

> COOPÉRATION AGRICOLE CHINOISE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Dépasser les idées reçues

Jean-Jacques GABAS, Xiaoyang TANG

La coopération agricole chinoise en Afrique subsaharienne donne lieu à des idées reçues : montants élevés de l'aide, accaparements massifs de terres pour nourrir la Chine, inertie du modèle de coopération, orchestration centralisée par le gouvernement... Ces idées conduisent certains acteurs impliqués de longue date dans la coopération avec l'Afrique à se méfier voire à ignorer cet acteur pourtant devenu incontournable.

Cette méfiance doit être dépassée dans le contexte actuel. En effet, depuis le milieu des années 1980, les financements pour le développement agricole de l'Afrique diminuent régulièrement, malgré une légère reprise depuis la crise alimentaire de 2008. De plus, les modèles de coopération des bailleurs de fonds traditionnels sont en cours de reformulation. Et l'enjeu agricole redevient une priorité internationale. Même si les informations sont encore peu nombreuses voire opaques, il est important de mettre au jour la logique et les instruments de la coopération chinoise, et de croiser les regards.

En août 2013, le gouvernement chinois a publié son deuxième Livre Blanc sur *La coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Afrique*. S'ajoutant à la tenue régulière des Forums sur la coopération sino-africaine (Focac), cette publication confirme l'intérêt croissant de la Chine pour l'Afrique subsaharienne depuis le début de la décennie 2000. Un intérêt qui se traduit par la présence d'acteurs chinois, publics et privés, de plus en plus nombreux, que ce soit dans le commerce (les échanges sino-africains ont été multipliés par 12 depuis 2000), les investissements directs (stocks de 10 à 45 milliards de dollars, selon les sources) ou l'aide au développement.

Cette présence croissante suscite rumeurs et idées reçues, souvent diffusées dans les médias. Conséquence d'un manque de transparence de la politique chinoise et d'une méconnaissance,

ces rumeurs et idées reçues conduisent certains acteurs de la coopération à se méfier, voire à ignorer la coopération agricole chinoise. Cette méfiance est surtout le fait d'acteurs impliqués de longue date dans la coopération avec l'Afrique, notamment des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), et de responsables africains. Elle nuit à la coopération entre bailleurs de fonds, pourtant devenue nécessaire alors qu'augmentent les contraintes budgétaires et qu'un consensus se dessine, parmi les donateurs traditionnels, sur l'importance de l'agriculture pour le développement de l'Afrique subsaharienne.

Des recherches conduites en Afrique subsaharienne donnent une image plus globale et plus précise de la coopération chinoise. Elles montrent que certaines idées reçues sont à nuancer,

> Les idées reçues conduisent à se méfier de la coopération agricole chinoise.

par exemple celles relatives au montant de l'aide, aux acquisitions foncières, au modèle de coopération, ou encore à une orchestration par le gouvernement chinois de la présence des acteurs publics et privés sur le sous-continent.

Ces recherches (lire encadré p. 4) s'appuient sur trois sources d'analyses issues d'enquêtes de terrain, qui complètent les informations chinoises disponibles sous forme de documents stratégiques ou de rapports d'activités. La première est issue de l'étude d'une centaine de projets chinois, publics et privés, dans le secteur agricole (forêts exclues) en Afrique subsaharienne (AFD-Cirad, 2013), étude qui précise les modalités de l'aide chinoise. La deuxième source provient de l'exploitation de la base de données de la Land Matrix (2013), qui recense les acquisitions foncières à grande échelle selon leur statut (acquisition envisagée, signée, en négociation ou abandonnée). La troisième source découle des travaux menés en Afrique de l'Est et en Afrique australe par l'université de Tsinghua.

Une singularité affichée

Si sa politique de coopération est un pan de sa géopolitique internationale, et n'est donc pas désintéressée à l'image d'autres pays, la Chine affiche toutefois sa singularité. Pays émergent s'imposant dans le jeu international, elle n'adhère pas à certaines normes adoptées par les pays du CAD. Elle se démarque d'une coopération Nord-Sud qu'elle considère entachée par l'héritage colonial, et fait de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États un axe majeur de sa politique extérieure. Elle privilégie la coopération Sud-Sud sur une base qu'elle qualifie de gagnant-gagnant. Elle continue d'entretenir des relations avec des États mis au ban de la communauté internationale et n'entretient pas de relations avec les pays ayant reconnu Taïwan (Burkina Faso, Swaziland, Sao Tomé-et-Principe). Son aide est liée ; elle n'adhère pas à l'objectif de consacrer 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement ; et sa méthode de comptabilisation de l'aide diffère de celle adoptée par les pays du CAD.

Des montants encore faibles

La Chine est considérée comme un financeur important de l'agriculture en Afrique subsaharienne.

Même si ses financements augmentent régulièrement, en particulier depuis 2008, le montant de son aide est encore faible, sans commune

mesure avec celui des pays de l'OCDE : environ 130 millions de dollars entre 2009 et 2012 (montant estimé à partir du coût des centres de démonstration agricoles, non comprise l'aide multilatérale, notamment *via* le Programme alimentaire mondial), contre 3 milliards de dollars d'engagements des bailleurs bilatéraux et multilatéraux du CAD en faveur de l'agriculture et du développement rural pour la seule année 2012. À noter que cette comparaison reste délicate et ne donne qu'un ordre de grandeur, les chiffres ne reposant pas sur les mêmes définitions et méthodes statistiques, et les données chinoises étant parfois opaques. Cette contribution relativement modeste est confirmée par l'étude AFD-Cirad : de la centaine de projets étudiés, 60 % sont octroyés sous forme de dons (le reste sous forme de prêts publics ou privés). De plus, ces projets ne concernent que quelques pays : le Bénin, le Ghana, le Mali et le Sénégal, en Afrique de l'Ouest, pour 60 % ; le Zimbabwe, la Tanzanie et le Mozambique, en Afrique australe, pour 40 %.

L'aide agricole chinoise est toutefois appelée à augmenter, parallèlement aux interventions massives de la Chine dans la construction d'infrastructures et dans la recherche de matières premières minières et pétrolières pour sa propre croissance.

Peu d'acquisitions foncières, une production pour les marchés locaux

La Chine est souvent accusée d'acquérir des millions d'hectares en Afrique subsaharienne pour assurer sa sécurité alimentaire.

Selon les données de la Land Matrix, les acquisitions foncières, publiques ou privées, de la Chine ne représentent que 290 000 hectares, 15 fois moins que celles des États-Unis, près de 10 fois moins que les Émirats Arabes Unis et plus de 6 fois moins que le Royaume-Uni. Les acquisitions foncières chinoises se concentrent dans quelques pays : République démocratique du Congo, Mali, Mozambique, Bénin. À noter que l'Afrique n'est pas un continent prioritaire pour la Chine, qui acquiert près de deux fois plus de terres en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est.

Quant à l'accusation de produire pour « nourrir sa propre population », les faits montrent que les entreprises agricoles chinoises présentes en Afrique produisent des vivres (produits maraîchers, riz, haricot, canne à sucre, maïs, soja...) pour les marchés intérieurs ou régionaux. Loin

> L'aide agricole chinoise est appelée à augmenter.

> Le continent africain importe de Chine davantage de produits agricoles et alimentaires qu'il n'en exporte.

> Les centres de démonstration témoignent de la politique de coopération fondée sur le partenariat public-privé, mêlant dons et activités commerciales.

> La coopération chinoise est marquée par la multiplication, souvent non coordonnée, d'acteurs divers.

de nourrir la Chine, le continent africain importe de ce pays davantage de produits agricoles et alimentaires qu'il n'en exporte.

Certains produits sont toutefois exportés, comme l'huile de palme pour l'industrie agro-alimentaire chinoise, ou le coton et le sisal pour l'industrie textile.

Un modèle de coopération en évolution...

Contrairement à l'idée selon laquelle le modèle de coopération agricole de la Chine serait figé, ce modèle est le fruit d'évolutions dues aux changements politiques en Chine et à la participation croissante des acteurs chinois aux débats internationaux sur la coopération.

Avant les années 1980, la Chine aidait à construire des grandes fermes d'État telles Mbarali et Ruvu en Tanzanie, Kombe au Congo Brazzaville, Koba farm en Guinée Conakry... Malgré de bons résultats au démarrage, la production déclinait rapidement, la viabilité économique ayant été négligée au profit d'objectifs politiques. Sans renoncer au financement de grands projets, en particulier pour l'irrigation au Ghana, au Rwanda ou au Niger, la Chine a alors mis l'accent sur les échanges technologiques et le transfert de savoir-faire aux agriculteurs : formations courtes au maraîchage, aux soins vétérinaires ; fourniture de semences sélectionnées ; ou encore réparation de machines agricoles. Ces transferts n'ont pas eu les résultats escomptés, les contextes locaux, économiques, politiques et sociaux, n'ayant pas été suffisamment pris en considération lors de la conception des projets.

... vers des partenariats publics-privés

Au milieu des années 1990, le gouvernement chinois a réformé en profondeur sa politique de coopération. Se fondant sur sa propre expérience de développement, il prône depuis l'économie de marché pour « sortir » le monde rural africain de la pauvreté, en augmentant les revenus des agriculteurs et en améliorant leurs conditions de vie. Il finance la construction de fermes, d'équipements pour la transformation locale de produits agricoles, et envoie des techniciens chinois chargés de transférer et de vulgariser des techniques conçues en Chine.

De plus en plus, il associe ses interventions à des investissements privés et à des activités commerciales. Par exemple, en Guinée, au Mali

ou au Ghana, des entreprises chinoises se sont associées à des entreprises ou à des investisseurs locaux, sous forme de *joint-ventures*. En Tanzanie et en Zambie, des entreprises chinoises ont créé des fermes grâce à des prêts bonifiés octroyés par l'Eximbank, la banque chinoise d'import-export.

Ce modèle mêlant aide, investissement et commerce s'est intensifié avec les centres de démonstration technologiques agricoles, annoncés dès le Focac de 2006 à Pékin et confirmés depuis. Quatre centres ont été mis en place en 2010 (Cameroun, Libéria, Bénin, Ouganda), 7 en 2011 (Mozambique, Soudan, Tanzanie, Zambie, Afrique du Sud, Rwanda, Congo-Brazzaville) et 9 en 2012 (Éthiopie, Togo, Angola, Mali, Congo-Kinshasa, Mauritanie, Malawi, République centrafricaine, Côte d'Ivoire), leur superficie variant de 0,3 à 120 hectares.

Ces centres de démonstration témoignent de la politique de coopération en vigueur fondée sur le partenariat public-privé, mêlant dons et activités commerciales. Pendant les trois premières années, le gouvernement chinois accorde des dons : pour la construction du centre, assurée par des entreprises publiques chinoises ; pour la formation et la vulgarisation agricole dispensées par des experts chinois. Passées ces trois années, les centres doivent vendre leurs services de formation et leurs productions, notamment maraîchères, sur les marchés locaux, afin de s'autofinancer. La mise en place des centres étant récente, il n'existe pas encore d'évaluation d'impact.

Les centres de démonstration illustrent aussi un modèle centré sur les aspects technico-économiques, considérant implicitement que la sécurité alimentaire est une question d'offre de produits agricoles. De ce fait, la Chine prend peu en compte les contraintes qui portent sur la demande, les dysfonctionnements des marchés céréaliers, l'environnement institutionnel ou encore la place de l'agriculture dans une perspective plus globale de développement. Que ce soit dans les administrations chargées de la coopération ou dans la recherche, elle aborde peu, voire ignore les questions relatives aux instabilités de marché, à l'assurance, à l'emploi des jeunes dans un contexte de croissance démographique rapide en zone rurale, ou encore aux transformations structurelles des économies agricoles. Fidèle à son principe de non-ingérence, et aussi consciente du nombre insuffisant de ses assistants techniques, elle intervient très peu dans la formulation des politiques agricoles nationales ou dans les agendas de recherche des instituts agronomiques nationaux.

Quelques mots sur...

Jean-Jacques GABAS

est économiste, chercheur au Cirad UMR Art-Dev (<http://art-dev.cnrs.fr>), maître de conférences à Sciences Po Paris et ancien président du GIS-Gemdev (Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement).

jean-jacques.gabas@cirad.fr

Xiaoyang TANG

est économiste, professeur au département des relations internationales de l'université de Tsinghua à Pékin, après avoir été chercheur à l'Ifpri (International Food Policy Research Institute), à Washington DC.

tangxyang@mail.tsinghua.edu.cn

Une diversification des acteurs

Contrairement à l'idée selon laquelle le gouvernement orchestrerait depuis Pékin un déferlement d'entreprises et d'entrepreneurs chinois, la coopération chinoise est marquée par une multiplication, le plus souvent non coordonnée, d'acteurs divers. Jusqu'à dans les années 1990, le gouvernement chinois contrôlait l'ensemble des interventions en Afrique dans le secteur agricole. Depuis, le paysage institutionnel s'est diversifié et complexifié.

En Chine, l'aide publique est gérée par trois ministères : le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce et le ministère de l'Agriculture. Deux banques publiques financent les entreprises chinoises dans le secteur agricole en Afrique : l'Eximbank accorde des prêts soit à taux préférentiel, soit aux conditions du marché ; la China Development Bank propose des prêts uniquement aux conditions du marché, et abonde le China-Africa Development Fund, qui investit en Afrique dans des projets notamment agricoles.

Par ailleurs, pour échapper à la forte concurrence à l'œuvre en Chine, des entreprises publiques, nationales et provinciales, investissent en Afrique. Et des petits entrepreneurs privés se risquent à des activités avicoles ou maraîchères ; hors de toute coopération officielle, ils sont souvent inconnus des ambassades de Chine dans les pays.

Une porosité à favoriser

Depuis les années 1950, le modèle chinois de coopération agricole évolue, même si le changement est lent. Il est influencé par les propres expériences de la Chine en matière de développement, par les pratiques d'évaluation des autres bailleurs de fonds, par les négociations avec les bénéficiaires de l'aide (décideurs politiques, organisations paysannes), ou encore par la participation à des instances de concertation internationale sur l'efficacité de l'aide (groupe de travail Chine-CAD, forum de Busan, etc.).

Il est aussi influencé par les échanges d'expériences, à l'image de la visite d'acteurs chinois à l'Embrapa (Brésil) pour discuter du développement agricole brésilien et des leçons à en tirer pour l'Afrique.

Il est enfin influencé par la circulation des idées entre administrations nationales chargées de la coopération, entre partenaires de coopérations trilatérales, entre milieux de la recherche et de l'enseignement supérieur, entre représentants des sociétés civiles...

Une porosité des idées et des expériences voit le jour, signe que les mondes ne sont pas étanches. Cette porosité doit être encouragée, afin de battre en brèche les idées reçues de part et d'autre en se fondant sur les résultats de la recherche. Il sera alors possible de débattre des paradigmes de la coopération et du développement non seulement de la Chine mais aussi des bailleurs traditionnels du CAD. <

Ce *Perspective* est issu des études du Gemdev (2012), AFD-Cirad (2013), des données de la Land Matrix, auxquelles a participé Jean-Jacques Gabas, ainsi que des recherches conduites en Afrique australe par Xiaoyang Tang. Ces recherches ont donné lieu à plusieurs publications, parmi lesquelles :

Gabas J.-J., Goulet F., Arnaud C., Duran J., 2013. Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe. Le cas de la Chine et du Brésil. AFD-Cirad, Collection À Savoir 21, juin, 214 p.

Gabas J.-J., Chaponnière J.-R., 2012. Le temps de la Chine en Afrique. Enjeux et réalités au sud du Sahara. Karthala-Gemdev, 207 p.

Gabas J.-J., 2014. La Chine est-elle un accapareur de terres en Afrique ? Retour sur une réalité mal acceptée. *Futuribles* n° 398, janvier-février. <http://www.futuribles.com/fr/base/revue/398/la-chine-est-elle-un-accapareur-de-terres-en-afrique/>

Tang X., 2013. Zhongguo Dui Feizhou Nongye Yuanzhu Xingshi De Yanbian Jiqi Xiaoguo [The Transformation and Effects of Chinese Agricultural Aid to Africa]. In: *Shijie Jingji Yu Zhengzhi* [World Economics and Politics], 2013.5. Beijing (China), p. 4-18.

Brautigam D. & Tang X., 2009. China's Engagement in African Agriculture. In: *China Quarterly*, Vol 199, September. Cambridge (UK), p. 686-706. Land Matrix : <http://landmatrix.org/en/>

EN SAVOIR PLUS

China-DAC study group, 2011. How it happened in China, helping it happen in Africa. Vol. 1: Main findings and policy implications; Vol.2: Synthesis report. IPRCC (International Poverty Reduction Center in China), OCDE. 128 p. et 130 p.

Scoones I. *et al.*, 2013. China and Brazil in African agriculture. *IDS Bulletin*, vol. 44 (4), July, p. 1-19. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12038/pdf>

Xiuli Xu & Xiaoyun Li, 2013. China's Agricultural and Rural Development: Lessons for African Countries. In: Cheru and Modi (ed.). *Agricultural Development and Food Security in Africa*. Zed Books, London, p. 190-210.



perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur général délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen, délégation à l'information scientifique et technique

Conception graphique/réalisation :
Patricia Doucet, délégation à la communication

Diffusion : Christiane Jacquet, délégation à la communication
Courriel : perspective@cirad.fr

www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief