du pouvoir avec le régime de Kabila,⁴² la Chine a reconnu la victoire⁴³ et n'a pas pris parti dans le conflit politique autour des élections. Depuis les élections, la Chine a réitéré ses appels à la communauté internationale pour qu'elle « respecte pleinement la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la RDC [et] respecte pleinement la propriété et la direction du gouvernement de la RDC dans la gestion de ses propres affaires ».⁴⁴

La conduite de la Chine au cours de cette période correspond à sa politique mondiale de manière plus générale : le pays met en équilibre sa politique de non-ingérence avec son aspiration à être un acteur international responsable.⁴⁵ Ces dernières années, la Chine a joué un rôle plus actif en tant que force de stabilité en RDC. Au Conseil de sécurité des Nations unies, elle a appelé la communauté internationale à soutenir le gouvernement congolais dans ses efforts de renforcer la sécurité et dans ses efforts pour maintenir la paix et la stabilité.⁴⁶ La Chine a également insisté sur le rôle des organisations régionales à cet égard, comme en témoigne, par exemple, la nomination de Xia Huang, l'un des plus hauts diplomates chinois. Celui-ci a précédemment occupé le poste d'ambassadeur à Brazzaville, avant d'obtenir le poste d'envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU pour la région des Grands Lacs en 2019.⁴⁷

Après les élections de 2018 : Tshisekedi cherche à façonner la relation avec la Chine

Au cours de sa première année en tant que président, Tshisekedi a montré une volonté de remodeler la relation de la RDC avec la Chine. Tshisekedi a beaucoup voyagé cette année-là, dans les pays africains voisins ainsi que dans les pays européens, aux États-Unis et en

41 Aaron Ross, 'UN Divided over How to React to Congo's Election Problems', *Reuters*, 5 janvier 2019, <https://www.reuters.com/article/congo-election-un/un-divided-over-how-to-react-to-congos-election-problems-idUSL8N1Z50BY>.

42 AFP, 'DR Congo's Historic Transfer of Power after Chaotic Election', *France24*, 24 janvier 2019, <https://www.france24.com/en/2019-0124-dr-congo-set-historic-transfer-power-under-shadow-disputed-election-tshisekedi-kabila> ; Carter Center, *Democratic Republic of the Congo 2018 Harmonized Presidential, Parliamentary and Provincial Elections: Expert Mission Report*, 2019, https://www.cartcenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-2018-election-report-final-en.pdf.

43 'China Congratulates DR Congo's President-Elect', *Global Times*, 21 janvier 2019, <http://www.globaltimes.cn/content/1136566.shtml>.

44 Xinhua, 'Chinese Envoy Calls for Helping DRC with Security Capacity-Building', *China Daily*, 19 mars 2019, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201903/19/WS5c904c70a3106c65c34ef615.html>.

45 Yanzhou Xu, *China, Africa and Responsible International Engagement* (Abingdon : Routledge, 2019); Yongjin Zhang et Greg Austin, *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy* (Acton : ANU Press, 2013).

46 Xinhua, 'Chinese Envoy Calls For'.

47 ONU, 'Secretary-General Appoints Huang Xia of China Special Envoy for Great Lakes Region', Communiqué de presse, 22 janvier 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/sga1851.doc.htm> ; Xinhua, 'Chinese Envoy Calls For'.

Russie. Toutefois, il ne s'est pas rendu en Chine.⁴⁸ Cela pourrait signifier son ambition de moins dépendre de la Chine que ne l'avait fait Kabila. Pendant la présidence de Kabila, les relations sino-congolaises avaient en pratique principalement été gérées par l'entourage de Kabila par le biais d'une agence désignée sous la responsabilité du bureau du Premier ministre, le Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, dirigé par Moïse Ekanga, proche allié de Kabila. Le ministère congolais des Affaires étrangères fut largement mis à l'écart dans la gestion des relations sino-congolaises au cours de cette période.⁴⁹ Lors d'une rencontre avec le vice-ministre chinois des Affaires étrangères Chen Xiaodong en juin 2019, Tshisekedi a montré qu'il voulait changer la façon dont les relations sino-congolaises étaient gérées. Tshisekedi était accompagné à la réunion par le ministre congolais des Affaires étrangères par intérim, Franck Mwe di Malila, un acte qui signifiait en soi une ambition de changer les relations sino-congolaises, étant donné qu'Ekanga avait été l'acteur clé de la relation avec la Chine tout au long de la présidence de Kabila. Tshisekedi déclara, au cours de la réunion, qu'il souhaitait que la coopération sino-congolaise soit gérée dans un cadre bilatéral plus formel. Chen aurait exprimé sa compréhension à l'égard de cette requête.⁵⁰ Toutefois, il reste à voir si Tshisekedi réussira à remodeler les relations extérieures de la RDC.⁵¹ Chen a également remis à Tshisekedi une invitation de Xi à se rendre à Pékin, lors de la réunion de juin 2019. Une visite qui, au moment de rédiger ces lignes, en mai 2020, n'a toujours pas eu lieu.

En somme, les relations entre la RDC et la Chine connaissent donc un début prudent sous la présidence de Tshisekedi, et rien n'indique que la Chine donnera à Tshisekedi l'occasion d'exercer une agentivité « alimentée par la Chine » par rapport à d'autres acteurs externes.

Conclusion

L'approche évolutive de la Chine à l'égard de la RDC reflète son propre parcours d'apprentissage en matière de politique internationale. Entre 2007 et 2009, la Chine était optimiste, reproduisant l'approche utilisée par le Japon en Chine dans les années 1980, en accordant des prêts garantis par des ressources pour la construction d'infrastructures.⁵² Ce modèle s'est toutefois avéré difficile à déployer en RDC, en raison des risques d'opération élevés au sein du pays. Depuis 2010, la Chine reste engagée en RDC, mais avec une approche diplomatique plus prudente. Cette évolution reflète les changements intervenus

48 Marc-André Lagrange and Thierry Vircoulon, 'RDC: Le changement à pas feutrés', *Notes de l'Ifri*, 14 mai 2020, <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/rdc-changement-feutres>; Georges Lohalo, "RDC: Pourquoi le Président Félix Tshisekedi devrait-t-il se rendre en Chine?", *Alternance.Cd*, 9 novembre 2019, <http://alternance.cd/2019/11/09/rdc-pourquoi-le-president-felix-tshisekedi-devrait-se-rendre-en-chine-tribune-du-doctorant-georges-lohalo>.

49 Carter Center, *A State Affair: Privatizing Congo's Copper Sector* (Atlanta: The Carter Center, 2017); 'RDC-Chine: Félix Tshisekedi court-circuite Moïse Ekanga, proche de Joseph Kabila', *Jeune Afrique*, 17 juin 2019, <https://www.jeuneafrique.com/mag/788995/politique/rdc-chine-felix-tshisekedi-court-circuite-moise-ekanga-proche-de-joseph-kabila/>; Joan Tilouine et Pierre Benetti, 'A la cour du roi Kabila, les barons sont à la fois puissants et révocables', *Le Monde Afrique*, 19 décembre 2017, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/19/a-la-cour-du-roi-kabila-les-barons-sont-a-la-fois-puissants-et-revocables_5232037_3212.html.

50 'RDC-Chine : Félix Tshisekedi'.

51 Marc-André Lagrange et Thierry Vircoulon, 'RDC : Le changement à pas feutrés' (Notes de l'Ifri, Ifri, Paris, 2020).

52 Brautigam, *The Dragon's Gift*.

dans la politique étrangère de la Chine dans son ensemble. Son ambition d'être considérée comme un acteur international responsable s'est renforcée et les entreprises chinoises ont ajusté leurs stratégies, après avoir tiré les leçons des risques auxquels elles ont été exposées lors de leurs premières expériences à l'étranger.⁵³ Le fait que les entreprises chinoises aient augmenté leur présence dans le secteur minier de la RDC, par le biais d'acquisitions plutôt que d'investissements directs après la Sicomines reflète également cette tendance.⁵⁴

Les implications de ce changement sont significatives par rapport à la capacité du régime congolais à déployer la stratégie de politique étrangère de « basculement » si familière à l'époque de Mobutu. Puisque l'accord de la Sicomines était assorti d'une composante de financement, il nécessitait des relations solides au plus haut niveau politique entre la Chine et la RDC. Kabila a réussi à en tirer parti dans ses relations avec le FMI et les donateurs occidentaux. La stratégie chinoise ayant changé, la Chine reste néanmoins un partenaire stable du régime congolais. Elle gardera un profil bas et favorisera les solutions propres aux Congolais, plutôt que les progrès politiques émanant de pressions extérieures. La Chine est donc toujours un allié du régime congolais, mais ce type de soutien ne permet pas à la RDC de mettre les acteurs extérieurs en concurrence les uns contre les autres. Le type d'agentivité « alimentée par la Chine » que le régime de Kabila avait exercé pendant la controverse sur la Sicomines n'est donc pas susceptible de se reproduire.

Ainsi, en ce qui concerne l'élaboration de la politique étrangère congolaise, il y a une forte continuité en termes de choix disponibles pour les dirigeants de la RDC. Depuis l'époque de Mobutu, la capacité des dirigeants congolais à exercer une influence sur les acteurs extérieurs a été forte lorsque les intérêts stratégiques de ces acteurs extérieurs dans le pays se sont exprimés de manière favorable. Cela montre que si les acteurs politiques des pays dépendants de l'aide peuvent effectivement être dotés d'une agentivité « alimentée par la Chine » à utiliser vis-à-vis des acteurs extérieurs, il s'agit d'une capacité d'action circonscrite, car elle dépend de la manière dont les intérêts stratégiques de la Chine dans le pays concerné sont exprimés.

53 Susana Moreira, 'Learning from Failure: China's Overseas Oil Investments', *Journal of Current Chinese Affairs* 42, no. 1 (2013) : 131-65.

54 Mike W Peng, 'The Global Strategy of Emerging Multinationals from China', *Global Strategy Journal* 2, no. 2 (2012) : 97-107.

Auteure

Dr Johanna Malm

est une chercheuse indépendante et membre de l'Observatoire de Stockholm pour la Chine globale.⁵⁵ Johanna a mené des recherches sur les relations de la RDC avec la Chine depuis 2007, y compris du travail de terrain approfondi à Kinshasa et à Lubumbashi. Auparavant, Johanna a été chercheuse au Centre d'études chinoises de l'université de Stellenbosch, en Afrique du Sud, et doctorante en Etudes de Développement International à l'université de Roskilde, au Danemark. Johanna est titulaire d'un doctorat en études du développement international de l'université de Roskilde, d'une maîtrise en études sur la paix et les conflits de l'université d'Umeå et d'une licence avec mention (cum laude) en sciences politiques de l'université de Stellenbosch.

Remerciements

SAIIA remercie l'ASDI pour son soutien à cette publication.

A propos de SAIIA

Le SAIIA est un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques visent à apporter une contribution efficace à la politique publique et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales, avec un accent particulier sur les questions et les préoccupations africaines.

Les analyses politiques de SAIIA sont des articles d'analyse de situation destinés aux décideurs politiques, qu'ils appartiennent au gouvernement ou au milieu des affaires. Elles sont conçues pour combler l'espace entre les bulletins politiques et les articles occasionnels.

Couverture

Le président chinois Xi Jinping (2^e à gauche) rencontre Bruno Tshibala Nzenze (2^e à droite), le Premier ministre de la République démocratique du Congo lors d'une réunion au Palais du peuple, le 6 septembre 2018 à Pékin, en Chine. (Lintao Zhang/Pool/Getty Images)

Tous droits réservés. Les droits d'auteur sont réservés au SA Institute of International Affairs et aux auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite en totalité ou en partie sans l'autorisation expresse, par écrit, de l'éditeur.

55 NDT: *Stockholm Observatory for Global China* en anglais



Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 (0)11 339-2021 · Fax +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za